



**INFORME DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
ELECCIONES A CONGRESO DE LA
REPÚBLICA 2022**

**MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL –
MOE COLOMBIA**

13 de mayo de 2022

OBSERVACIÓN ELECTORAL
ELECCIONES A CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2022
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL – MOE
COLOMBIA

Contenido	
PRESENTACIÓN Y CONTEXTO	4
1. Inscripción de cédulas	27
1.1. Inscripción de cédulas de forma virtual	27
1.1.1. Confusión sobre los vínculos para consultar el lugar de votación y la inscripción de cédulas	28
1.1.2. Fallas en la plataforma web.....	29
1.1.3. Problemas con la validación facial	29
1.2. Transparencia y acceso a la información	29
1.3. Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información con corte del 13 de marzo de 2021 al 13 de enero de 2022	31
1.4. Inscripción de cédulas por puesto de votación.....	38
1.5. Inscripción de cédulas en las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz.....	39
2. Contratación del proceso electoral sin control ciudadano	40
3. Contratación desinformada y por fuera de lo requerido judicialmente	43
3.1. Proceso de contratación del software de escrutinios que será de propiedad del Estado.	45
3.2. El modelo adoptado por la RNEC para los escrutinios: uno de propiedad de privados y otro del Estado	46
3.3. Auditorías a los software de escrutinios y límites en el acceso a la información	47
4. Tecnología en el proceso electoral	48
5. Modificación a la ley de garantías	50
5.1. Antecedentes y argumentos presentados por la MOE.....	50
5.2. Problemas encontrados en el seguimiento a la implementación de la modificación de la Ley de Garantías	53
6. Violencia	55
6.1. Hechos violentos (Día electoral)	55
6.2. Contra liderazgos.....	56
6.3. Violencia electoral	65
6.4. Contra lideresas	67
7. Mapas de Riesgo Electoral MOE	69
7.1. Metodología para el análisis de riesgos electorales	69

7.2. Mapa de Riesgo Electoral. Elecciones Nacionales 2022.....	71
7.2.1. Riesgo consolidado, variables pasivas y activas. 131 municipios con riesgo.	71
7.3. Mapa consolidado de riesgo en los municipios de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz	73
7.4. Comparación riesgo en elecciones 2022. Alerta temprana N° 004 de 2022 Defensoría del Pueblo	75
7.4.1. Diferencias metodológicas para el cálculo de riesgo de la Defensoría y de la MOE.....	76
7.4.2. ¿Dónde están los riesgos según cada organización?.....	78
7.5. Escenarios de Socialización	83
8. Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.	84
8.1 Comisiones Nacionales para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales	84
8.1.1. Frecuencia	84
8.1.2. Priorización y atención de temas solicitados por la MOE	85
8.2. Comisiones territoriales	91
9. Enfoques de inclusión.....	92
9.1. Trans.....	92
9.2. Discapacidad.....	93
9.2.1. Protocolos de discapacidad	94
9.3. Mujeres	94
9.3.1. Protocolo de Participación Política de las Mujeres (Resolución No. 8947 de 2021).....	95
10. Conformación de los Tribunales de Garantías Electorales	96
11. Inscripción de Candidaturas.....	98
11.1. Grupos Significativos de Ciudadanos	98
11.1.1. Congreso de la República	99
11.1.2. Circunscripciones Especiales para la Paz	101
11.2. Nuevos Partidos Políticos.....	102
11.3. Participación mujeres	103
12. Sorteo y designación de jurados de votación.....	106
12.1. Transparencia y acceso a la información	106
12.2. Proceso de sorteo y designación de jurados de votación	107
12.3. Capacitación de jurados de votación y pedagogía electoral.....	109
13. Financiación de campañas	111
13.1. La financiación de los grupos significativos de ciudadanos.....	111
13.2. Financiación de las campañas electorales.	115
14. Presidencialización de las elecciones de Congreso.....	118
14.1. Desarrollo de la campaña – Actos publicitarios.....	118

14.2. Decisiones de carácter administrativo – Orden de conteo	119
15. Tarjetas electorales	119
15.1. Pedagogía electoral	121
15.2. Actuación irregular de jurados de votación.....	122
16. Irregularidades Electorales - PILAS CON EL VOTO	122
16.1. Primer corte:	126
16.2. Segundo corte:.....	129
16.3. Tercer corte:.....	133
17. Desarrollo del día electoral.....	137
17.1. Despliegue de la observación electoral.....	137
17.2. Resultados de la observación en puestos de votación	138
17.3. Principales Irregularidades	139
17.4. Resultados de la observación enfoque: Mujeres	141
17.4.1. Día Electoral	141
17.4.2. Después de la elección.....	141
17.5. Resultados de la observación enfoque: Trans.....	149
17.5.1. Observación De La Experiencia De Las Personas Trans al Ejercer El Derecho Al Voto.	149
17.5.2. Observación sobre las adecuaciones de los puestos de votación	150
17.6. Resultados de la observación enfoque: Discapacidad.....	151
17.6.1. Observación desarrollada por personas con discapacidad	151
17.6.2. Formularios de observación ordinaria	152
17.6.3. Pilas con el voto.....	153
17.6.4. Otras fuentes de información	153
18. Escrutinios. Inconsistencias en el proceso de preconteo y escrutinio	154
19. Comunicaciones.....	160
19.1 Estrategia de comunicación.....	160
19.2 Impactos en medios durante el día D - MOE.....	161
19.3 Impacto en redes sociales.....	161
20. Acceso a la información de todo el proceso electoral	161

PRESENTACIÓN Y CONTEXTO

Cerca de 39 millones de ciudadanas y ciudadanos colombianos fuimos llamados a las urnas para la renovación del Congreso de la República, en un contexto de luces y sombras: frente a importantes avances en la inclusión para la participación política de los sectores y territorios más olvidados en el país, que se contraponen a un contexto de violencia que no cesa; una persistente fragilidad democrática que se hace presente a través de distintas irregularidades y delitos electorales, así como por medio de una relación soterrada entre la corrupción político-privada y un uso desmedido de recursos en las campañas electorales; una reforma política necesaria que aún está pendiente, y un proyecto de nuevo Código Electoral que nunca pudo entrar en vigor.

El 13 de marzo de 2022 elegimos a 295 congresistas. Al igual que en las elecciones al Congreso de 2018, estuvieron en disputa 108 curules al Senado: 100 electas en circunscripción nacional ordinaria; 2 en circunscripción nacional indígena; 1 por ocupar el segundo lugar en la elección presidencial (en aplicación del Estatuto de la Oposición); y por última ocasión, 5 otorgadas directamente al partido Comunes (producto del proceso de reincorporación política).

Para la Cámara de Representantes, en cambio, se disputaron 187 curules (a diferencia de las 171 que estuvieron en juego en el 2018): 161 electas en circunscripción territorial ordinaria (32 departamentos más Bogotá); 2 en circunscripción especial nacional de comunidades afrodescendientes, 1 en circunscripción especial nacional indígena; 1 en circunscripción especial para colombianos en el exterior; 1 por ocupar el segundo lugar en la elección vicepresidencial; 5 más otorgadas directamente al partido Comunes (también producto de la reincorporación política); y por primera ocasión 16 curules para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP).

Pese a que en 2015 fue aprobado el otorgamiento de una curul adicional en la Cámara de Representantes para la comunidad raizal del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la misma no se ha hecho efectiva, debido a que no se han reglamentado las condiciones para su elección. Fue el segundo proceso electoral de Congreso de la República que se realizó incumpliendo el compromiso de abrir espacios para su participación y representación efectiva, ante el desdén de las organizaciones políticas representadas en esa misma Corporación Pública.

Pero no solo es el Congreso el que se ha ampliado. Para este proceso electoral además de los 16 partidos políticos que hoy tienen asiento en el mismo, se contó con 6 nuevas organizaciones políticas reconocidas judicial y administrativamente que pudieron avalar candidatos o participar en coaliciones, y con las que se brindarían mayores alternativas políticas a la diversidad ideológica colombiana.

No obstante, contrario a la expansión en el número de organizaciones políticas, las coaliciones fueron las que más aumentaron en la inscripción de candidatos para las elecciones a Congreso de 2022. Así, mientras que solo una lista usó esta figura para el Senado en las elecciones de 2018, en esta oportunidad se tuvieron 3 listas que integraron a 14 partidos políticos con personería jurídica. De esta forma, del total de las 22 organizaciones políticas con personería jurídica, el 64%, es decir 14 partidos políticos, inscribieron candidatos por medio de la figura de coaliciones.

Al respecto, el incremento en la participación partidista a través de coaliciones ha generado nuevas tensiones, que derivan de problemáticas viejas, pero que no fueron atendidas en su momento: la falta

de una regulación de esta figura en la legislación colombiana. Esto llevó a que para este proceso electoral sigamos sin claridad respecto de cómo les aplicarán las reglas de actuación en bancadas, las declaratorias políticas, entre otras disposiciones que fueron previstas en ley para las organizaciones políticas, pero que no incluyen una mención expresa para las coaliciones.

Por otra parte, el crecimiento en el número de organizaciones políticas tampoco reflejó un cambio sustantivo en la representación política de las mujeres. Mientras que en el 2018 el 34.47% del total de candidaturas fueron ocupadas por mujeres, para este año, esta cifra solo incrementó al 39.89%, aún muy lejana a la paridad. Asimismo, de las 538 listas inscritas para el 2022, solo 162 (el 30%) fueron encabezadas por mujeres, lo que se tradujo en un incremento de solo el 4% de las listas encabezadas por candidatas.

Así, a pesar de las luchas incesantes de las mujeres por ocupar espacios de representación en condiciones de igualdad y libre de cualquier forma de violencia, la representación efectiva sigue sin estar resuelta. Estando pendiente la implementación del principio de paridad en las elecciones a las corporaciones públicas, pareciera que el mínimo de la cuota de género actual se hubiera convertido en el máximo. En este contexto, no puede dejar de mencionarse el caso del movimiento Estamos Listas Colombia, misma que cumplió con la cuota del 30% pero para los hombres (al inscribir un 58,75% de mujeres y solo un 31.25% de hombres). Ello, como un mensaje muy claro de exigencia tangible desde las mujeres, de hacer parte de la representación política y no solo de la participación.

En contravía de estas reticencias por parte de las organizaciones políticas de garantizar la inclusión de los grupos históricamente excluidos o subrepresentados, desde el Consejo Nacional Electoral (CNE) se optó por un camino distinto. Retomando de forma íntegra una propuesta formulada por la MOE, Caribe Afirmativo y la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT), la autoridad electoral expidió el 13 de noviembre de 2020 la Resolución 3480 de 2020 *“Por medio de la cual se adopta el protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans en igualdad de condiciones y libre de discriminación”*. Como parte de su implementación, tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) como el CNE incluyeron materiales de capacitación en el Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE) para la fuerza pública y los jurados de votación en el marco de las elecciones al Congreso, incluyendo las CITREP.

Un punto que se debe destacar en torno a este protocolo es precisamente que hace eco de la máxima *“nada de nosotros sin nosotros”*, pues surgió luego de un trabajo de la Organización Electoral con las personas beneficiarias, por lo que sus problemáticas específicas y preocupaciones fueron retomadas por la autoridad electoral.

Por otra parte, el 15 de diciembre del 2021, mediante la Resolución 8947, el CNE también aprobó el *“Protocolo para promover una mayor participación política de las mujeres, para garantizar el derecho al voto en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, prevenir y atender los casos de violencia contra las mujeres en la política”*, mismo que representa un claro avance, y que se puede nutrir para futuras elecciones, de las recomendaciones formuladas por la MOE en la propuesta de *“Protocolo modelo para la prevención y atención integral de la violencia contra las mujeres en política”*.

Ahora bien, pese a las barreras que aún persisten en torno a las garantías de participación política de todas las personas en igualdad, uno de los avances a destacar en este proceso electoral es la inclusión de territorios. Pues por mandato de la Corte Constitucional, el 25 de agosto de 2021, el Presidente de la República publicó el Acto Legislativo 02 del 2021, *“por el cual se crean 16 Circunscripciones*

Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes” para los períodos 2022-2026 y 2026-2030. Más allá de los claroscuros en su reglamentación y principalmente en su implementación, las mismas representan la apuesta más grande en materia de inclusión política y electoral, a nivel poblacional y territorial que se ha hecho en el país desde la Constitución de 1991.

En lo que se refiere a la preparación y disposición del proceso electoral, a diferencia de otras elecciones anteriores, las del Congreso de la República del 13 de marzo de 2022 enfrentaron desafíos particulares. Estos desafíos surgieron como consecuencia de la declaratoria de la pandemia del COVID-19 y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para controlar su propagación y mitigar sus efectos. Así, la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el 12 de marzo de 2020 (Resolución 385 de 2020) ha sido prorrogada en múltiples oportunidades de manera que actualmente se encuentra vigente hasta el 30 de junio de 2022 (Resolución 666 de 2022).

Si bien durante el inicio de la emergencia sanitaria no se encontraban en curso procesos electorales nacionales, las diferentes medidas destinadas a limitar la movilidad y la concentración de personas tuvieron repercusiones en la logística electoral. Específicamente, esto supuso la suspensión de la convocatoria de elecciones atípicas y de Consejos municipales, locales y distritales de juventud, e incluso la suspensión de la entrega de los formularios necesarios para el trámite de mecanismos de participación ciudadana como la revocatoria de mandato. Como una respuesta a este fenómeno, en un primer momento el Ministerio de Salud adoptó el protocolo de bioseguridad en los procesos electorales a cargo de la RNEC mediante la Resolución 958 de 2020 y posteriormente, en abril de 2021, la entidad conceptuó a favor de la recolección de firmas siempre y cuando se acataran los respectivos protocolos de bioseguridad.

La suspensión y posterior puesta en marcha de dichas elecciones afectó el ciclo electoral a partir del cual se organizaban las elecciones en Colombia. A diferencia de otras elecciones nacionales, la Organización Electoral tuvo que concentrar sus esfuerzos no sólo en la preparación de las elecciones al Congreso de la República, sino también en otros comicios a nivel local y en las elecciones a Consejos de Juventud. Asimismo, este ciclo electoral se caracterizó porque las controversias políticas en los diferentes niveles territoriales se mantuvieron vigentes desde el inicio del proceso electoral para el Congreso de la República. Esta situación fue particularmente significativa en relación con las elecciones de los consejos de juventud en las cuales las agrupaciones políticas tenían la posibilidad de postular candidaturas. A esto se sumó el aplazamiento de otros procesos electorales de gran trascendencia para la ciudadanía como lo son la elección de los dignatarios de casi 64.000 organizaciones comunales que agrupan a más de siete millones de personas afiliadas en todo el país.

Si bien las consecuencias derivadas del COVID-19 fueron situaciones imprevisibles e irresistibles para el Estado, era imprescindible que la Organización electoral pudiera ajustarse a estas nuevas condiciones. Como lo dijo la MOE en su documento de recomendaciones “Elecciones atípicas en Colombia en contexto de COVID-19: de las garantías políticas a la logística electoral”, la garantía de los derechos político electorales suponía la adopción de medidas que permitieran que los diferentes actores electorales participaran en el proceso con las suficientes garantías técnicas, de bioseguridad e información.

CONTENIDO TEMÁTICO DEL INFORME DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

Partiendo de este contexto, la Misión de Observación Electoral (MOE) adelantó, como en cada uno de los comicios celebrados desde el 2006, un ejercicio de observación electoral en el que se hizo un seguimiento puntual al desarrollo de las elecciones, presentando recomendaciones a las distintas

autoridades sobre los procedimientos de cada una de las etapas del proceso electoral con el propósito de aportar al fortalecimiento de la democracia y la transparencia electoral. En el presente informe se da cuenta, de forma resumida, tanto de las distintas acciones adelantadas, como de sus resultados.

En el **capítulo uno**, denominado **Inscripción de cédulas de espaldas a la ciudadanía**, se destaca, en primer lugar, la realización de **inscripciones virtuales** como una de las innovaciones de este proceso electoral. No obstante, se señalan diversas problemáticas que fueron identificadas en su implementación, derivado de la ausencia de explicaciones públicas y una pedagogía previa, que dificultaron que las y los ciudadanos que intentaron realizar su inscripción por esta vía pudieran finalizar el procedimiento.

En particular, se da cuenta de: i) las confusiones generadas a partir de la ausencia de información clara respecto de la utilidad y diferencia entre los vínculos para consultar el lugar de votación y la inscripción de cédulas, lo que a su vez derivó en la difusión de mensajes erróneos sobre el proceso de inscripción; ii) las fallas en la plataforma web para formalizar los registros de inscripción por la vía virtual, así como los problemas con la validación facial, que llevaron a diversos ajustes al procedimiento, sin una información oportuna y suficiente respecto de los pasos que era necesario seguir para completar el proceso de inscripción; y iii) que concluidas las elecciones a Congreso, aún se desconoce cuántas de las inscripciones virtuales realizadas quedaron en firme.

En un segundo momento se abordan los **retrocesos en la transparencia y el acceso a la información**, frente a lo que se venía construyendo por parte de la RNEC desde el año 2015, que limitaron tanto los datos como su desagregación para el análisis correspondiente. Lo anterior limitó los análisis de la MOE, e incluso imposibilitó la emisión de los informes correspondientes a los meses de octubre y noviembre, por demoras en los tiempos de respuesta por parte de la RNEC.

En particular se da cuenta que, derivado de lo anterior: i) hasta el 27 de diciembre de 2021, no se contó con información desagregada por puesto de votación ni diferenciada por rural y urbano, con fuertes impactos, considerando que en la elección de las CITREP, solo se podría votar en los puestos de votación rurales; ii) incluso con la plataforma a la que se tuvo acceso con posterioridad a esa fecha, no era posible descargar la base datos completa para todos los puestos de votación en un formato procesable y sin tener que bajar los datos municipio por municipio; y iii) en ningún momento se compartió la información que permitiera distinguir el puesto o al menos la ciudad de origen, ni los casos en que las inscripciones se hicieron de forma presencial o vía aplicativo.

En tercer lugar, se presentan los **resultados del análisis del comportamiento de la inscripción de cédulas** en el país para las elecciones a Congreso 2022, que se realizaron entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de enero de 2022. Ello, a partir de un análisis estadístico de las tasas de inscripción de cédulas, comparando todos los municipios y puestos de votación del país. Al respecto, se precisa que, como desde el 2015, los resultados de este análisis se hicieron del conocimiento de las autoridades electorales y entes de control, para que estas pudieran analizar caso por caso e identificar si las atipicidades detectadas son producto de alguna irregularidad o la comisión de un delito.

El **capítulo dos**, denominado **Contratación del proceso electoral sin control ciudadano**, incluye un análisis de los procesos de contratación de bienes y servicios electorales de cara a los comicios de 2022, en particular a la luz del nivel de competencia con que la RNEC adelantó la selección de los contratistas. Con este propósito, la caracterización de la contratación se realizó a partir de cuatro de los parámetros de competencia sugeridos por la Agencia de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente en su

Guía de Competencia: esquema de contratación, modalidad de selección, cuantía y número de veces en el que se repiten los contratistas.

Al respecto se destacan como hallazgos: i) elección tras elección, la RNEC ha optado por agrupar los mismos bienes y servicios en cada vez menos contratos, con objetos más amplios; ii) el uso sistemático de modalidades de selección de contratistas excepcionales (selección abreviada, por defensa y seguridad nacional, o contratación directa, por urgencia manifiesta), sin que en alguno de los procesos de selección hubiera mediado licitación pública; iii) un aumento sostenido de los costos reales por elector para la organización de los comicios nacionales, sin que su causa sea clara; y iv) la repetición de los mismos proveedores en las distintas elecciones.

Asimismo, se da cuenta de propuestas que la MOE ha formulado en esta materia para la estructuración de ofertas parciales la contratación de los bienes y servicios electorales para los que no se necesite mayor coordinación. Particularmente, optar por contrataciones vía licitación pública; realizar un estudio integral de los costos asociados a la celebración de las elecciones; y revisar, con una junta de expertos, los requisitos habilitantes y específicos que se considerarán en la evaluación de los proponentes.

Siguiendo con el análisis de la contratación de la RNEC, el **capítulo tres**, denominado **Contratación desinformada y por fuera de lo requerido judicialmente**, se centra en la contratación de los “*software de escrutinios*” empleados para estos comicios, a partir de lo resuelto por el Consejo de Estado desde el 2018, que indicó a la organización electoral debía contar con “*toda la infraestructura propia, completa y necesaria*”, refiriéndose al software de escrutinios que permitiera “*una completa trazabilidad desde el escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección*”. Entre los hallazgos identificados destaca que:

- El proceso de contratación del software de escrutinio que será de propiedad del Estado se realizó tardíamente (a menos de dos meses y medio de las elecciones a Congreso) y de manera exprés, sin el tiempo necesario para que las organizaciones políticas y sociedad civil tuvieran la oportunidad de presentar recomendaciones.
- El modelo adoptado por la RNEC supuso separar el desarrollo de los escrutinios en dos contratos que se concentran en etapas distintas del proceso de escrutinio: i) mientras uno se hace cargo del procesamiento de información de los escrutinios a nivel territorial (zonal, local, municipal y distrital) y es de propiedad de privados, el otro ii) que se hace cargo de lo que es el escrutinio en manos del Consejo Nacional Electoral, será de propiedad del Estado. Al respecto se detalla que lo anterior no solo es contrario a lo resuelto por el Consejo de Estado, sino que genera posibles dificultades para garantizar la trazabilidad de la información de manera integral.
- Finalmente, en cuanto a las medidas de vigilancia y supervisión previa sobre los software de escrutinios, se da cuenta que si bien la RNEC contrató una auditoría externa del primero, y una interna del segundo, sin que a la fecha se conozcan los planes de auditoría, su ejecución, los hallazgos y recomendaciones, ni su atención en el desarrollo de los software. Aunado a ello, si bien el 19 de enero de 2022, la RNEC presentó a las organizaciones políticas lo que denominó un “*Plan de Auditoría*” respecto del último software, como resultado del análisis realizado por la MOE y la Fundación Karisma, se concluye que las organizaciones políticas no pudieron realizar un ejercicio de auditoría, acorde a los estándares internacionales, al no contar con los plazos, términos y accesos requeridos para ello.

Posterior a esto, en el **capítulo cuatro**, denominado **Tecnología en el proceso electoral**, se hace un análisis general en torno a los impactos que se tuvieron en el proceso electoral legislativo 2022, a partir de la introducción de nuevas tecnologías. Del ejercicio de observación electoral, la MOE identificó bajos niveles de transparencia y acceso a la información durante la contratación, desarrollo e implementación de las diversas soluciones tecnológicas, lo cual sumado a la poca planeación, pedagogía, difusión y a las fallas de algunos sistemas contratados por la RNEC, se afectó la confianza en la ciudadanía y las organizaciones políticas.

Al respecto, se destaca que la contratación de las soluciones tecnológicas se realizó de manera tardía, esto conllevó a que diferentes actores del proceso electoral no pudieran presentar recomendaciones durante la estructuración de estos procesos, especialmente para que se contemplaran mejores canales para el acceso, consulta y descargue de la información. Pero adicionalmente, al realizarse la contratación cuando ya había iniciado el calendario electoral, se limitó la posibilidad a las organizaciones políticas y misiones de observación electoral para que pudieran presentar adecuadamente recomendaciones durante la etapa de desarrollo e implementación de estas soluciones tecnológicas.

De igual manera, en este capítulo se resalta que para las elecciones de Congreso las organizaciones políticas y misiones de observación electoral no pudieron realizar auditorias a los componentes tecnológicos, lo anterior derivado de factores como: las restricciones la propiedad intelectual y derechos de autor de las empresas, falta de previsión contractual de garantías de acceso a la información y la ausencia de plazos y tiempos que se requieren de acuerdo con los estándares internacionales. En este mismo sentido, en este informe se da cuenta de la falta de publicidad de los resultados de las pruebas, simulacros de las herramientas tecnológicas y de los hallazgos de la auditoría externa contratada por la RNEC.

En el **capítulo cinco**, denominado **Modificación a la Ley de garantías**, se aborda una problemática particular que surgió en el proceso electoral legislativo 2022, a partir de una decisión del Congreso de la República de derogar -vía la Ley de Presupuesto y bajo el argumento de la reactivación económica- una disposición de la Ley de Garantías que prohibía la celebración de convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación, durante los 4 meses previos a la celebración de las elecciones.

Al respecto, en primer lugar, se analizan tanto el contexto en que dicha disposición fue incorporada a la legislación colombiana, como los diversos intentos previos -que no habían prosperado- por derogarla parcial o totalmente, y los argumentos que habían rodeado esa discusión. Asimismo, se hace referencia a las distintas impugnaciones que fueron presentadas contra la modificación, demandando su inconstitucionalidad, incluida la presentada por la MOE, misma que fue admitida, en la que se argumentaba: i) violación al principio de reserva de leyes estatutarias; ii) quebrantamiento del principio de unidad de materia; y iii) vulneración al derecho y principio de igualdad electoral.

Tras esto se da cuenta que el 10 de febrero de 2022 la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró urgencia nacional el estudio de las demandas referidas, y luego de que hasta finales de abril de 2022 que la Procuraduría General de la Nación (PGN) remitió su respectivo concepto, el 5 de mayo la Corte Constitucional lo declaró inexecutable, con efectos retroactivos, por violar flagrantemente la reserva de ley estatutaria y el principio de unidad de materia.

Finalmente, se abordan los problemas encontrados en el seguimiento, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, como la MOE, a la implementación de la modificación de la Ley de Garantías, haciendo énfasis en las dificultades para el acceso a la información y a las nulas herramientas tecnológicas dispuestas por el Estado para hacer un control efectivo de la contratación pública habilitada con esa disposición normativa.

En el **capítulo seis** se aborda una problemática distinta que rodeó el desarrollo del proceso electoral: la **violencia**. En un primer momento se da cuenta de los hechos violentos que ocurrieron el **día de la jornada electoral**, destacando si bien ese día no se presentaron agresiones contra los liderazgos, los días previos se reportaron tres atentados contra candidatas y candidatos. De igual forma, se detallan las alteraciones al orden público que se presentaron en 10 departamentos del país, que concentraron un total de 12 municipios, 9 de ellos en territorios de las CITREP, mismos que afectaron el normal desarrollo de los comicios en 8 puestos de votación. Al respecto, se destaca que las alteraciones del orden público incluyeron el asesinato de dos soldados (en La Macarena, Meta y en San Vicente del Caguán, Caquetá), hechos que no se registraban en una jornada electoral, desde el 2015.

Posteriormente, se incluye un análisis de la **violencia contra los liderazgos políticos, sociales y comunales en el país a lo largo de los 12 meses del periodo preelectoral** (13 de marzo de 2021 a 13 de marzo de 2022), en los que se registró un incremento en los mismos en comparación con las elecciones, tanto del 2018, como de 2019. Igualmente, se incluye un análisis de la distribución temporal y territorial de las agresiones.

En específico, se da cuenta del total de hechos de violencia registrados durante el calendario electoral (581 agresiones), del impacto diferenciado entre los distintos tipos de liderazgos, siendo los sociales los más afectados. Ello, con una afectación particular en estos comicios, al haber entrado en juego 16 nuevas curules correspondientes a las CITREP, en las que los partidos políticos no podían postular candidatos o candidatas, por lo que muchas de las personas en contienda fueron precisamente líderes y lideresas sociales.

Respecto a los liderazgos sociales, también se da cuenta del incremento de las agresiones contra líderes de víctimas, se enfatiza en las agresiones de los liderazgos étnicos, y se aborda el número de agresiones contra candidatas y candidatos a las CITREP en el periodo de campaña electoral.

En cuanto a los liderazgos políticos, se destaca no solo el incremento de la violencia en su contra, incluidos los hechos letales, sino también en el número de agresiones registradas a candidatas y candidatos durante los 3 meses de campaña, en comparación con el proceso electoral de 2018. Finalmente se enfatiza en el incremento en la violencia y a los patrones diferenciados que afectan los liderazgos LGBTIQ+.

De otra parte, en el informe también se incluye un seguimiento a los hechos de violencia electoral en época de campaña política. Es decir, casos de disturbios, obstrucción de campaña, ataques a sedes de campaña, daño de propaganda política, entre otros, que afectan los derechos fundamentales de la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica.

Finalmente, como un apartado específico, se aborda lo relativo a la **violencia contra las lideresas**, que concentraron más de una cuarta parte de las agresiones registradas en el periodo electoral de 2022. Además, se destaca el recrudecimiento de la violencia, general y letal, en su contra en comparación con lo ocurrido desde el periodo electoral de 2018. Asimismo, se subrayan las características diferenciales de la violencia de la que son víctimas, incluyendo los hechos de violencia psicológica y simbólica.

Por su parte, el **capítulo siete**, da cuenta de los resultados obtenidos en la elaboración de los **Mapas de Riesgo MOE**, como un insumo fundamental para identificar, prevenir, mitigar y reaccionar ante los problemas que pueden afectar la normalidad de las elecciones. Al respecto, en un primer lugar, se desarrolla la metodología empleada por la MOE para el análisis de los riesgos electorales, considerando que al día hoy, la MOE no es la única entidad que ha afinado y mantenido la metodología del cálculo de mapas de riesgo, pues estos también comenzaron a ser elaborados por otras instituciones.

Tras esto, se precisa que para este proceso electoral y dada la coyuntura, además del ya tradicional mapa de riesgo electoral de las elecciones nacionales, se desarrolló un mapa exclusivo para las CITREP. Respecto de cada uno de estos, también se incluye el análisis desagregado de los resultados obtenidos.

Posteriormente se realiza un análisis comparado de los Mapas de Riesgo elaborados por la MOE, con la Alerta Temprana N. 004-2022 de la Defensoría del Pueblo. Para ello se establecen tanto las diferencias metodológicas para el cálculo de riesgo en los respectivos ejercicios, como el impacto que deriva de las mismas en sus resultados y en el análisis específico de los municipios en riesgo. También, se identifican tanto los casos en los que no hay coincidencia entre la MOE y la Defensoría del Pueblo, como las razones específicas por las que ello ocurre.

Por último, se da cuenta de los espacios en los que los resultados de los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE fueron socializados tanto con entidades del gobierno nacional como con entidades del orden subnacional.

En el **capítulo ocho** se aborda lo relativo a las **Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales** que se llevaron a cabo con motivo de las elecciones legislativas 2022, y se incluye un balance sobre el funcionamiento de las Comisiones Nacionales y Territoriales.

Respecto de las **comisiones nacionales**, se evalúan dos criterios: la frecuencia con la que fueron convocadas y la priorización de temas sustanciales para adelantar la contienda electoral. Por lo que hace a la frecuencia se destaca que la celebración de cinco comisiones antes de la jornada electoral, aunque las mismas no tuvieron una frecuencia constante. En particular, entre la primera y la segunda transcurrieron tres meses en los que ocurrieron importantes sucesos para la contienda electoral, sin que las autoridades, organizaciones políticas y observaciones electorales se reunieran para discutir oportunamente su desarrollo.

Posteriormente se evalúa el cumplimiento completo, parcial, o total incumplimiento de las peticiones elevadas por la MOE a las autoridades electorales, asimismo, se examina el nivel de atención en la Comisiones Nacionales de Seguimiento sobre temas que la MOE advirtió como prioritarios para garantizar el desarrollo de la contienda electoral.

En cuanto a las **comisiones municipales y territoriales** se analizan elementos como la participación de organizaciones políticas y autoridades electorales, funcionamiento de los Tribunales de Garantías Electorales, periodicidad con la que se convocaron y la implementación de protocolos con enfoque diferencial. Al respecto, dentro de los principales hallazgos se resalta, de forma general, una escasa convocatoria a las mismas; así como una gran diferencia en el comportamiento, frecuencia y eficacia de las Comisiones dependiendo del departamento o municipio en que se convocaron. Otros temas inquietantes fueron la intermitencia en la participación de algunos actores, o su participación meramente nominal, como ocurrió con los Tribunales de Garantías Electorales; así como la participación no

constante de los partidos políticos. Por último, se destaca la falta de discusión de las Comisiones de Seguimiento sobre la implementación de protocolos con enfoque diferencial.

En el **capítulo nueve** se describen los **Enfoques de inclusión** que fueron tenidos en cuenta por la MOE para este ejercicio de observación electoral. En particular, los enfoques de personas trans, personas con discapacidad y de mujer.

Respecto del **enfoque de observación electoral trans**, en un primer momento se da cuenta que la MOE, junto con la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT) y Caribe Afirmativo diseñaron e implementaron por primera vez el proceso de observación electoral de la aplicación en Colombia del Protocolo de Voto Trans que expidió el CNE (Resolución 3480 de 2020). La misma buscó identificar las fortalezas y oportunidades para mejorar la implementación del Protocolo Trans en los comicios futuros.

Así, reconociendo los obstáculos y discriminaciones que enfrentan las personas trans para ejercer su derecho al voto, la MOE y las organizaciones aliadas definieron los aspectos observables del Protocolo de Voto Trans en el día de la elección. A partir de ello, se diseñaron unos formularios de observación especiales que se concentran en la evaluación de la implementación del protocolo.

Para el despliegue de esta observación se contó con 40 personas con experiencias de vida trans que sirvieron como personas observadoras de la implementación del protocolo de voto trans el 13 de marzo de 2022. El grupo estuvo compuesto por 16 hombres trans, 13 mujeres trans y 11 personas Trans no binarias e hizo presencia en Antioquia, Bogotá, Atlántico, Nariño, Arauca, Caquetá, Norte de Santander, Magdalena y Cesar. Este grupo de personas observadoras recibió cuatro sesiones de capacitación virtuales y presenciales sobre el contenido del Protocolo de voto trans y su misión como observadores electorales en las elecciones del Congreso 2022 en Colombia. También recibieron un kit con formularios de observación diseñados específicamente para su labor de observación, credenciales de observadores representantes de la MOE.

Por lo que hace al **enfoque de observación de personas con discapacidad**, la MOE desarrolló dos estrategias para analizar la materialización de sus derechos políticos y electorales: en primer lugar, la incorporación en el formulario general de preguntas específicamente orientadas a observar de manera crítica las diferentes barreras que pueden existir para la participación de las personas con discapacidad en la jornada electoral. De igual forma, se desplegó un programa piloto en el que 12 personas con discapacidad intelectual o psicosocial desarrollaron un proceso de observación electoral con un formulario propio, mismo que incluyó elementos generales del proceso electoral, pero tuvo un gran énfasis en el análisis de las barreras para la participación de personas con diferentes discapacidades.

Con este proyecto se buscó poner en práctica y materializar la inclusión en el proceso democrático de las personas con discapacidad. Ello, a través de un ejercicio de veeduría ciudadana como lo es la observación electoral, así como fomentar la agencia y el empoderamiento de las personas con discapacidad, particularmente con discapacidad intelectual o psicosocial, cuyas barreras no han tenido la misma visibilidad en el proceso electoral que personas con discapacidad física o visual, para quienes se han desarrollado algunas medidas específicas de inclusión.

Además, se subraya que este proceso de observación fue apoyado por el trabajo de 4 organizaciones aliadas que asesoraron a la MOE en el desarrollo de los insumos para la observación, y que nos ayudaron a encontrar las personas interesadas en estar en el piloto: el Programa de Acción por la Igualdad y la

Inclusión Social (PAIIS) de la Universidad de los Andes, ASDOWN Colombia, Best Buddies Colombia y la Liga colombiana de autismo (LICA). Su apoyo fue fundamental para poder desarrollar un proceso exitoso, informarnos sobre las posibles barreras que enfrentan las personas con discapacidad, y desarrollar instrumentos en formatos accesibles.

Finalmente, el **enfoque de observación de las mujeres** parte del reconocimiento de que, por una parte, la desigualdad de género y la discriminación en la sociedad y en la política tienen un impacto negativo en la participación de las mujeres en los procesos electorales. Por otra, Colombia enfrenta el reto de cerrar la brecha de género en la participación política y presencia de las mujeres en los espacios de poder, pues a pesar de que la mayoría de las personas votantes son mujeres, estas son minoría en los cargos de elección popular.

Asimismo, se precisa que además de las características de género, las mujeres pueden identificarse en relación con su edad, etnia, clase, orientación sexual, situación de discapacidad, religión, ruralidad/urbanidad, entre otras dimensiones. Así, las mujeres tienen identidades transversales que se cruzan y, en algunos casos, están expuestas a una discriminación doble o múltiple (consideración conocida como análisis de *“interseccionalidad”*).

En consecuencia, fue de particular relevancia que el proceso de observación electoral considerara este contexto de discriminación por razón de género que afecta considerablemente a las mujeres en sus diversidades. Esto permitió que se realizara una observación electoral orientada a recolectar y analizar datos sobre su participación, monitorear fenómenos de discriminación basada en género y brindar recomendaciones, con el objetivo de promover que las mujeres participen en condiciones de igualdad en los diferentes roles que juegan en los procesos electorales, bien sea como votantes, precandidatas, candidatas, militantes de partidos y movimientos políticos, lideresas sociales y comunales, periodistas, representantes de la sociedad civil, observadoras electorales o miembros de las autoridades electorales, entre otras.

En el **capítulo diez** se realiza un análisis de la conformación y puesta en marcha de los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales, el cual parte de un monitoreo que se realizó de los actos administrativos que crearon los mencionados Tribunales y posterior ejecución concentrándose en las funciones que les fueron asignadas a través de la resolución, las fechas en que iniciaron su operación y la duración de su gestión.

Respecto a la integración de los Tribunales de Garantías, se hace un balance frente al acceso a la información sobre la designación de sus miembros. Sobre dicho proceso no se tiene información, más allá de la base de datos y los actos de nombramiento de los 99 miembros de los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral y de los 55 miembros de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz. No obstante, es necesario que el CNE comparta con la ciudadanía un recuento de cómo fue el proceso de postulación, evaluación y selección de quienes tomaron posesión del cargo, incluyendo las hojas de vida de dichos profesionales que hoy están ejerciendo funciones públicas

Con relación a la gestión de los Tribunales de Garantías la MOE también pone de presente que hasta el momento no hay mayor información sobre la gestión de los distintos Tribunales de Garantías en los territorios. Si bien el CNE nos dio a conocer los planes de trabajo de estos actores a inicios de 2022, desde ese momento no hemos tenido más noticias sobre el grado de cumplimiento que se ha dado a los mismos, ni sobre sus resultados en la salvaguarda de las elecciones.

Por su parte, el **capítulo once** analiza el proceso de **Inscripción de Candidaturas**. Así, en primer lugar, se aborda el caso de los **Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC)**, a través de los cuales, ciudadanas y ciudadanos que no encuentran afinidad con los partidos existentes, pueden ejercer su derecho político a ser elegido, al postular sus candidaturas. Para ello, luego de enunciar los requisitos que se exigen para poder inscribir candidatos por esta vía, se da cuenta de que esta figura ha venido en aumento desde los últimos tres procesos electorales del orden nacional, tanto para el Senado de la República, como para la Cámara de Representantes.

Posteriormente se muestran las cifras del número de comités que solicitaron su inscripción ante la RNEC (249), así como los que se desistieron previo a la recolección de firmas (17) y su distribución en ambas Cámaras. También se da cuenta del número de comités promotores del voto en blanco que se inscribieron (80), y el incremento de los mismos para la Cámara de Representantes en comparación con las elecciones de 2018. De igual forma, se analiza la distribución temporal de la inscripción de GSC para el Congreso, destacándose que la mayoría de las inscripciones de comités se hicieron faltado pocos días de la fecha límite de inscripción, que era el 13 de noviembre de 2021. En un análisis territorial, se indica que Cundinamarca fue el departamento donde se registraron la mayoría de los comités (47, 39 de ellos al Senado).

Se evidencia que luego del cierre del proceso y la entrega de los comités de los respectivos apoyos para validación de la RNEC, el panorama tuvo cambios sustanciales, pues de los 249 GSC que permanecieron en el proceso de recolección solo 15 hicieron la entrega de apoyos. De estos, 8 correspondieron al Senado y los 7 restantes a la Cámara.

Para finalizar, se recuerda que el espíritu de esta figura es permitir que ciudadanos no afines a ningún partido o movimiento político con personería jurídica tengan la posibilidad de ejercer su derecho a participar en las elecciones sin depender de un partido político. No obstante, derivado de que el ejercicio de recolección de firmas supone la divulgación y exaltación de las ideas del candidato, debe existir un fuerte control por parte de las autoridades electorales a fin de que el proceso de recolección de firmas no se convierta en la extensión de la campaña electoral.

Adicionalmente, por lo que hace a las CITREP, se da cuenta que en total fueron 7 comités los que se inscribieron en solo 5 de las 16 circunscripciones, ninguno siendo promotor del voto en blanco. De estos, solo el Grupo “*Yo Soy Urabá*” presentó los apoyos requeridos y se le permitió la inscripción de su lista, en la Circunscripción número 16.

En un segundo momento se aborda la creación de **nuevos partidos políticos** para las elecciones nacionales de 2022. Lo anterior a partir de que, por vía de decisión judicial, se contó con 6 nuevas organizaciones políticas que podrían avalar candidatos o participar en coaliciones para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República. Por una parte, el fallo de la Corte Constitucional y por otra, el caso de un partido que derivó de una escisión de Partido.

En este sentido, se precisa que este proceso electoral pasó de contar con 16 organizaciones políticas con personería jurídica, tal y como fue el panorama que dejó la elección de 2018, a tener 22 organizaciones bajo esta figura.

Por último, en cuanto a la **participación de mujeres** en las candidaturas se realizó un análisis comparativo de las candidaturas de mujeres a las distintas circunscripciones del Congreso de la República en este proceso electoral, respecto de lo ocurrido en el 2018. Como resultado se resalta que,

si bien incrementó el número de candidatas a tanto a la Cámara de Representantes como al Senado, por lo que hace a la circunscripción indígena de esta última, se observó una disminución.

Tras esto, en el **capítulo doce** se aborda el proceso de **Designación de jurados de votación**, del que se destaca, en un primer momento las limitaciones en torno a la **transparencia y acceso a la información**, en cuanto a los mecanismos de seguimiento al mismo, considerando el corto periodo de tiempo en el que se realiza el sorteo y la designación.

Así, a pesar de los diversos requerimientos formulados por la MOE, fue hasta el día 9 de marzo de 2022 (a tan solo 4 días del proceso electoral) que la RNEC brindó la respuesta correspondiente; sin embargo, no garantizó el acceso al software para la designación de jurados de votación para las elecciones al Congreso de la República.

Esta situación impidió que se pudiera realizar un ejercicio de veeduría ciudadana en tiempo real, a pesar de que, para anteriores procesos electorales, la RNEC había entregado de manera oportuna la información solicitada. Particularmente, para la MOE fue imposible efectuar una revisión a los resultados del proceso de sorteo y designación de jurados de votación que pudiera alertar sobre posibles fallas, como ocurrió en las elecciones de 2018.

Aunque existe una normativa que regula todo lo concerniente a las condiciones en las cuales se garantiza acceso a la información pública (requisitos, tiempos, instancias, etc.), se enfatiza que, en el marco de un proceso electoral, la organización electoral debe tener especial consideración en aquellas solicitudes que sean necesarias para que la sociedad civil pueda realizar un seguimiento a las diferentes etapas que componen el proceso electoral dada su preclusividad. Lo anterior implica asumir un mayor compromiso con la materialización de principios como el de máxima divulgación y de accesibilidad en relación con la información relacionada y generada en la preparación de un certamen electoral.

En segundo lugar, se destacan algunos aspectos en relación con **el sorteo y la designación de los jurados de votación**, de acuerdo con la respuesta dada por la RNEC el día 09 de marzo de 2022. En particular, en torno a: i) el contraste con bases de datos estatales; ii) el trámite y responsabilidad de posibles inconsistencias; iii) las medidas de prevención y control del proceso; iv) la implementación de la Resolución 8947 de 2021 del CNE; y, v) la priorización en la designación de jurados de votación.

En tercer lugar, se aborda lo relativo a la **capacitación de jurados de votación y pedagogía electoral**. Al respecto, se precisa que si bien la RNEC aseguró que un 80.54% de los jurados de votación designados asistieron a capacitaciones presenciales impartidas, y que estos procesos fueron satisfactorios, a través de www.pilasconelvoto.com la MOE recibió información por parte de la ciudadanía que reflejaban inconsistencias en su formación.

En el **capítulo trece**, se aborda la **financiación de las campañas electorales**. En este apartado se analizan los resultados del monitoreo a la herramienta de Cuentas Claras del CNE en la cual se registran todos los ingresos y gastos de campaña de todas las candidaturas. En este sentido, desde la MOE se emitieron varios informes en los que se mostraba el avance de los reportes, haciendo de igual forma llamados a las organizaciones políticas y al CNE por el incumplimiento a lo señalado en la Resolución 8586 de 2021 en cuyo artículo 3 señala que *“las campañas electorales registrarán los asientos contables, a más tardar durante la semana siguiente al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones”*.

De igual manera la MOE destacó la necesidad de conocer cuáles habían sido las acciones de inspección, vigilancia y control desarrolladas por el CNE ante esta situación y si habrá sanciones por este incumplimiento de la normatividad electoral. Los principales hallazgos fueron:

- De las 2.418 candidaturas inscritas al Congreso, 1.375 (que corresponden al 57%) no habían reportado información sobre ingresos en la financiación de las campañas.
- De otro lado, 1.043 -que equivale al 43%- sí han registrado algún reporte. Sin embargo, el 50% de las candidaturas que reportaron ingresos tanto para Senado como para Cámara lo hicieron con cifras que no superan los 34 millones.
- En la Cámara de Representantes, de las 1.493 candidaturas, 831 no habían ingresado información (56%), mientras que 662 sí lo habían hecho (44%). En el Senado de la República, de las 925 candidaturas, 554 no realizaron los reportes (59%), y 381 sí habían registrado la información respecto a los ingresos de campaña.

Ahora bien, de los informes sobre financiación de campañas electorales queda en todo caso una duda, y es si la información proporcionada por aquellos candidatos que sí rindieron cuentas concuerda con la realidad. Lo anterior debido a las relativamente bajas sumas reportadas en promedio, teniendo en cuenta todos los recursos que puede demandar una campaña política.

Por ejemplo, hasta el 10 de marzo de 2022, tres días antes de las elecciones a Senado, los ingresos recibidos por la mitad de los candidatos cuya financiación estaba disponible en Cuentas Claras eran menores o iguales a poco más de \$ 34.000.000, cuando es poco realista que el despliegue de una campaña a nivel nacional cueste tal cifra. Peor aún, hubo candidatos con una financiación reportada de menos de \$1.000 pesos en todo lo corrido de la etapa preelectoral, lo cual da pie a más inquietudes y sugiere que el problema respecto a la rendición de cuentas de campaña no se queda en la cantidad de los reportes, sino que se extiende a la calidad y veracidad de estos.

Por su parte, el **capítulo catorce**, denominado **Presidencialización de las elecciones de Congreso**, se da cuenta de un fenómeno particular que ocurrió en las elecciones de 2022, a partir de la celebración en la misma fecha de los comicios legislativos y las consultas interpartidistas para definir las candidaturas que competirán en las elecciones presidenciales a realizarse el 29 de mayo de 2022.

Al respecto se destaca que si bien para este proceso electoral, los comicios legislativos presentaban elementos diferenciales y novedosos que ameritaban una atención importante por parte tanto de la ciudadanía, como de la organización electoral, por la incorporación de 6 nuevos partidos políticos en la contienda, y la elección por primera ocasión de las 16 curules de paz, las campañas legislativas se vieron desdibujadas, en gran medida, por las consultas interpartidistas, tanto en los actos publicitarios, como en la cobertura mediática de las mismas.

Así, la presidencialización de las elecciones a Congreso llevó a que los tres meses de las campañas legislativas fuera poco lo que se discutiera sobre las propuestas de quienes aspiraban a ocupar las curules a esta corporación pública que estaban en disputa.

Posteriormente se analiza cómo este contexto se vio exacerbado con una decisión de carácter administrativo adoptada por la RNEC, consistente en priorizar el conteo y escrutinio de las votaciones

correspondientes a las consultas interpartidistas para la selección de candidaturas a la Presidencia de la República. Esta decisión tuvo un impacto ciudadano y mediático importante, pues generó una mayor expectativa respecto de los resultados de las consultas, al ser los primeros en conocerse, respecto de aquellos correspondientes a las votaciones al Congreso de la República.

Pero los impactos en la elección no se agotaron en eso, ya que precisamente el hecho de que la atención se centrara en las elecciones de las consultas, llevó a que se dejaran de lado elementos fundamentales de las elecciones legislativas, como la pedagogía y socialización de distintos elementos novedosos de estas últimas, que requerían de una mayor difusión pública, como lo eran precisamente los comicios de las 16 curules de paz, y el cambio en el diseño y la disposición de las tarjetas electorales.

En el **capítulo quince**, se aborda otra novedad de este proceso electoral relacionado con el diseño y distribución de las **tarjetas electorales**. Al respecto, se da cuenta que, con el propósito de reducir el número de votos anulados para las elecciones a Cámara y Senado, previo consenso con las organizaciones políticas, la RNEC tomó la decisión de implementar un nuevo diseño de las tarjetas para las elecciones legislativas 2022 – 2026, según el cual, de dos tarjetas electorales se pasaba a 5 (una por cada circunscripción).

Derivado de los retos que esta modificación generaba en el procedimiento logístico de entrega y distribución de las tarjetas, en la Tercera Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, celebrada el 1 de febrero de 2022, la MOE solicitó a la RNEC que generara un espacio de formación en el que participaran las organizaciones políticas, los medios de comunicación y la MOE para que se conociera cómo sería la entrega de tarjetones a la ciudadanía, y la forma en que se evitarían los riesgos identificados. Esta petición no fue atendida, por lo que no existieron espacios de discusión o diálogo con las organizaciones políticas y la observación electoral para definir el modo de entrega de los tarjetones.

No obstante, la RNEC hizo públicas las directrices que los jurados de votación aplicarían en torno a la distribución de los tarjetones. Como resultado de las mismas, en la mayoría de los municipios y territorios en los que se llevaba el proceso electoral, las personas votantes debían escoger hasta 2 tarjetas electorales de 5 disponibles y podían solicitar 1 de las 3 dispuestas para las consultas interpartidistas. Por su parte, en los municipios CITREP además de elegir las 2 tarjetas electorales de Cámara y Senado de las 5 disponibles, recibirían directamente 1 para las CITREP, y podrían solicitar la correspondiente a las consultas interpartidistas.

De esta forma, a partir de la decisión de la RNEC de modificar las tarjetas electorales, el procedimiento de entrega y recepción de las mismas se modificó sustantivamente, pues supuso que, contrario a lo que había ocurrido tradicionalmente en Colombia (y en general en el mundo), los jurados no entregarán directamente las tarjetas a los electores, sino que estos últimos debían saber por qué circunscripción querían votar, para entonces ser ellos quienes precisaran a los jurados, qué tarjetas querían recibir.

Así, el nuevo diseño y disposición de las tarjetas electorales requería de una difusión, pedagogía y capacitación muy amplias, precisamente por el cambio referido. Máxime, considerando que las reglas para la entrega de las tarjetas a Congreso, a las CITREP, y las de las consultas interpartidistas eran sustantivamente distintas, pues mientras en las primeras eran los jurados quienes ofrecían las distintas tarjetas, en las segundas, las debían entregar obligatoriamente, y en las terceras, eran las personas electoras las que las tenían que solicitar.

En el **capítulo dieciséis**, se aborda lo relativo a las **Irregularidades electorales - PILAS CON EL VOTO**. Para el período de elecciones legislativas del 2022, la MOE puso a disposición de la ciudadanía el sistema de reporte de irregularidades electorales Pilas con el Voto, a través de dos canales de recepción de reportes: la plataforma web <https://www.pilasconelvoto.com/> y la línea de WhatsApp 3152661969. A través de este sistema se recibió información directa y en tiempo real de los y las colombianas, siendo procesada, sistematizada y remitida con la plataforma URIEL del Ministerio del Interior, para que fueran asignados a las autoridades estatales competentes para el desarrollo de investigaciones disciplinarias, electorales o penales según correspondiera.

Al respecto, en un primer momento se da cuenta del número de reportes sobre el proceso de elecciones legislativas que se recibieron en el periodo comprendido entre el 13 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022, así como las categorías generales a partir de las cuales los mismos se clasificaron. Se precisa también que las categorías que contaron con más reportes fueron irregularidades por parte de las autoridades electorales (que incluye conductas tanto de funcionarios del CNE y la RNEC, como de los jurados de votación), seguida por irregularidades en el voto libre (que hace referencia a conductas o acciones que tienden a impedir la realización libre del derecho al voto, ya sea a través de amenazas, ofrecimiento de dádivas o entrega de dinero), irregularidades en el conteo de votos o escrutinios (relativo a problemáticas que se presentan en estos procesos, una vez cerradas las urnas, involucrando tanto a jurados de votación, como a comisiones escrutadoras y funcionarios de la RNEC), y las irregularidades en la función pública (que se refiere a conductas o intervenciones realizadas por los servidores públicos, con el propósito de favorecer a un determinado candidato o campaña política).

Posteriormente, se incluye un análisis en términos de la distribución de los reportes por departamento, del que se desprende que, como regla general, la mayor cantidad de irregularidades se presentó en los lugares con mayor concentración poblacional. No obstante, destacan dos casos, que rompen de manera notoria ese patrón: el alto número de irregularidades en el departamento del Tolima, que pese a ser el departamento 14 en población, es el cuarto con más casos, y el de Atlántico, que siendo el quinto departamento del país en población, está superado por el mencionado Tolima, colombianos en el exterior, Santander, Risaralda, Nariño y Cauca.

Tras esto se referencia que el tipo de reportes que se recibieron varió de manera considerable en el tiempo, pues los mismos responden a los momentos y procesos específicos dentro del calendario electoral, presentando diferencias en el tipo de conductas y los departamentos con mayor número de casos. Por ello, como parte de nuestro análisis y para extraer la información más pertinente y pormenorizada, se realizaron 3 cortes para identificar de mejor manera las tendencias en los reportes.

De los reportes recibidos destaca lo siguiente:

- Por lo que hace a las irregularidades por parte de las autoridades electorales, la gran mayoría de los reportes corresponden a actuaciones de los jurados de votación. Las situaciones que se presentaron con más frecuencia fueron el incumplimiento de reglas electorales por parte de jurados de votación, el uso de celulares en el puesto, y la falta de firma de certificados o tarjetones, que debieron ser corregidas ante la solicitud de los votantes.
- Los problemas con el censo electoral están muy relacionados con dos temas fundamentales. Primero, con las dificultades que surgieron a partir del proceso de cambio de puesto de votación e inscripción de cédulas por medios virtuales que, por fallos en la plataforma, los medios del

envío de mensajes, y el proceso de identificación biométrica, resultaron en que muchas personas pensaran que habían quedado inscritas, pero finalmente no aparecieran en el registro de votantes del puesto en que querían sufragar. El segundo tema, frente al cual aún no se tiene una explicación oficial, es que muchos votantes que habían ejercido su derecho al voto en un puesto de votación durante varios procesos electorales no aparecían inscritos para las elecciones legislativas, lo que impidió a muchas personas la participación en el proceso democrático. La tercera situación más frecuente en esta categoría tiene que ver con la entrega no solicitada del tarjetón de una consulta, o de alguna circunscripción que no fue la que solicitó el votante.

- Las irregularidades en el voto libre en su mayoría consistieron en tres conductas: corrupción al sufragante, que corresponde a la compra de votos con sumas de dinero, o usando algún otro tipo de dádivas; constreñimiento al sufragante, que en buena parte tiene que ver con la negativa de jurados de votación a entregar alguna de las tarjetas electorales, o presiones de parte de otros actores para que una persona votara en cierto sentido, o se abstuviera de votar. La tercera situación más frecuente tuvo que ver con el voto fraudulento, que en su mayoría correspondió a casos de suplantación, por votantes que se acercaron a su puesto y encontraron que ya aparecía como si hubieran ejercido su derecho al sufragio.
- Las irregularidades en el conteo de votos y escrutinios correspondieron en su mayoría a casos de posibles alteraciones de resultados, y estuvieron fuertemente ligados al ejercicio de control ciudadano sobre los formularios E-14, y la identificación de inconsistencias y errores en la suma de votos. En ese mismo sentido, también hay muchos ciudadanos y ciudadanas que reportaron haber votado por partido o candidatura específica, sin que se vieran reflejados en los totales de los formularios E-14.

Por su parte, en el **capítulo diecisiete**, se aborda lo relativo al **Desarrollo del día electoral** en el que se da cuenta en primer lugar del **despliegue de la observación electoral** realizada por la MOE el 13 de marzo pasado, con su equipo en 34 regionales ubicadas en 31 de 32 departamentos de Colombia, con un cubrimiento de 448 municipios equivalente 77,9% del censo electoral. Del mismo se destaca que a un 97% de nuestro equipo de observación se les permitió el ingreso a los puestos de votación, precisando los departamentos en los que se presentaron las respectivas dificultades.

Posteriormente, se da cuenta de los **resultados de la observación en los puestos de votación**. Considerando que esta se lleva a cabo en dos momentos durante el día de la elección, mediante el diligenciamiento de dos formularios de preguntas técnicamente diseñados para la apertura y cierre del proceso, se destacan los hallazgos siguientes.

Por lo que hace a los formularios de apertura:

- En un 22% de las mesas observadas se identificó que, no se encontraban presentes los 6 jurados establecidos en la norma.
- En un 6% de las mesas observadas se identificaron jurados de votación portando algún distintivo de campaña.

- Al momento de la instalación de las mesas de votación se pudo observar que, en un 26% de las mesas no se encontraban presentes personas testigos electorales, situación que contrastó con la presencia observada al momento del cierre.
- En el 25% de los puestos de votación observados no se identificó la existencia de mesas de justicia.
- En un 77% de los puestos de votación donde se hizo presencia no se instalaron máquinas de identificación biométrica; en aquellos puestos donde sí se instalaron, un 56% de las personas no pudo pasar el proceso de identificación, así mismo, en un 58%, las maquinas no reconocieron las huellas dactilares.
- En un 15% de las mesas observadas se acercaron personas a votar que no estaban en el censo electoral.

En cuanto a los formularios de cierre:

- En un 31% de las mesas observadas se cerró la votación después de las 4 de la tarde.
- Al momento del cierre de las votaciones, se identificó presencia de personas testigos electorales en un 90% de las mesas observadas.
- Antes de proceder a la apertura de la urna, se pudo observar que en un 26% de las mesas observadas, no se leyó en voz alta el número total de votantes de la mesa registradas en el formulario E-11.
- En un 15% de las mesas observadas fue necesario realizar el procedimiento de nivelación de mesa; sin embargo, en un 63% de estas, no se escogieron los votos al azar, mientras que, en un 49%, esos votos no fueron destruidos como lo indica la ley.
- Los y las testigos electorales presentes en las mesas observadas solicitaron recuento físico de votos en un 27%, de estos en un 51% el procedimiento de recuento no se llevó a cabo, y en un 53%, las y los jurados de votación no dejaron constancia de la solicitud de recuento en el formulario E-14.
- En un 98% de las mesas observadas, se identificó que las y los jurados de votación siguieron el procedimiento (sumar, verificar, anotar) para asentar los resultados de la votación en el formulario E-14.
- En un 23% de las mesas observadas, los formularios E-14 quedaron con tachaduras o enmendaduras, aunado a que en un 22% de las mesas observadas se tuvo la percepción de que, las y los jurados de votación no conocían el procedimiento de conteo de los votos.
- Se presentaron recursos o reclamaciones para recuento de votos, por parte de testigos electorales en un 12% de las mesas observadas, de estas, un 70% no se adjuntó en el sobre dirigido a los claveros.

- En un 17% de las mesas observadas no se entregó copia física o digital del formulario E-14 a las personas testigos electorales.

Tras esto, se incluye un análisis de las **principales irregularidades** que fueron reportadas a la MOE el día de la jornada electoral, a través de su sistema de Pilas con el Voto. Al respecto, se precisa que, a nivel territorial, el 70% de los reportes se concentraron en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Tolima, Cundinamarca, Santander, Risaralda y Nariño.

En relación con las principales irregularidades reportadas, la mayoría se relacionan con irregularidades por parte de las autoridades electorales, seguidas por las relacionadas con publicidad y medios de comunicación, el voto libre, en el conteo de votos / escrutinios, y en la inscripción de cédulas.

A lo largo del día electoral la MOE generó tres cortes para revisar el comportamiento de irregularidades electorales presentadas ese domingo de elecciones. En el primero, a las 10:00 am, pudo evidenciarse que el inicio de la jornada fue marcado por las dificultades en la infraestructura tecnológica de la RNEC, particularmente, fallas en su página web y el aplicativo Infovotantes, sumado a los cambios en algunos puestos de votación. También se reportaron obstáculos para el ingreso de observadores y testigos a los puestos de votación y retrasos en el inicio de las votaciones en distintos municipios dadas las condiciones climáticas.

En el segundo corte, comprendido entre las 11:00 am y las 3:30 pm, persistió la confusión ciudadana sobre los puestos de votación que les fueron asignados, presentándose así problemas con el censo electoral. De otra parte, los partidos políticos reportaron que en diferentes territorios no se había hecho entrega de los tarjetones de las circunscripciones especiales (afro e indígena); situación similar ocurrió con las tarjetas electorales CITREP que no se entregaron junto a los tarjetones a congreso ordinario. Sumado a ello, durante el día electoral varios ciudadanos reportaron el envío de publicidad política a sus celulares por parte de distintas candidaturas pese a la prohibición de difundir material publicitario.

Finalmente, en el tercer corte, a las 8:00 pm, la jornada electoral terminó con el reporte frecuente de las siguientes irregularidades: los jurados de votación entregaban el tarjetón de una de las consultas y ocultaban el material de las restantes, o presionaban a los votantes para que recibieran uno de los tarjetones publicidad de partidos políticos en lugares aledaños a los puestos de votación; entrega directa de sumas de dinero a votantes; también se presentaron casos en las mesas en los que un votante depositó su tarjetón sin presentar su cédula de ciudadanía, votó en más de una ocasión, o se suplantó a una persona. Es de resaltar que los reportes de inconsistencias en los resultados registrados del E-14 aumentaron después del día electoral.

Luego de esto, en el capítulo se analizan los **resultados de la observación con los enfoques diferenciales** propuestos. En primer lugar, se analiza el enfoque de **mujeres**. Respecto del mismo, se da cuenta de algunas acciones de mejora propuestas por la MOE al Protocolo de Participación Política de las Mujeres aprobado por el CNE al través de la Resolución 8947 del 2021, en cuanto al fortalecimiento del canal de recepción de denuncias y un procedimiento administrativo sancionatorio específico, claro y orientado a garantizar el acceso efectivo a la justicia electoral de las mujeres. A pesar de que la MOE formuló distintas solicitudes respecto al mismo, específicamente para conocer el trabajo desarrollado por los Tribunales de Garantías Electorales en esta materia, las denuncias sobre violencia contra la mujer en política (VCMP) que fueron recibidas, el trámite brindado a las mismas y las acciones realizadas para garantizar la financiación en la participación política de las mujeres (especialmente en las CITREP), a la fecha aún no se ha recibido respuesta.

En cuanto a la información recabada a través de los formularios de observación de la MOE el **día electoral**, en los que se incluyeron algunas preguntas para indagar por la paridad de género entre los distintos actores que participan y tienen autoridad en el puesto de votación, se identificó lo siguiente: i) los resultados sobre la conformación de los jurados muestran que si bien no hay paridad en el número de jurados mujeres y hombres, esta está cerca de alcanzarse; ii) el 64% de las mesas estuvieron presididas por mujeres, lo que significa que las mujeres ejercen roles de liderazgo en las mesas a pesar de que estas no estén conformadas de forma paritaria.; y iii) las mesas de justicia pueden mejorar la conformación paritaria de sus integrantes. Para ello, es necesario que las entidades que hacen presencia en la misma se coordinen para garantizar la paridad de género en los distintos puestos de votación.

Luego de ello, se analizan los **resultados electorales**, de los que se desprende que, sin considerar la curul prevista en el estatuto de la oposición, el 29.9% del total de curules del Senado de la República estarán ocupadas por mujeres. Al respecto, se compara la evolución del número de mujeres electas según la organización política, comparado las elecciones de 2018 y de 2022, incluyendo los cambios que se observaron entre el preconteo y los escrutinios.

Por lo que hace a la Cámara de Representantes, las mujeres obtuvieron 48 de las 166 curules de Cámara Territorial. De otra parte, 3 de las 16 curules de CITREP fueron obtenidas por mujeres, así como las 2 curules afrodescendientes y la única curul para colombianos en el exterior fueron ganadas por candidatas. El total de curules para mujeres en la Cámara de Representantes, sin considerar la curul prevista en el estatuto de la oposición, es de 54 de 181 (29,8%). Tras esto se analiza el número de mujeres electas por departamento y circunscripción a la Cámara de Representantes, destacando aquellas que tienen que cumplir con la cuota de género del 30% y los que no.

En cuanto al enfoque **trans**, se da cuenta que la observación al cumplimiento del Protocolo de Voto Trans consistió en dos momentos de observación: i) El primero es cuando la persona observadora Trans ejerce su derecho al voto, con el fin de poder ver su experiencia individual de votación; y ii) El segundo momento, es el monitoreo en los puestos de votación del ejercicio del derecho al voto por parte de otras personas trans, el conocimiento de las autoridades sobre el protocolo y el cumplimiento de las adecuaciones dispuestas en la Resolución 3480. Es decir, la persona observadora recogió sus impresiones al ver a otras personas trans votando en su municipio.

Por lo que hace al primer momento, del ejercicio de observación se obtuvieron los hallazgos siguientes:

- No se registró una negación al ingreso del puesto de votación, no obstante, sí se presentaron problemáticas específicas en cuanto al mismo.
- Se reportaron tres casos en los que había filas separadas por sexo/género y las personas Trans no se pudieron ubicar en la fila que deseaban.
- Se reportó que el 47% de los casos en los que se realizaron requisas por parte de la policía, ésta no fue practicada por un agente de su mismo género ni del género manifestado por ellas.
- Se reportaron cuatro casos en los que las personas juradas de votación se expresaron de manera discriminatoria o realizaron preguntas invasivas e impertinente. Asimismo, 15 casos en los que

otras autoridades expresaron algún comentario hacia personas trans que afectó su identidad y expresión de género.

- De las 9 personas trans que tuvieron que pasar por el proceso de identificación biométrica, a 7 no le coincidían los datos de su identificación ya modificada en sus documentos, con la información que presentaba el equipo de biometría, aunque ello no derivó en una negativa al ejercicio de su derecho al voto.

Respecto al segundo momento, se reportó lo siguiente:

- En un 66% de las mesas observadas no se identificaron piezas informativas sobre el Protocolo de Voto Trans.
- 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.
- El 60% de las personas delegadas de la RNEC consultadas manifestaron que sí habían recibido capacitación sobre el Protocolo. Por su parte, el 40% (52) indicó no tener conocimiento sobre esta reglamentación.
- En relación con las personas testigos electorales, el 56% manifestaron conocer el Protocolo.
- El 63% de las autoridades integrantes de las mesas de justicia indicó no tener conocimiento del Protocolo ni sobre el procedimiento para la recepción de quejas por su incumplimiento. Se destaca un caso registrado en el municipio de Envigado, en el que se reporta que integrantes de la mesa de justicia, comentaron que la discriminación contra las personas Trans no existía y que por ende no era necesario un procedimiento.
- Se reportaron 6 casos en los que se señaló que las autoridades a las que se les aproximaron las personas observadoras para indagar sobre la pedagogía del Protocolo Trans respondieron de forma hostil e incluso manifestaron que no querían dar esta información, afectando el ejercicio de observación.

Por lo que hace a la **observación con enfoque de discapacidad**, en primer lugar, se da cuenta de los protocolos y circulares emitidas por las distintas autoridades para eliminar las barreras electorales que enfrentan las personas con discapacidad en su ejercicio del derecho al voto. Al respecto, la MOE exalta el importante avance en materia de inclusión que significa la elaboración de este tipo de protocolos. No obstante, se desconoce si los lineamientos contenidos en los mismos fueron socializados al resto de ciudadanos y ciudadanas en su generalidad, destacando que esta difusión sería vital para que los votantes conozcan sus derechos, puedan identificar irregularidades que incumplan los parámetros de los protocolos, y realicen reportes oportunos a las autoridades correspondientes.

De la observación desarrollada por personas con discapacidad se desprende que si bien todas las personas observadoras desarrollaron su labor con normalidad, se identificaron diversas barreras u obstáculos que vale la pena destacar:

- Falta de condiciones adecuadas para el ingreso al puesto de votación de las personas con discapacidad física, debido a la existencia de posibles obstáculos o presencia de infraestructura inadecuada.
- Puestos de votación en los que la infraestructura y señalización no era adecuada y dificultaba la movilidad autónoma de las personas con discapacidad visual, principalmente por la falta de señalización y apoyos visuales en Braille o algún tipo de formato sonoro, que les hacía requerir la asistencia de otra persona para poder acceder a su mesa de votación.
- Ausencia de instructivos para el ejercicio del derecho al voto en formatos accesibles (lo que resulta particularmente preocupante por la complejidad del proceso electoral y los cambios en las tarjetas de votación).
- Cubículos que no permitían la movilidad de personas con discapacidad física, debido a problemas de diseño, la altura de la mesa y lo estrecho del espacio, que no permite la entrada de una silla de ruedas.

Al respecto se destaca que, desde la perspectiva del ejercicio de la observación, los resultados fueron muy positivos, y hay un interés de parte de 10 de las 11 personas que participaron en repetir el ejercicio en las elecciones presidenciales, y de parte de las organizaciones aliadas, de expandir el ejercicio y llevarlo a más personas y ciudades.

Como parte del ejercicio de observación ordinaria, se incluyeron en los formularios algunas preguntas que examinan situaciones de la jornada electoral que afectan a las personas con discapacidad, como el voto con acompañante o la existencia de material electoral accesible, barreras producto de problemas con la infraestructura de los puestos de votación, o su participación en el proceso electoral en roles importantes como el de jurados de votación.

Las respuestas al formulario dan cuenta de varios problemas importantes:

- Un tercio de los puestos de votación observados carecen de las condiciones de infraestructura necesarias para garantizar la movilidad autónoma de las personas con discapacidad física.
- Más de la mitad de los puestos de votación no tienen material que permita el ejercicio libre, autónomo e informado del derecho al voto, por parte de las personas con discapacidad.
- En el 38,5% de los puestos no había funcionarios dispuestos para dar información y prestar apoyo a las personas con discapacidad, lo que es particularmente grave ante la falta de señalización e infraestructura adecuada que permita su movilidad autónoma.
- En solo el 5,8% de los puestos se observaron jurados con discapacidad; sin embargo, esto es un avance positivo en la integración, reconocimiento de la capacidad y autonomía de las personas con discapacidad, a través del desarrollo de una función tan importante en el proceso electoral.
- En el 59,8% de los puestos se observó que al menos una persona utilizara la figura del voto asistido con acompañante.

- En la inmensa mayoría de los puestos observados (78,8%), no se presentaron problemas con el voto asistido.

Por lo que hace a las irregularidades reportadas en Pilas con el Voto, relacionadas con la situación de las personas con discapacidad, se da cuenta de la distribución departamental de las mismas, así como de diferentes situaciones en que se crean barreras para la participación de las personas con discapacidad en el proceso electoral, e incluyen: i) la falta de disponibilidad de tarjetones Braille, o una larga espera para recibirlos; ii) dificultades para ejercer el voto con acompañante; iii) infraestructura poco accesible en el puesto de votación; iv) indebida señalización, falta de instructivos y ausencia de funcionarios públicos que guiaran a las personas con discapacidad; v) falta de cubículos accesibles, y vi) un diseño inadecuado de los tarjetones Braille que dificulta el ejercicio del derecho al voto.

Si bien en la mayoría de estas situaciones se logró tomar correctivos y las personas afectadas efectivamente pudieron votar, es importante tener en cuenta que la inclusión de las personas con discapacidad y la garantía de sus derechos solo se materializa cuando pueden actuar de manera autónoma en la sociedad, y que el enfoque diferencial debe propender por la eliminación de barreras, no crear nuevas que se corrijan con procedimientos totalmente diferenciados.

Por último, las organizaciones aliadas nos reportaron un caso en que se le negó a una persona con discapacidad intelectual el derecho al voto, ya que los jurados consideraron que no tenía capacidad jurídica para decidir, así que no le permitieron sufragar. También nos mencionaron una situación en Medellín sobre el tarjetón Braille, donde los jurados de votación le dijeron a un votante que no había disponibilidad en ese puesto de votación, pero cuando amenazó con reportarlos ante las autoridades, hicieron la gestión para conseguirle los tarjetones.

Todas las fuentes de información consultadas muestran que, si bien se han promovido medidas incluyentes y se ha avanzado en varios campos, aún existen múltiples barreras que dificultan la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales. Las situaciones que mencionamos señalan con claridad que a muchas personas con discapacidad se les está imponiendo cargas desproporcionadas, tiempos de espera altos, o directamente se les está impidiendo ejercer su derecho al voto, y resaltan la importancia de hacer mucho más accesible la participación electoral.

Las condiciones generales de infraestructura de los puestos de votación, así como el material electoral producido, aunque han recibido la atención de las autoridades y sido objeto de intervención, aún presentan deficiencias importantes en muchos puestos de votación, que dificultan la participación de las personas con discapacidad.

Adicionalmente, se señala que es importante tener en cuenta que, en el caso de algunas discapacidades específicas, las principales barreras existen no el día de la votación, sino en el desarrollo de las campañas y en lo referente al acceso a información. Dicho asunto no se exploró en la elaboración de este informe, por lo que esta información es parcial y de ninguna manera representa todas las barreras y obstáculos que existen para la participación de las personas con discapacidad en el proceso electoral.

En el **capítulo veinte**, se aborda lo relativo a los **escrutinios**. En primer lugar, se da cuenta de las problemáticas surgidas con el proceso de **preconteo**, pues se evidenció una serie de inconsistencias en la transmisión de los datos electorales que conllevó a que 659.539 votos para la circunscripción nacional de Senado y 271.883 votos para la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes no fueran tenidos en cuenta en el preconteo. Inicialmente, se identificó la inconsistencia al hacer un análisis de

las mesas de votación en las cuales en el sistema de preconteo no se registró ningún voto por alguna organización política. Esto tenía como objetivo identificar comportamientos atípicos.

En consecuencia, se evidenció claramente la no inclusión de una parte de la votación de algunas organizaciones políticas en el procedimiento del preconteo, pese a que sí estaban asentadas en los respectivos formularios E-14 diligenciados por parte de los jurados de votación. Esta situación llevó a que el domingo 13 de marzo de 2022, la ciudadanía recibiera información incorrecta sobre los resultados electorales y a su vez se generara desconfianza por las correcciones que se han realizado durante el proceso de escrutinios y que han modificado sustancialmente lo informado en el preconteo. Al dar seguimiento al proceso de escrutinios, la MOE observó que muchas de estas inconsistencias fueron corregidas progresivamente en el escrutinio, pero se mantienen las dudas respecto a dónde se presentó el problema en la transmisión de datos de preconteo.

Por su parte, en el **capítulo diecinueve**, denominado **Comunicación** se da cuenta de las **campañas de comunicación** desarrolladas por la MOE. En primer lugar, se destaca la campaña denominada “**No es normal, no está bien**”, cuyo objetivo es sensibilizar (por medio de piezas gráficas y cuñas radiales) a la ciudadanía colombiana frente a las irregularidades y delitos electorales que se pueden presentar en el contexto de las elecciones nacionales 2022 y cómo, a través del portal www.pilasconelvoto.com, pueden hacer llegar sus reportes a la MOE, que posteriormente los remite a las autoridades pertinentes.

Por otra parte, se realizó una campaña integrada por **líderes de opinión** para que estos respaldaran y dieran a conocer a la ciudadanía la importancia del portal www.pilasconelvoto.com como una herramienta para la recepción de irregularidades y delitos electorales en el contexto de las elecciones nacionales 2022.

En tercer lugar se desarrolló la campaña **Master Class**, con el objetivo de realizar pedagogía frente a temas electorales de especial relevancia de cara a las elecciones legislativas del 13 de marzo de 2022: i) ¿qué se vota el 13 y cómo votar?; ii) irregularidades y delitos electorales; iii) financiación y publicidad en las campañas al Congreso; iv) participación política de las mujeres y población trans en la política colombiana; v) representación afro, indígena y raizal en la política colombiana; vi) tarjetones electorales, y vii) Curules de paz. Lo anterior, a partir de una batería de siete (7) transmisiones en vivo vía Facebook Live, cada una con una duración aproximada entre 20 y 40 minutos, en formato entrevista pregunta – respuesta.

Luego se incluye el **cubrimiento en medios durante el día D**, en el que se da cuenta de los impactos en medios de comunicación tradicionales y no tradicionales de la MOE. En particular, se detalla que el 13 de marzo de 2022 hubo un total de 336 noticias en las que la MOE es protagonista o citada, principalmente en portales digitales, seguidos por radio de alcance nacional, prensa escrita, y televisión nacional e internacional.

Por último, en el **capítulo veinte** se analiza el **Acceso a la información de todo el proceso electoral**. Ello, a partir de la premisa de que un flujo de información constante, abierto y transparente, desde las autoridades hacia la ciudadanía, es síntoma de una democracia saludable. Significa que los colombianos cuentan las herramientas necesarias para ejercer control sobre la adecuada labor de los servidores públicos y su apego a la Constitución y la Ley. En particular, en materia de elecciones, el acceso a la información no solo faculta a la ciudadanía para vigilar que todos los actores intervinientes se rijan por el ordenamiento jurídico, sino que reviste de confianza todo el proceso.

En este sentido, se señala que el acceso a la información pública se materializa como derecho cuando se cumplen ciertas condiciones legales. En otras palabras, no basta con que la información deje de ser secreta para configurar el derecho a su acceso, sino que debe publicarse y divulgarse siguiendo la regulación al pie de la letra. Esto implica que, como ordena la Ley 1712 de 2014, la información pública sea entregada a la ciudadanía con proactividad, celeridad y calidad.

Teniendo esos principios en cuenta, se pone de presente que la implementación de política de datos abiertos de la organización electoral no permitió una efectiva materialización del derecho constitucional de acceso a la información pública en el marco de los comicios. Prueba de ello es que cierta información necesaria en el marco de la observación no fue puesta a disposición de la ciudadanía de manera proactiva; es decir, habíase de elevar una petición para tener acceso a los datos de interés. Incluso, habiendo solicitado la información formalmente por escrito, en algunos casos nunca fue entregada o, en su defecto, se suministró de manera poco oportuna, incompleta, confusa o poco accesible. En este sentido, al final del apartado se incluye un análisis del cumplimiento de los principios de la información pública en las distintas etapas del proceso electoral.

1. Inscripción de cédulas

Desde el año 2015 la MOE ha realizado un monitoreo y análisis en tiempo real del comportamiento de la inscripción de cédulas en cada municipio del país, generando alertas tempranas sobre los lugares en los que los datos y los cálculos señalan un posible riesgo de fraude en inscripción de cédulas, es decir, el fenómeno conocido como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”. Con la trashumancia están relacionados otros delitos como el “tráfico de votos” (vender paquetes de votos a candidatos o campañas), la “corrupción al sufragante” (conocida como “compra de votos”) o el “constreñimiento al elector” (presionar o amenazar a la ciudadanía a cambio de su voto).

En desarrollo de dicho seguimiento al proceso de inscripción de cédulas, la MOE se permite hacer algunas consideraciones respecto a las actuaciones adelantadas por la RNEC.

1.1. Inscripción de cédulas de forma virtual

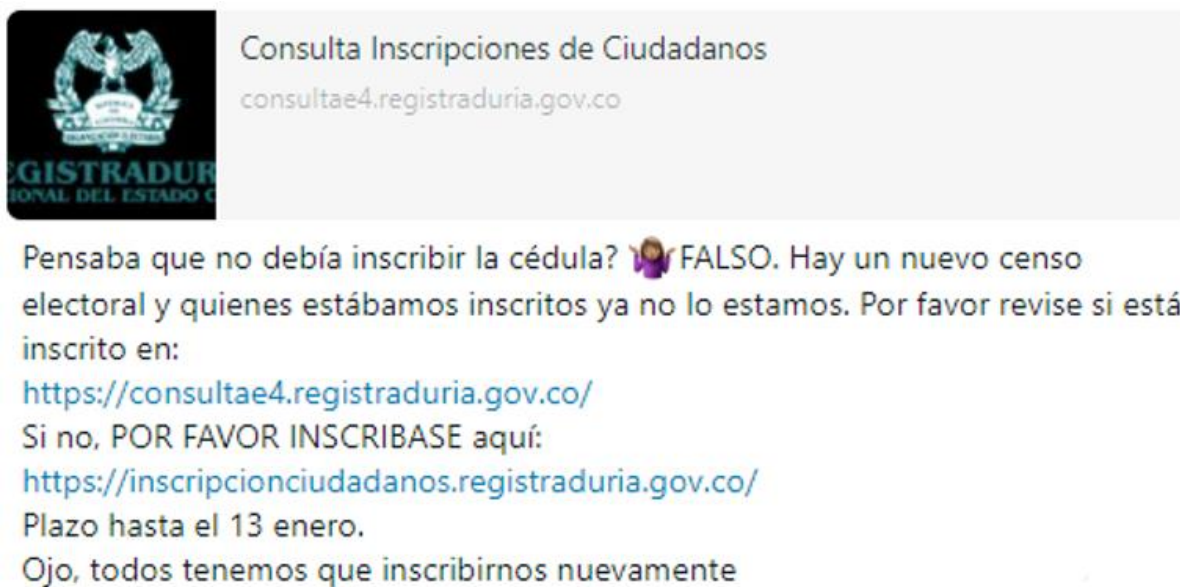
Por primera vez, la RNEC habilitó desde el 3 de noviembre del 2021 la inscripción virtual de cédulas a través un sitio web y un aplicativo de manera que las personas podían cambiar, hasta el 13 de enero de 2022, su puesto de votación sin tener que acudir a alguna sede de dicha entidad. De acuerdo con las cifras dadas a conocer por la RNEC, el 62% de las cédulas inscritas para las elecciones al Congreso de la República (1.622.102 inscripciones) fueron hechas mediante este mecanismo¹. Si bien este proceso facilitó la inscripción por parte de los ciudadanos, la MOE ha identificado algunas inconsistencias en las cifras presentadas por la RNEC. Específicamente, no se ha podido establecer el origen de los más de dos millones seiscientos mil cédulas inscritas, pues bajo las herramientas de consulta entregadas por la Registraduría, no se ha podido establecer dicha cifra.

En todo caso, la MOE observó algunos problemas y dificultades en esta modalidad de inscripción de cédulas.

¹ Recordando que ese 62% es usando la cifra de 2'611,750 que usó la Registraduría en su comunicado pero que aún no se refleja en los datos oficiales en su plataforma a corte del 14 de enero de 2022.

1.1.1. Confusión sobre los vínculos para consultar el lugar de votación y la inscripción de cédulas

Un primer problema estuvo asociado con la falta de claridad sobre los enlaces o vínculos dispuestos por la RNEC para consultar, en primer lugar, el lugar de votación actual (antes de la inscripción para el proceso electoral de 2022), y, en segundo lugar, para consultar el resultado del proceso de inscripción de cédulas. Esta situación generó una confusión en la ciudadanía que derivó en la difusión de mensajes erróneos sobre el proceso de inscripción de cédulas. El siguiente es un ejemplo de este tipo de mensajes:



La confusión se produjo porque el vínculo <https://wsp.registraduria.gov.co/censo/consultar/> permitía consultar el lugar de votación que las personas tenían para las Elecciones de Autoridades Locales 2019 (y donde pueden seguir votando si la persona no hizo cambios al puesto de votación) y el lugar de votación para las personas que sacaron su cédula por primera vez. Por lo tanto, en este enlace no estaban reflejados los cambios de puesto de votación que se habían hecho para el periodo electoral de 2022. Es decir, si una persona cambiaba su puesto de votación en 2021 antes del 13 de enero de 2022, en esta página aún no se veía reflejado el nuevo puesto de votación pues de acuerdo con la RNEC, sólo se vería reflejado después del 13 de febrero. En ninguna parte de la página web se informaba o aclaraba que en ese vínculo aún no estaban reflejados los cambios al puesto de votación para las elecciones de 2022 lo que confundió a las personas que ya habían inscrito su cédula después del marzo 13 del 2021.

Por otro lado, en la aplicación para celulares infovotantes, en el enlace <https://consultae4.registraduria.gov.co/>, se consultaban las inscripciones que se habían realizado para las elecciones al Congreso de 2022. De esta manera, si una persona no había hecho ningún cambio de puesto de votación, no aparecía en este enlace y eso llevaba a confundir a las personas pensando que no estaban inscritas en ningún puesto de votación. En otras palabras, en ese enlace solo aparecían las personas que habían cambiado su puesto de votación para este periodo electoral y debe aparecer el nuevo sitio de votación. Contrario al anterior enlace, en este sí se especificaba que era el sitio para revisar el comprobante de cambio de puesto de votación, sin embargo, era necesario una mayor claridad indicando a la ciudadanía que si no aparecía información alguna al ingresar su identificación era porque no había hecho cambios en el puesto de votación, señalando que el lugar para ejercer el derecho al voto seguía siendo el mismo del último proceso electoral. Esta claridad nunca fue realizada por la Registraduría.

1.1.2. Fallas en la plataforma web

Entre el 3 y el 7 de enero de 2022 la plataforma de inscripción de cédulas reportó fallas para formalizar los registros de inscripción. Específicamente el 4 de enero de 2022 esta situación fue permanente y en días posteriores se reportaron intermitencias en el servicio. De acuerdo con la RNEC, al cierre del proceso de inscripción de cédulas el 62% de las mismas se dieron por la plataforma web. Sin embargo, la MOE no encontró información ni tuvo conocimiento de cuántas inscripciones fueron validadas, cuántas fueron repetidas o cuántas terminaron realmente el proceso debido a las fallas generadas. En declaraciones públicas, la RNEC estimó que alrededor de 300.000 ciudadanos no hicieron su validación facial para confirmar su inscripción. Sin embargo, esta cifra contrasta con la dada por la entidad en una respuesta a una solicitud de información (Radicado RDE-DCE 2327 del 3 de marzo de 2022), según la cual, 821.074 ciudadanos no pudieron completar el proceso de inscripción de su cédula de ciudadanía.

1.1.3. Problemas con la validación facial

Debido a las fallas presentadas durante la primera semana de enero de 2021, la RNEC desmontó la validación facial obligatoria que hacía parte del proceso de inscripción de cédulas, requiriéndola posteriormente. Para tal fin, la persona que había realizado el proceso debía ingresar a un enlace que era enviado por la RNEC al correo electrónico que había sido registrado. Como lo informó la RNEC “para el proceso de verificación biométrica, recibirás un correo electrónico o un mensaje de texto durante los próximos días. Recuerda realizar el procedimiento desde un dispositivo móvil con cámara”.

Sin embargo, este proceso también presentó fallas ya que la notificación para la validación facial no siempre llegó a tiempo o de manera automática fue recibida como correo spam. Asimismo, la MOE notó una falta de pedagogía y publicidad respecto a la validación posterior, considerando además que en el correo se advertía que “el plazo máximo para realizar este proceso es de 2 días calendario” después de recibirlo. En ese caso, si no se validaba oportunamente “la inscripción no es válida” y el ciudadano debía votar en el último sitio en donde previamente estaba inscrito.

Por lo anterior, la RNEC amplió los plazos para la realización de la validación facial. El 22 de enero de 2022, la RNEC comunicó que “si inscribió virtualmente su cédula entre el 4 y el 13 de enero para las elecciones de Congreso de la República de 2022, y no completó la validación facial a través de su dispositivo móvil, puede acudir a la Registraduría del municipio o localidad al que se inscribió en Colombia para realizar este proceso hasta el 28 de enero a las 4 p.m.”.

A pesar de lo anterior, para acceder a la validación facial se debía utilizar “un dispositivo móvil con cámara”, siendo imposible hacer el proceso desde un computador de mesa o portátil. Igualmente, se presentaron dificultades respecto a: i) la optimización de la plataforma web para todo tipo de celular; ii) la accesibilidad (caracteres en tamaño reducido); y, iii) la disponibilidad de los servidores de la plataforma web.

1.2. Transparencia y acceso a la información

Para las elecciones al Congreso de la República de 2022, el proceso de inscripción de cédulas se realizó sobre una plataforma de interfaz liviana desarrollada por la RNEC que no permitía la creación de usuarios de acceso de consulta que son los que habitualmente han sido proporcionados a la MOE desde la elección de autoridades locales de 2015 para el seguimiento al proceso de inscripción de cédulas. Sólo hasta el 27 de diciembre de 2021, cuando se dio acceso a una plataforma distinta, la MOE pudo observar cada puesto de votación con el total de inscritos, aunque no fue posible consultar determinada información que siempre había sido compartida anteriormente, como por ejemplo la desagregación por sexo. Por otra parte, esta nueva plataforma no tiene la posibilidad de descargar toda la información de

todos los puestos de votación del país para su análisis, lo que lleva a que se deba consultar la información municipio por municipio.

Aunque desde abril de 2021 se establecieron comunicaciones periódicas con la RNEC con el fin de obtener la información del proceso de inscripción de cédulas de manera oportuna, el tiempo de respuesta en los meses de octubre y noviembre fue mayor y no permitió que la MOE elaborara y presentara sus respectivos informes en estos meses. A continuación, se señala la información que no se pudo obtener de forma oportuna, sencilla y completa por parte de la RNEC, a pesar de que sí se tuvo acceso a ella² en procesos electorales anteriores, desde el 2015, con excepción de la información sobre el puesto de origen:

- Información de inscripción de cédulas desagregado por rural y urbano: se presentaron dificultades para el análisis con un alcance sub municipal del proceso de inscripción de cédulas, pues la información proporcionada se encontraba agregada a nivel municipal. Si bien la información desagregada se le solicitó a la RNEC desde el 14 de septiembre del 2021, esta no fue compartida (sólo se entregó la información del total municipal y por sexo), sino hasta el 27 de diciembre de 2021 (en que con la nueva plataforma a la que se tuvo acceso, fue posible obtener la información a nivel de puesto de votación). Por ello, desde el 13 de marzo hasta el 27 de diciembre de 2021, al solo poder identificar el número de inscripciones totales en el municipio, no fue posible distinguir si las inscripciones se estaban dando en las cabeceras municipales y/o en los puestos rurales de votación.
- La desagregación de inscripciones en puestos de votación rurales y urbanos era clave para analizar el proceso de inscripción de cédulas en el contexto de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP), considerando que solo las personas en puestos de votación rurales eran las habilitadas para participar en esta elección. Información oportuna habría permitido identificar acciones específicas que se debían adelantar para garantizar el acceso efectivo al ejercicio al sufragio a los habitantes en estas regiones del país.
- Información desagregada por puesto de votación: si bien esta información se solicitó desde septiembre 14 del 2021, la información desagregada por puestos de votación solo fue compartida con la MOE hasta el 27 de diciembre de 2021, fecha en la que se le dio acceso a la plataforma de inscripción de cédulas. Sin embargo, no es posible descargar la base datos completa para todos los puestos de votación en un formato procesable y sin tener que bajar los datos municipio por municipio, lo que supone dificultades excesivas en el análisis de la información.
- Información sobre puesto de origen: en las peticiones de información presentadas por la MOE a la RNEC se solicitó la información sobre el puesto de origen de las personas que inscribieron su cédula. Esta información es clave para poder identificar posibles anomalías, a partir del análisis del puesto de votación de origen desde donde los ciudadanos tenían anteriormente sus cédulas inscritas. Anomalías tales como personas inscribiéndose al mismo puesto de votación viniendo desde un mismo puesto o la inscripción de personas en un puesto de votación viniendo de municipios lejanos. Sin embargo, no fue posible acceder a dicha información ni por solicitud expresa ante la RNEC, ni por el aplicativo de consulta facilitado a la MOE.

² Salvo por lo que hace a la información obtenida por vía web (o aplicativos), al tratarse de una innovación de este proceso electoral.

- Información desagregada según inscripción presencial y por vía aplicativo: la RNEC sólo ha dado a conocer en sus comunicados la proporción total nacional según el método de inscripción presencial o por vía web (o aplicativos). Aunque la información precisa se solicitó en reiteradas ocasiones a la RNEC, hasta la fecha no se ha obtenido respuesta sobre este particular.
- Discrepancias en el número de cédulas inscritas: el 14 de enero de 2022, la RNEC emitió un comunicado titulado “Más de 2 611 000 ciudadanos inscribieron su cédula para votar en las elecciones de Congreso de la República del 2022”. No obstante, al comparar el número de cédulas inscritas a la fecha, con los datos internos de la misma entidad, por medio de la plataforma, se encontró un total de 2’475,135 inscripciones de cédulas para las elecciones al Congreso de la República. Por lo tanto, hay un posible “desfase” de al menos 106.127 inscritos. Según la plataforma web, al 14 de enero del 2022 se habían inscrito 2.475.135 cédulas, al 24 de enero del 2022 unas 2.505.623 cédulas y al 31 de enero del 2022 un total de 2.545.108 cédulas. Lo anterior impidió hacer un análisis de las inscripciones de cédulas con la información actualizada.

1.3. Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información con corte del 13 de marzo de 2021 al 13 de enero de 2022

Para desarrollar el análisis de las inscripciones de cédulas, la MOE, gracias a la información suministrada por la RNEC, calcula la **tasa de inscripción de cédulas** a partir la cantidad de inscritos de cada municipio del país sobre su población (según la proyección del DANE según el censo 2018)³, multiplicada por mil.

$$\text{Tasa de inscripción de cédulas} = \frac{\text{Ciudadanos inscritos (RNEC)}}{\text{Población total adulta municipio (DANE)}} \times 1000$$

Es decir, la tasa nos señala cuántos colombianos han cambiado su lugar de votación por cada mil habitantes. Por ejemplo, una tasa de 10 indica que, por cada mil habitantes en un municipio, 10 de ellos inscribieron su cédula para votar (es decir, cambiaron su puesto de votación). Es importante aclarar que estas inscripciones no incluyen a las personas que han inscrito su cédula por primera vez, ya que los ciudadanos que expiden su cédula por primera vez son inscritos automáticamente al censo electoral, en un puesto de votación cercano a su lugar de residencia reportado en la tramitación del documento. La tasa de inscripción de cédulas permite entender cuántos ciudadanos se han cambiado a los puestos de votación del municipio por cada mil habitantes, lo que hace comparables los datos de todo el país, a pesar de las grandes diferencias demográficas entre municipios.

Más allá de lo anterior, es de destacar que el análisis estadístico de las tasas de inscripción de cédulas, comparando todos los municipios y puestos de votación del país, es útil para detectar tanto casos de posible trashumancia, como regiones que requieren de una atención especial por parte de la

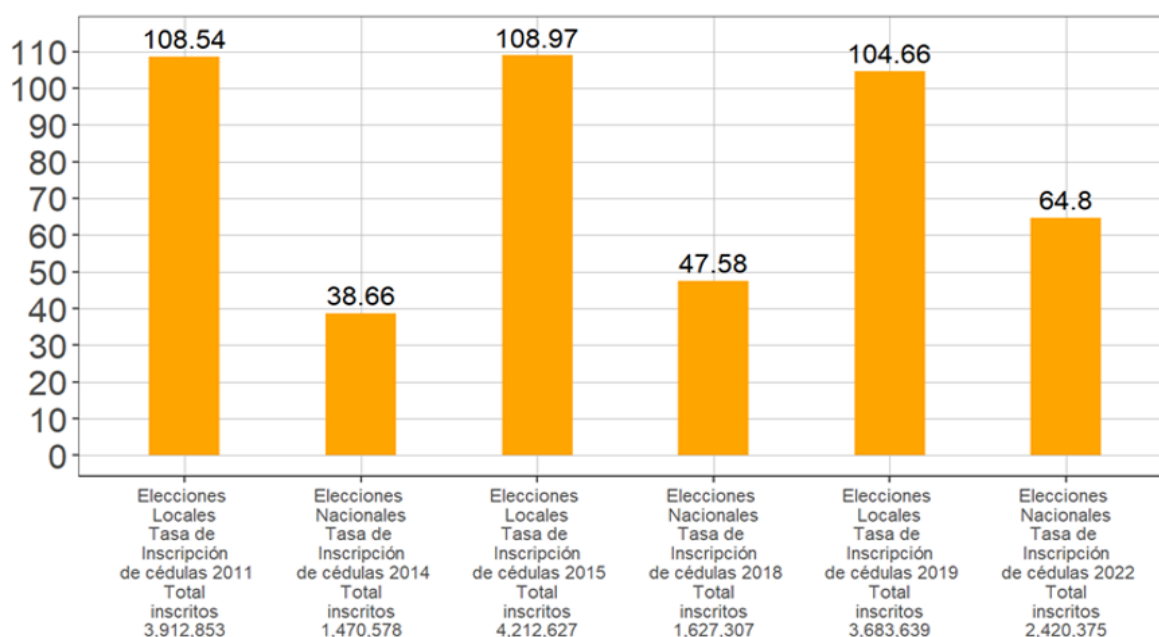
³ Se usa la población proyectada y no el censo electoral dado que las proyecciones de población del DANE no están tan afectadas por las inscripciones de cédulas, y las entradas y salidas de militares, policías y presos. Además, la población proyectada está al mismo año de las inscripciones de cédulas mientras que el censo electoral tendría que ser de años anteriores. Sin embargo, en las tablas posteriores se presenta la tasa sobre el último censo electoral y el análisis no cambia de gran manera.

organización electoral. No obstante, se debe señalar que si bien los niveles atípicos de las inscripciones de cédulas en un municipio ya sean extremadamente bajos como extremadamente altos, generan alertas sobre factores externos que pueden estar afectando este proceso, no necesariamente implican que algún delito electoral pueda estar ocurriendo. Por ello, desde la MOE alertamos sobre la situación de estos municipios y es labor de las autoridades electorales y entes de control analizar caso por caso e identificar si algún fraude electoral está ocurriendo.

De esta forma, un nivel atípico y demasiado alto de la tasa de inscripción de cédulas puede sugerir que alguna irregularidad puede estar ocurriendo en un municipio, ya que el motivo para inscribir la cédula debería ser el cambio de residencia, y la mayoría de los municipios no presentan cambios poblacionales tan fuertes (movilidad desde otros municipios) ni grandes cambios de residencia dentro de los municipios que implique tantos traslados a otros puestos de votación. En algunos municipios es tan atípico el número de inscritos por cada mil habitantes que es incluso más de 10 veces la tasa nacional. Por lo tanto, la tasa de inscripción de cédulas es un buen indicativo del riesgo de que los ciudadanos sean incitados a inscribirse irregularmente en lugares donde no residen, con el fin de controlar el sentido de su voto.

Las consideraciones que se presentan a continuación fueron elaboradas con base en las cifras obtenidas al 14 de enero del 2022 (día siguiente al cierre de inscripción de cédulas para las elecciones al Congreso)⁴. Como se aprecia en la Gráfica 1, en unas elecciones nacionales, históricamente, la tasa al final del periodo de inscripción llegaba a ser de cerca de 52.2 ciudadanos por cada mil habitantes (en elecciones de autoridades locales es mucho más alta, pues históricamente ha rondado los 107 inscritos por cada mil habitantes). Sin embargo, para este año el contexto político y social, además de la facilidad para inscribir las cédulas de manera virtual, llevó a que la tasa de inscripción para las elecciones de marzo de 2022 se incrementara respecto a años anteriores.

Gráfica 1. Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2011 - 2022



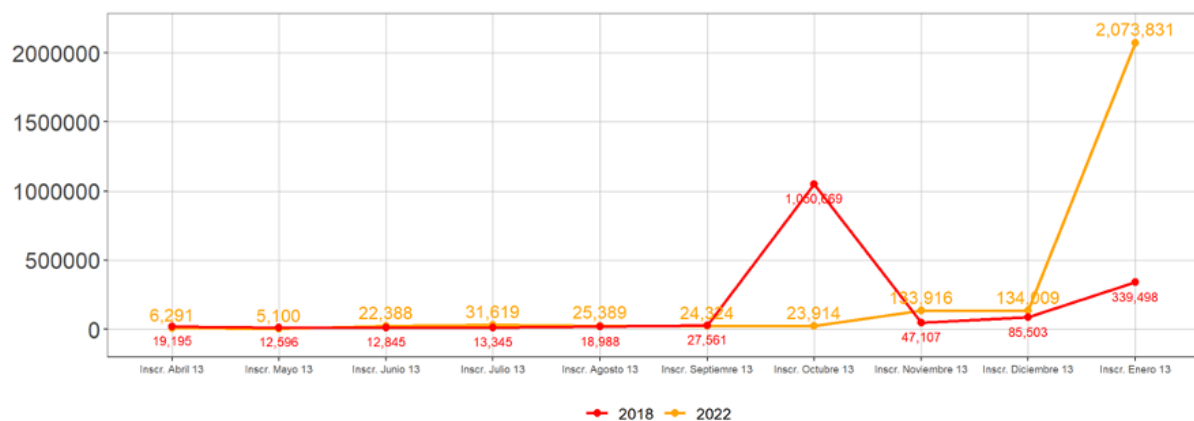
Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

⁴ Es importante aclarar que sólo se hace referencia a la inscripción de cédulas para las elecciones del Congreso de la República, a pesar de su concomitancia con el proceso de inscripción de cédulas para la elección de Presidencia de la República.

Durante el periodo comprendido entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de enero de 2022, un total de 2.420.375 personas en el país (sin contar las 54.658 personas en los consulados en el exterior) cambiaron su puesto de votación. Dado que la población adulta proyectada por el DANE en el 2022 es de 36.759.634 personas, la tasa de inscripciones es de 64.8 por cada mil habitantes a nivel nacional. Este número de inscripciones es un 32.8% mayor en comparación con los inscritos durante las elecciones de 2018, en el que 1.627.307 ciudadanos cambiaron su puesto de votación⁵. Se destaca que, durante los meses de junio, julio y agosto, y en los últimos dos meses, diciembre y particularmente enero, los registros de inscritos fueron mayores, en contraste con el 2018.

La Gráfica 2 muestra la evolución de la inscripción de cédulas desde el 13 de marzo y compara los datos con los de las inscripciones de cédulas de las elecciones al Congreso de 2018. La baja inscripción al inicio del proceso en los primeros meses del año, y el ascenso a partir de mayo-junio puede ser consecuencia del paro nacional ocurrido desde abril 28 del presente año, y de los llamados a la ciudadanía a apropiarse del proceso electoral. El ascenso en la inscripción de cédulas continuó durante el mes de julio; durante los meses de agosto, septiembre y octubre hubo un leve descenso en la inscripción de cédulas. El pico en el mes de octubre de 2018 se debe a las inscripciones que se hicieron en el puesto de votación durante ese año y que para las elecciones de 2022 no se hizo. Sin embargo, la gran diferencia, respecto a 2018, está en el número de inscritos durante el último mes de inscripciones. Entre el 13 de diciembre de 2021 y el 13 de enero de 2022, ya estaba habilitada la inscripción virtual y ello pudo haber llevado a ese incremento en ese último mes.

Gráfica 2. Evolución tasa de inscripción de cédulas mes a mes. 13 marzo de 2017 y 2021 a 13 de enero de 2018 y 2022.



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

A **nivel departamental**, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como el Norte de Santander, la mayor tasa a nivel nacional con 138 inscritos por cada mil habitantes (más de 2.1 veces la tasa del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra el departamento de Guaviare, con una tasa de 113 inscritos por cada mil habitantes, lo que significa que es 1.72 veces la tasa nacional. La tabla 1 muestra las tasas de inscripción de todos los departamentos del país al presente corte.

Tabla 1. Tasa de Inscripción de cédulas por cada mil habitantes a nivel departamental

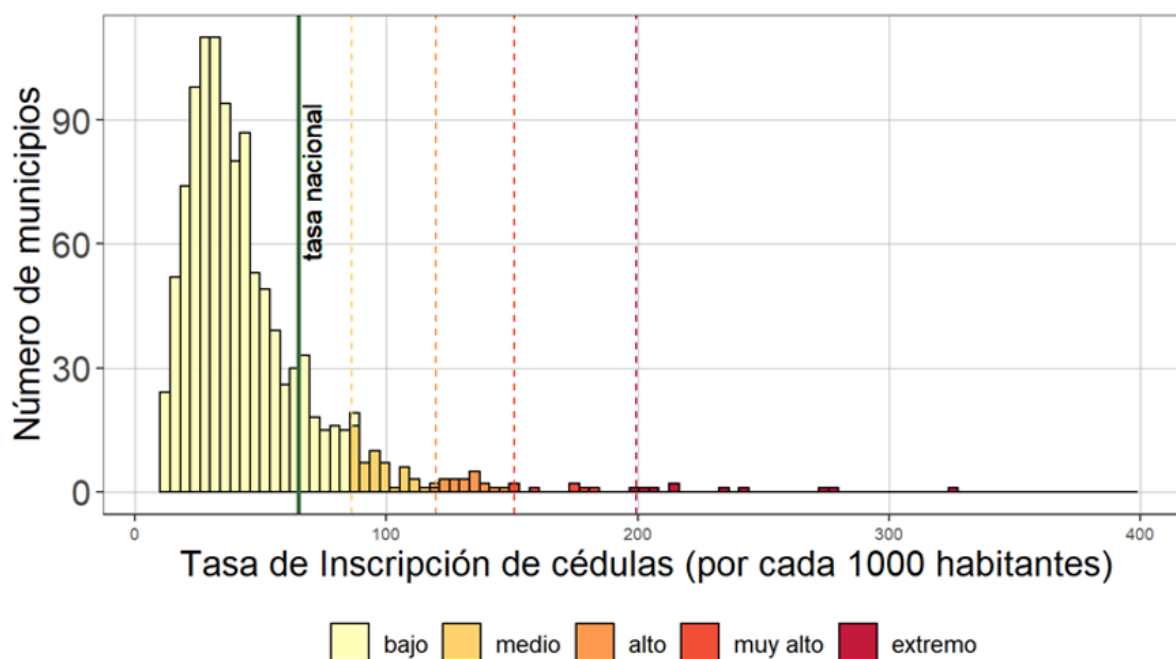
⁵ Con una proyección poblacional del DANE de 2018.

#	Departamento	Proyección de Población Adulta	Inscritos Totales (al 13 de enero de 2022)	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Norte de Santander	1,160,114	108,931	136.87
2	Guaviare	57,156	119,653	109.91
3	Valle del Cauca	3,350,132	59,572	83.03
4	Bogotá D.C.	6,147,583	83,988	81.54
5	Guainía	28,663	23,954	80.70
6	Risaralda	747,757	42,723	70.34
7	Meta	760,192	1,234	69.09
8	Cundinamarca	2,542,644	16,061	65.20
9	Antioquia	5,173,444	12,329	64.45
10	Santander	1,717,102	63,494	63.44
11	Atlántico	1,984,097	3,255	60.31
12	Tolima	994,792	13,138	59.88
13	Bolívar	1,529,516	43,955	54.91
14	Quindío	444,156	40,548	53.93
15	Caldas	795,142	54,966	53.73
16	Casanare	300,884	49,315	53.38
17	Vaupés	24,497	33,616	50.37
18	Córdoba	1,273,691	2,035	49.85
19	Putumayo	248,859	14,316	49.54
20	Vichada	66,327	1,814	49.08
21	Caquetá	273,111	36,525	48.10
22	Boyacá	914,374	7,013	48.07
23	Nariño	1,181,688	17,615	46.51
24	Cesar	879,903	19,195	46.08
25	Cauca	1,079,801	108,931	45.67
26	Huila	777,637	119,653	43.23
27	Amazonas	47,969	59,572	42.42
28	Chocó	342,315	83,988	41.82
29	San Andrés	47,991	23,954	37.80
30	Magdalena	976,548	42,723	37.40
31	Arauca	200,882	1,234	34.91
32	Sucre	668,026	16,061	28.73
33	La Guajira	614,274	12,329	28.68
Total		37,351,267	2,420,375	64.8

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

En cuanto al análisis municipal, en la Gráfica 3 se muestra la distribución de la tasa de inscripción por cada mil habitantes para cada uno de los 1121 municipios del país⁶. La gráfica muestra que existe una gran dispersión de la tasa de inscripción con algunos municipios con tasas superiores incluso a los 200 por cada mil habitantes mientras la gran mayoría tienen tasas alrededor de 45.9⁷, recordando que la tasa nacional es de 64.8 por cada mil habitantes.

Gráfica 3. Distribución de la tasa de inscripción de cédulas municipal 2022



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

A nivel municipal, es necesario destacar un primer grupo de 11 municipios, que tienen la tasa de inscripción más alta de todo el país, y están muy alejados de la tasa nacional, por lo que su inscripción de cédulas resulta atípica. Estos municipios tienen tasas de inscripción de cédulas 7 veces superior a la tasa nacional⁸. Estos se pueden observar en la Tabla 2.

Tabla 2. Municipios con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 13 de enero de 2022

⁶ Colombia tiene 1101 municipios más el Distrito Capital, la isla de San Andrés y 18 corregimientos departamentales en la Amazonía (Guainía, Vaupés y Amazonas). Para fines prácticos se habla de 1121 municipios.

⁷ 6.3 es el promedio de todos los municipios, que se calcula dándole el mismo peso a todos los municipios sin tener en cuenta su población.

⁸ Por la distribución asimétrica y no normal de las tasas de inscripciones se usa el método de diagrama de caja ajustado de Hubert, M. y Vandervieren, E. (2008) para calcular estos valores extremos.

#	Municipio	Departamento	Población adulta (proyección DANE)	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	La Guadalupe	Guainía	139	65	467.63
2	Tarapacá	Amazonas	2,084	682	327.26
3	Puerto Gaitán	Meta	26,208	7,250	276.63
4	Nariño	Nariño	3,342	921	275.58
5	Puerto Santander	Norte de Santander	6,119	1,477	241.38
6	Arenal	Bolívar	5,038	1,177	233.62
7	La Jagua del Pilar	La Guajira	2,543	546	214.71
8	Yavaraté	Vaupés	482	103	213.69
9	Sabaneta	Antioquia	74,351	15,369	206.71
10	Cúcuta	Norte de Santander	572,192	116,150	202.99
11	Briceño	Antioquia	5,357	1,068	199.37

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

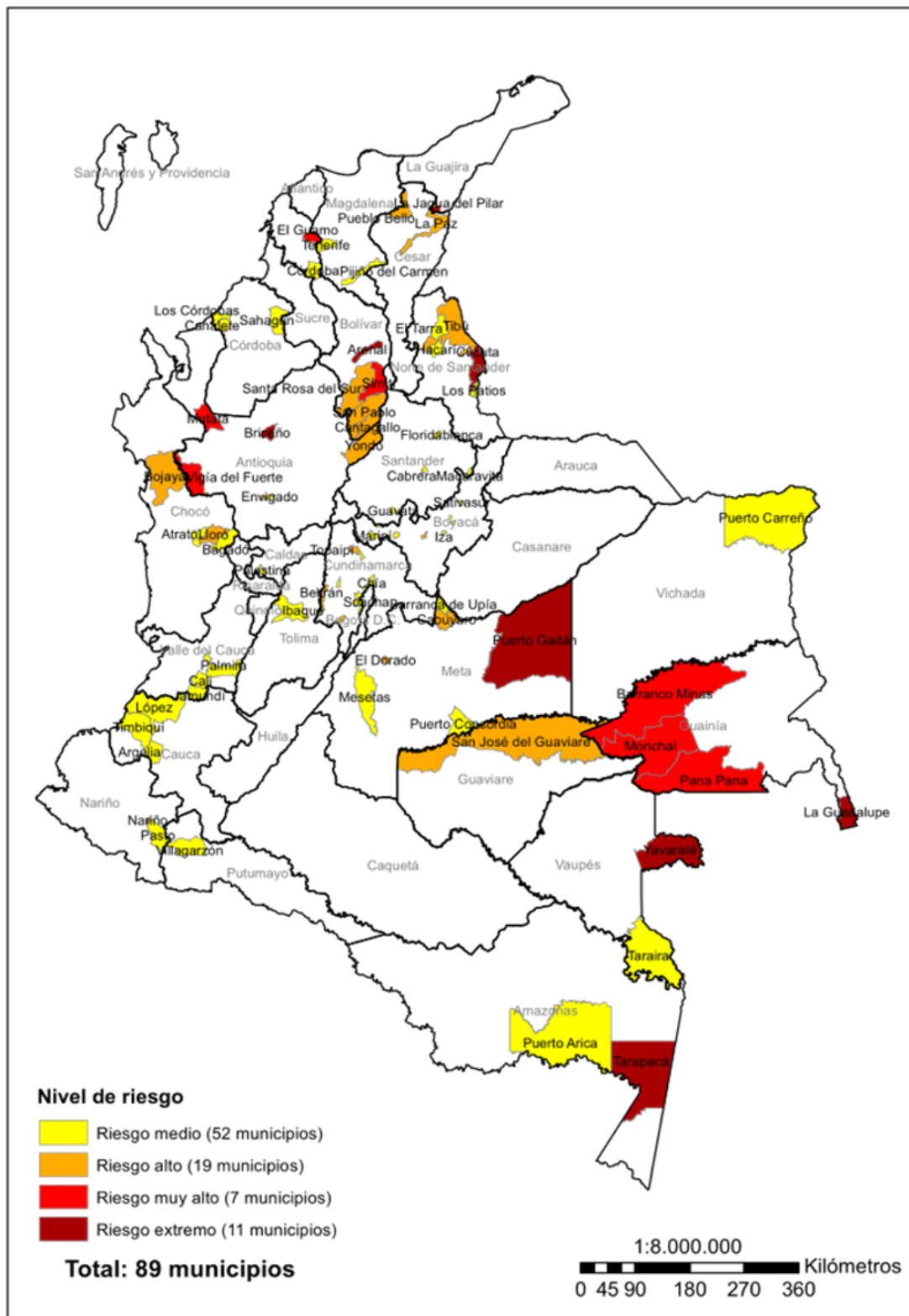
Dentro de los municipios destacados anteriormente, es necesario llamar la atención sobre los casos de Puerto Gaitán (Meta), Puerto Santander (Norte de Santander), La Jagua del Pilar (La Guajira), Yavaraté (Guainía) y Cúcuta (Norte de Santander), pues no es la primera vez que son resaltados por la MOE en sus análisis de inscripción de cédulas, ya que, para los procesos electorales previos, tanto de Elecciones Nacionales como de Autoridades Locales, han sido alertados por su alta inscripción.

Cabe resaltar que sobre el caso del departamento del Meta la actividad económica asociada a la extracción de minerales y combustibles atrae a población de otros municipios, razón por la cual se mantienen estas altas tasas de inscripciones. En este sentido es necesario que las autoridades electorales y administrativas de la región realicen las investigaciones necesarias para garantizar que estas movilizaciones por razones económicas no sean aprovechadas con fines electorales. También muchos de los municipios destacados pertenecen a los departamentos del Guainía, Amazonas y Vaupés que tienen muy baja población y, por ende, el número de inscritos llega en algunos casos incluso a la mitad de la población adulta. Esta alta inscripción resulta atípica, ya que no resulta común que sea tan alto el porcentaje de personas que cambien su puesto de votación.

Ahora bien, en cuanto a los demás municipios, es necesario destacar que en total 89 municipios tienen algún nivel de riesgo en su inscripción de cédulas por su nivel de atipicidad en el proceso de inscripción de cédulas, tal y como se puede apreciar en el Mapa 1. En riesgo extremo están los municipios con tasas de inscripción por encima de 199 (más de 3 veces la tasa nacional), en riesgo muy alto por encima de 150 (más de 2.3 veces la tasa nacional), en riesgo alto por encima de 119 (más de 1.8 veces la tasa nacional) y en riesgo medio con tasas por encima de 86 (más de 1.3 veces la tasa nacional)⁹.

⁹ Estos cortes se calculan con base en la distribución de tasas usando el método de diagrama de caja ajustado de Hubert, M. y Vandervieren, E. (2008).

Mapa 1. Municipios con tasa de inscripción de cédulas superior al promedio nacional



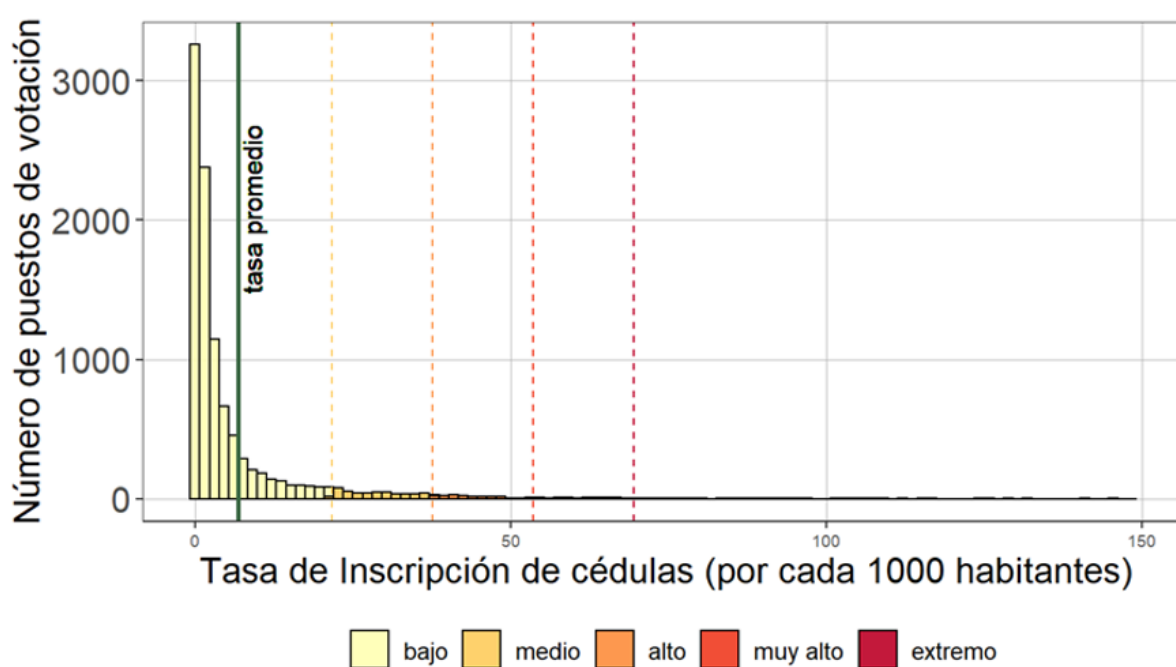
Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

1.4. Inscripción de cédulas por puesto de votación

En esta sección se analiza el número de inscripciones de cédulas por cada puesto de votación del país. La Gráfica 4 muestra la distribución de la tasa de inscripción por puesto que se calcula con la misma fórmula que a nivel municipal, es decir, dividiendo el número de inscritos en cada puesto de votación sobre la población del municipio en donde está ubicado el puesto. A diferencia del cálculo a nivel municipal, en este cálculo se desagrega la población entre urbana y rural, por lo que, si un puesto está en zona rural, la tasa se calcula con el número de habitantes en zonas rurales de ese municipio.

El promedio de la tasa de inscritos de todos los puestos de votación del país es de 6.9 pero en la Gráfica 4 es posible observar cómo la tasa de algunos puestos de votación supera incluso los 100 por cada mil habitantes. Por lo tanto, desde la MOE alertamos sobre estas tasas atípicas y altas de inscripción para que las autoridades revisaran si se debía a algún tipo de irregularidad electoral o simplemente fue otro factor el que llevó a tan altos número de inscritos en esos puestos de votación.

Gráfica 4. Distribución de la tasa de inscripción de cédulas por puesto de votación



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

La Tabla 3 muestra los 21 puestos de votación con mayores tasas de inscripción de cédulas. Es importante aclarar que las altas tasas de inscripción en muchos de estos puestos no necesariamente derivan de posibles irregularidades electorales. Algunos pueden ser puestos nuevos (como lo señala la columna en la tabla 3) que por su buena ubicación conllevó a que mucha gente se registrara allí, también puestos rurales donde mucha gente de zonas urbanas se inscribe por falta de cercanía de algún puesto urbano, o lugares donde ha habido gran movilidad urbana dentro del municipio. Sin embargo, en esta tabla se señalan por el número tan alto de inscritos que puede resultar atípico en comparación con la población que habita en esos municipios según el DANE. Por otra parte, es de destacar que varios de los puestos de votación incluidos en la tabla se encuentran en los municipios que se habían alertado en la sección anterior por su alto nivel de inscritos. Estos incluyen el puesto de La Guadalupe, Tarapacá, Arenal, San Pablo y Nariño.

Tabla 3. Puestos de votación con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 13 de enero de 2022

#	Puesto	Municipio	Zona	Puesto Nuevo	Censo Electoral 2019	Población adulta del municipio (proyección DANE)	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	I.e. Fundación Pies Descalzos	Barranquilla, ATL	Rural	No	13,100	421	1,078	2,560.57
2	I.E. Distrital Juan Mina	Barranquilla, ATL	Rural	No	5,512	421	347	824.23
3	Corregimiento Departamental	La Guadalupe, GUA	Urbano	No	204	139	65	467.63
4	Corregimiento Departamental	Tarapacá, AMA	Urbano	No	1,407	2,084	682	327.26
5	Puesto Cabecera Municipal	Puerto Santander, NSA	Urbano	No	17,126	6,119	1,477	241.38
6	Carnizala	Arenal, BOL	Rural	No	218	2,072	498	240.35
7	Santo Domingo	San Pablo, BOL	Rural	No	439	3,677	795	216.21
8	Puesto Cabecera Municipal	Nariño, NAR	Urbano	No	4,264	3,342	675	201.97
9	Vereda San Benito	Santa Rosa del Sur, BOL	Rural	Si	0	9,136	1,713	187.50
10	Corregimiento Departamental	Morichal, GUA	Urbano	No	199	473	83	175.48
11	El Socorro	San Pablo, BOL	Rural	No	122	3,677	638	173.51
12	La Guajirita	Becerril, CES	Rural	No	293	3,300	549	166.36
13	Puesto Cabecera Municipal	La Jagua del Pilar, LAG	Urbano	No	2,850	2,543	417	163.98
14	Robles	El Guamo, BOL	Rural	No	1,410	3,053	479	156.89
15	Nueva Granada (Bellavista)	El Tarra, NSA	Rural	No	266	6,980	1,085	155.44
16	El Plan	La Jagua del Pilar, LAG	Rural	No	427	860	129	150.00
17	Corregimiento Departamental	Pana Pana, GUA	Urbano	No	255	992	144	145.16
18	Puesto Cabecera Municipal	Guataquí, CUN	Urbano	No	2,351	2,283	322	141.04
19	Puesto Cabecera Municipal	Chivatá, BOY	Urbano	No	2,695	1,879	249	132.52
20	I.E.R. Puerto Umbría	Villagarzón, PUT	Rural	No	1,315	6,224	801	128.70

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

1.5. Inscripción de cédulas en las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz

Entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de enero de 2022, en los municipios que pertenecen a las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP) se inscribieron un total de 104.417 personas para votar en los puestos rurales, lo que significa una tasa de inscripción de cédulas de 57.6 por cada mil habitantes. La tasa de inscripción de cédulas en los municipios CITREP es 2.1 veces la tasa del resto de municipios en zonas rurales que es de 27.4 por cada mil habitantes. Además, la creación de 170 puestos nuevos de votación en zonas rurales pudo también haber facilitado la inscripción de cédulas. En estos puestos rurales nuevos se inscribieron un total de 10.095 personas, es decir, el 9.7% del total de inscripciones en los puestos rurales de los municipios CITREP.

En 4.356 puestos rurales de todo el país se inscribieron 264.023 cédulas de las cuales el 39.5% (104.417) son de los 453 puestos de votación rurales de los municipios CITREP. Por lo tanto, el número de inscritos en puestos rurales de dichos municipios es muy alto en comparación con el resto del país. Estos territorios han tenido históricamente bajas tasas

Sin embargo, tal como se observa en la Tabla 4, en 14 municipios CITREP sí presentaron tasas de inscripciones de cédulas atípicas y muy por encima de la tasa de inscripciones de 27.4 en los puestos rurales de todo el país. La Tabla 4 muestra aquellos territorios CITREP con tasas de inscripción de cédulas atípicas y muy altas. Dentro de estos municipios se destacan los municipios de San Pablo y Arenal con tasas de inscripciones de 20.9 y 18.5 veces la tasa de inscripción de cédulas nacional en puestos rurales (solo 58 de las 3.938 personas se inscribieron en puestos nuevos de estos dos municipios), respectivamente.

Tabla 4. Municipios CITREP con inscripciones de cédulas atípicas

#	Municipio	Departamento	CITREP	Inscritos totales	Población adulta en zona rural (proyección DANE)	Tasa de inscripciones rurales sobre población rural	Tasa de inscripciones urbanas sobre población urbana para comparar	Riesgo
1	San Pablo	Bolívar	13	2,109	3,677	573.57	24.0	extremo
2	Arenal	Bolívar	13	1,054	2,072	508.69	41.5	extremo
3	San José del Guaviare	Guaviare	7	2,861	9,676	295.68	82.7	muy alto
4	Santa Rosa del Sur	Bolívar	13	2,645	9,136	289.51	22.5	muy alto
5	Briceño	Antioquia	3	948	3,339	283.92	59.5	muy alto
6	La Paz	Cesar	12	1,469	5,559	264.26	65.5	alto
7	Simití	Bolívar	13	2,181	8,449	258.14	33.3	alto
8	El Guamo	Bolívar	8	788	3,053	258.11	57.4	alto
9	El Carmen de Bolívar	Bolívar	8	3,190	13,216	241.37	24.9	alto
10	Agustín Codazzi	Cesar	12	1,864	8,930	208.73	35.4	medio
11	Mutatá	Antioquia	16	974	4,764	204.45	105.8	medio
12	El Tarra	Norte de Santander	4	1,368	6,980	195.99	24.8	medio
13	Fonseca	La Guajira	12	648	3,394	190.93	23.7	medio
14	Becerril	Cesar	12	624	3,300	189.09	27.2	medio

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

2. Contratación del proceso electoral sin control ciudadano

La Misión de Observación Electoral también puso su atención sobre los procesos de contratación de bienes y servicios electorales de cara a los comicios a celebrarse en 2022. Ello pues una adecuada y oportuna logística en el marco de las elecciones, más allá de ser un asunto técnico o administrativo, tiene como propósitos: garantizar que todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer su derecho al voto sin ningún tipo de obstáculo y generar credibilidad y confianza en los resultados electorales. Por ello, la planeación de los procesos electorales inicia con un año de anterioridad a partir de la expedición del calendario, en el cual se precisan los momentos claves que requieren de alguna intervención logística o administrativa de acuerdo con los plazos legales establecidos.

En relación con lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC, como institución que se encarga de la preparación y logística de cada una de las etapas de los procesos electorales, acude a procesos de tercerización a través de modalidades de contratación con privados para suplir diversas necesidades. Como entidad contratante, la RNEC está obligada a ceñir sus procesos contractuales a los principios estipulados en el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993), entre estos la

transparencia, la economía y la responsabilidad. Estos principios se privilegian en presencia de prácticas tendientes a la libre competencia.

Por lo anterior, en su análisis la MOE revisó, en particular, el nivel de competencia con que la RNEC adelantó la selección de los contratistas responsables de proveer los elementos informáticos y logísticos para la celebración de las elecciones legislativas y presidenciales de 2022. De este ejercicio, surge el Segundo Informe Electoral - Caracterización de la Contratación de la RNEC 2011 - 2021, publicado en noviembre de 2021¹⁰.

La caracterización de la contratación con ocasión de las elecciones se realizó a partir de cuatro de los parámetros de competencia sugeridos por la Agencia de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente en su Guía de Competencia: esquema de contratación, modalidad de selección, cuantía y número de veces en el que se repiten los contratistas.

El comportamiento de estas variables nos permitiría tener una noción de qué tantas condiciones estaban dadas para garantizar la libre concurrencia de oferentes en el marco de la contratación de carácter electoral dirigida por la RNEC. Esquemas de contratación bajo soluciones integrales, modalidades de selección diferentes a la licitación, alzas injustificadas en los precios o repetición sistemática de los contratistas, serían indicadores de bajos niveles de competencia, y viceversa.

El análisis frente a los esquemas de contratación adoptados por la RNEC nos arrojó la primera alarma sobre el nivel de competencia. Todo parece apuntar a que, elección tras elección, la entidad ha optado por agrupar los mismos bienes y servicios en cada vez menos contratos, lo cual se traduce en objetos más amplios y, por tanto, más inasequibles para la mayoría de los potenciales oferentes que no están en condiciones de proveer cadenas de valor completas. El ejemplo más claro es la contratación inédita de una solución integral logística, tecnológica e informática (a través de la Selección Abreviada 06 de 2021) por un valor de \$ 1.239.918.339.645, adjudicada al único proponente y dentro de la que se englobaron la gran mayoría de componentes necesarios para celebrar las contiendas electorales de 2022, cuando en otras oportunidades se adquirieron los mismos bienes y servicios mediante varias ofertas parciales. En dicho contrato se incluyeron los servicios siguientes:

COMPONENTE ELECTORAL	VALOR CONTRATADO
INSCRIPCIÓN DE CIUDADANOS	\$ 76.756.170.549
INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS	\$ 8.325.694.242
JURADOS DE VOTACIÓN	\$ 14.432.633.342
KIT ELECTORAL	\$ 330.555.572.176
VALIDACIÓN BIOMÉTRICA	\$ 229.875.520.000

¹⁰ El informe puede ser consultado en el siguiente vínculo: <https://www.moe.org.co/ii-informe-electoral-elecciones-congreso-y-presidencia-2022-caracterizacion-de-la-contratacion-de-la-rnec-2011-2021/>

INFOVOTANTES	\$ 14.727.971.739
TESTIGOS Y CONTROL DE PUESTOS	\$ 13.006.632.509
PRECONTEO	\$ 140.435.115.000
ESCRUTINIOS	\$ 148.687.802.660
DIGITALIZACIÓN E-14	\$ 194.321.235.000
SEGURIDAD INFORMÁTICA Y RED DE COMUNICACIONES	\$ 68.793.992.428
TOTAL	\$1.239.918.339.645

Otro hallazgo resultante del análisis es que el segundo parámetro de baja competencia fijado por Colombia Compra Eficiente, el uso sistemático de modalidades de selección de contratistas excepcionales, se cumple para los contratos de apoyo electoral de la última década. Y es que ninguno de los contratistas registrados en nuestra base fue seleccionado por medio de licitación pública, que debería ser la regla según lo estipulado en la Ley 80 de 1993 para fomentar la competencia. Por el contrario, la mayoría de contratistas han sido seleccionados por Selección Abreviada, bajo la causal de Defensa y Seguridad Nacional, y el restante, por Contratación Directa, bajo la causal de Urgencia Manifiesta, con implicaciones tan perjudiciales para la competencia como los cortos tiempos de la convocatoria y la omisión de audiencias públicas de adjudicación, en el primer caso, y la discrecionalidad, en el segundo. Solo veamos la Selección Abreviada 06 de 2021, cuyo plazo para presentar una oferta para proveer bienes y servicios por más de un billón de pesos fue de apenas 15 días calendario, entre la publicación de pliegos de condiciones definitivos y el cierre de la convocatoria.

El informe dejó asimismo constancia de la preocupación sobre un aumento sostenido de los costos reales por elector en los que ha incurrido la RNEC para la organización de los comicios legislativos y presidenciales, sobre todo cuando no está claro -pues no se incluye en las justificaciones correspondientes- si esto se debe a alguna especie de poder de mercado en lo electoral o, efectivamente, a mejoras en los procesos logísticos, tecnológicos e informáticos. Lo cierto es que, más allá del aumento necesario de los precios, vía inflación, y del censo electoral, vía crecimiento poblacional, el incremento del costo para las elecciones de Congreso y Presidencia 2022 fue de 41%, sin una explicación detallada de por medio que permitiera, indudablemente, no atribuir el hecho a un nivel de competencia limitado a pocos oferentes. Tengamos en cuenta que los precios de los contratos se han determinado, en el caso de la RNEC, pidiendo cotizaciones a posibles oferentes, que resultan ser siempre los mismos.

El último banderín rojo que se advierte alrededor de la competencia en los procesos de contratación de bienes y servicios electorales es la repetición de los mismos proveedores elección tras elección. Que sean usualmente los mismos grupos empresariales —Thomas Greg & Sons Limited (Guernsey), Carvajal Tecnología y Servicios, y Prosegur de Colombia—, bajo distintas Uniones Temporales (UT)¹¹,

¹¹ Para el caso de las elecciones de 2022, la UT DISPROEL.

los únicos proponentes, y a los cuales le sea adjudicada recurrentemente la ejecución de las elecciones, levanta ciertos interrogantes sobre posibles barreras de entrada a los concursos públicos convocados por la RNEC: ¿se están exigiendo condiciones o requisitos habilitantes desproporcionados o desajustados a las condiciones del mercado, de tal forma que se limite la libre concurrencia de competidores y se configuren ventajas para ciertos proponentes?

Es preciso aclarar que lo recogido en el informe es coincidente con lo que empresas interesadas en el proceso de Selección Abreviada 06 de 2021 —Servientrega S.A., Internexa S.A y Cadena S.A.— manifestaron en vano a la entidad contratante como parte de las observaciones a los pliegos de condiciones. Allí se refirieron a la gran barrera que representaba para ellos a la hora de participar la contratación mediante esquemas de solución integral; pero también, sin que ello tuviese efecto alguno sobre la postura de la RNEC, hicieron énfasis en que los cortos tiempos contemplados por una modalidad de selección de contratistas estaba en su contra y beneficiaba directamente al contratista tradicional en material electoral. Tampoco dejaron pasar las ventajas que supondría eliminar todas las talanqueras en el camino hacia la libre concurrencia de oferentes y que fueron desestimadas por la entidad contratante: menores precios y mayor calidad en la provisión de los bienes y servicios contratados.

Ante todo este panorama de desconfianza reflejado en el informe respecto al nivel de competencia a propósito de la contratación de la RNEC, y con ánimo de revertir la situación, la MOE ha propuesto se tomen las siguientes medidas de cara a los próximos procesos electorales:

- Estructurar en ofertas parciales la contratación de los bienes y servicios electorales para los que no se necesite mayor coordinación. Por ejemplo, separar la provisión del kit electoral de la prestación de los servicios tecnológicos en diferentes procesos de contratación.
- Optar por la licitación pública como método de selección de los contratistas que prestarán los bienes y servicios electorales, de tal forma que, comparadas con las que se han brindado por medio de la contratación directa y la selección abreviada, haya mayores garantías de competencia para todos los potenciales oferentes de dichos elementos.
- Realizar un estudio integral de los costos asociados a la celebración de las elecciones y rendir públicamente un informe sobre el tema, que sirva como referente para futuras cotizaciones en el marco de los procesos de contratación adelantados por la RNEC.
- Rectificar con una junta de expertos los requisitos habilitantes y específicos que se considerarán en la evaluación de los proponentes, de tal forma que, sin perjuicio de la excelencia esperada de los productos, se garantice una buena relación precio-calidad y una concurrencia más amplia de proponentes para la provisión del material electoral.

3. Contratación desinformada y por fuera de lo requerido judicialmente

La incorporación de tecnologías en las elecciones requiere de altos niveles de transparencia, al suponer la introducción de elementos que no permiten una verificación directa e inmediata de distintas etapas de los procesos electorales. La premisa anterior adquiere una relevancia particular tratándose de los “software de escrutinios”, debido a que son las herramientas empleadas para la consolidación de los

votos y, finalmente, la declaración de resultados de una elección. Por esta razón, y a fin de generar confianza en su desarrollo e implementación, las autoridades encargadas de su incorporación deben garantizar que los diferentes actores en contienda, la sociedad civil y la ciudadanía en general cuenten con la información necesaria para su comprensión y conozcan los mecanismos empleados para proteger su integridad.

Relacionado con esto, se les debe facilitar el acceso oportuno tanto a los documentos en los que se estructuran estas soluciones tecnológicas, como a los resultados de las auditorías externas e internas que les fueron practicadas. Adicionalmente, se les debe brindar la posibilidad de auditar cada una de las fases y de hacer una observación independiente a las mismas, así como garantizar su presencia en los simulacros que se lleven a cabo para probar su adecuado funcionamiento. Así, en general resulta indispensable facilitarles la presentación de observaciones y recomendaciones y obtener respuestas sobre las mismas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la MOE elaboró un informe denominado “Análisis de la contratación, implementación y garantías de acceso a la información en los software de escrutinios. Elecciones Congreso y Presidencia 2022 – Colombia” con el propósito de dar a conocer los avances en materia de contratación de los software de escrutinios, especialmente a partir de lo resuelto por el Consejo de Estado desde el 2018, que indicó a la organización electoral que “la Sala considera de suma importancia que se adopten las medidas necesarias para que, en los procesos subsiguientes que se adelanten en todo orden, la Organización Electoral cuente con toda la infraestructura propia, completa y necesaria”, refiriéndose al “software de escrutinios propio y soporte técnico especializado que vigile y controle el aplicativo a utilizar”. Preciso que el mismo debiera permitir “una completa trazabilidad desde el escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección”.

Es por ello que, luego de una revisión y análisis del proceso de adjudicación de estos software, y de las medidas adoptadas para garantizar la transparencia, tanto en su desarrollo e implementación, como en la posibilidad de realizar auditorías en torno al mismo, desde la MOE se destacaron los siguientes elementos:

- **El proceso de contratación del software de escrutinio que será de propiedad del Estado se realizó tardíamente (a menos de dos meses y medio de las elecciones a Congreso) y de manera exprés**, sin el tiempo necesario para que las organizaciones políticas y sociedad civil tuvieran la oportunidad de presentar recomendaciones. Esto derivó no solo en una barrera que pudo limitar la participación y afectar la libre competencia y competencia en su adjudicación, sino también en un enorme retroceso en cuanto a la participación de las organizaciones políticas y de observación electoral en la revisión de los procesos de contratación, en comparación con elecciones anteriores.
- **El modelo adoptado por la RNEC supuso separar el desarrollo de los escrutinios en dos contratos que se concentran en etapas distintas del proceso de escrutinio:** (i) mientras uno se hace cargo del procesamiento de información de los escrutinios a nivel territorial (zonal, local, municipal y distrital) y es de propiedad de privados, el otro (ii) que se hace cargo de lo que es el escrutinio en manos del Consejo Nacional Electoral, será de propiedad del Estado.

Lo anterior no solo es contrario a lo resuelto por el Consejo de Estado, sino que desde la MOE se advirtió de las posibles dificultades para garantizar tanto la trazabilidad de la información, como la auditoría de los sistemas de manera integral, en particular, ante la

ausencia de información pública por parte de la RNEC en torno a los mecanismos que fueron empleados para este propósito.

- Finalmente, en cuanto a las medidas de vigilancia y supervisión previa sobre los software de escrutinios, **las organizaciones políticas no pudieron realizar un ejercicio de auditoría de estos, acorde a los estándares internacionales, pues no contaron con los plazos, términos y accesos requeridos para ello.**

Al respecto, de acuerdo con la información que se tiene, estas únicamente pudieron participar en las pruebas y simulacros a las herramientas tecnológicas que la RNEC previó. Lo anterior, en detrimento de las garantías con las que debieran contar los sistemas empleados para ejercicios tan delicados como los escrutinios de los resultados electorales.

3.1. Proceso de contratación del software de escrutinios que será de propiedad del Estado.

El 27 de octubre de 2021, la RNEC inició el proceso de Selección Abreviada 011 de 2021 para contratar el software de Escrutinios General de propiedad del Estado y que sería utilizado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) para las elecciones de Congreso y Presidencia de 2022. A pesar de haber recibido observaciones al proyecto de Pliego de Condiciones por parte de WIMBU SAS e INDRA COLOMBIA SAS, el 19 de noviembre de 2021 a través de la Resolución No. 13568 la RNEC declaró desierto el proceso, toda vez que no se recibieron ofertas por parte de los interesados.

Derivado de haber declarado desierto el proceso de contratación, el 03 de diciembre de 2021 el señor registrador Alexander Vega anunció que la RNEC garantizaría el software propio de escrutinios a través de la cooperación internacional, pues ese mismo día firmó un acuerdo con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) e informó a la opinión pública que la auditoría estaría a cargo de una universidad pública. Sin embargo, pese a este anuncio, hasta la fecha la MOE no ha podido acceder al mencionado convenio suscrito con la OEI.

No obstante todo lo anterior, el 29 de diciembre de 2021 el Registrador Nacional anunció que la empresa INDRA Colombia SAS (INDRA) había sido seleccionada para desarrollar el software de escrutinio de propiedad del Estado. Esto a pesar de que dos días antes se realizó una Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales convocada por el Ministerio del Interior, que contó con la participación del Registrador, y en la que nada se habló sobre los cambios para la adjudicación e implementación de este software.

Cabe resaltar que INDRA, además de ser la empresa encargada de desarrollar el software de Escrutinio General competencia del Consejo Nacional Electoral, que será propiedad del Estado, contrato adjudicado por valor de \$27.161.617.703, también suscribió con la RNEC otro contrato por valor de \$34.093.980.422, para la consolidación y divulgación de resultados electorales de Consejos de Juventud, Congreso y Presidencia 2021 – 2022. Este último contrato se formalizó el 03 de octubre de 2021.

En conclusión, del proceso de contratación para la adquisición del software de escrutinio que será de propiedad del Estado se desprende lo siguiente: El proceso de contratación se realizó de manera exprés. La adjudicación del contrato se realizó tardíamente, a menos de dos meses y medio de las elecciones de Congreso de la República 2022.

Por otra parte, los pronunciamientos públicos de la RNEC para anunciar la celebración del convenio con la OEI fueron contradictorios con las actuaciones administrativas llevadas a cabo, entre ellas las resoluciones Nos. 16554 y 17385 de 2021, que terminaron con la adjudicación del precitado contrato a INDRA Colombia SAS.

Aunado a lo anterior, los repentinos cambios en la forma como sería celebrado este contrato, pero sobre todo la falta de comunicación oportuna con organizaciones políticas y sociedad civil, (i) dificultó el acceso a la documentación sobre la contratación (más allá de alojarse en la página del SECOP) e (ii) impidió que se presentaran recomendaciones para que fueran tenidas en cuentas en el proceso de estructuración de los pliegos. Finalmente, debido a la importancia de que por primera vez el Estado tendrá la propiedad de uno de los software de escrutinios, se esperaba mayor publicidad en las actuaciones de la RNEC relacionadas con esta contratación.

3.2. El modelo adoptado por la RNEC para los escrutinios: uno de propiedad de privados y otro del Estado

Para los procesos electorales a realizarse en 2022, la Organización Electoral dispuso de dos software de escrutinios. Uno de ellos para ejecutar el escrutinio auxiliar, municipal, distrital y departamental, a cargo de la Unión Temporal DISPROEL, bajo el contrato de Selección Abreviada 06 de 2021. El otro software, que está siendo utilizado por el Consejo Nacional Electoral en el escrutinio general, fue desarrollado por INDRA, derivado del contrato de Selección Abreviada 015 de 2021 y será propiedad del Estado colombiano.

Cabe resaltar que la adquisición de un software de escrutinio general de propiedad del Estado es toda una novedad. Va a ser la primera vez en la historia que el registro del software de escrutinio general quedará a nombre de la RNEC ante la Dirección Nacional de Derechos de Autor. De igual modo, la necesidad de poner en manos del Estado el software de escrutinios fue motivada por las dificultades que presentó el Consejo de Estado para determinar si se había cometido alteración a los resultados de las elecciones al Congreso de 2014, ante la demanda presentada por el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta MIRA.

Ahora bien, con el ánimo de establecer si la compra del nuevo software de escrutinio general minimizaba los riesgos de cara a las elecciones de 2022, tal y como lo pretendía el referido fallo del Consejo de Estado, fue preciso analizar cómo este se integra en el proceso electoral. Es importante anotar que el escrutinio es el proceso de conteo, verificación y consolidación de las votaciones. Con esto presente, el programa informático desarrollado por INDRA, que será propiedad del Estado, se encuentra al final de la cadena de escrutinio.

Es decir, antes de su ejecución han de tomar lugar varias etapas en el software de propiedad de privados: primero, los jurados de votación han de efectuar el escrutinio de mesa, diligenciando en los formularios E-14 la votación de cada candidato e introduciendo la información contenida en los mismos al software de escrutinios del nivel auxiliar, municipal, distrital y departamental, que fue desarrollado por DISPROEL. Una vez en el nivel distrital, las comisiones escrutadoras recibirán los E-14 de las mesas que le correspondan, agregarán su información en los formularios E-26 y E-24 y consignarán el resultado en un Acta General de Escrutinios (AGE). Cumplidos por completo los pasos previos, la información llega a las Comisiones Escrutadoras Generales en las cuales se consolida la información de cada uno de los departamentos.

Para cumplir con lo señalado en la mencionada decisión judicial no bastaba con adquirir la propiedad de un software para el escrutinio nacional a cargo del CNE, sino que para garantizar la trazabilidad, custodia y seguridad de los resultados electorales era necesario que todo el software de escrutinio desde el nivel auxiliar hasta el nacional fuera de propiedad del Estado. Ello, en primer lugar, pues al estar uno de estos componentes en manos de privados, persisten los riesgos de límites de acceso a la información y las dificultades de auditorías que fueron evidenciadas por el Consejo de Estado.

Por otra parte, resulta importante señalar que el E-14 de claveros, que refleja la voluntad de los votantes, es el primer insumo en toda la cadena de escrutinios. De esta forma, su resguardo y publicidad resulta indispensable para garantizar la trazabilidad de los resultados electorales. A pesar de lo anterior, no se informaron los mecanismos que serían implementados para que estos E-14 llegaran hasta la Comisión Escrutadora a cargo del CNE (y que realiza el escrutinio nacional a través del software que será de propiedad del Estado).

Surtidas todas las etapas previas, y respecto de las cuales están previstas intervenciones y reclamaciones por parte de diferentes actores, finalmente el Consejo Nacional Electoral pondría en marcha el aplicativo de propiedad del Estado para realizar el escrutinio sobre los formularios E-26, que habrían recibido previamente de las Comisiones Escrutadoras Generales de todo el país.

Así pues, la RNEC dispuso de dos software de escrutinios para la realización de un solo proceso que consta de distintas etapas, pero si se tiene en cuenta lo resuelto por el Consejo de Estado, resulta indispensable que las organizaciones políticas, de la sociedad civil y la ciudadanía en general cuenten con todas las garantías en torno a la integridad y seguridad informática de los resultados que serán trasladados de un software al siguiente. Asimismo, que se elimine cualquier barrera al acceso a la información que pudiera afectar la trazabilidad completa en torno a la consolidación y transmisión de los resultados de los escrutinios en sus distintas etapas.

3.3. Auditorías a los software de escrutinios y límites en el acceso a la información

Una de las principales medidas preventivas que se pueden adoptar para garantizar tanto el adecuado funcionamiento de los software de escrutinios, como la seguridad e integridad de la información que se procesa a través de los mismos es precisamente la realización de auditorías. Cabe resaltar que la auditoría es “la planeación y ejecución de diferentes actividades desempeñadas por profesionales especializados que buscan verificar y evaluar que un programa cumpla parámetros establecidos. Revisa la efectividad de dicho sistema y, en caso contrario, evalúa la necesidad de una mejora o de una acción correctiva” (Fundación Karisma, 2018, p.18).

La Fundación Karisma señaló los siguientes pasos mínimos que debería tener toda auditoría de escrutinios: i) demostrar pruebas básicas de seguridad como de acceso en rol de administrador, a los equipos y de usuario al sistema; ii) entregar recursos documentales tales como la versión definitiva de los programas, el código fuente de los mismos, los manuales y diseños de la propuesta tecnológica, las certificaciones del sistema y los equipos, entre otros; y iii) garantizar las pruebas de funcionalidad al software, para evidenciar los reportes generados por el sistema, así como simulaciones de escrutinio.

Con relación al software para los escrutinios del nivel auxiliar, municipal, distrital y departamental, que sería desarrollado por DISPROEL, el 09 de noviembre de 2021 la RNEC adjudicó a Jahv McGregor S.A.S. un contrato de auditoría (externa) de la solución integral que incluye el software de escrutinios referido, por un valor de \$10.857.000.000. En relación con este, a la fecha se desconoce el plan de

auditoría, cómo se está ejecutando, cuáles han sido los hallazgos y recomendaciones que ha presentado esta firma auditora y si estas han sido adoptadas por parte del contratista (DISPROEL).

Con relación al software para el escrutinio general a cargo del CNE, que fue adjudicado a INDRA el 29 de diciembre de 2021, hasta la fecha la RNEC no ha proporcionado información alguna respecto de los resultados de la auditoría interna que estaba prevista en el contrato con INDRA. El 19 de enero de 2022, la RNEC presentó a las organizaciones políticas lo que denominó un “Plan de Auditoría” que las organizaciones políticas y misiones internacionales de observación electoral podrían realizar respecto de este último software; sin embargo, algunas organizaciones políticas manifestaron que hasta el 18 de febrero no contaban con cronogramas y planes de trabajo para conocer en detalle los alcances de las auditorías.

4. Tecnología en el proceso electoral

Cada vez más, los organismos electorales han venido incorporando más recursos tecnológicos a los procesos electorales y fortaleciendo los existentes, esto como un mecanismo para generar mayor automatización en los procedimientos y agilidad. Sin embargo, es necesario establecer parámetros claros de seguridad y garantías de transparencia y rendición de cuentas para generar confianza en la ciudadanía, organizaciones políticas y demás actores que participan en los comicios. Asimismo, la adopción de mecanismos de difusión, socialización y pedagogía respecto a su funcionamiento, características y alcances resulta fundamental frente a nuevas tecnologías.

En Colombia, la RNEC es la entidad que se encarga del desarrollo logístico de las elecciones. Es importante señalar que en su gran mayoría estos procesos son tercerizados, por lo que la RNEC despliega un proceso de contratación con el propósito de garantizar que se cumplan con los diferentes procedimientos, tales como la inscripción de ciudadanos, la conformación y sorteo de los jurados de votación, la transmisión de los resultados electorales y la consolidación de los escrutinios, entre otros. Para este proceso electoral la RNEC contrató las siguientes soluciones tecnológicas:

Tabla 5. Componentes tecnológicos implementados elecciones Congreso y Presidencia 2022

ETAPA ELECTORAL	COMPONENTES TECNOLÓGICOS IMPLEMENTADOS
Preelectoral	Inscripción de ciudadanos a través de vía web.
	Inscripción de candidatos a través de vía web.
	Software para el sorteo y conformación de jurados de votación. Jurados
	Software para el registro y acreditación de testigos electorales de las organizaciones políticas
	Identificación Biometría en algunos puestos de votación.
Preelectoral y día electoral	Infovotantes
	APP delegados de puesto de votación.
Poselectoral	Software para el preconteo

	Software para el escrutinio a nivel municipal y hasta el nivel departamental
	Software para el escrutinio a nivel nacional
	Digitalización E-14
	Digitalización E-11

Sin embargo, a pesar de que algunos de estas soluciones tecnológicas resultaron novedosas, por lo que resultaba indispensable la ampliación de las garantías de transparencia, así como la adopción de mecanismos de difusión y pedagogía para sus usuarios, para este proceso electoral, la Misión de Observación Electoral evidenció bajos niveles de transparencia y acceso a la información durante la contratación, desarrollo e implementación de las diversas soluciones tecnológicas. Lo anterior sumado a las fallas de algunos sistemas contratados por la RNEC para las elecciones del Congreso de la República afectó la confianza de la ciudadanía y de las organizaciones políticas. Como resultado del ejercicio de observación electoral la MOE destaca los siguientes elementos de la incorporación de la tecnología en el proceso electoral, los cuales además de los límites en el acceso a la información, también se caracterizaron por la poca planeación, difusión y pedagogía:

- La contratación de las soluciones tecnológicas se realizó de manera tardía y cuando ya habían transcurrido seis meses del calendario electoral. Esta falta de planeación dificultó que se pudieran presentar recomendaciones a los anexos técnicos por parte de organizaciones políticas y sociedad civil, especialmente para que se contemplaran mejores canales para el acceso a la información.
- Al realizarse una contratación tardía de las soluciones tecnológicas se redujeron los tiempos para que, durante la fase de desarrollo, las organizaciones políticas y misiones de observación electoral pudieran presentar adecuadamente las recomendaciones y que estas fueran atendidas oportunamente.
- Se evidenció una falta de planeación en la convocatoria, en los mecanismos de difusión y en el establecimiento de los cronogramas de algunas pruebas y simulacros, lo cual dificultó que las organizaciones políticas pudieran asistir concurridamente a estos espacios.
- De otro lado, en la mayoría de estas soluciones tecnológicas en anteriores procesos la MOE contaba con mejores canales para la consulta y descarga de información que permitían un mejor y mayor ejercicio de las labores de observación electoral, sin embargo, para estas elecciones se presentaron mayores dificultades de acceso. Esta situación limitó la posibilidad de presentar alertas ante posibles irregularidades.
- Si bien las organizaciones políticas y misiones de observación electoral pudieron asistir a pruebas de funcionalidad y a diversos simulacros, aún permanece la imposibilidad de realizar auditorías por parte de estos actores. Esta es una de las principales medidas preventivas que se pueden adoptar para garantizar tanto el adecuado funcionamiento de los software, como la seguridad e integridad de la información que se procesa a través de los mismos.
- La imposibilidad del desarrollo de las auditorías externas se dio principalmente porque las soluciones tecnológicas contratadas son un servicio y no son propiedad del Estado, lo cual implica mayores restricciones que se derivan de la propiedad intelectual y derechos de autor de las empresas, y de una falta de previsión contractual de garantías de acceso a la información. Sin embargo, en el caso del software contratado para los escrutinios que desarrolla el Consejo Nacional Electoral el cual por primera vez es de propiedad del Estado, las organizaciones

políticas no pudieron realizar una auditoría acorde a los estándares internacionales, pues no contaron con los plazos y tiempos requeridos para ello. Esto debido no solo a la fecha de adjudicación del contrato para el desarrollo del software de escrutinio nacional, en diciembre de 2021, sino porque solo hasta la segunda semana de enero se les presentó el plan de auditorías.

- De otro lado se evidenció una falta de publicidad de los resultados de las pruebas y simulacros de las herramientas tecnológicas. La publicidad de esta información es necesaria en la medida que se generan mayores garantías para los ejercicios de vigilancia y supervisión de los sistemas que fueron empleados.
- La RNEC contrató una auditoría externa para las diferentes soluciones tecnológicas a cargo de DISPROEL y del software de escrutinios desarrollado por INDRA, la cual estuvo a cargo de Jahv McGregor S.A.S.; sin embargo, no se ha proporcionado información alguna respecto del plan de auditoría, cómo se está ejecutando, cuáles han sido los hallazgos y recomendaciones que ha presentado esta firma auditora y si estas han sido adoptadas por parte del contratista.
- En los software dispuestos para la inscripción de ciudadanos a través de la web, en la página web INFOVOTANTES y en la transmisión de los resultados se presentaron diversas fallas. Sin embargo, al finalizar este informe de observación, la RNEC no ha brindado mayor información que permita identificar las razones de estas fallas, como tampoco ha comunicado las adecuaciones que se han realizado para evitar que estas situaciones se presenten en futuros eventos electorales.

5. Modificación a la ley de garantías

5.1. Antecedentes y argumentos presentados por la MOE

En el año 2005, y en el marco de la incorporación en Colombia de la reelección presidencial, se expidió la Ley 996 de 2005. Sin embargo, luego de que a través de la **reforma de equilibrio de poderes** se eliminara la reelección presidencial y a pesar de que la finalidad con la que surgió esta ley no se limitaba a la generación de garantías electorales para la elección presidencial producto de la reelección, esta norma ha intentado ser **derogada parcial o totalmente** en varias ocasiones. En particular, en lo relativo a las restricciones relativas a la participación en política de servidores públicos¹². Hasta la aprobación de la Ley 2159 de 2021, ninguna de estas iniciativas había prosperado.

Entre los **argumentos** empleados para su eliminación total o parcial destacan los siguientes: que era una limitante para las entidades territoriales, ya que les dificultaba mucho la ejecución de recursos y de obras que buscan el desarrollo y bienestar de los ciudadanos; que como ya no existe la reelección presidencial, se ha desincentivado el interés de que el mandatario movilice el aparato estatal en favor de él con algún interés electoral; que se disminuyó el riesgo de celebrar convenios interadministrativos entre entidades territoriales con entidades del orden nacional que tengan como fin prácticas clientelistas.

En cambio, en el marco de las discusiones de los respectivos proyectos de ley, el argumento detrás de **no aprobar** las derogaciones parciales o totales de la Ley de Garantías ha sido muy sencillo: porque los recursos del Estado no solo pueden ser empleados por el Presidente-candidato, sino por los distintos funcionarios electos que participan para distintos cargos electorales, o para los partidos y movimientos políticos que los avalaron. Por ello, la protección del equilibrio electoral trasciende la reelección

¹² A modo de ejemplo, se tiene el Proyecto de Ley No. 193 de 2018 Senado, por medio del cual se buscaba modificar el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, el Proyecto de Ley 409 de 2020 (que fue aprobado, aunque sin la derogatoria propuesta a varios artículos de la Ley de Garantías), y el Proyecto de Ley 419 de 2021.

presidencial eliminada, y es una exigencia en cualquier contienda en la que lo que se define es quién ostentará el poder o los poderes políticos en el país.

No obstante lo anterior, en el marco de las discusiones en el Congreso de la República en torno al Proyecto de Ley No. 158 de 2021, referente al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022, presentado por el Gobierno Nacional, se incluyó y aprobó la modificación del inciso primero del parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005, esta vez bajo el argumento de que ello serviría para “repotenciar el crecimiento económico y social del país, mediante el apoyo a sectores estratégicos; promover la generación de empleo y avanzar en la reducción de las desigualdades sociales”¹³. En el artículo 124 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 se estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 124. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

PARÁGRAFO. Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial”.

Ahora bien, esta disposición normativa fue impugnada por la ciudadanía, aun antes de convertirse en ley, como lo demuestra la acción de tutela interpuesta por el ciudadano Miguel Ángel Bravo Gutiérrez, fallada el 9 de noviembre de 2021 por el Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá. Sin embargo, es de señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante pronunciamiento del 29 de noviembre de 2021 declaró la nulidad del proceso. Ante esta situación, una avalancha de demandas de inconstitucionalidad fueron presentadas ante la H. Corte Constitucional, entre ellas la de la Misión de Observación Electoral (MOE), presentada el día 16 de diciembre de 2021, la cual fue admitida bajo el radicado No. D-0014624.

La MOE considera que la modificación a la Ley de Garantías es contraria a la Constitución porque violó los principios de reserva de ley estatutaria, unidad de materia e igualdad electoral. A continuación, se resumirán los principales argumentos expuestos en la demanda de inconstitucionalidad:

- En cuanto a la **violación al principio de reserva de leyes estatutarias**, con la aprobación del artículo 124 en el marco de la discusión de la Ley de Presupuesto 2022, el Congreso de la República vulneró la Constitución, ya que modificó una disposición normativa estatutaria por medio de una ley orgánica. En este sentido, sin atender el procedimiento legislativo previsto en el artículo 153 de la Constitución, se modificaron las reglas previstas para las elecciones de 2022; pasando por alto incluso el control constitucional de competencia de esa H. Corte

¹³ GACETA DEL CONGRESO. Ponencia Proyecto de Ley 158 de 2021. Bogotá, D. C., viernes, 15 de octubre de 2021, Bogotá D.C., p. 7.

Constitucional. Con ello se trasgredió, asimismo, tanto lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta Superior, como las reglas de la democracia participativa previstas en la Constitución y las garantías y el derecho a la igualdad con el que deben contar todos los participantes en las contiendas electorales.

- En cuanto al **quebrantamiento del principio de unidad de materia**, esta deriva de que el artículo 124 de la Ley de Presupuesto 2022 regula una materia que excede las temáticas que le son propias. Ello, pues dicha disposición normativa no se refiere al cálculo de rentas y recursos de capital, ni a las apropiaciones presupuestales (correspondientes a una Ley de Presupuesto), sino que, su contenido es del todo ajeno a dicha ley, al referirse a reglas electorales relativas a prohibiciones establecidas a los servidores públicos en el marco de los procesos electorales, precisamente en relación con el uso de recursos públicos que pudieran afectar la contienda; en particular, a la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación y las entidades territoriales, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones. Lo anterior afecta uno de los mecanismos más importantes del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución. Máxime, cuando como en este caso, la materia de la norma indebidamente aprobada en la Ley de Presupuesto 2022 se relaciona con la garantía de igualdad electoral y previene tanto el uso indebido de recursos, como la intervención indebida de servidores públicos en los procesos electorales a celebrarse en 2022.
- Por último, el argumento referente a la **vulneración al derecho y principio de igualdad electoral** guarda relación con los anteriores, puesto que el hecho de que la norma impugnada se aprobara contraviniendo distintos derechos, principios y disposiciones contenidas en la Constitución provocó que no se garantizara el debate democrático previo que es necesario, así como la revisión correspondiente por parte del máximo Tribunal Constitucional. Así, más allá de que el Congreso de la República está facultado para modificar o incluso derogar (total o parcialmente) la Ley de Garantías, hacerlo a través de una ley que no es estatutaria, en el marco de la discusión de una ley que le es ajena, a la mitad de un proceso electoral que está en curso, y sin una discusión democrática amplia, vulnera la garantía de igualdad electoral que debe garantizarse en toda contienda comicial.

El 10 de febrero de 2022 la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró urgencia nacional el estudio de las demandas que se surten en contra de la Ley de Presupuesto aprobada en el Congreso, en el que se incluye el artículo que modificó temporalmente la ley de garantías. Cabe anotar que los magistrados no se pronunciaron sobre alguna medida cautelar o la vigencia de la norma que se encuentra en curso, y solo acudieron a la declaratoria de urgencia nacional.

A finales de abril de 2022 la Procuraduría General de la Nación (PGN) remitió concepto a la H. Corte Constitucional, en el que se opuso a la posibilidad de modificar la Ley de Garantías, por lo que solicitó formalmente a la Alta Corte declarar la inexecutable del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, en la cual se suspendió uno de los apartados de la Ley de Garantías.

Así pues, mediante la sentencia C-153 de 2022, comunicada el 5 de mayo de 2022, la Honorable Corte Constitucional decidió declarar la **inexecutable** del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”*, con efectos retroactivos, a partir de su expedición.

Como consecuencia de esta declaración y para aplicar en forma correcta los efectos retroactivos de la decisión, el máximo tribunal constitucional del país estableció que los convenios interadministrativos

suscritos por virtud del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, cuyo objeto *se haya ejecutado completamente* al momento de informar esta decisión no serán afectados por esta sentencia; los que *no se hayan ejecutado completamente* se terminarán y liquidarán inmediatamente, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones a que haya lugar.

Entretanto, los contratos estatales derivados de estos convenios interadministrativos se terminarán y liquidarán a partir del comunicado oficial de la decisión tomada; exceptuando los contratos en curso dirigidos a atender las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda. De igual modo, a partir del comunicado oficial de esta decisión no será posible suscribir convenios interadministrativos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021. Finalmente, señaló que las reglas establecidas en dicho fallo serán aplicables sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y administrativa que pueda derivarse por el uso indebido de la contratación estatal.

Por otra parte, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, expidieron la Circular Conjunta 100-006 del 16 de noviembre de 2021, modificada por la Circular Conjunta 100-007 del 1 de diciembre de 2021, en el sentido de señalar que actualmente es aplicable el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021. Por su parte, la Contraloría General de la República expidió la Circular No. 005 del 24 de noviembre de 2021, en la que ordenó a las entidades estatales remitir la información precontractual, contractual y poscontractual, así como la presupuestal, financiera y contable para realizar el seguimiento a los recursos que se comprometan durante el periodo de restricciones de que trata la Ley de Garantías, entre ella, la etapa previa a las elecciones que se llevaran a cabo en año 2022.

En igual sentido la Procuraduría General de la Nación (PGN) expidió la Circular No. 022 del 16 de diciembre de 2021, en la que realizó algunas recomendaciones a los funcionarios de la rama ejecutiva del poder público y entes del Estado, con ocasión de los procesos electorales a realizarse en el año 2022. Posteriormente, la PGN expidió el Instructivo No. 2 del 11 de febrero de 2022 en el que expuso las instrucciones para la práctica de visitas preventivas sobre control de las restricciones establecidas en la ley estatutaria de garantías electorales y teniendo en cuenta la modificación de esta por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

5.2. Problemas encontrados en el seguimiento a la implementación de la modificación de la Ley de Garantías

El seguimiento del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, como la Misión de Observación Electoral (MOE), ha sido bastante **difícil**, debido a los múltiples obstáculos para el acceso a la información y a las nulas herramientas tecnológicas dispuestas por el Estado para hacer un control efectivo de la contratación pública habilitada con esa disposición normativa, por motivo de la suspensión del inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

En la página web Datos Abiertos del Gobierno Nacional (<https://www.datos.gov.co>) se encuentran alojadas las bases de datos del SECOP I y SECOP II; sin embargo, en cada base de datos las variables son diferentes por lo que unificarlas en una sola base de datos demanda gran cantidad de tiempo. Aunado a lo anterior, en estas bases de datos no se especifica por ninguna parte que los contratos están siendo suscritos en virtud del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por lo que a primera vista se desconoce si está cumpliendo con la Ley de Garantías.

Por otra parte, el 1 de marzo de 2022 la Contraloría General de la República publicó en su página web el comunicado de prensa No. 025, titulado “Contralor alerta por concentración de contratistas a nivel nacional en Ley de Garantías”. En este corto documento señaló que:

- 10 departamentos presentan la mayor concentración de contratos.
- Desde la entrada en vigencia de la Ley de Garantías (noviembre 13 del 2021 y hasta la fecha) se han suscrito 645.495 contratos por más de 52.3 billones de pesos en los 32 departamentos del país y Bogotá.
- Lupa a contratación con recursos de regalías antes y después de la entrada en vigencia de la Ley de Garantías: Antes, se aprobaron 952 proyectos que corresponden a 3.562 contratos. Después, se aprobaron 3.562 proyectos que superan los 2 billones de pesos.
- La Contraloría ha encontrado varios casos donde corrieron para hacer los contratos y hay uno en particular donde un contratista, como representante legal a través de empresas en las que hizo parte o como persona natural, incrementó su contratación en 7.811%.
- La contratación se dispara de manera inimaginable antes de la Ley de Garantías y se forma un cuello de botella gigantesco en las entidades, advierte el Contralor General.
- La CGR pone su lupa a un proyecto de regalías en el municipio de Toluviéjo (Sucre) donde una denuncia ciudadana advierte de varias irregularidades.
- Con las herramientas más eficaces del control preventivo, de la participación ciudadana, incluyendo veedurías, y con el despliegue de sus capacidades tecnológicas a través del modelo de seguimiento de la DIARI, la Contraloría General de la República busca blindar de riesgos de corrupción el proceso electoral que se avecina”¹⁴.

A pesar de lo anterior, el comunicado de prensa no señala lo pertinente al seguimiento del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, más allá de señalar que “a través del despliegue de sus capacidades tecnológicas, la CGR creó un modelo de seguimiento a la contratación pública en Ley de Garantías, conectado a 8.758 fuentes de información y con más de 13 millones de registros. Así mismo, y gracias a lo establecido en la Circular 005 de noviembre de 2021, se dispuso que toda la información contractual del estado fuera reportada diariamente a la CGR”¹⁵.

Sin embargo, la Contraloría General de la República no ha emitido un comunicado formal del seguimiento a los convenios interadministrativos autorizados en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, a pesar de que el párrafo de esa norma estableció que “Todos los convenios que se suscriban bajo el

¹⁴ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). Comunicado de Prensa No. 025. “Contralor alerta por concentración de contratistas a nivel nacional en Ley de Garantías”. Bogotá, Colombia, 1 de marzo de 2022, [En línea]: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/contralor-alerta-por-concentraci%C3%B3n-de-contratistas-a-nivel-nacional-en-ley-de-garant%C3%ADas>

¹⁵ Ibid.

amparo de la presente disposición serán objeto de **control especial** por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial”.

6. Violencia

6.1. Hechos violentos (Día electoral)

Siendo específicos con el desarrollo de la jornada electoral, si bien el día de las votaciones no se presentaron hechos de violencia contra líderes políticos sociales y comunales; no se puede pasar por alto que las agresiones registradas en los días previos, estuvieron dirigidas a candidatos al Congreso. En específico, el 12 de marzo, en el municipio de Arauquita, Arauca tuvo lugar un atentado contra una candidata a la Cámara de Representantes por el Partido Liberal; hecho al que se sumaron otros dos atentados contra aspirantes a la CITREP Urabá, registrados el 11 de marzo.

Por otro lado, se presentaron alteraciones al orden público en 10 departamentos del país, que concentraron un total de 12 municipios y afectaron el normal desarrollo de los comicios en 8 puestos de votación (ver tabla 5).

Tabla 5. Hechos de alteración al orden público el día de las votaciones de las elecciones legislativas 2022.

#	Departamento	Municipio	# Puestos de votación afectados	Hecho
1	Amazonas	Puerto Alegría	1	Traslado del puesto de votación por orden público
2	Arauca	Puerto Rondón	2	Enfrentamientos de GAI
3	Atlántico	Sabanalarga	1	Bloqueo del puesto de votación
4	Bolívar	Simití	0	Desplazamiento forzado
5	Caquetá	San Vicente del Caguán	0	Atentado contra el Ejército Nacional por parte de GAI - Un soldado asesinado
6	Cauca	Argelia	1	Tensiones y amenazas GAI para impedir apertura de puesto de votación
7	Chocó	San Juan	0	Reten fluvial del ELN
8	Magdalena	Santa Marta	1	Bloqueos en vías por parte de GAI Amenazas Bloqueo de puesto de votación
9	Meta	La Macarena	1	Hostigamientos Asesinato de un soldado
		Vistahermosa	0	Presencia de hombres armados de civil haciendo guardia en inmediaciones de puestos rurales (no identificados)
10	Nariño	Mosquera	0	Desplazamiento de población
		Tumaco	1	Bloqueo del puesto de votación e intento de daño al material electoral
Total general			8	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Destacando que, 9 de dichos municipios corresponden a territorios de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, lo que no sorprende si consideramos que se trata de regiones priorizadas por ser las más afectadas por el conflicto y por la presencia de Grupos Armados Ilegales - GAI. Situación que,

además de generar zozobra y temor en la población, influyó en una baja afluencia de votantes y retrasó la apertura de tres de los puestos afectados, lo que afectó la votación de la población allí inscrita.

De hecho en puestos de votación afectados tales como la Institución Educativa San José de Aguada de Pablo (Sabanalarga, Atlántico) y Robles (Tumaco, Nariño); se registró la participación más baja a nivel municipal (de 2.3% y 0% respectivamente). Situación que también ocurrió con algunos de los municipios afectados por dichas alteraciones al orden público, como fue el caso de La Macarena, Meta; Santa Marta, Magdalena y Puerto Alegría, Amazonas; que presentaron el porcentaje de participación más bajo de su respectivo departamento (25.4%, 45.3% y 1.3%). Destacando que, no es posible atribuir la baja participación únicamente a la presencia y accionar de grupos armados ilegales, sino que factores como el descontento de la ciudadanía, una deficiente pedagogía y capacitación, dificultades de acceso a los puestos de votación, entre otros; también influyen en la abstención electoral. Tanto así que, hubo municipios como Mosquera, Nariño que, a pesar de haber sido el escenario de alteraciones del orden público, registró un porcentaje de participación de 51.2%, 3.3 puntos porcentuales por encima del promedio departamental.

En el caso de Puerto Alegría, Amazonas la alteración desembocó en el traslado del puesto de votación del corregimiento.

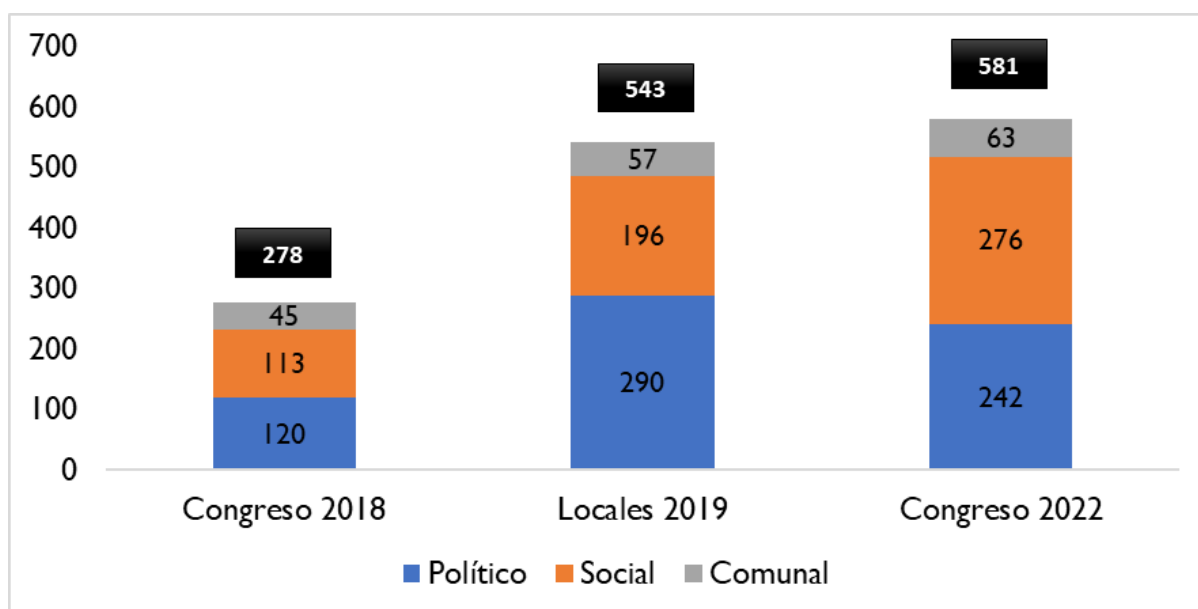
Por último, vale la pena destacar que las alteraciones del orden público incluyeron el asesinato de dos soldados (en La Macarena, Meta y en San Vicente del Caguán, Caquetá), hechos que no se registraban en una jornada electoral, desde el 2015.

6.2. Contra liderazgos

Una de las principales preocupaciones sobre los comicios electorales legislativos del 2022 fue lo referente al contexto de violencia del país pues, desde la Misión de Observación Electoral – MOE, se ha identificado la existencia de una correlación entre los hitos electorales y el incremento de la violencia; situación que no fue ajena a estos comicios.

Más aún dado que, a pesar de que en el año 2018 se celebraron las primeras elecciones nacionales posteriores a la firma del Acuerdo Final con la guerrilla de las FARC, lo que en su momento significó tener las elecciones menos violentas en la historia reciente colombiana; dicho panorama no se mantuvo para el 2022. Por el contrario, para las elecciones de 2022 se registró un incremento en los hechos de violencia contra líderes respecto de las elecciones, tanto del 2018, como de 2019 (de 109% y 7%, respectivamente); a pesar de que tradicionalmente, la violencia es mayor en los comicios locales que en los nacionales (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en el periodo electoral (Congreso 2018 – Locales 2019 -Congreso 2022).



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

En específico, durante el calendario electoral de las elecciones legislativas de 2022 (del 13 de marzo de 2021 al 13 de marzo de 2022), la MOE registró un **total de 581 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales**. Esta situación representa, en contraste con lo ocurrido en el mismo periodo del calendario preelectoral de las elecciones de Congreso de la República de **2018** (en que se registraron 278), **un incremento de 109% en las afectaciones**.

Los líderes sociales fueron los más afectados, no solo al concentrar cerca de la mitad de los hechos registrados (47.5%), sino porque las agresiones en su contra fueron las que más se incrementaron (en un 144.2%) entre uno y otro periodo, tal como se observa en la tabla 6. Destacan los atentados, que pasaron de 18 a 32 (lo que representa un incremento del 77.8%).

Sin embargo, al analizar la letalidad de las agresiones, estas aumentaron en mayor medida, en un 17.9% y un 10.9%, contra los líderes comunales y políticos, al pasar de 39 y 46 en 2018 a 46 y 51 en 2022. Aunado a ello, cabe señalar que la violencia contra los liderazgos políticos es la única que incrementó, en un 48.5%, en comparación con el mismo periodo de 2021 (que no era electoral), pues pasó de 163 a 242 hechos totales de violencia.

Tabla 6. Número de víctimas por tipo de hecho y tipo de liderazgo (11 marzo 2017 a 11 marzo 2018 Vs 13 marzo 2021 a 13 marzo 2022).

Tipo de liderazgo	11 Marzo 2017 – 11 Marzo 2018						Total	13 Marzo 2021 – 13 Marzo 2022						Total	Var %
	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	Amenaza		Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP			
Político	71	2	1	27	19	120	180	1	0	35	16	10	242	101.7	
Social	37	0	0	18	58	113	188	5	2	32	49	0	276	144.2	
Comunal	6	0	0	6	33	45	15	0	2	8	38	0	63	40.0	
Total	114	2	1	51	110	278	383	6	4	75	103	10	581	109	
%	41,0%	0,7%	0,4%	18,3%	39,6%	100	65,9%	1,0%	0,7%	12,9%	17,7%	1,7%	100		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

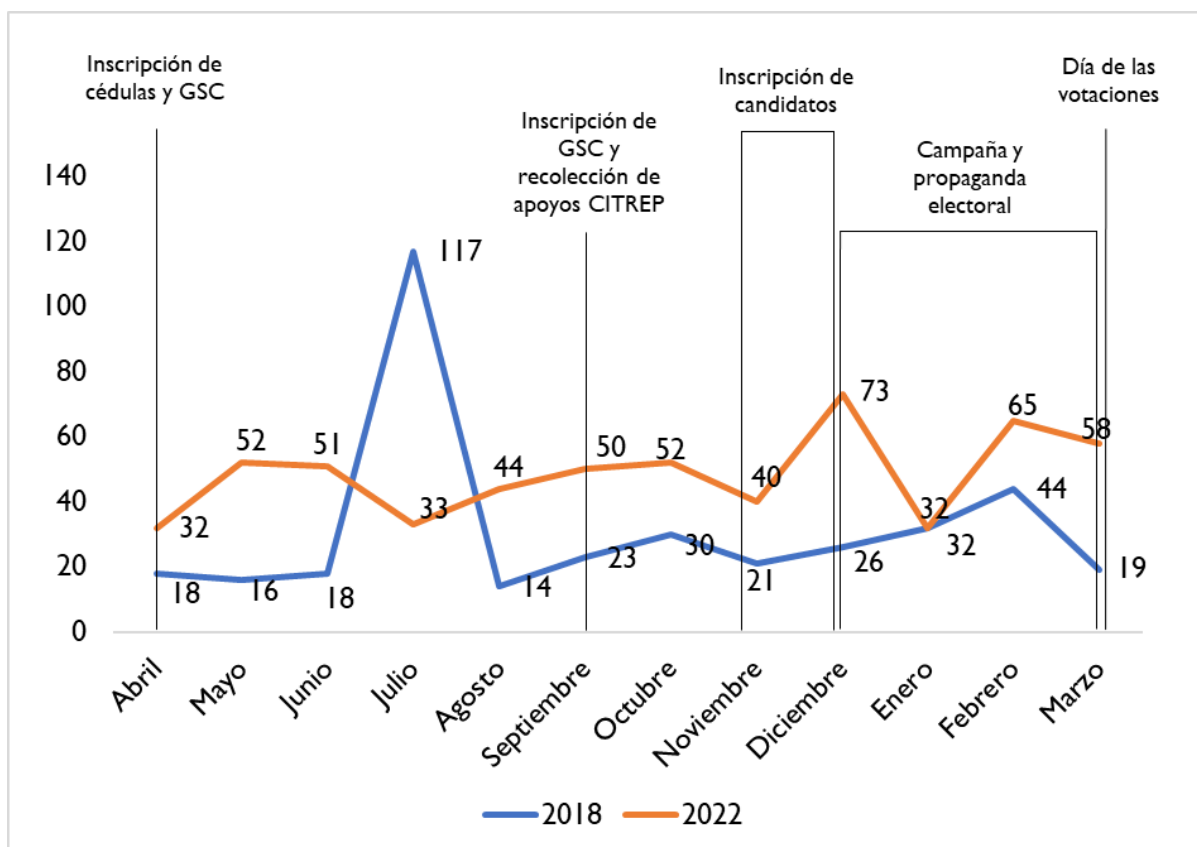
Los datos anteriores adquieren una relevancia particular en el marco del calendario electoral, pues los líderes políticos no solo son los principales participantes en los procesos electorales, sino que la experiencia desde 2014 evidencia que en el marco de los mismos, las agresiones contra este tipo de liderazgo tienden a aumentar; situación que nuevamente ocurrió en el 2022.

Por su parte, la violencia contra los líderes sociales generó una preocupación particular en este proceso electoral, precisamente porque en las elecciones a Congreso de marzo de 2022, entraron en juego 16 Curules correspondientes a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz - CITREP, en las que los partidos políticos no podían postular candidatos o candidatas, por lo que muchas de las personas en contienda fueron precisamente líderes y lideresas sociales.

En cuanto a la distribución temporal de los hechos, el periodo electoral de 2022 también presentó la misma tendencia observada en años anteriores en la que los picos de violencia se asocian a los meses que tienen la presencia de algún hito del calendario electoral (ver gráfica 6). Esta situación se evidencia en las cifras de los meses de mayo, diciembre, febrero y marzo en los que se registraron la mayor cantidad de afectaciones.

Así, mayo coincidió no sólo con el periodo más álgido de las protestas que iniciaron el 28 de abril, sino también con el inicio de inscripción de cédulas y de grupos significativos de ciudadanos (GSC) a la Presidencia. El aumento en las agresiones en el mes de septiembre coincide con la publicación del calendario electoral de las CITREP y con ello, el inicio de la inscripción de grupos significativos de ciudadanos y recolección de apoyos para las curules de paz. Incremento que se mantuvo en octubre, periodo previo al inicio de la inscripción de candidatos. Mientras que diciembre representa uno de los periodos más importantes del calendario electoral, considerando que es el mes en el que finalizó la inscripción de candidaturas, y con ello se dio inicio a la propaganda electoral en espacio público y medios de comunicación, para las elecciones legislativas. A diciembre se sumaron los meses de febrero y marzo (segundos con la mayor cantidad de agresiones en el año), lo que evidencia que el periodo de mayor violencia contra líderes coincidió con la época de campaña, que concentró el 39.2% de los hechos registrados durante todo el año.

Gráfica 6. Hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales por mes e hitos calendario electoral Congreso 2022 (abril – marzo, 2018 – 2022).



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Ahora bien, dichos hechos tuvieron lugar en el **87.5% de los departamentos de Colombia (28 de 32)**; la misma cantidad registrada para las elecciones de 2018. Situación que evidencia que, a pesar de que la violencia no se ha expandido en términos territoriales, sí se ha recrudecido e incrementado en las unidades departamentales del país. Los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Cesar, Putumayo y Meta concentran el 43% de las agresiones, y el 60.2% de los asesinatos registrados en el país

Siendo específicos con los tipos de liderazgo, los líderes sociales fueron los más afectados pues no sólo reunieron el 47.5% de las agresiones registradas, sino que los hechos violentos en su contra incrementaron un 101.6% respecto de las elecciones locales de 2019 y un 144.2% en comparación con las nacionales de 2018.

Se destaca con preocupación que, fueron estos líderes los más afectados en hechos de violencia como las amenazas, asesinatos, atentados y secuestros en comparación con los políticos y comunales. Tanto así que, en el calendario electoral de 2022, estos concentraron el 49.1% de las amenazas, el 47.6% de los asesinatos, el 50% de las desapariciones y el 83.3% de los secuestros registrados en el país.

Dentro de este liderazgo, vale la pena precisar que los líderes indígenas (89 víctimas), líderes sindicales (45 víctimas), líderes de víctimas (36 víctimas) y líderes campesinos (25 víctimas) fueron los más vulnerados por los diferentes hechos violentos, dado que estos cuatro grupos concentraron el 70.7% de las agresiones frente a los líderes sociales. Vale la pena destacar el aumento de las agresiones contra **líderes de víctimas** (de 71.4%) pues pasaron de ser objeto de 21 hechos de violencia a 36; siendo especialmente preocupante el incremento en los atentados, que fue de 150% (al pasar de 4 a 10). Situación que adquiere sentido y relevancia si consideramos que el periodo preelectoral del 2022 fue

un año importante para las víctimas, dado que no solo tuvieron lugar las elecciones de las mesas municipales, departamentales y nacional de víctimas, sino que también fueron revividas las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz – CITREP.

Al hablar de violencia contra líderes sociales, resulta necesario hacer un énfasis específico en los **liderazgos étnicos**¹⁶, no solo porque concentraron el 36.2% de las agresiones contra este grupo y por el nivel de letalidad de las afectaciones perpetradas contra ellos, sino porque tal como lo ha señalado la MOE, las políticas de prevención y protección del Estado deben establecerse con un enfoque diferencial, teniendo en cuenta las características culturales específicas de los liderazgos, sus propias formas de organización, las labores que desarrollan y los territorios en los que habitan.

De esta forma, al hacer una revisión al componente étnico de las afectaciones, un primer elemento a destacar es que los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Antioquia y Chocó concentraron el 61% del total de agresiones contra líderes afro e indígenas.

En lo que a los **liderazgos indígenas** concierne, la MOE observa con preocupación que este grupo concentró el 32.2% de los hechos de violencia contra líderes sociales registrados en el periodo electoral de 2022 (89 de las 276 agresiones); de las cuales, el 30.3% fueron letales (16 asesinatos y 11 atentados). Esta situación representó un incremento de la violencia en su contra con respecto del 2021, en el que se registraron 88 hechos violentos, fundamentalmente en las amenazas, considerando que pasaron de ser 47 a 60.

Ahora bien, dada la letalidad de las afectaciones de las que son víctimas los líderes indígenas, la aparición de amenazas, fundamentalmente colectivas en su contra, no solo evidencia la grave situación de seguridad que afrontan los pueblos originarios en nuestro país, sino que pone una alerta en las autoridades de distintos niveles territoriales, pues estas amenazas deben tratarse con el cuidado necesario ante un tan elevado nivel de letalidad en el resto de las afectaciones.

En cuanto a la ubicación geográfica de las agresiones, es de destacar lo ocurrido en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca y Antioquia. En el caso de Cauca, 38 líderes indígenas fueron objeto de algún hecho de violencia, siendo el departamento con la mayor cantidad de registros agrupando el 45.8% del total (38 de 89). De estos, 8 fueron asesinatos y otros 7 atentados; es decir, el 42.1% de los hechos contra este grupo fueron letales. Si bien en este departamento el principal hecho violento registrado fueron las amenazas (22), vale la pena resaltar que la mayoría de ellas se llevaron a cabo a través de eventos de amenaza colectiva, como consecuencia de las políticas impulsadas en el territorio por parte de estos líderes, las cuales dificultan el accionar de los Grupos Armados Ilegales. Esto permite advertir que las agresiones contra los líderes indígenas no necesariamente están motivadas por su condición étnica, sino que como ocurre en este caso, pueden derivarse de los proyectos que, ante un Estado ausente, adelantan en materia de sustitución de cultivos y defensa del territorio, ya que con las mismas impiden el óptimo desarrollo de la cadena de narcotráfico.

Sobre eso, en marzo del 2022, 12 líderes indígenas del departamento fueron declarados objetivo militar en un panfleto de las Águilas Negras, entre ellos el consejero mayor de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca – ACIN; el cual fue asesinado una semana después.

¹⁶ Los hechos de violencia contra liderazgos étnicos no se comparan con los datos de 2018, pues los registros diferenciados de líderes sociales se empezaron a monitorear en 2019.

Por otro lado, en Valle del Cauca se presentaron 8 hechos de violencia (todos ellos amenazas), siendo el segundo departamento del país con la mayor cantidad de agresiones contra líderes indígenas en el calendario electoral (el 9.6%).

Por lo que hace al departamento de Antioquia, fue el tercero con la mayor cantidad de afectaciones contra líderes indígenas (6), que al igual que en el caso anterior en su totalidad fueron amenazas. Destacando que todas se dieron a través de un evento de amenaza colectiva y que generan preocupación considerando que en el 2021 los líderes indígenas tan solo fueron víctimas de dos agresiones en este territorio.

Ahora bien, las agresiones contra los **líderes afro** representan el 4% del total de líderes sociales victimizados (con 11 hechos), de los cuales el 54.5% fueron hechos letales, a los que se suman dos desapariciones. Si bien dicho total es menor en comparación con el registrado en el 2021 (20), preocupa el hecho de que la letalidad de la violencia en su contra continúa siendo muy elevada.

En términos territoriales, las afectaciones contra este tipo de liderazgo tuvieron lugar en los departamentos de Valle del Cauca, Magdalena, Chocó, Nariño, San Andrés y Providencia, Sucre y Cesar, el primero con 3 hechos violentos, el segundo y tercero con 2 y los cuatro restantes con 1 hecho cada uno. Al respecto, se resalta la situación del municipio de Buenaventura, Valle del Cauca donde han tenido lugar 2 de los 4 asesinatos registrados a nivel nacional, de estos líderes.

De igual forma, llama la atención lo ocurrido en municipio de Magüi Payán donde fue asesinado el Representante legal del Consejo Comunitario Manos Unidas en el río Patía, tras ser secuestrado por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y cuyos hermanos también fueron víctimas de hechos violentos, ya que uno de ellos fue secuestrado un día después, mientras que el otro había sido asesinado a inicios del mes de junio.

A partir de lo expuesto, precisamente por las características específicas de los liderazgos étnicos, y por la letalidad de las agresiones sufridas a lo largo del año, se hace necesario que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales establezcan rutas de prevención y protección para atender la violencia contra estos liderazgos, tomando en consideración sus condiciones y contextos específicos, a partir de políticas diferenciales, que tomen en consideración la particular forma en que esa afectación se genera sobre ellas y ellos, así como el impacto que las mismas tienen en sus comunidades.

Sumado a ello, en el periodo de campaña electoral comprendido entre el 13 de diciembre de 2021 y el 11 de marzo de 2022, la MOE registró un total de **16 hechos de violencia contra 15 candidatos y candidatas a ocupar las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.**

En específico, se identificaron 10 amenazas, 4 de ellas a través de un panfleto del ELN donde los candidatos son catalogados como “aliados del paramilitarismo”; 4 atentados y 2 secuestros. Enfatizando en que, los afectados aspiraban a ocupar la curul de paz de 9 CITREP diferentes; siendo los candidatos de la circunscripción de Magdalena - La Guajira - Cesar, los más vulnerados con 4 amenazas y 1 atentado:

Tabla 7. Hechos de violencia contra candidatos a las CITREP (13 de diciembre de 2021 - el 11 de marzo de 2022).

#	CITREP	Amenaza	Atentado	Secuestro	Total	%
1	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	4	1	0	5	31,3%
2	C 8 Montes de María	2	0	0	2	12,5%
3	C 4 Catatumbo	1	0	1	2	12,5%
4	C 16 Urabá	0	2	0	2	12,5%
5	C 15 Sur del Tolima	1	0	0	1	6,3%
6	C 11 Putumayo	1	0	0	1	6,3%
7	C 5 Caquetá	0	1	0	1	6,3%
8	C 2 Arauca	0	0	1	1	6,3%
9	C 14 Sur de Córdoba	1	0	0	1	6,3%
Total		10	4	2	16	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Por otro lado, durante el desarrollo del calendario electoral del certamen electoral del Congreso de la República del 2022, **se registraron 242 hechos de violencia contra líderes políticos** (que representan el 41,6% del total de casos), por lo que se trata del segundo tipo de liderazgo más afectado, después de los líderes sociales. Situación que **representó un aumento de 101.7% en los hechos de violencia frente al mismo periodo del 2018**, lo que constituye un escenario desalentador. Más aún si consideramos que los **hechos letales** en su contra también **incrementaron en un 10.9%**, al pasar de 46 a 51. Dicho panorama genera preocupación pues evidencia que la violencia en su contra incrementa y se recrudece cada vez más en periodos electorales. En ese sentido, la situación del 2023 en que tendrán lugar las elecciones locales, puede ser devastadora.

En relación con lo anterior, resulta necesario destacar que, dejando por fuera a los aspirantes a las CITREP y en tan solo en el periodo de campaña y propaganda política que abarca cerca de tres meses, **se registraron 25 hechos de violencia contra candidatos al Congreso de la República (18 a la Cámara de Representantes y 7 al Senado). De estos 20 fueron amenazas, 4 atentados y 1 un hecho de violencia contra la mujer en política:**

Tabla 8. Hechos de violencia contra candidatos al Congreso (13 de diciembre de 2021 - el 11 de marzo de 2022).

Corporación	Partido	Amenaza	Atentado	VCMP	Total
Cámara de Representantes	Cambio Radical	1	0	0	1
	Coalición Cambio Radical y Colombia Justa Libres	1	0	0	1
	Coalición Centro Esperanza	1	0	0	1
	Coalición Pacto Histórico	7	0	1	8
	Líder sin partido	1	0	0	1
	Nuevo Liberalismo	1	0	0	1
	Partido Conservador	0	1	0	1
	Partido Liberal	1	1	0	2
	Partido/Alianza Verde	2	0	0	2
Senado	Coalición Centro Esperanza	2	0	0	2
	Coalición Mira - Colombia Justa Libres	1	0	0	1
	Coalición Pacto Histórico	1	0	0	1
	G.S.C. Independientes	0	1	0	1
	MAIS	1	0	0	1
	Partido Comunes	0	1	0	1
Total		20	4	1	25

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Este panorama genera alerta en la medida que, en la época de campaña del calendario electoral de las elecciones de 2018, tan solo se presentaron 3 amenazas y 4 atentados contra candidatos, lo que evidencia que la violencia contra los mismos aumentó y puede seguir haciéndolo para los próximos certámenes electorales que se vienen.

Finalmente, se presentaron un total de **63 hechos de violencia contra líderes comunales**, la misma cantidad registrada en el 2018, lo que no sorprende si consideramos que los procesos comunales se detuvieron el año anterior a causa de la pandemia, lo que implicó la poca visibilización de los miembros de Juntas de Acción Comunal. Tanto así, que la mayoría de las JAC en el primer trimestre del 2021 solicitaron el aplazamiento de las elecciones, lo que resultó en la ausencia de un ambiente electoral, marcado por campañas, acciones de perifoneo, socialización de planchas y listas, que a su vez pudo desembocar en un bajo interés por afectar a estos liderazgos.

A pesar de ello, la violencia contra este tipo de liderazgo continúa siendo motivo de preocupación. Más aún teniendo en cuenta que la violencia en su contra aumentó en los últimos meses del 2021 y primeros del 2022, con la proximidad de las elecciones. A esa preocupación se suma el hecho de que **la letalidad de la violencia contra los líderes comunales es muy elevada**. Lo anterior, considerando que el **73% de las agresiones son asesinatos y atentados**, siendo el asesinato el hecho más reiterativo (38), seguido por las amenazas con un total de 15 registros.

De dichos hechos de violencia, resultan preocupantes aquellos dirigidos a **presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC), que concentraron el 73% de las agresiones** contra líderes comunales. En relación con estos, cabe destacar que **el 71.7% de los hechos violentos en su contra fueron letales**. Esta situación puede explicarse por el presidencialismo existente en relación a las Juntas, según el cual,

los presidentes son las figuras con mayor visibilidad en la comunidad y, por ende, las más vulneradas. Sumado a ello, vale la pena resaltar que 2 candidatos a ocupar la presidencia de Juntas de Acción Comunal fueron víctimas de hechos de violencia, entre ellos de 1 asesinato.

Finalmente, resulta necesario destacar que cada vez son más los roles de liderazgo político, social y comunal ejercidos por personas del sector social LGBTIQ+ en distintos escenarios de participación y representación. En su desarrollo, sufren afectaciones especiales y diferenciadas, basadas en su orientación sexual o identidad de género. Conforme a ello, los líderes y lideresas LGBTIQ+ se encuentran en una doble condición de riesgo, tanto por el desempeño de las actividades y causas que representan, como por la discriminación estructural con motivo de su orientación sexual e/o identidad de género.

En este contexto, para efectos del presente Informe, los datos que se presentan se refieren únicamente a las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos registrados contra este liderazgo, sin desconocer que la violencia política contra ellas y ellos es un fenómeno mucho más amplio y complejo (que abarca afectaciones de tipo psicológicas y simbólicas, por prejuicio, entre otras formas de violencia que afectan de manera particular a ese sector poblacional), que busca excluir a las personas LGBTIQ+ que ejercen roles de liderazgo, de los espacios de representación y participación política.

Conforme a ello, como un acercamiento a esa complejidad, la Misión de Observación Electoral ha optado, a partir del 2021, por reconocer el liderazgo individual de miembros de la comunidad LGBTIQ+ que, si bien no ocupan cargos directivos en organizaciones formales e informales, procuran y/o promueven la realización de los derechos humanos y libertades fundamentales de la población LGBTIQ+, lo que los dota de una visibilidad y reconocimiento por parte de la comunidad.

Bajo esas consideraciones, en el calendario electoral, la MOE registró **8 hechos de violencia contra líderes LGBTIQ+, 166.7% más en comparación con el mismo periodo del 2018** (1 asesinato y 2 amenazas), de los cuales el 50% corresponden a hechos de carácter letal, lo que evidencia lo riesgoso que se ha convertido para este sector poblacional ejercer roles de liderazgo, principalmente de carácter social. Esto último, teniendo en cuenta que 6 de los hechos, estuvieron dirigidos a líderes sociales LGBTIQ+.

A eso se suma la presencia de hechos violentos con patrones específicos que buscan atentar contra la integridad de esta población, en la medida que las amenazas registradas, por ejemplo, apelan a temas de “limpieza social”, relacionada con la participación pública en espacios de representación. Tal fue el caso de una lideresa lesbiana que en el mes de febrero fue amenazada de muerte debido a su orientación sexual. Lo anterior, a través de mensajes de correo electrónico y WhatsApp, en los que se dirigen a ella con términos despectivos y la declaran objetivo militar, advirtiéndole que la “limpieza social” ya comenzó.

Por otra parte, se destaca el caso del secretario de gobierno de La Apartada, Córdoba, un hombre gay cuya orientación sexual era de conocimiento público en el territorio, cuyo homicidio pudo ser en razón del prejuicio. Lo anterior, considerando que su cuerpo fue encontrado desnudo, hecho que, según Caribe Afirmativo, es un indicativo de sexualización.

En términos territoriales, 2 de las agresiones se perpetraron en el departamento de Córdoba, específicamente en La Apartada y Tierralta (1 asesinato y 1 atentado), destacando que en el 2021 el departamento no registró ningún hecho violento en contra de este liderazgo. Las afectaciones restantes tuvieron lugar en Cauca, específicamente en el municipio de Miranda (1 asesinato), en Yopal, Casanare

(1 amenaza), en El Paso, Cesar (1 amenaza), en Medellín, Antioquia (1 amenaza) en Santa Marta, Magdalena (1 asesinato) y en Bogotá (1 hecho de violencia psicológica); territorios que, a excepción de Antioquia¹⁷ y Bogotá¹⁸, tampoco fueron escenario de ninguna agresión contra líderes LGBTIQ+ el año anterior, mucho menos letal.

Para finalizar, vale la pena resaltar que además de la vulnerabilidad individual a la que hace frente cada uno de los líderes atacados, las organizaciones LGBTIQ+ también son fuertemente afectadas por la discriminación y estigmatización. Esto último, teniendo en cuenta la situación de la Red Comunitaria Trans, que fue desalojada en su sede en Bogotá, por presiones de sus vecinos, que durante años atacaron a la organización pegando letreros con discursos de odio en la oficina, echando agua podrida debajo de la puerta y recogiendo firmas para sacarlos del espacio a través de prejuicios y estigmas que criminalizan sus actividades. En ese sentido, los procesos de defensa de los derechos que se adelantan a través de esas organizaciones se ven interrumpidos por la violencia, lo que termina afectando la participación y representación de la comunidad LGBTIQ+ y el alcance de sus agendas sociales.

A partir de lo expuesto, precisamente por las características específicas de los liderazgos LGBTIQ+, y por la letalidad de las agresiones sufridas por los mismos, se hace necesario que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales establezcan rutas para identificar las distintas dinámicas de violencia que se ejercen contra estos liderazgos, así como adoptar medidas diferenciales de prevención y protección a estos líderes y lideresas, tomando en consideración la particular forma en que esa afectación se genera sobre ellos, así como el impacto que las mismas tienen en sus comunidades y el sector poblacional al que pertenecen.

6.3. Violencia electoral

Además del seguimiento a los hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, la Misión de Observación Electoral – MOE, realiza un monitoreo de hechos de violencia electoral en época de campaña política. Es decir, casos de disturbios, obstrucción de campaña, ataques a sedes de campaña, daño de propaganda política, entre otros; que afectan los derechos fundamentales de la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica. En la medida que limitan la libre comunicación de información e ideas de los candidatos, el debate sobre asuntos públicos, la crítica y oposición, la publicación de material y la comunicación de ideas políticas.

Dentro de dichas agresiones se identifican dos categorías: las selectivas, entendidas como aquellas dirigidas en contra de un candidato en específico y las indiscriminadas, referentes a las que alteran el orden público en general o se dirigen a un partido político en su conjunto, sin amedrentar a una persona en específico.

Es así que, entre el 13 de diciembre de 2021 y el 11 de marzo de 2022, se registraron 24 hechos de violencia electoral, lo que significa que aproximadamente cada 4 días ocurrió una agresión que atentaba contra las elecciones (ver tabla 7).

Tabla 9. Hechos de violencia electoral (13 marzo 2021 – 11 marzo 2022).

¹⁷ En el 2021, 2 líderes LGBTIQ+ fueron asesinados en el departamento.

¹⁸ En enero del 2021 una lideresa fue amenazada en la ciudad.

Tipo de hecho	Indiscriminado	Selectivo	Total
Amenaza	1	0	1
Ataque sede de campaña	0	3	3
Daños publicidad	1	17	18
Hurto	0	1	1
Obstrucción de campaña	0	1	1
Total	2	22	24

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

La violencia selectiva fue la más frecuente, con un total de 22 registros que representan el 91.7% del total. De estos, los daños a publicidad se posicionaron como los hechos más comunes de violencia electoral, representando el 77.3% (17) del total. En segundo lugar, se presentaron 3 ataques a sedes de campaña de 2 candidatos al Senado de la República y 1 a la Cámara de Representantes; que corresponden fundamentalmente a casos en los que se presentó la vandalización de infraestructura. Sumado a ello, se registró un hurto en la sede de campaña de un candidato al Senado, en el que se robaron equipos electrónicos del lugar y material de campaña. Finalmente, se presentó un hecho de obstrucción de campaña contra una candidata a la CITREP de Magdalena - La Guajira – Cesar; pues cuando se dirigía al corregimiento Doña María en la parte alta de la Sierra Nevada, para realizar actos de campaña “se encontró a unos hombres armados en motocicleta en la trocha que conduce al corregimiento, los cuales le impidieron el ingreso”.

Por su parte los hechos indiscriminados correspondieron a un hecho de daño de propaganda electoral del Partido Comunes en general, por parte de un representante a la Cámara; y a llamadas intimidatorias a los propietarios de la casa donde funciona la sede del Pacto Histórico en Cali, por haber arrendado el inmueble a dicho movimiento.

En términos geográficos, dichos hechos de violencia electoral se presentaron en siete departamentos del país que reúnen a 8 municipios (ver tabla 8), en su mayoría en la capital del departamento de Antioquia que registró 11 (el 45.8%), todos correspondientes a daños de publicidad de candidatos del Centro Democrático (6) y de la coalición Centro Esperanza (5).

Seguidamente, se ubicó la ciudad de Bogotá con 4 hechos: 2 ataques a sedes de campaña de candidatos del Centro Democrático, el hurto detallado con anterioridad y el daño de publicidad del partido Comunes.

En tercer lugar se posicionó el departamento del Huila con 3 registros, nuevamente todos correspondientes a daños de publicidad, en este caso de candidatos al Congreso por el partido Cambio Radical.

Tabla 10. Departamentos con hechos de violencia electoral (13 marzo 2021 – 11 marzo 2022).

Departamento	Municipio	Amenaza	Ataque sede de campaña	Daños publicidad	Hurto	Obstrucción de campaña	Total
Antioquia	Medellín	0	0	11	0	0	11
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	0	2	1	1	0	4
Bolívar	Cantagallo	0	0	1	0	0	1
Huila	La Argentina	0	0	2	0	0	2
	Santa María	0	0	1	0	0	1
Magdalena	Santa Marta	0	0	1	0	1	2
Norte de Santander	Tibú	0	0	1	0	0	1
Valle del Cauca	Cali	1	1	0	0	0	2
Total		1	3	18	1	1	24

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Para finalizar, resulta necesario mencionar que, tal como lo muestra la tabla 9, los partidos más afectados por la violencia electoral (tanto selectiva como indiscriminada) fueron el Centro Democrático con 10, la coalición Centro Esperanza con 5 y el Cambio Radical con 3. Destacando que la violencia electoral no solo se limita a las organizaciones políticas pues, como ya se mencionó, una candidata de una organización de víctimas también fue objeto de la misma.

Tabla 11. Partidos políticos víctimas de hechos de violencia electoral (13 marzo 2021 – 11 marzo 2022).

Partido	Amenaza	Ataque sede de campaña	Daños publicidad	Hurto	Obstrucción de campaña	Total	%
Centro Democrático	0	3	6	1	0	10	41,7%
Coalición Centro Esperanza	0	0	5	0	0	5	20,8%
Cambio Radical	0	0	3	0	0	3	12,5%
Organización de víctimas	0	0	2	0	0	2	8,3%
GSC Fuerza Ciudadana	0	0	1	0	0	1	4,2%
Organización social	0	0	0	0	1	1	4,2%
Pacto Histórico	1	0	0	0	0	1	4,2%
Partido Comunes	0	0	1	0	0	1	4,2%
Total	1	3	18	1	1	24	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

6.4. Contra lideresas

Ahora bien, de las 581 vulneraciones registradas en el periodo electoral de 2022, 149 de ellas (el 25.6%) corresponden a agresiones contra lideresas políticas, sociales y comunales; siendo las lideresas sociales las más afectadas, pues concentraron el 51% de los hechos, tal como se observa en la tabla 10.

Tabla 12. Número de víctimas por tipo de hecho y tipo de liderazgo (11 marzo 2017 – 11 marzo 2018 Vs 13 marzo 2021 – 13 marzo 2022).

Tipo de liderazgo	Marzo 2017 – Marzo 2018				Total	Marzo 2021 – Marzo 2022					Total	Var %
	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato		Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	VCMP		
Político	17	1	6	2	26	45	0	8	2	10	65	150,0
Social	8	0	4	4	16	48	0	13	15	0	76	375,0
Comunal	3	0	0	4	7	4	0	2	2	0	8	14,3
Total	28	1	10	10	49	97	0	23	19	10	149	204,1
%	57,1%	2,0%	20,4%	20,4%	100%	65,1%	0,0%	15,4%	12,8%	6,7%	100%	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Al hacer una comparación con lo ocurrido desde el periodo electoral de 2018, la violencia contra las lideresas se recrudeció pues ha incrementado de forma constante año con año, siendo el 2022 el año con el mayor registro tanto de hechos violentos en general, como en hechos letales. Resulta especialmente preocupante el incremento con respecto del 2018, último periodo electoral, respecto del cual el aumento fue de 204.1% en el caso de las agresiones totales y de 110% en la letalidad.

Según se desprende de los datos expuestos, el hecho violento más recurrente contra las mujeres en ejercicios de liderazgo es la amenaza (97 hechos). Sin embargo, como se ha señalado, este tipo de afectaciones tienen un tinte particular en el caso de las lideresas, pues al ejercer este mecanismo de presión sobre ellas, quien las realiza recurre también a estereotipos y simbolismos que extienden la afectación a sus familiares y allegados, afectando así la integridad psicológica de quienes las rodean.

Siendo específicos con los **tipos de liderazgos**, como ya se adelantó con anterioridad, **las lideresas sociales** fueron las más afectadas en lo que va del calendario preelectoral, puesto que reunieron el 51% del total de agresiones registradas y el mayor número de asesinatos (15), lo que representa un incremento del 375% en los hechos, en comparación con el 2018.

Seguido a ellas, se ubicaron las **lideresas políticas** que agruparon el 43.6% de los hechos de violencia (150% más que en el 2018), entre los cuales se encuentran 10 hechos letales (8 atentados y 2 asesinatos; 25% más que en el 2018); situación que representa un incremento significativo de las agresiones, no sólo en cuanto a su número, sino también en cuanto a su letalidad. Vale la pena destacar que, en época de campaña electoral, un total de 8 candidatas al Congreso de la República (7 a la Cámara y 1 al Senado), fueron víctimas de 6 amenazas, 1 atentado y 1 hechos de violencia contra la mujer en política.

Por su parte, **las lideresas comunales** reunieron el 5.4% de las afectaciones y los dos asesinatos restantes, destacando con preocupación la elevada letalidad de la violencia en su contra, teniendo en cuenta que el 50% de las agresiones fueron letales. Lo anterior evidencia, no solo que la violencia en su contra ha aumentado (en un 14.3%), sino que también se mantienen en cuanto a su letalidad, pues los hechos en el 2018 también fueron cuatro.

Por otro lado, vale la pena resaltar que **diez lideresas políticas, fueron víctimas de violencia psicológica y simbólica.**

Ahora bien, en cuanto a la **ubicación geográfica de los hechos** de violencia contra las lideresas, el 57% de estos se concentraron en Bogotá D.C (con 30 hechos), Valle del Cauca (17), Cauca (15), La Guajira (12) y Magdalena (11). Destacando que, La Guajira registró la mayor cantidad de atentados contra lideresas en el país (6) y Cauca el número más alto de asesinatos (6).

Por otra parte, el 32,2% de los hechos violentos (48) y el 63,2% de los asesinatos de los que fueron víctimas las lideresas (12), ocurrieron en territorios CITREP, lo que representa un incremento de 220% y 300%, respecto del 2018. La violencia contra las lideresas no disminuye en estos territorios, por lo que es necesario la adopción de medidas adecuadas, diferenciales e integrales que garanticen el óptimo desarrollo de los derechos políticos de la población que allí habita.

7. Mapas de Riesgo Electoral MOE

7.1. Metodología para el análisis de riesgos electorales

La MOE ha liderado la elaboración de mapas de riesgo como un insumo para identificar, prevenir, mitigar y reaccionar ante los problemas que pueden afectar la normalidad de las elecciones.

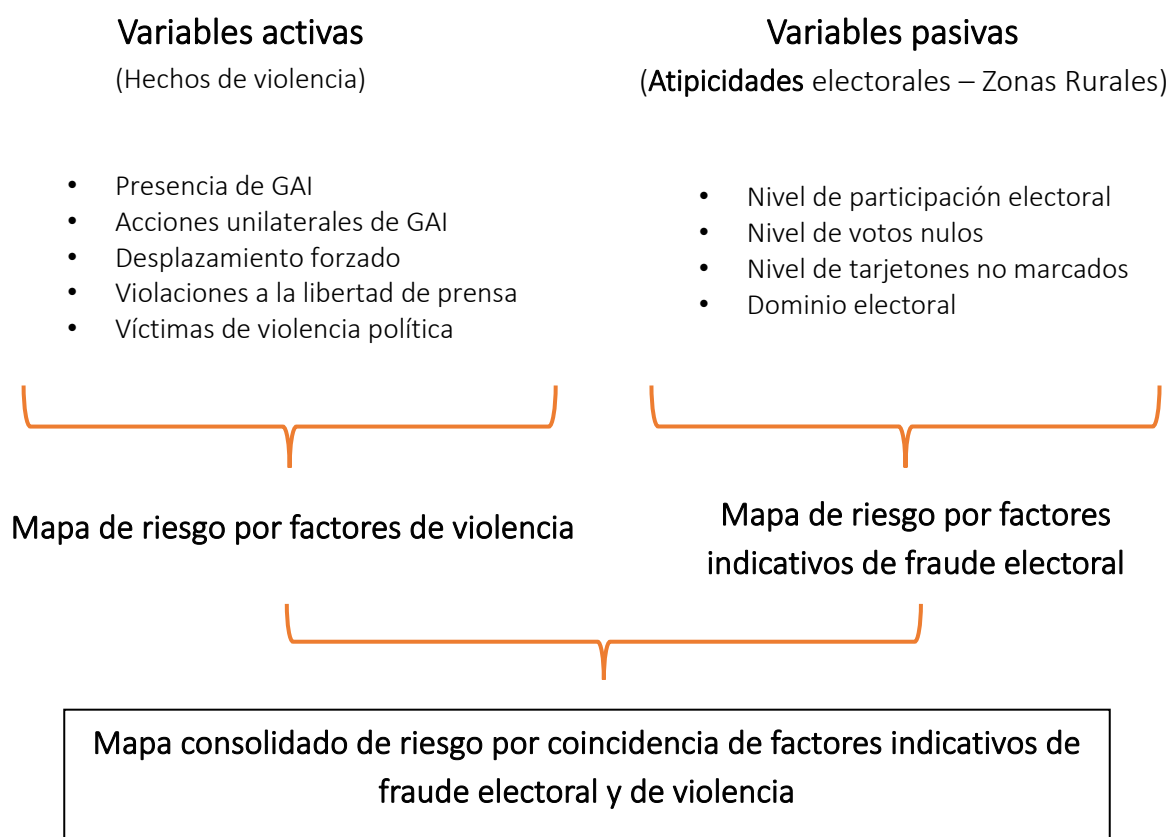
Si bien hoy la MOE no es la única entidad que ha afinado y mantenido la metodología del cálculo de mapas de riesgo, pues entidades como la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo o la Registraduría Nacional han adoptado mediciones similares, es necesario afirmar que esta metodología ha permitido generar y mantener una trazabilidad con la que se consigue analizar a través de estos 15 años de labores los cambios, las mejoras y los detrimentos de la calidad de las elecciones en Colombia.

En este sentido, para el ejercicio de observación de este 2022 la MOE presentó una mirada amplia sobre una batería de variables que parten del uso de información oficial y de la experticia de organizaciones de la sociedad civil y académicas para identificar riesgos. Esta información presentada ante autoridades y ciudadanos busca convertirse en un elemento que aporte elementos para los tomadores de decisiones en el contexto de la administración y gestión del proceso electoral.

Para describir este ejercicio, es necesario hacer una breve explicación de la metodología aplicada para su cálculo determinadas por el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo desde el año 2007. Así los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE están compuestos por dos partes esenciales: las variables activas y las variables pasivas. En cuanto a las variables activas se refiere, estas corresponden a las diferentes dinámicas de violencia que vive la sociedad colombiana, que no están solo en función del proceso electoral, pero que inevitablemente lo afectan

Ahora bien, a través del análisis estadístico de los resultados electorales el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral diseñó las *variables pasivas*, entendidas como anomalías acaecidas en los certámenes electorales del pasado que por su atipicidad estadística y su recurrencia en el tiempo permiten sostener que hay una probabilidad considerable de que en un municipio se cometa fraude electoral. En detalle en el diagrama 1 pueden verse las variables aplicadas para el análisis.

Diagrama 1. Estructura de los Mapas de Riesgo Electoral 2022.



Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

Como lo señala el Diagrama 1, el conjunto de las variables pasivas se integra en el *mapa de riesgo por factores indicativos de fraude electoral*. De igual modo, el conjunto de las variables activas se consolida en el *mapa de riesgo por factores de violencia*. Al observar cuáles son los municipios que aparecen en ambos mapas y cuál es su nivel de riesgo, se construye el *mapa de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude y de violencia*.

A través de esta metodología, el Mapa de Riesgo Electoral ofrece información empírica y veraz para detectar territorios donde es probable que se perturbe la normalidad de la democracia. Para interpretar apropiadamente los resultados del mapa de riesgo expuestos en el marco de la observación hecha por la MOE, es importante tener claro el significado de este último concepto.

Así, estos resultados parten de una definición tradicional de *riesgo*, entendiéndolo como la relación entre *amenazas* al sistema electoral y *vulnerabilidades* de este. Las amenazas son los actores que, por sus intereses, o los factores que por su naturaleza, confluyen para alterar la normalidad y transparencia del sistema electoral. Esto comprende a actores violentos y corruptos que trastornan los procedimientos electorales, hasta factores naturales. Las vulnerabilidades son, a su vez, la capacidad que tienen los actores y las instituciones que hacen parte del sistema electoral para resistir a esas amenazas. Por ejemplo, la capacidad de la ciudadanía y las autoridades para enfrentar las amenazas de los violentos, para detectar y evitar el fraude y la corrupción, o para superar eventualidades que trastornan la normalidad del certamen. Cuando las amenazas afectan puntos débiles del sistema electoral, el riesgo se materializa en una afectación.

En este sentido, el objetivo del Mapa de Riesgo Electoral es aportar insumos para detectar oportunamente dónde se están presentando amenazas y vulnerabilidades que puedan ser atendidas con miras a mejorar el proceso de elección. Pero, así como el día de las elecciones es la culminación de un proceso de preparación mucho más extenso, tanto en materia de logística como de campañas electorales y proceso de decisión ciudadana, el riesgo no se circunscribe solo al día electoral. El fraude en la votación o durante el escrutinio es el riesgo central, pero las causas y consecuencias que tiene para la democracia deben entenderse desde una escala más amplia, para poder dimensionar tanto el espectro de actores y ámbitos involucrados en el riesgo electoral, como la magnitud de las medidas requeridas para prevenirlo.

De igual modo, para este proceso electoral y dada la coyuntura suscitada con las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP además del ya tradicional mapa de riesgo electoral publicado para las elecciones nacionales se desarrolló un mapa exclusivo para las CITREP. Razón por la cual en el presente informe se presentan los resultados obtenidos para ambos casos.

Dentro de la metodología del MRE se prevé la necesidad de hacer actualizaciones de la información de riesgos por variables activas, es decir de violencia, ya que desde la elaboración y presentación del mismo hasta el día de la elección se pueden generar hechos que conlleven la inclusión de un municipio dentro del grupo que presentan riesgos. En estos casos, no se hace una calificación del nivel de riesgo, sino que se incluye dentro del listado de los municipios en riesgo que requieren de una atención especial.

7.2. Mapa de Riesgo Electoral. Elecciones Nacionales 2022

Las diversidades culturales y geográficas de Colombia exigen hacer un análisis que tenga en cuenta esta diversidad regional del país, y la presentación de los resultados del mapa de riesgo consolidado para las elecciones de 2022 no es la excepción ya que el agregado de variables antes descrito se comporta de manera diferente, no solo a través de cada proceso de elección, sino también varía de acuerdo con estas condiciones del territorio. Así, hecha esta aclaración se presentan los resultados del mapa de riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral y factores de violencia para las elecciones nacionales de 2022.

7.2.1. Riesgo consolidado, variables pasivas y activas. 131 municipios con riesgo.

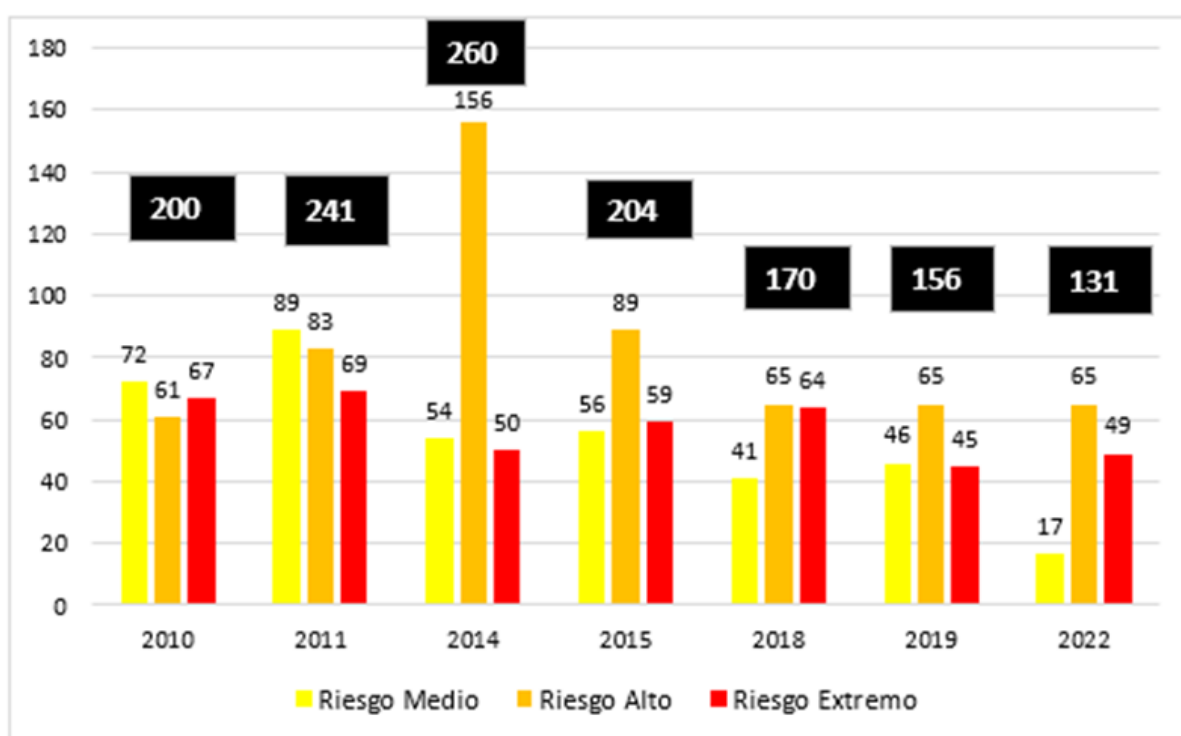
En términos generales, el cálculo de riesgo nuevamente presenta un descenso en el número de municipios en riesgo consolidado, pues al comparar los resultados de 2018 con el resultado obtenido para este proceso, se encuentra una disminución del 23 % en el número de municipios. No obstante, este resultado está lejos de ser una buena noticia, ya que si bien los municipios en los que coincide el riesgo tanto por factores indicativos de fraude electoral como de violencia disminuyen, al analizarlo de manera desagregada es posible ver cómo las variables asociadas al conflicto y la violencia exigen hablar de un recrudecimiento de esta situación en el país, que si bien no se extiende de manera generalizada hacia nuevos territorios, se aloja con mayor intensidad en las zonas históricamente afectadas y hoy relacionadas en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP).

Para este proceso electoral los riesgos de violencia y los indicativos de fraude electoral aún convergen en el 12% del país. Al detenerse sobre el comportamiento histórico del riesgo, es posible ver cómo para este proceso la disminución se concentra especialmente sobre los municipios en riesgo medio y de manera muy leve en los municipios en riesgo extremo; este comportamiento está asociado a la normalización de las variables pasivas, lo que evidencia leves pero constantes disminuciones en el

número de municipio en riesgo tanto para la elección de Cámara como de Senado desde hace tres procesos de elección. Dichos comportamientos pueden evidenciarse en la gráfica 7.

Dicho de otro modo, para este proceso electoral es posible ver cómo las variables indicativas de fraude electoral están alcanzando valores más cercanos al comportamiento nacional dentro de las diferentes unidades municipales, pero ya no es posible hablar de los efectos del desescalamiento del conflicto armado, como sí fue posible hacerlo en 2018, sino que caso contrario, debido a una deficiente implementación del acuerdo final, las variables de violencia presentan un aumento tanto en el número de municipios como del nivel de riesgo. Por esta razón, este proceso electoral significa un reto para poder controlar y garantizar de la mejor manera el acceso de los colombianos a las urnas, especialmente en municipios donde la violencia vuelve a ver picos.

Gráfica 7. Número de municipios en riesgo y nivel de riesgo consolidado por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2010-2022.



Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

Tabla 11. Número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2022 por departamento.

#	Departamento	N° de municipios	Nivel de riesgo			Total municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo
			Medio	Alto	Extremo		
1	Antioquia	125	3	12	14	29	23 %
2	Chocó	30	3	5	7	15	50 %
3	Cauca	42	1	5	4	10	24 %
4	Nariño	64	2	6	2	10	16 %
5	Norte de Santander	40	-	3	7	10	25 %
6	Meta	29	2	4	3	9	31 %
7	Sucre	26	2	5	1	8	31 %
8	Bolívar	46	-	5	1	6	13 %
9	Caquetá	16	-	4	2	6	38 %
10	Putumayo	13	-	3	2	5	38 %
11	Arauca	7	-	1	3	4	57 %
12	Córdoba	30	-	2	2	4	13 %
13	Atlántico	23	2	1	-	3	13 %
14	Guaviare	4	-	3	-	3	75 %
15	Bogotá, D. C.	1	-	1	-	1	-
16	Boyacá	123	-	1	-	1	1 %
17	Cesar	25	1	-	-	1	4 %
18	Cundinamarca	116	-	1	-	1	1 %
19	Guainía	8	-	1	-	1	13 %
20	La Guajira	15	-	-	1	1	7 %
21	Tolima	47	1	-	-	1	2 %
22	Valle del Cauca	42	-	1	-	1	2 %
23	Vichada	4	-	1	-	1	25 %
24	Amazonas	11	-	-	-	-	0 %
25	San Andrés y Providencia	2	-	-	-	-	0 %
26	Caldas	27	-	-	-	-	0 %
27	Casanare	19	-	-	-	-	0 %
28	Huila	37	-	-	-	-	0 %
29	Magdalena	30	-	-	-	-	0 %
30	Quindío	12	-	-	-	-	0 %
31	Risaralda	14	-	-	-	-	0 %
32	Santander	87	-	-	-	-	0 %
33	Vaupés	6	-	-	-	-	0 %
Total nacional		1121	17	65	49	131	12 %

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

De acuerdo con lo que se puede apreciar en la Tabla 11, es posible identificar cómo la concentración del riesgo mantiene una lógica regional que va de la mano con el mapa del conflicto armado colombiano. Lo anterior en la medida en que departamentos que nuevamente están apareciendo en riesgo y con altos niveles de conflicto, como lo es el caso de Guaviare y Caquetá, en el suroriente colombiano, los departamentos del Pacífico, las subregiones de la periferia antioqueña y la extensa frontera con Venezuela concentran para este proceso electoral la mayoría de los municipios en riesgo. Así, Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Norte de Santander concentran el 56,4% del total de municipios en riesgo del país.

7.3. Mapa consolidado de riesgo en los municipios de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz

Uno de los grandes avances del punto 2 del Acuerdo de paz fue la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CTEP). En 167 municipios del país se elegirán por primera vez 16

curules para que sus electos representen estos territorios que han sido los mayormente afectados por el conflicto armado y tiene los mayores rezagos en cuanto a la presencia estatal y el desarrollo económico. Por lo tanto, la creación de estas curules son un mecanismo para dar representación y lograr una sociedad más incluyente, pluralista y participativa. En los puestos de votación rurales de estos 167 municipios, la ciudadanía podrá votar por candidatos y candidatas víctimas del conflicto pertenecientes a diversas organizaciones sociales. Los partidos políticos con personería jurídica no podrán presentar candidatos y solo lo podrán hacer grupos significativos de la ciudadanía, organizaciones sociales, consejos comunitarios afrodescendientes y cabildos indígenas.

Estas curules de paz darán una oportunidad de inclusión y de cerrar brechas de participación política en territorios que se han caracterizado por no tener un representante en el Congreso. Con estas curules se le facilitará el acceso al poder a fuerzas políticas que tradicionalmente no han tenido representación en el Congreso. Además, en estos municipios se ubican el 43 % de los resguardos indígenas y el 67 % de los Consejos Comunitarios afrodescendientes del país, lo que les da la ocasión a los grupos étnicos de tener mayor representación política.

En los mapas y factores de riesgo electoral presentados por la MOE, se enfatizará en los municipios pertenecientes a las CTEP. La mayoría de los capítulos siguientes tendrán una sección que profundiza sobre los tipos de riesgo en estos municipios CTEP. En cuanto al número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2022, se tienen en total 97 municipios con algún nivel de riesgo, es decir el 58,1 % de los municipios que pertenecen a las CTEP. La mayoría de estos municipios (13,4 %) pertenecen a la circunscripción C 1 de Nariño, Cauca y Valle del Cauca donde el 54,2 % de los municipios (13 de los 24) dentro de esta circunscripción tienen algún nivel de riesgo, y los de mayor riesgo, nivel extremo, se encuentran en la subregión del norte del Cauca (5 de los 6 municipios en riesgo extremo).

La tabla 13 muestra que también es preocupante la situación en el Bajo Cauca donde el 100 % de los municipios (13 de los 13) tiene algún nivel de riesgo por coincidencia de riesgo por factores indicativos de fraude electoral y de violencia. Además, 9 de estos municipios, es decir el 69 %, tiene nivel de riesgo extremo. La tabla también expone que en la mayoría de las circunscripciones el número de municipios en riesgo supera el 50 % de los municipios dentro de cada circunscripción.

Tabla 13. Municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2022 por circunscripción.

#	CTEP	Departamento	Municipios en riesgo medio	Municipios en riesgo alto	Municipios en riesgo extremo	Número de municipios	% de municipios CTEP en riesgo	%
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle	Cauca	0	3	6	9	54,2 % 13 de 24 mun.	13,4 %
		Nariño	1	2	0	3		
		Valle del Cauca	0	1	0	1		
2	C 3 Bajo Cauca	Antioquia	0	4	9	13	100 % 13 de 13 mun.	13,4 %
3	C 6 Chocó	Antioquia	0	1	1	2	78,6 % 11 de 14 mun.	11,3 %
		Chocó	1	5	3	9		
4	C 10 Pacífico Nariño	Nariño	0	5	4	9	81,8 % 9 de 11 mun.	9,3 %
5	C 7 Sur de Meta-Guaviare	Guaviare	0	1	1	2	75 % 9 de 12 mun.	9,3 %
		Meta	2	4	1	7		
6	C 5 Caquetá	Caquetá	3	3	1	7	41,2 % 7 de 17 mun.	7,2 %
7	C 4 Catatumbo	Norte de Santander	0	0	5	5	62,5 % 5 de 8 mun.	5,2 %
8	C 9 Pacífico-Valle - Cauca	Cauca	0	3	0	3	75 % 3 de 4 mun.	4,1 %
		Valle del Cauca	0	0	1	1		
9	C 8 Montes de María	Sucre	0	1	3	4	33,3 % 5 de 15 mun.	4,1 %
10	C 11 Putumayo	Putumayo	0	2	2	4	50 % 4 de 8 mun.	4,1 %
11	C 13 Sur de Bolívar	Bolívar	2	2	0	4	57,1 % 4 de 7 mun.	4,1 %
12	C 16 Urabá	Antioquia	0	3	1	4	50 % 4 de 8 mun.	4,1 %
13	C 14 Sur de Córdoba	Córdoba	0	0	3	3	60 % 3 de 5 mun.	3,1 %
14	C 12 Magdalena-La Guajira-Cesar	Cesar	0	1	0	1	23,1 % 3 de 13 mun.	3,1 %
		Magdalena	0	2	0	2		
15	C 2 Arauca	Arauca	0	0	2	2	50 % 2 de 4 mun.	2,1 %
16	C 15 Sur del Tolima	Tolima	1	1	0	2	50 % 2 de 4 mun.	2,1 %
Total general			10	44	43	97	58,1 % 97 de 167 mun.	

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

7.4. Comparación riesgo en elecciones 2022. Alerta temprana N° 004 de 2022 Defensoría del Pueblo

El 17 de febrero de 2022 la Defensoría del Pueblo publicó la Alerta Temprana N. 004-2022 – Documento Advertencia por Proceso Electoral 2022. Allí se hacen alertas sobre los riesgos por posibles violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad, seguridad, libertades políticas y civiles, y al Derecho Internacional Humanitario de cara a las jornadas electorales del año 2022 debido a la presencia de grupos armados ilegales (GAI).

Por su parte, los Mapas y Factores de Riesgo 2022 de la MOE se presentaron el 9 de febrero de 2022 donde se incluyen los riesgos por indicativos de fraude electoral y los riesgos por violencia. En cuanto al riesgo consolidado por violencia, y que serían los más similares a los riesgos de la Defensoría, agrupa

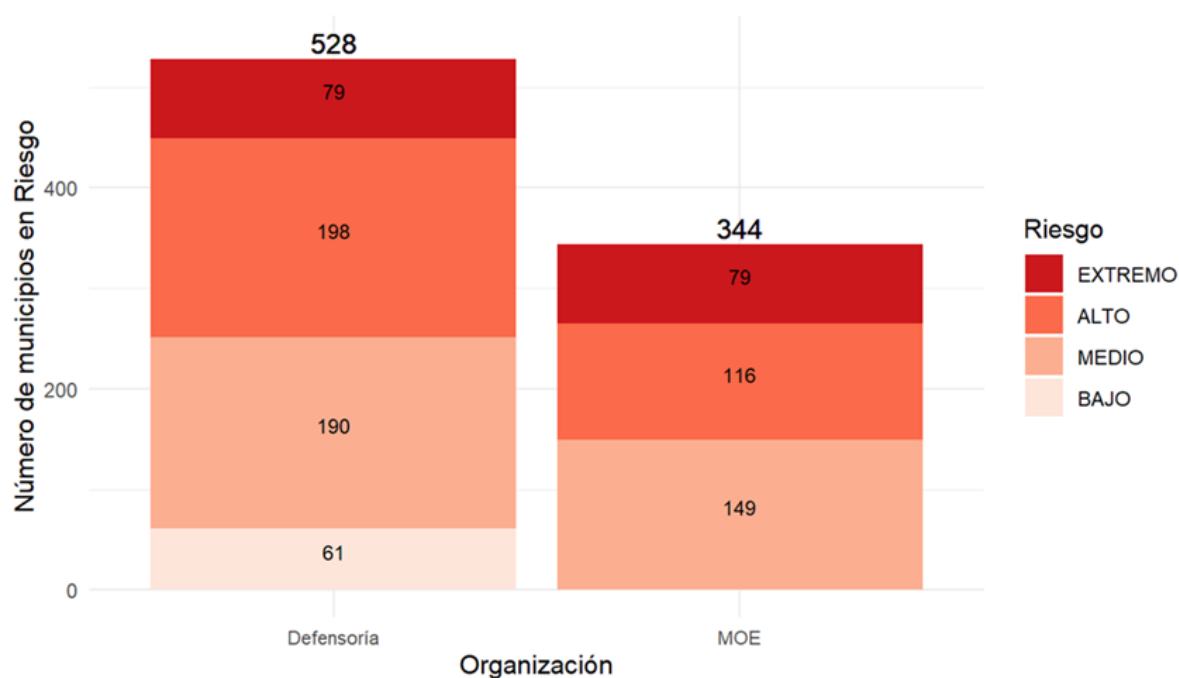
los riesgos por presencia e intensidad de acciones violentas de cuatro tipos de grupos armados ilegales (GAI): los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las “disidencias” de las FARC y el EPL también conocido como Los Pelusos. Además, incluye los riesgos por desplazamiento forzado y desplazamiento masivo; los riesgos por violaciones a la libertad de prensa; y los riesgos por violencia contra líderes políticos, sociales y comunales.

7.4.1. Diferencias metodológicas para el cálculo de riesgo de la Defensoría y de la MOE

El nivel de riesgo de la Defensoría considera 7 variables, correspondientes a la presencia permanente, intermitente o al tránsito de los siguientes Grupos Armados Ilegales – GAI: ELN, EPL, AGC, disidencias de las FARC, grupos armados post AUC, Grupos Delincuenciales Organizados – GDO y grupos armados sin identificar. Esta variable se combina con una variable que denota si han ocurrido hechos violentos y eventos de conflicto tales como desplazamientos masivos, confinamientos o restricciones a la circulación. La variable de presencia de GAI es dicotómica, es decir, si hay o no presencia de cada uno de los grupos armados ilegales, y se analiza su capacidad de afectar el normal desarrollo del proceso electoral junto con el hecho de si han registrado acciones o no de violencia. Con base en los resultados de esa presencia y acciones violentas, se establecen 4 niveles de riesgo: extremo, alto, medio y bajo.

A diferencia de la Defensoría, el Mapa de Riesgo consolidado por factores de violencia de la MOE tiene en cuenta 12 variables y cada una de esas variables tiene a su vez una clasificación de riesgo medio, alto o extremo. Para el caso de las variables de presencia por GAO o GDO, ELN, Disidencias de las FARC, o EPL se define el nivel de presencia y control territorial de cada grupo para establecer el nivel de riesgo en cada uno. Este riesgo es independiente de si han ocurrido o no hechos violentos por parte de ese grupo armado ilegal. Cuando un grupo armado ilegal tiene fuerte presencia y control territorial es clasificado como riesgo extremo independientemente si cometió o no acciones violentas. Por otro lado, los riesgos por intensidad de acciones violentas de GAO o GDO, ELN, Disidencias de las FARC, o EPL, se clasifican según el número de eventos de conflicto registrados como responsabilidad de cada uno de los grupos armados ilegales. También, cualquier evento de desplazamientos masivos clasifica al municipio en nivel extremo en desplazamientos masivos y para medir el riesgo de desplazamientos forzados se calcula la tasa por cada mil habitantes y según la tasa se clasifica en medio, alto o extremo. El nivel de riesgo de las violaciones a la libertad de prensa se clasifica según si las obstrucciones y agresiones a la libertad de prensa son producidas en el cubrimiento de asuntos políticos o de orden público (riesgo medio), a funcionarios públicos, líderes políticos y fuerza pública (riesgo alto), y de temas electorales (riesgo extremo). Finalmente, el riesgo de violencia política, social y comunal se define según el número de líderes y lideresas víctimas y el tipo de hecho.

Gráfica 8. Número de municipios en riesgo



Fuente: Elaboración MOE con datos MOE y Defensoría.

Derivado de estas diferencias metodológicas, la gráfica 8 muestra el número de municipios en riesgo según la Defensoría y según la MOE. La Defensoría clasifica 528 municipios en riesgo mientras que la MOE 344. Una primera diferencia es que la Defensoría incluye la categoría de riesgo bajo mientras que la MOE no. Esto implica que la Defensoría tenga 61 municipios más por la inclusión de esa categoría. Otra diferencia es que la Defensoría basa su clasificación principalmente en la presencia de grupos armados ilegales y la ocurrencia de afectaciones a la vida, integridad y libertad personal de aspirantes, candidatos, partidos políticos, autoridades civiles, dirigentes políticos, jurados de votación y comunidades por esa presencia de grupos armados ilegales. Es decir, el riesgo busca medir el tipo de amenazas o vulnerabilidades que pueden ocurrir como consecuencia de la presencia de grupos armados ilegales. El hecho de que haya presencia de algún grupo armado en un municipio implica que ese municipio ya esté en riesgo, y si ha sido acompañado de acciones violentas se incrementa ese riesgo. Sumado a ello, es una entidad receptora de múltiples denuncias sobre el tema en el territorio, lo que implica que tienen en consideración todo tipo de denuncias para considerar un municipio en riesgo.

Por su parte, la MOE además de identificar la presencia de grupos armados ilegales tiene en cuenta otras variables como el número de hechos violentos por parte de estos grupos, los desplazamientos masivos y forzados, la violación a la libertad de prensa y la violencia contra liderazgos sociales, políticos y comunales. En consecuencia, para que un municipio aparezca en riesgo debe tener un combinado alto de riesgo en varias de estas variables, y simplemente que tenga riesgo en alguna de ellas no implica que en el consolidado aparezca con riesgo. Por lo tanto, puede haber municipios con riesgo por presencia de algún grupo armado ilegal que no tenga riesgo en el consolidado de violencia. Además, al no incluir la categoría de riesgo bajo, es posible que muchos municipios que tienen alguna presencia baja de grupos armados ilegales no aparezcan con riesgos incluso en presencia de grupos armados ilegales. Es decir, si un grupo armado usa un territorio como paso sin hacer fuerte presencia y sin verse involucrado en combates, hostigamientos, etc., y sin generar amenazas o amedrentamientos, no es

considerado con riesgo por presencia de grupos armados ilegales. Por último, otra gran diferencia es que la MOE no integra al análisis las acciones de grupos armados sin identificar.

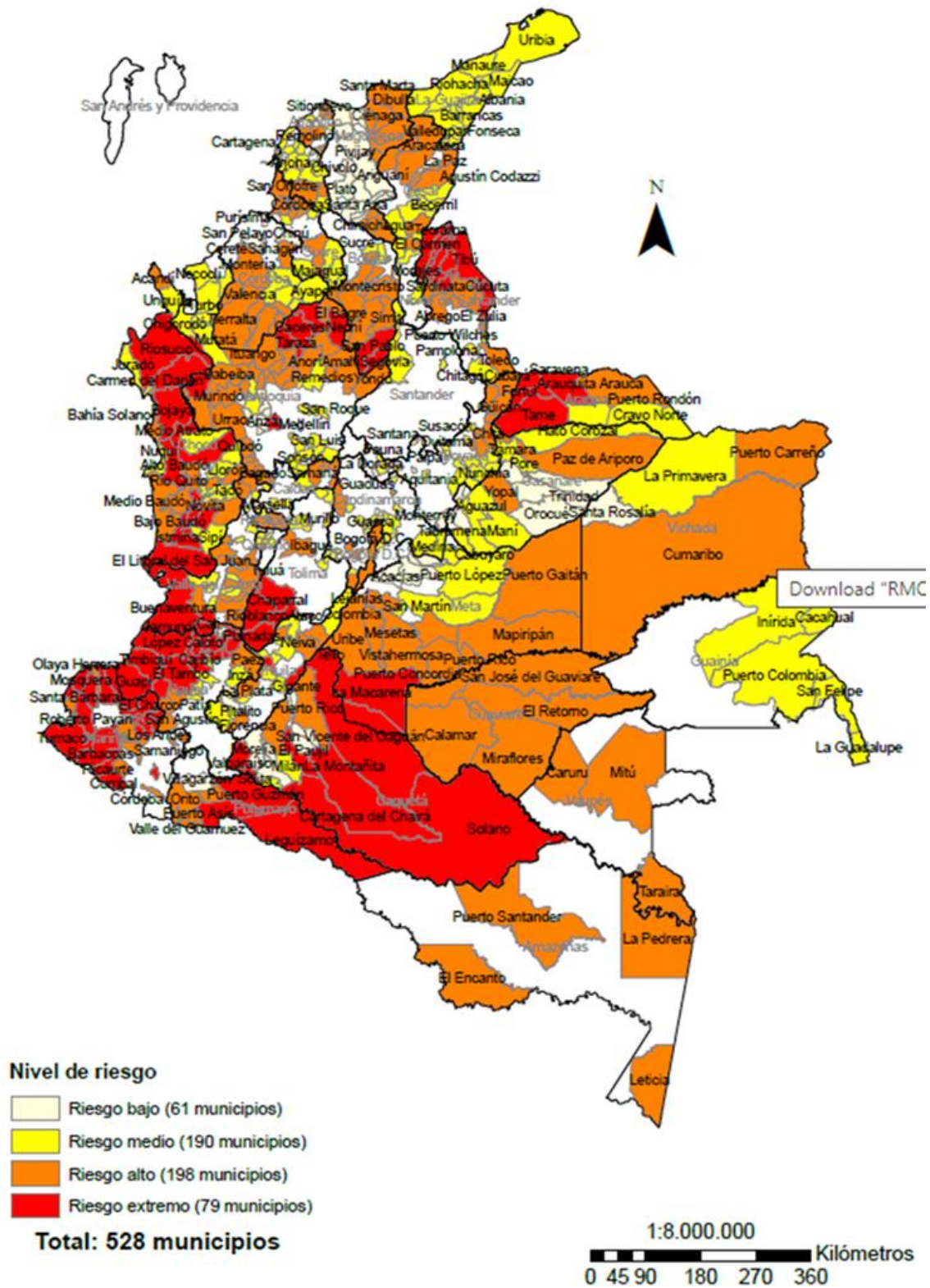
7.4.2. ¿Dónde están los riesgos según cada organización?

Los mapas 1 y 2 muestran los **528 y 344 municipios en riesgo según la Defensoría y la MOE** respectivamente. En total son **237 municipios que tienen riesgo según la Defensoría y que no aparecen en riesgo según la MOE**. Como se observa en el mapa 3, la mayoría de los municipios que aparecen con riesgo según la Defensoría y no aparecen con riesgo en el consolidado de violencia de la MOE están localizados en Boyacá con 30 municipios (12,7%), Cundinamarca con 30 municipios (12,7%), Antioquia con 22 municipios (9,28%), Magdalena con 18 municipios (7,6%), Casanare con 14 municipios (5,9%), Atlántico con 12 (5,06%), Huila con 12 municipios (5,06%) y Bolívar con 11 municipios (4,64%). Es decir, son departamentos en donde la intensidad del conflicto no es muy fuerte, pero que igualmente puede haber riesgo de vulneraciones a la población por parte de presencia esporádica de grupos armados ilegales.

En total son 53 municipios que tienen riesgo según la MOE pero que no aparecen con riesgo según la Defensoría. La mayoría de municipios de estos municipios están ubicados en Antioquia con 8 (15,1%), Nariño con 7 (13,2%), Cauca con 6 (11,3%), Cesar con 5 (9,4%), Bolívar con 4 municipios (7,55%), Tolima con 4 municipios (7,55%), y Guainía con 3 (5,66%).

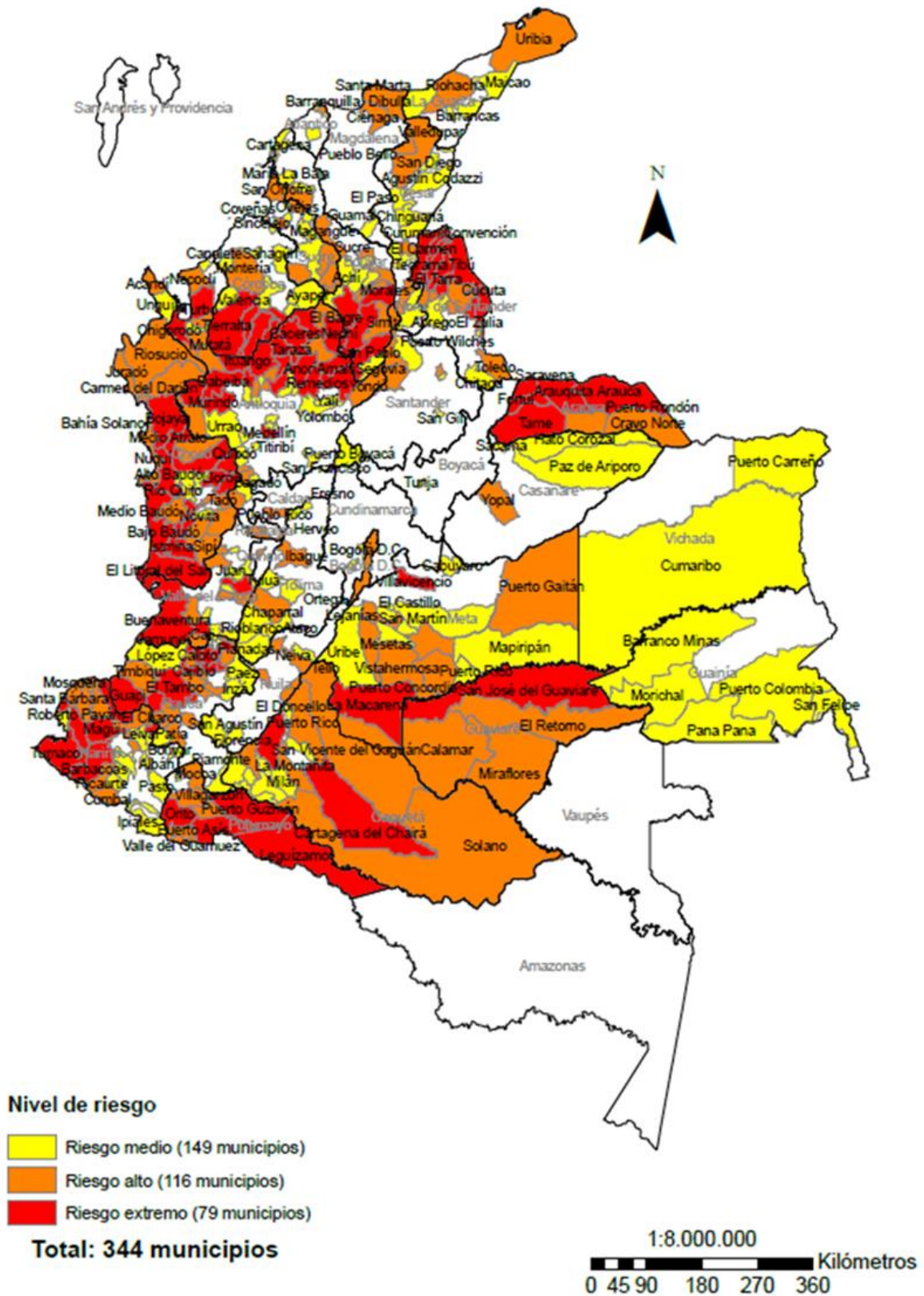
Un aspecto fundamental es que ambos mapas coinciden en mostrar las siguientes regiones en riesgo: la región del **Sarare en Arauca, el Catatumbo, Bajo Cauca Antioqueño, Alto Sinú y San Jorge (Córdoba), Sur de Bolívar, Valle de San Juan y Atrato en Chocó, el Andén Pacífico Sur, Norte y Centro del Cauca, sur del Valle del Cauca, triángulo de Telembí en Nariño, Sur de Meta, Guaviare y norte del Caquetá, y el bajo y medio Putumayo**. La Defensoría presenta un nivel de riesgo más alto para el Nordeste de Boyacá, Eje Cafetero, canal del dique, Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta, Amazonía, Nariño y el Sur de Tolima. Mientras que la MOE muestra mayor nivel de riesgo en el Sur de Córdoba, Magdalena Medio, La Mojana, nordeste antioqueño, y Urabá.

Mapa 1: Municipios en riesgo según Defensoría



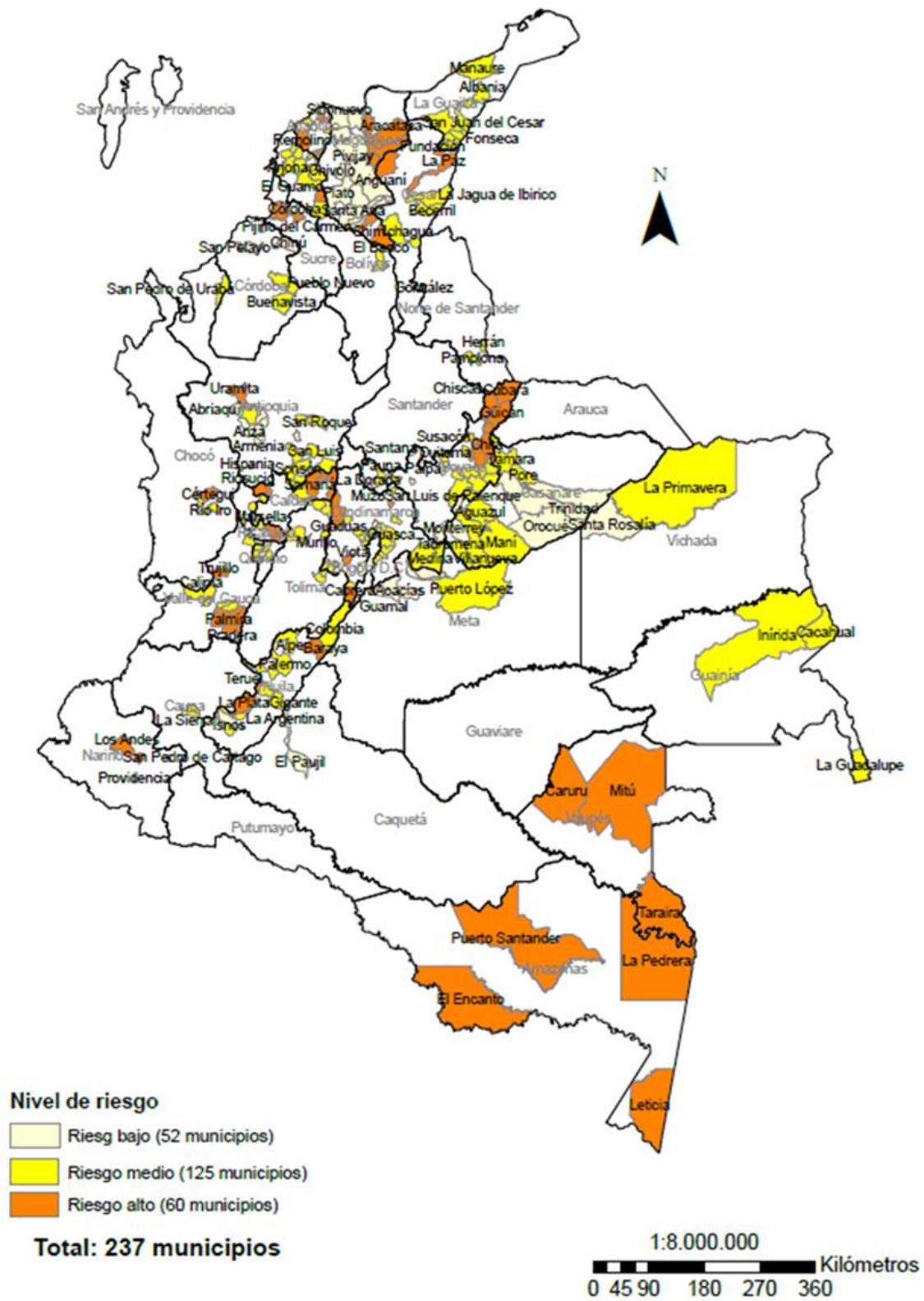
Fuente: Elaboración MOE con datos Defensoría.

Mapa 2: Municipios en riesgo según MOE



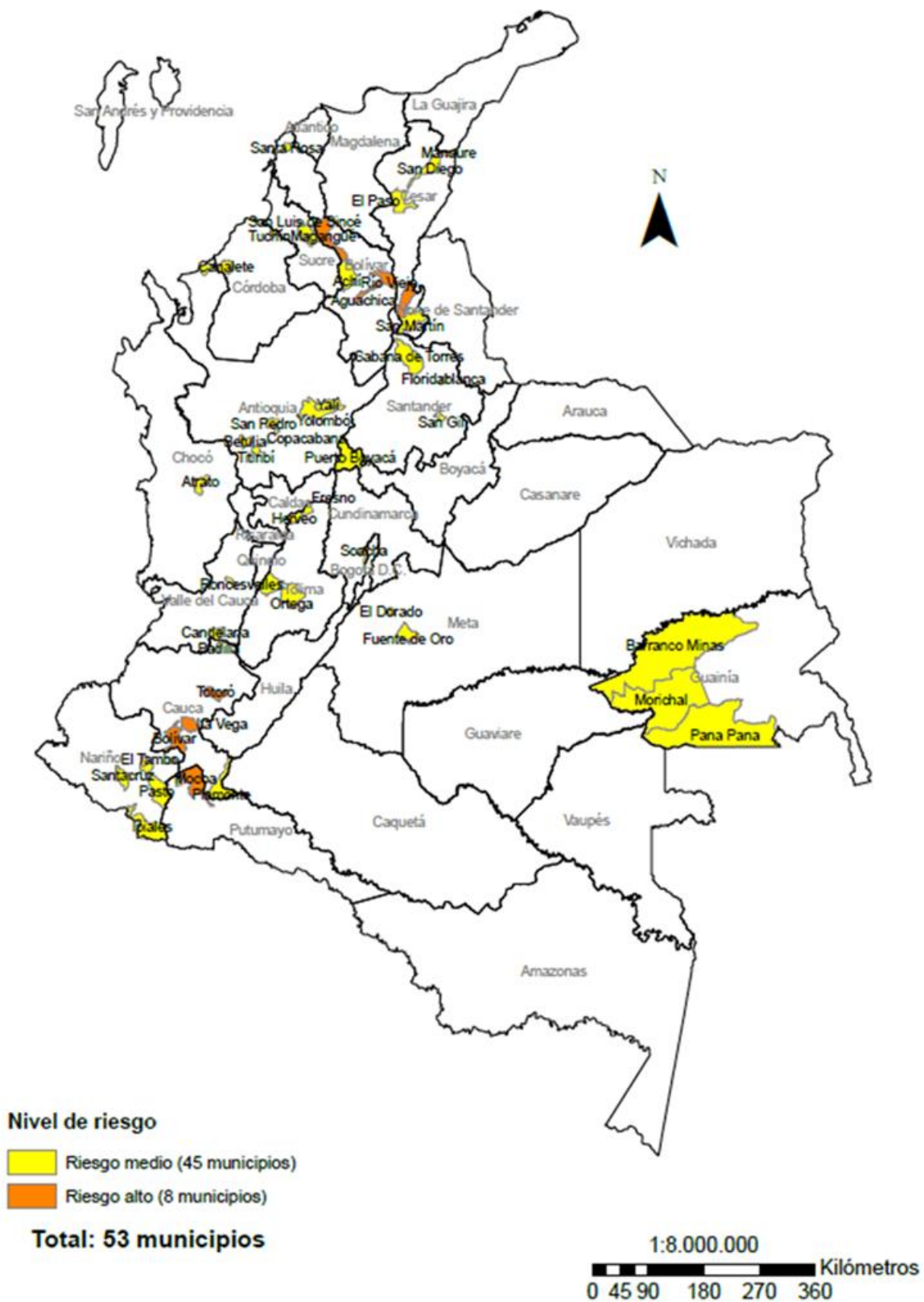
Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

Mapa 3: Municipios en riesgo según la Defensoría, pero sin riesgo según MOE



Fuente: Elaboración MOE con datos MOE y Defensoría.

Mapa 4: Municipios en riesgo según la MOE, pero sin riesgo según la Defensoría



Fuente: Elaboración MOE con datos MOE y Defensoría.

7.5. Escenarios de Socialización

Como compromiso de la MOE con la institucionalidad y la ciudadanía estos resultados fueron socializados tanto con entidades del gobierno nacional como con entidades del orden subnacional. Para esta oportunidad además de los escenarios de lanzamiento oficial que se tuvieron, para el Mapa de Riesgo para la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz el 24 de enero de 2022 y el lanzamiento de los Mapas y Factores de Riesgo Electoral para la elección de autoridades nacionales 2022 ocurrido el 9 de febrero de 2022, esta investigación contó con presentaciones regionales a saber:

- Evento de lanzamiento de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Barranquilla y Atlántico, en la Universidad del Norte el 1 de marzo de 2022.
- Evento de lanzamiento de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Medellín y Antioquia, en la Universidad EAFIT el 25 de febrero de 2022.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Cali y Valle del Cauca en Comisión de Seguimiento a los Procesos Electorales del día 17 de febrero de 2022.
- Evento de lanzamiento de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Bogotá D.C., en la Universidad Javeriana el 15 de febrero de 2022.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Norte de Santander en Comisión de Seguimiento a los Procesos Electorales del orden departamental.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Sucre y la Circunscripción 8 – Montes de María en Comisión de Seguimiento a los Procesos Electorales del orden departamental.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Risaralda en Comisión de Seguimiento a los Procesos Electorales del orden departamental.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Armenia en Comisión de Seguimiento a los Procesos Electorales del orden departamental.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Caquetá ante medios de comunicación.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Huila ante medios de comunicación.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Circunscripción 10 – Pacífico Nariñense ante medios de comunicación en Tumaco, Nariño.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Circunscripción 13 – Sur de Bolívar en evento liderado por el Programa de Desarrollo y paz del Magdalena Medio.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Circunscripción 10 – Pacífico Nariñense ante medios de comunicación en Tumaco, Nariño.
- Presentación de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP ante la Alta Consejería Presidencial para la Estabilización. Con presencia del Dr. Emilio Archila el día 19 de enero de 2022.
- Evento de lanzamiento de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Córdoba y Circunscripción 14 – Sur de Córdoba, ante autoridades y líderes sociales el día 11 de febrero de 2022.
- Evento de lanzamiento de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para Cesar y Circunscripción 12 – Guajira, Cesar, Magdalena, ante autoridades y líderes sociales el día 18 de febrero de 2022.
- Evento de lanzamiento de Mapas y Factores de Riesgo Electoral para La Guajira y Circunscripción 12 – Guajira, Cesar, Magdalena, ante autoridades y líderes sociales el día 5 de marzo de 2022.

8. Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.

La MOE en anteriores procesos electorales ha resaltado la importancia de abordar en las Comisiones Nacionales y de orden territorial temas relacionados con financiamiento de campañas electorales, acceso a puestos de votación, monitoreo a la inscripción de cédulas, Tribunales de Garantías Electorales, proceso de inscripción de cédulas y demás temas trascendentales para el avance de los procesos electorales. Por lo anterior, la MOE ha participado en los distintos espacios nacionales, de orden municipal y territorial, con el fin de hacer seguimiento de los temas discutidos, presentar informes y generar recomendaciones para la garantizar el buen desarrollo de los procedimientos electorales y velar por los derechos de la ciudadanía y las organizaciones políticas.

En ese sentido, con base a la experiencia de la MOE en estos espacios, a lo largo de este apartado se hará un balance sobre el funcionamiento de las Comisiones Nacionales y Territoriales. Sobre el primero se evaluarán dos criterios: la frecuencia con la que fueron convocadas y la priorización de temas sustanciales para adelantar la contienda electoral. Por otro lado, sobre las comisiones municipales y territoriales se analizará la información recogida a través de las coordinaciones regionales de la MOE para examinar elementos como la participación de organizaciones políticas y autoridades electorales, funcionamiento de Tribunales de Garantías Electorales, periodicidad con la que se convocaron y la implementación de protocolos con enfoque diferencial.

8.1 Comisiones Nacionales para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales

8.1.1. Frecuencia

Entendiendo que el fin de las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales es realizar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos, según establece el Decreto 2821 de 2013, la MOE solicitó desde la primera Comisión que se convocaran de manera periódica y oportuna al ser un escenario idóneo para dar una respuesta institucional a las vicisitudes de los diferentes eventos del calendario electoral, conforme a los fines y funciones asignadas legalmente a estas Comisiones.

Sin embargo, la programación de las Comisiones no atendió esta recomendación, pues si bien fueron celebradas cinco comisiones antes de la jornada electoral, puede evidenciarse que no tuvieron una frecuencia constante. Desde la Primera Comisión Nacional del 31 de agosto del 2021 hasta la Segunda Comisión transcurrieron tres meses en los que ocurrieron importantes sucesos para la contienda electoral: inició y terminó el periodo de inscripción de candidaturas, se consolidó el censo electoral, también la División Político Administrativa (DIVIPOLE) con la cual se crearon puestos de votación, entre otros. Estos acontecieron sin que las autoridades, organizaciones políticas y observaciones electorales se reunieran para discutir oportunamente su desarrollo.

Posteriormente, cuando se acercaba el día de las elecciones las Comisiones Nacionales de Seguimiento fueron programas con mayor frecuencia, 01 de febrero, 01 de marzo y 09 de marzo de 2022. La temporalidad inconstante con la que se convocan impide que desde las autoridades estatales se atiendan y formulen acciones con suficiente previsión sobre anomalías o problemáticas en la etapa preelectoral.

Finalmente, tras las problemáticas surgidas con motivo de las diferencias entre los resultados del preconteo y escrutinio, así como la desconfianza que estas generaron en las distintas organizaciones

políticas, y en atención a la solicitud formulada por el Registrador Nacional del Estado Civil de realizar un “reconteo general” de los votos, el 21 de marzo se llevó a cabo la Sexta Comisión Nacional de Seguimiento.

8.1.2. Priorización y atención de temas solicitados por la MOE

En las cinco Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral convocadas en la etapa preelectoral, la MOE manifestó distintas preocupaciones y solicitudes respecto a elementos nucleares del proceso. A continuación, se evaluará el cumplimiento completo, parcial, o total incumplimiento de las peticiones elevadas por la MOE a las autoridades electorales; de igual forma, se examinará el nivel de atención en la Comisiones Nacionales de Seguimiento sobre temas que advirtió la Misión como prioritarios para garantizar el desarrollo de la contienda electoral.

8.1.2.1. Solicitudes de información

Un tema recurrente solicitado por la MOE fue el acceso a información relacionada con la transparencia en la contratación, la implementación de las herramientas tecnológicas, su auditoría y la trazabilidad de los resultados; fueron temas abordados en los informes presentados ante la comisión y en distintos pronunciamientos de la MOE.

- **Contratación pública**

La MOE solicitó desde la Primera Comisión Nacional de Seguimiento hacer pública la información de los diferentes contratos previstos para el desarrollo del proceso electoral, y socializarla en reuniones con organizaciones políticas, la MOE y la PGN, para enterarse de lo que se iba a contratar y presentar recomendaciones. Sin embargo, no se establecieron mesas de trabajo o algún otro mecanismo de socialización con las organizaciones políticas y la MOE, antes de la firma de esos contratos.

- **Acceso y veeduría de los software del proceso electoral**

Aunque la MOE solicitó habilitar acceso a módulos especializados que permitieran realizar una auditoría a cada uno de los software que se contrataron para el desarrollo de las elecciones, en el proceso preelectoral no se brindó a las organizaciones políticas y a la observación electoral, los accesos y tiempos necesarios para auditar los software contratados para el desarrollo de las elecciones. De igual manera, hasta la fecha no se han hecho públicos los informes de auditoría interna y/o externa que se contrataron para estos software. La publicidad de estos se limitó a presentaciones en las que se mostraba las funcionalidades de algunos de los sistemas (específicamente, del software de escrutinios).

En particular sobre el **proceso de postulación y designación de jurados de votación**, la Misión solicitó la entrega de información sobre funcionamiento y veeduría del software de selección de jurados de votación por parte de la RNEC, así como el acceso a un usuario a la MOE para la veeduría de este. De igual forma, que esta entidad presentara un informe en Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral sobre los hallazgos para cada una de las etapas de la integración de los jurados de votación, que incluyera lo relacionado con el software y la validación de la información remitida por las entidades y empresas.

Frente a la primera petición, debe mencionarse que la Registraduría resolvió varios de estos interrogantes en su respuesta del 8 de marzo de 2022 sobre las peticiones presentadas en el Tercer Informe de la MOE; así mismo, habilitó un usuario auditor para la MOE el 25 de marzo, semanas

después de la elección a Congreso. Estas respuestas resultaron tardías, puesto que, la información sobre los controles en el proceso de designación de jurados fue entregada a pocos días de las elecciones; de igual forma, el usuario auditor no fue suministrado para realizar un seguimiento a las diferentes actividades del sistema de información de jurados para las elecciones al Congreso, como fue solicitado.

La segunda petición tampoco fue atendida por la Registraduría. En ninguno de los espacios de las Comisiones Nacionales fue priorizada la socialización sobre los hallazgos para cada una de las etapas de la integración de los jurados de votación, a pesar que hasta el Cuarto Informe para la Comisión Nacional de Seguimiento, la MOE insistió en la importancia y necesidad de que se establecieran mecanismos de control y seguimiento al sorteo y la designación de jurados de votación en tiempo real.

En cuanto al **acceso al software de escrutinios de propiedad del Estado**, la Misión de Observación Electoral y la Fundación Karisma le solicitaron a la RNEC ser acreditados como observadores, para poder realizar un ejercicio de observación electoral a lo que la RNEC denominó la auditoría del software de escrutinios.

Asimismo, la MOE le solicitó el 10 de diciembre de 2021 al representante de la OEI en Colombia, el señor Carlos Mario Zuluaga Pardo, que convocara a una reunión con presencia de las organizaciones políticas con el fin de conocer en detalle los requerimientos técnicos que serían tenidos en cuenta en este proceso de contratación. En ese mismo sentido, pidió a la RNEC que diera a conocer más detalles sobre el alcance del acuerdo de cooperación que suscribió con la OEI, los estudios previos y la estructuración de la propuesta que presentó la OEI y demás documentos que fueran necesarios para que desde las organizaciones políticas y la ciudadanía, se tuviera la mayor claridad y conocimiento de este proceso de contratación del software de escrutinios. Estas solicitudes no fueron atendidas ni gestionadas de alguna manera.

Bajo esta línea, la MOE solicitó a la organización electoral garantizar la disposición y trazabilidad completa de los resultados electorales, así como de las actuaciones de los distintos intervinientes del proceso electoral. Se precisó que tales mecanismos debían estar previstos desde la misma contratación, con medidas como la determinación sobre la propiedad del software y el acceso al código fuente. De otra parte, pidió a la Registraduría divulgar resultados electorales en tiempo real, tanto de manera pública (acceso por la página web), como que también fuera entregada a los actores interesados en el proceso (partidos políticos, observación electoral, entre otros) de manera oportuna y rápida.

En cuanto al acceso a la información de los resultados electorales, la RNEC dio cumplimiento al protocolo establecido para la entrega de información. No obstante, no ha informado los mecanismos previstos para garantizar la trazabilidad de los resultados electorales y los contratos de los softwares de escrutinios no previeron esta obligación expresamente.

- **Acceso a la información sobre el proceso de inscripción de cédulas**

Entregar información detallada y de manera permanente sobre el proceso de inscripción de cédulas. Esta petición fue acentuada tras conocerse que, en la finalización del periodo de inscripción de cédulas, se tuvieron que adelantar por parte de la RNEC acciones de contingencia para dejar en firme la inscripción de ciudadanos que utilizaron la herramienta de inscripción remota, en la medida en que un porcentaje de estas inscripciones quedaron pendientes de la verificación por identificación biométrica y facial; sin embargo, hasta la fecha no se tiene certeza del número de cédulas que no quedaron en firme por no cumplirse los requisitos posteriores de verificación.

Dada esta preocupante situación, la MOE en su Cuarto Informe a Comisiones Nacionales solicitó a la RNEC socializar con todas las entidades y organizaciones que conforman la Comisión Nacional al menos el número preciso de personas que iniciaron su proceso de inscripción, pero no pudieron culminar y por ende no quedó en firme, así como las causales por las que su inscripción no fue válida, desagregado por circunscripción territorial y por sexo/género. Lo anterior para prever cualquier situación que se pudiera presentar el día de la votación en los distintos municipios.

También solicitó que se precisaran las medidas implementadas, así como las que se tenían previstas para garantizar que las y los ciudadanos que no tuvieron conocimiento oportuno de esta medida pudieran ejercer su derecho al voto el 13 de marzo, en el puesto de votación en el que se inscribieron.

Lo anterior fue cumplido parcialmente por la Registraduría, dado que se entregó la información, pero no de manera íntegra ni en los tiempos requeridos para hacer un control efectivo. De otra parte, la socialización sobre el número de personas que no pudieron culminar su proceso de inscripción tampoco fue hecha en ninguna de las Comisiones Nacionales convocadas.

En definitiva, los temas de acceso a la información y veeduría ciudadana sobre la contratación estatal y el funcionamiento de softwares no fueron gestionados oportunamente por la Registraduría, dada la respuesta tardía, incluso omisiva, de esa entidad frente a esas peticiones. De igual modo, se observa que pese a las necesidades de transparencia advertidas en reiterados informes por la MOE, estos temas no fueron priorizados en las distintas Comisiones Nacionales. Como se verá en el siguiente apartado, en lo relacionado con las CITREP también hubo deficiencias en la entrega de información.

8.1.2.2. CITREP

- **Violencia contra los líderes y lideresas en las CITREP**

Este tema fue una preocupación permanente que se abordó en todos los informes dirigidos a las Comisiones Nacionales de Seguimiento y en diversos pronunciamientos de la MOE. Así, en el Primer Informe a Comisión Nacional, la MOE advirtió sobre la necesidad de tomar acciones de prevención y protección en favor de los distintos liderazgos en el marco del proceso electoral; por esto, hizo un llamado para activar una mesa de trabajo con las instituciones y actores interesados, que tuviera como objetivo el diseño y la adopción de las medidas de seguridad y protección necesarias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los líderes y lideresas de las CITREP.

Esta petición fue atendida parcialmente: si bien se abrieron canales para generar garantías de seguridad en las distintas candidaturas, no se establecieron espacios de concertación en los que se escucharan y atendieran las preocupaciones, demandas y situaciones a las que se estaban enfrentando todas las candidaturas.

- **Consolidación del censo electoral – inscripción de cédulas**

La MOE instó a que la RNEC compartiera información desagregada del registro de cédulas por zona rural y urbana, pues, como se señaló en el Tercer Informe presentado ante la Comisión Nacional, al solo poder identificar el número de inscripciones totales en el municipio, no era posible distinguir si estas se estaban dando en las cabeceras municipales y/o en los puestos rurales de votación. No obstante, la información detallada sobre la inscripción de cédulas no fue entregada ni a la MOE ni a la Comisión de Seguimiento Electoral; esta pudo deducirse hasta diciembre de 2021, que se brindó acceso a la plataforma donde se registraba información sobre las cédulas asignadas en los puestos de votación.

De otra parte, la MOE solicitó a la Registraduría que compartiera información sobre el avance de las campañas de cedulação en las zonas rurales de los municipios de las Circunscripciones Especiales para la Paz. Sobre este tema, desde el Primer Informe para la Comisión Nacional alertó que no era claro cómo sería el proceso de cedulação masiva en las zonas rurales, considerando que existían 214 municipios con posible déficit de cedulação y que requerían priorización. Al respecto, la Registraduría no entregó una respuesta concreta ni se pronunció sobre este tema en las distintas Comisiones Nacionales, ni a través de alguna otra comunicación.

Finalmente, se solicitó en el Segundo Informe para la Comisión Nacional determinar qué acciones positivas tenía contempladas el CNE para no afectar el valor del voto por concepto de anticipo que sería entregado a las candidaturas que se inscribieron por las CITREP. Sobre este punto vale mencionar que al no ser entregadas a varias de las candidaturas recursos de anticipos, la falta de atención a esta solicitud no tuvo efectos, dado que no se entregaron anticipos dentro del primer mes de campaña, antes que se cerrara el censo electoral.

- **Creación y suspensión mesas de votación**

La MOE solicitó información sobre los avances en la definición de los lugares en que se crearían los nuevos puestos de votación, bajo qué criterios, los mecanismos para inscripción de cédulas en estos nuevos puestos, la logística de votación en puestos remotos y cuál sería su reglamentación.

Al respecto, la MOE pidió a la Registraduría que divulgara la ubicación de estos nuevos puestos de votación para que los habitantes se enteraran e inscribieran sus cédulas en los mismos, también que definiera mecanismos que permitieran el acceso a puestos de dificultad alta o extrema y con posible déficit de cedulação. De igual forma, que realizara campañas de inscripción a los nuevos puestos de votación.

Si bien se hizo una divulgación de los puestos de votación, nunca se presentaron públicamente los criterios con los que estos fueron creados.

De otra parte, considerando los contextos de violencia, en el Cuarto Informe para Comisión Nacional la MOE solicitó que previo al día de la jornada electoral se fijaran e hicieran públicos los criterios a partir de los cuales la Presidencia de la República tomaría la decisión de suspender la votación en las CITREP. Asimismo, destacó la importancia de que las diferentes entidades que podían emitir un concepto, previamente se reunieran, trabajaran conjuntamente, y establecieran un protocolo para definir bajo qué circunstancias y criterios recomendarían el cierre de algún puesto de votación. Sin embargo, no se obtuvo respuestas sobre este requerimiento y no se tiene conocimiento si adelantaron las acciones recomendadas.

- **Verificación de cumplimiento de los requisitos de las candidaturas.**

La MOE hizo un llamado a las autoridades electorales a estar vigilantes ante la posible cooptación de candidaturas en las CITREP. Motivo por el cual, solicitó garantizar que los candidatos fueran verdaderos representantes de las víctimas y el CNE debía hacer un control estricto y transparente, cotejar y contrastar información, para el proceso de revocatoria de inscripción de candidaturas. Este punto no se cumplió, en la medida que se presentó una incertidumbre jurídica a lo largo del proceso preelectoral sobre la posibilidad de candidatizar personas que aspiraron a puestos de elección popular o pertenecieron a partidos políticos.

- **Financiación**

En el Cuarto Informe para Comisión Nacional, la MOE solicitó conocer cuáles eran las medidas que, desde el Gobierno Nacional y otras entidades con competencias electorales, serían adoptadas para responder a las solicitudes y alertas en torno a los obstáculos para acceder a la financiación por concepto de anticipo, especialmente al acercarnos cada vez más al día electoral. No se obtuvo respuesta sobre esta solicitud de información, de igual forma, no se observaron acciones oportunas para responder los reclamos de las candidaturas CITREP sobre la financiación.

- **Pedagogía**

La MOE solicitó al CNE considerar la posibilidad de fijar algunas directrices y destinar recursos para que desde las emisoras comunitarias se hiciera un llamado al ejercicio del derecho al voto y la participación electoral, así como de pedagogía alrededor de las CITREP, pues en muchos casos son los únicos medios de comunicación que tienen alcance en las regiones más apartadas del país. La MOE desconoce si esta medida fue cumplida, pues pese a su importancia, no fue un tema de discusión en las Comisiones Nacionales.

En conclusión, los temas de preocupación para la MOE planteados en los distintos Informes para las Comisiones Nacional de Seguimiento Electoral sobre el desarrollo del proceso electoral de la Circunscripciones Especiales para la Paz no fueron atendidos de manera directa, no fueron contestadas las solicitudes de información y tampoco se priorizaron por parte de las autoridades electorales en los espacios de Comisión.

8.1.2.3. Transparencia en la financiación y gasto de recursos

Sobre este punto la MOE señaló que se requiere que el CNE exija la rendición de cuentas sobre la financiación y publicidad de las campañas políticas con el fin de garantizar mayor transparencia en el proceso electoral. En esta línea, solicitó al CNE exigir el reporte de gastos de campañas políticas en tiempo real, de manera que se hiciera en línea a través del aplicativo Cuentas Claras, tomando el mismo como libro contable.

Al respecto, debe mencionarse que el CNE no brindó información pública de la que se desprenda la atención a las peticiones formuladas y para garantizar el cumplimiento de su Resolución 8586 de 2021, con la cual adoptó un procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de campaña electorales de candidatos, partidos, movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos, consultas populares de las agrupaciones políticas, se establece el uso obligatorio del software aplicativo “cuentas claras”.

8.1.2.4. Pedagogía sobre los tarjetones para las elecciones a Congreso

Derivado de las interrogantes que surgían con motivo de la modificación al diseño y distribución de las tarjetas electorales, la MOE solicitó a la RNEC que generara un espacio de formación en el que participarían las organizaciones políticas, los medios de comunicación y la MOE para que conocieran cómo sería la entrega de tarjetones a los ciudadanos.

En cuanto al cumplimiento de estas peticiones, debe resaltarse que no se brindaron espacios de discusión con las organizaciones políticas y la observación electoral para definir el modo de entrega de los

tarjetones; la Registraduría definió y dio a conocer las directrices sobre la distribución de los tarjetones sin consultarlo.

8.1.2.5. Participación política de grupos sociales históricamente discriminados

La MOE en su Primer Informe dirigido a la Comisión Nacional de Seguimiento manifestó su preocupación sobre los riesgos en la participación política de las mujeres frente a la introducción de las listas paritarias en las elecciones del Congreso del 2022, derivado de que el proyecto de Código Electoral que la establecía aún estaba en revisión de la Corte Constitucional. Por tanto, la Misión Electoral señaló la urgencia de la implementación inmediata de los principios de paridad, alternancia y universalidad, para avanzar en la garantía del ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres y el cumplimiento del artículo 262 de la Constitución. Así como para generar certeza en los partidos políticos respecto al número de mujeres que debían conformar sus listas.

Es de resaltar que el CNE y la Registraduría elevaron un comunicado público manifestando esta preocupación a la Corte Constitucional y señalando la necesidad de brindar seguridad jurídica sobre este asunto de cara a las elecciones al Congreso.

Por otra parte, en el Tercer Informe para Comisión Nacional, la MOE formuló solicitudes de información al CNE y a la Registraduría sobre la implementación del Protocolo para Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Política (VCMP). Entre el cuestionario se indagaban por las acciones realizadas por la organización electoral para garantizar la apertura de cuentas y entrega de pólizas a mujeres según mandato del protocolo, acciones para incluir la perspectiva de género en la Comisiones de orden territorial y las medidas desprendidas para atender las denuncias, riesgos e irregularidades que pudieran constituir violencia contra las mujeres, entre otros.

De igual manera, solicitó información sobre la implementación del “Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans”, en donde se plantearon unas preguntas relacionadas con la pedagogía con autoridades sobre el Protocolo, rutas de atención ante actos de discriminación y acciones que adelantó la RNEC y el CNE en el marco del Sistema Integral de Capacitación Electoral – SICE.

Frente a las preguntas planteadas, la Registraduría y el CNE enviaron a la MOE un oficio contestando los cuestionarios el día 8 de marzo de 2021. Sin embargo, no fueron resueltas de manera detallada cada una de las preguntas formuladas; de manera somera informaron sobre algunas acciones de concertación institucional y de difusión de medidas. En todo caso, la Misión de Observación Electoral no evidenció que se priorizara la discusión para la materialización de estos protocolos en las distintas Comisiones Nacionales de Seguimiento.

8.1.2.6. Funcionamiento de organismos para el seguimiento del proceso preelectoral

- **Tribunales de Garantías Electorales**

La MOE solicitó desde la Primera Comisión Nacional de Seguimiento que los Tribunales de Garantías Electorales entregaran periódicamente informes al CNE sobre el desarrollo del proceso electoral y de las campañas políticas, que los mismos fueran socializados en las respectivas sub-Comisiones y en la Comisión Nacional. De igual manera, pidió que sus labores se iniciaran antes del periodo de campañas electorales y que contaran con las herramientas suficientes para cumplir con sus funciones.

Estas solicitudes no fueron atendidas, el trabajo de estos Tribunales no fue socializado en ninguna de las Sub-Comisiones y Comisiones Nacionales, asimismo, se desconoce si estos organismos entregaron informes periódicos al CNE. Dada la ausencia de informes públicos sobre la gestión de los Tribunales, no es posible hacer un balance sobre la efectividad de su labor y si se acogieron otras peticiones relacionadas.

- **Comisiones de seguimiento electoral**

La realización periódica de las Comisiones de Seguimiento Electoral fue una exigencia permanente de la MOE a lo largo de la etapa preelectoral, así como la necesidad de replicarlas a nivel territorial. En el siguiente apartado se analizará si esta petición fue atendida por las autoridades electorales.

8.2. Comisiones territoriales

Conforme a la información recolectada con las coordinaciones regionales de la MOE encontramos que, pese a las peticiones formuladas, en la etapa preelectoral la convocatoria de Comisiones de Seguimiento Electoral fue escasa y los espacios no se prestaron para solucionar problemas asociados a la inscripción de cédulas, la revocatoria de candidaturas, la pedagogía electoral, entre otros. Se evidenció también gran diferencia en el comportamiento, frecuencia y eficacia de las Comisiones dependiendo del departamento o municipio en que se convocaron. La información recopilada con las coordinaciones regionales de la MOE muestra que en Putumayo, Cesar, Magangué y Boyacá, la MOE no fue invitada a la Comisiones de Seguimiento departamentales o municipales, pese a las solicitudes que se generaron para ser tenida en cuenta en estos espacios. De igual modo, las regionales de Cesar y Casanare reportaron que, además de no haber sido convocadas para la realización de las comisiones, no se habían contestado solicitudes de información ni peticiones directas para notificar a la MOE sobre la programación de estas reuniones. La ausencia de la MOE en las Comisiones dificulta tanto el desarrollo de veeduría ciudadana efectiva, como el trabajo conjunto para la detección de problemas y el diseño de posibles soluciones.

Asimismo, encontramos problemática la gran brecha que existe entre departamentos en cuanto a la convocatoria de Comisiones de Seguimiento Electoral. Mientras que en departamentos como el Quindío, Tolima y Valle se celebraron entre 10 y 15 Comisiones de Seguimiento Electoral a nivel municipal o departamental, en otros departamentos como Amazonas, Antioquia, Atlántico, Cesar, La Guajira, Huila, Meta, Norte de Santander, y Sucre se llevaron a cabo 4 o menos comisiones.

Más preocupante aún es el caso de Putumayo y Casanare, donde no se convocó a la MOE a ninguna Comisión de Seguimiento, y no existe siquiera certeza de que se hayan realizado. Esto muestra que en buena medida el desarrollo efectivo, seguro y con garantías del proceso electoral, depende del compromiso y voluntad de las autoridades locales. La baja frecuencia en la convocatoria de las Comisiones de Seguimiento Electoral en varios territorios, y más aún, la falta generalizada de su convocatoria en las etapas tempranas del calendario electoral, llevan a que problemas de la etapa preelectoral no se discutieron lo suficiente y en el momento oportuno para tomar medidas.

Otro tema inquietante es la intermitencia en la participación de algunos actores, o su participación meramente nominal. Este último es el caso de los Tribunales de Garantías Electorales en las Comisiones de Seguimiento, que en los casos específicos de Cartagena y Amazonas no participaron. Asimismo, en otras regiones se pudo observar que la intervención de los Tribunales fue limitada, solo se presentaron una vez o su asistencia fue meramente nominal y no tuvieron ningún pronunciamiento durante la

reunión, y en ningún caso nos reportaron que los miembros del Tribunal que participaron en las comisiones, presentaran un informe o dieran cuenta detallada del desarrollo de sus funciones. Es necesario recordar que estos Tribunales tienen un papel fundamental en el desarrollo del proceso democrático; sus funciones son numerosas y muy importantes, se supone que deben ser el escenario en que se da alcance territorial a la vigilancia de las reglas y procedimientos electorales, y dada la forma en que están funcionando, realmente no es posible dar cuenta del desarrollo de un proceso electoral transparente y con garantías.

En cuanto a los partidos políticos, su participación ha sido inconstante, si bien fueron invitados formalmente a las Comisiones, usualmente no asistieron o enviaron delegados sin capacidad de decisión o vocería. Respecto a esto, la MOE hace un llamado a las instituciones electorales para que reiteren las invitaciones de participación a los partidos políticos y a las candidaturas, cuando noten una asistencia reducida de los mismos. Esto entendiendo que los candidatos son uno de los actores más relevantes en el proceso electoral; en esta medida, las Comisiones de Seguimiento son un espacio clave para que expongan los inconvenientes y las irregularidades que hayan presenciado; justamente, en el Decreto 2821 de 2013, se prevé que las Comisiones de Seguimiento sean un escenario oportuno para la atención de las peticiones, quejas y consultas formuladas por los partidos o movimientos políticos, además la posibilidad de tramitar de manera ágil infracciones en contra del proceso electoral.

Garantizar la retroalimentación activa de las organizaciones políticas evita que las Comisiones se limiten a la simple presentación mutua de informes de las gestiones adelantadas por las autoridades, contrario a esto, potencia el abordaje oportuno de problemáticas sobrevivientes en la contienda electoral. Por otra parte, desde la MOE se hizo un llamado a los partidos políticos y candidatos para que asistieran a estos espacios de manera constante para manifestar su percepción sobre el proceso electoral y realizar veeduría sobre las garantías ofrecidas por el Estado.

Otro tema resaltado por las regionales, es la falta de discusión en las Comisiones de Seguimiento sobre la implementación de protocolos con enfoque diferencial. La omisión de estos temas se hace evidente en la falta de convocatoria a organizaciones civiles que representan mujeres, personas trans o con discapacidad en los espacios de Comisión. Lo anterior genera que desde un nivel territorial no se discutan y materialicen garantías para el ejercicio del derecho al voto de poblaciones históricamente excluidas. Este tipo de temas pudieron ser abordados de manera específica de haberse adoptado la recomendación de convocatoria constante y temprana de Comisiones de Seguimiento Electoral realizada por la MOE.

9. Enfoques de inclusión

9.1. Trans

La MOE, junto con la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT) y Caribe Afirmativo diseñaron e implementaron por primera vez el proceso de observación electoral de la aplicación en Colombia del Protocolo de Voto Trans que expidió el Consejo Nacional Electoral en 2020 (Resolución 3480 de 2020) de las elecciones de Congreso y consultas interpartidistas. Con esta observación se buscó identificar las fortalezas y oportunidades para mejorar la implementación del Protocolo Trans en los comicios futuros.

Reconociendo los obstáculos y discriminaciones que enfrentan las personas trans para ejercer su derecho al voto, la MOE definió, con las organizaciones aliadas, los aspectos observables del Protocolo

de Voto Trans en el día de la elección para diseñar unos formularios de observación especiales que se concentran en la evaluación de la implementación del protocolo.

Asimismo, se diseñaron piezas informativas sobre el contenido del Protocolo para que la población Trans conociera las medidas ordenadas por el CNE, y con ello, motivar el ejercicio de su derecho al voto. Para este proceso pedagógico fue fundamental el apoyo de Caribe Afirmativo y GAAT para que el material pedagógico fuera apropiado y además pudiera llegar a la población Trans.

Para el despliegue de esta observación se contó con 40 personas con experiencias de vida Trans que sirvieron como personas observadoras de la implementación del protocolo de voto trans el 13 de marzo de 2022. Este grupo de observación estaba compuesto por 16 hombres Trans, 13 mujeres Trans y 11 personas Trans no binarias. Se buscó que todas las personas observadoras fueran personas con experiencia de vida Trans, puesto que la población objetivo puede identificar mejor el tipo de discriminaciones de las que pueden ser víctimas. Igualmente, el despliegue de personas observadoras Trans también permitió integrar a la población Trans a los procesos democráticos y político-electorales en un escenario en el que representaban la veeduría ciudadana, lo cual generó un empoderamiento entre las personas participantes.

9.2. Discapacidad

Como parte de sus enfoques de observación, la MOE desarrolló dos estrategias para analizar la situación de materialización de los derechos políticos y electorales de las personas con discapacidad: en primer lugar, la incorporación de preguntas específicamente orientadas a observar de manera crítica las diferentes barreras que pueden existir para la participación de las personas con discapacidad en la jornada electoral, en el formulario de observación con el que trabajaron 3.636 personas observadoras en todo el territorio nacional y en 11 países en el extranjero. Se desplegó además un programa piloto en el que 12 personas con discapacidad intelectual o psicosocial, desarrollaron un proceso de observación electoral con un formulario propio que incluyó elementos generales del proceso electoral, pero tuvo un gran énfasis en el análisis de las barreras para la participación de personas con diferentes discapacidades.

Este proceso de observación con personas con discapacidad fue apoyado por el trabajo de 4 organizaciones aliadas que asesoraron a la MOE en el desarrollo de los insumos para la observación, y que ayudaron a encontrar las personas interesadas en participar en el piloto: El programa de acción por la igualdad y la inclusión social (PAIIS) de la Universidad de los Andes, ASDOWN Colombia, Best Buddies Colombia y la Liga colombiana de autismo (LICA). El apoyo de estas organizaciones fue fundamental para poder desarrollar un proceso exitoso, informarnos sobre las posibles barreras que enfrentan las personas con discapacidad, y desarrollar instrumentos en formatos accesibles.

Este proyecto buscó poner en práctica y materializar la inclusión en el proceso democrático de las personas con discapacidad, a través de un ejercicio de veeduría ciudadana como lo es la observación electoral, así como fomentar la agencia y el empoderamiento de las personas con discapacidad, particularmente con discapacidad intelectual o psicosocial, cuyas barreras no han tenido la misma visibilidad en el proceso electoral que personas con discapacidad física o visual, para quienes se han desarrollado algunas medidas específicas de inclusión.

9.2.1. Protocolos de discapacidad

Cabe señalar que la RNEC, el CNE, el Ministerio del Interior, la PGJ, la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, el Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y el Instituto Nacional para Sordos (INSOR) aunaron esfuerzos para crear un **Protocolo para la atención de las personas con discapacidad con ocasión a las elecciones de Congreso de la República**. El objetivo del protocolo era orientar a las distintas autoridades electorales (funcionarios de la RNEC, del CNE y jurados) sobre la adecuación de los procedimientos electorales en los puestos de votación para eliminar las barreras electorales que enfrentan las personas con discapacidad en su ejercicio del derecho al voto.

Con tal fin, el protocolo contempla una serie de acciones y apoyos que son requeridos por las personas con discapacidad para que puedan participar en el proceso electoral en igualdad de condiciones. Estas medidas se orientan a la eliminación de las barreras actitudinales, de información, comunicación, señalización, así como las barreras arquitectónicas u obstáculos de construcción que limitan el goce del derecho al voto. Lo anterior, teniendo como principio el reconocimiento de la autonomía y la capacidad legal de las personas con discapacidad; lo cual, considera la MOE, es clave para visibilizar la ciudadanía plena de este grupo poblacional y superar la discriminación histórica que han sufrido.

En este mismo sentido, la PGN emitió la Circular 003 del 10 de marzo de 2022 con la cual impartió a la organización electoral recomendaciones relacionadas con la accesibilidad de la logística electoral. De acuerdo con estas recomendaciones era necesario:

- (i) Adoptar las medidas necesarias para facilitar que las personas con cualquier tipo de discapacidad puedan acceder al puesto de votación, especialmente, cuando decidan hacerlo con un(a) acompañante.
- (ii) Disponer de material electoral accesible. Esto implica la disposición de cubículos con ajustes necesarios para votantes y personas con discapacidad, así como tarjetas electorales con sistema de lectura braille. Respecto a lo anterior, las autoridades electorales en el nivel territorial deben verificar que las tarjetas braille sean introducidas en la carpeta destinada a los delegados de puesto de votación. En caso de ser necesario, y con el acompañamiento de la Mesa de Justicia, se procederá al traslado de tarjetas braille de un puesto de votación aledaño.
- (iii) Procurar que que la información relacionada con las elecciones de Congreso de la República, consultas interpartidistas, Presidencia y Vicepresidencia de la República a realizarse en el 2022 esté **disponible en el SICE, cumpliendo con los requisitos mínimos de accesibilidad establecidos la Norma Técnica ICONTEC 5854**.

Respecto a estas recomendaciones, se dispuso que el Ministerio Público, por medio de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales y distritales, **verificarían el cumplimiento de las medidas implementadas** por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

9.3. Mujeres

La desigualdad de género y la discriminación en la sociedad y en la política tienen un impacto negativo en la participación de las mujeres en los procesos electorales. Colombia enfrenta el reto de cerrar la brecha de género en la participación política y presencia de las mujeres en los espacios de poder. A pesar de que las mujeres son el 51,2% de la población colombiana (DANE, 2018) y el 55,1% de las personas votantes en las últimas elecciones nacionales (RNEC, 2018), las mujeres son minoría en los cargos de elección popular. Por ejemplo, en el Congreso para el periodo 2018-2022 son apenas el 20,4%

y en las autoridades locales apenas el 13,5% entre los electos a las gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales.

Además de las características de género, las mujeres pueden identificarse en relación con su edad, etnia, clase, orientación sexual, situación de discapacidad, religión, ruralidad/urbanidad, entre otras dimensiones. Las mujeres tienen identidades transversales que se cruzan y, en algunos casos, están expuestas a una discriminación doble o múltiple (consideración conocida como análisis de “interseccionalidad”). Los grupos específicos de mujeres que son especialmente vulnerables a la discriminación y la violencia podrían encontrar barreras adicionales para ejercer plenamente sus derechos políticos y participar en el proceso electoral.

En consecuencia, se hace relevante que el proceso de observación electoral considere este contexto de discriminación por razón de género que afecta considerablemente a las mujeres en sus diversidades y se realice *una observación electoral orientada a recolectar y analizar datos sobre su participación, monitorear fenómenos de discriminación basada en género y brindar recomendaciones, con el objetivo de promover que las mujeres participen en condiciones de igualdad en los diferentes roles que juegan en los procesos electorales*, bien sea como:

- Votantes;
- Precandidatas;
- Candidatas;
- Militantes de partidos y movimientos políticos;
- Líderesas sociales y comunales;
- Periodistas;
- Representantes de la sociedad civil;
- Observadoras electorales;
- Miembros de las autoridades electorales, entre otras.

9.3.1. Protocolo de Participación Política de las Mujeres (Resolución No. 8947 de 2021)

Desde el pasado mes de octubre del 2021, la MOE puso a disposición del Consejo Nacional Electoral y de las organizaciones políticas, una propuesta de “*Protocolo para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en la política*”, buscando que, para este proceso electoral, la autoridad electoral expidiera una resolución orientada a prevenir los hechos de violencia contra las mujeres en la política (VCMP) y para atender los posibles casos de los que fueran objeto las candidatas. La MOE celebra el trabajo del CNE al expedir la Resolución 8947 del 2021 el pasado 15 de diciembre del 2021, pues representa un avance significativo para abordar las barreras que enfrentan las mujeres para ejercer sus derechos políticos en condiciones de igualdad.

No obstante, **la MOE considera indispensable la mejoría en la publicidad de la Resolución 8947, el fortalecimiento del canal de recepción de denuncias y un procedimiento administrativo sancionatorio específico, claro y orientado a garantizar el acceso efectivo a la justicia electoral de las mujeres. Pero adicionalmente, para la MOE es importante que el CNE rinda informe sobre 1) sobre la existencia de denuncias sobre VCMP. 2) el trámite dado a las denuncias recibidas, y 3) las acciones realizadas para garantizar la financiación en la participación política de las mujeres.** Estas solicitudes ya fueron presentadas por la MOE, sin embargo, no hemos recibido respuesta.

Teniendo en cuenta que la recepción y compilación de casos de VCMP, según el protocolo del CNE, también son responsabilidad de los Tribunales de Garantías Electorales, la MOE solicitó en las Comisiones de Seguimiento, información sobre las denuncias recibidas de casos de Violencia Contra las Mujeres en Política en los Tribunales de Garantías, cómo se están recopilando estas denuncias, y a qué autoridades se les ha transmitido.

Respecto a las acciones del protocolo que buscan garantizar el acceso a financiación de las candidatas, la MOE le preguntó a la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral sobre las acciones coordinadas que había tomado para promover que las entidades financieras permitan la apertura de cuentas por parte de las mujeres candidatas y la expedición de las pólizas de seriedad en todas las circunscripciones, y especialmente en CITREP. Sin embargo, no se obtuvo respuesta a esta inquietud.

Finalmente, la MOE se pone a disposición del CNE para apoyar en la expedición de resoluciones posteriores que reglamenten el procedimiento administrativo sancionatorio, que debe contar con un enfoque diferencial y de género para garantizar el acceso de las mujeres a la justicia electoral.

10. Conformación de los Tribunales de Garantías Electorales

El Consejo Nacional Electoral creó 33 Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral y de 16 Tribunales Electorales Transitorios de Paz, instituidos por medio de las resoluciones 7927 y 7669 de 2021, del 29 y 21 de octubre, respectivamente, para que funcionasen desde el 31 de diciembre de 2021, cada uno en un departamento, en el Distrito Capital o en una Circunscripción Transitoria Especial de Paz, según el caso. En los diferentes informes que presentó la MOE en el marco de las Comisiones Nacionales para el Seguimiento de los Procesos Electorales, esta organización insistió en que los Tribunales de Garantías entregaran periódicamente informes al CNE y que estos a su vez fueran socializados en las Comisiones con el propósito de que se conocieran las acciones que se venían adelantando para fortalecer la transparencia en el desarrollo de las campañas políticas, lo cual nunca fue atendido.

- **Con relación a la integración de los Tribunales de Garantías.** La MOE considera que no ha habido suficiente acceso a la información sobre la designación de sus miembros. No es suficiente con que, en respuesta a un derecho de petición, el CNE haya facilitado la base de datos y los actos de nombramiento de los 99 miembros de los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral y de los 55 miembros de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz. Hace falta que el CNE comparta con la ciudadanía un recuento de cómo fue el proceso de postulación, evaluación y selección de quienes tomaron posesión del cargo, incluyendo las hojas de vida de dichos profesionales que hoy están ejerciendo funciones públicas.

Conocer a qué obedeció la postulación, evaluación y posterior selección de los candidatos a los distintos Tribunales de Garantías resulta importante para dar mayor legitimidad a las actuaciones y decisiones que estos tomen en el marco de los procesos electorales. La ciudadanía necesita tener claros cuáles fueron los criterios con base en los cuales se seleccionó al personal llamado a inspeccionar, vigilar y controlar las condiciones de los comicios, de tal manera que se pueda entender cómo se comprobó de manera objetiva su idoneidad para desempeñar un rol tan crucial. Esto es un aspecto básico de transparencia que puede revestir el certamen electoral de mucha más confianza.

- **Con relación a la gestión de los Tribunales de Garantías.** La MOE también pone de presente que hasta el momento no hay mayor información sobre la gestión de los distintos Tribunales de Garantías en los territorios. Si bien el CNE dio a conocer los planes de trabajo de estos actores a inicios de 2022, desde ese momento no se han tenido más noticias sobre el grado de cumplimiento que se ha dado a los mismos, ni sobre sus resultados en la salvaguarda de las

elecciones. Se está a la espera de que la Unidad Asesora de Inspección y Vigilancia del CNE haga públicos los informes mensuales de actividades correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo y abril, entregados por los miembros de los Tribunales de Garantías, y que convoque espacios de socialización sobre su desempeño mostrado a la fecha. Debe tenerse en cuenta que, según reportes en las diferentes comisiones y subcomisiones de seguimiento electoral no se habría dado la participación esperada por parte de los Tribunales de Garantías, debido a lo cual aún se desconoce cuál ha sido su papel durante el periodo electoral.

La MOE recomienda que el contenido de los informes sea lo más comprensivo y detallado posible respecto a las acciones, decisiones y hallazgos hechos por los distintos Tribunales de Garantías. Como mínimo, es importante que los informes den cuenta de los siguientes aspectos, que, de acuerdo con la reglamentación, deberían ser menester de este organismo:

- Descripción de los reportes ciudadanos presentados sobre irregularidades en el marco del proceso electoral, tipo, canal de recepción y trámite dado a cada uno de ellos por los distintos Tribunales de Garantías.
- Registro de los hechos de violencia política en los distintos territorios de los que hayan tenido conocimiento, con énfasis sobre los discursos de odio y tratos discriminatorios por razones de género o a la pertenencia de grupos minoritarios.
- Recomendaciones debidamente justificadas que hayan sido remitidas a las autoridades administrativas y de policía para garantizar que los candidatos, así como la ciudadanía en general, pudieran ejercer su derecho a elegir y a ser elegidos en medio de una atmósfera segura y libre de violencia.
- Proceso de verificación del origen, monto y destino de los recursos de financiación de campañas electorales, y descripción de las alertas emitidas sobre presuntas irregularidades como violación de los topes de gastos de campaña, financiación prohibida, rendición de cuentas incompletas o fuera del término legal y reglamentario.
- Proceso de monitoreo a la propaganda electoral, junto con los registros fotográficos y fonográficos recolectados como evidencia de presuntas irregularidades sobre la disposición, contenido e instalación de vallas, afiches, pautas publicitarias, etc.
- Descripción de los problemas frente al acceso a la financiación estatal de campañas electorales, y las acciones que emprendieron los Tribunales de Garantías para contrarrestar esas situaciones.
- Resultado de la vigilancia, inspección y control realizado a la Organización Electoral, en especial a la preparación, suministro y logística, de los elementos y actividades correspondientes a los procesos electorales, de acuerdo con los estándares fijados en el ordenamiento jurídico y los contratos celebrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como parte del ejercicio de observación, la MOE también considera importante que el CNE informe sobre el presupuesto con el cual funcionaron los distintos Tribunales de Garantías. De preferencia, especificando cuándo fueron apropiados y ejecutados estos recursos y cuál fue su destinación específica.

11. Inscripción de Candidaturas

11.1. Grupos Significativos de Ciudadanos

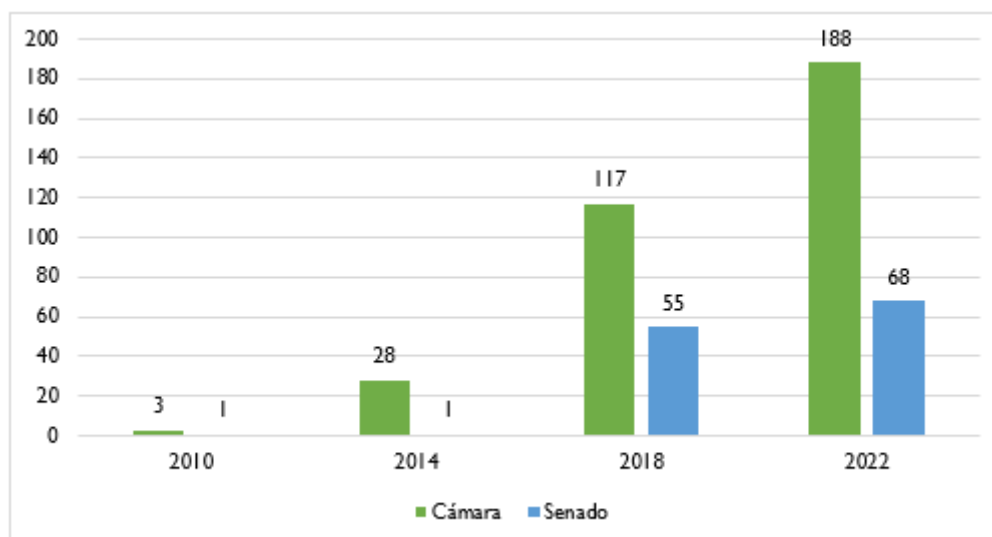
De acuerdo con el CNE, “los grupos significativos de ciudadanos no suponen una organización permanente sino la simple coyuntura de postular listas y candidatos en un determinado certamen electoral.” (Consejo Nacional Electoral – CNE, 2019. Par. 1). En este sentido, y de acuerdo con espíritu de la Constitución de 1991, por medio de la cual se buscaba ampliar el espectro político y pasar de un bipartidismo excluyente a un sistema multipartidista, desde la misma Constitución se habilita la posibilidad de que ciudadanos que no encuentran afinidad con los partidos existentes, pueden ejercer su derecho electoral pasivo, al postular sus nombres como candidatos por medio de esta figura.

Para poder inscribir candidatos por esta vía, es necesario:

1. Solicitar el formulario de acuerdo con la corporación pública a la que se aspire.
2. Diligenciar el nombre del grupo significativo de ciudadanos, los datos de sus integrantes (3 personas), así como los nombres de los candidatos a quienes los ciudadanos a través de su firma van a apoyar en las elecciones. Estos nombres deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo ciudadano.
3. Reunir al menos el veinte (20) por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil (50.000) firmas para permitir la inscripción de un candidato para el caso del Congreso de la República.

Esta figura ha venido en aumento desde los últimos tres procesos electorales del orden nacional. Pues al ver el consolidado de las elecciones de 2018 frente a lo ocurrido en 2014, la inscripción de Grupos Significativos de Ciudadanos tuvo un incremento del 5400% para el Senado de la República y del 318% para la Cámara de Representantes.

Gráfica 9. GSC inscritos 2010- 2022 a corte de 13 de enero de 2022 para el Congreso de la República



Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

Cabe destacar que en 2018 fueron reconocidos por la RNEC, un total de 117 Grupos Significativos de Ciudadanos inscritos para la Cámara de Representantes, y 55 para Senado de la República, lo cual permite dimensionar el incremento de la cantidad de grupos que han solicitado recoger los apoyos ciudadanos para presentar candidaturas en las elecciones de 2022 sin ser parte de los partidos con personería jurídica. Pues para este proceso electoral, se registraron un 60,7% más de grupos para la Cámara (188) y un 23,6% más de grupos para el Senado (68).

Tabla 13. GSC inscritos 2010- 2022 y variación a corte de 13 de enero de 2022 para el Congreso de la República

GSC Senado							
Año elección	2010	2014	2018	2022			
GSC inscritos	1	1	0%	55	5400%	68	23,6%
GSC Cámara							
Año elección	2010	2014	2018	2022			
GSC inscritos	3	28	833%	117	318%	188	60,7%

Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

11.1.1. Congreso de la República

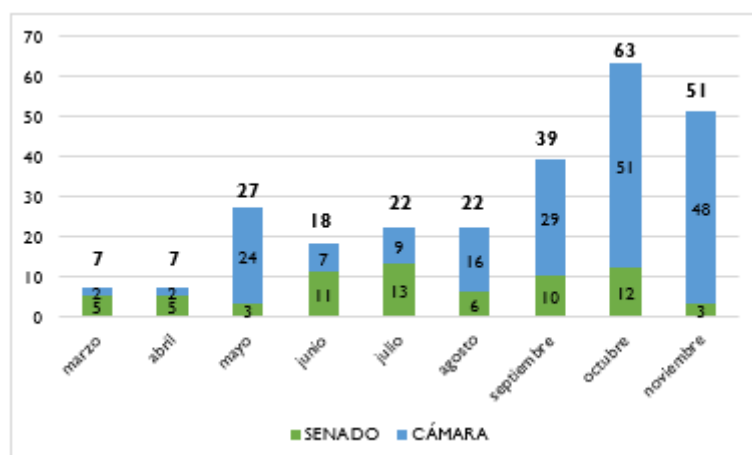
Con el comienzo del año preelectoral el 13 de marzo del 2021, dio inicio también el registro de las candidaturas apoyadas por grupos significativos de ciudadanos, para las elecciones de Congreso de la República a celebrarse el próximo año, proceso que terminó el 13 de noviembre del 2021.

La inscripción de un comité ante la Registraduría es el primer paso para postularse a través de la figura de GSC. Con esto en mente, en el periodo comprendido entre el 13 de marzo y el 13 de noviembre, se registraron un total de 249, de los cuales desistieron 17 por lo que no les fue entregado el formulario para la recolección de firmas; lo que deja un saldo de 232 comités inscritos.

De dicho número, 181 (el 72,7%) corresponden a la Cámara de Representantes y los 68 (27,3%) restantes al Senado. Vale la pena destacar que 80 de los comités inscritos para el Congreso son promotores del voto en blanco (73 para la Cámara de Representantes y 7 para el Senado). Para el 2018 también se tuvieron la misma cantidad de comités promotores del voto en blanco en el Senado; sin embargo, para Cámara de Representantes, se pasó de 4 comités promotores del voto en blanco a 73. La mayoría de estos provienen de dos comités, colombianos contra la corrupción Vote en Blanco aquí y Mi voto es No, que se inscribieron en cada una de las circunscripciones de la Cámara de Representantes.

La mayoría de las inscripciones de grupos significativos de ciudadanos lo hicieron faltando pocos días para la fecha límite de inscripción que era el 13 de noviembre (ver gráfica 10). Sin embargo, 70 de los comités inscritos en estos últimos días provienen de los dos comités mencionados anteriormente para promover el voto en blanco, colombianos contra la corrupción Vote en Blanco aquí y Mi voto es No, que se inscribieron para cada una de las 34 circunscripciones para Cámara (incluyendo colombianos en el exterior) y para Senado en el mismo día (35 en octubre 22 y 35 en noviembre 9). Si no tenemos en cuenta esas 70 inscripciones provenientes de esos dos comités, tenemos que el mes de septiembre fue el mes con mayores inscripciones de grupos significativos de ciudadanos. Le siguió el mes de mayo que posiblemente debido al descontento generalizado durante la ola de protestas que vivió el país fomentó la inscripción de grupos significativos de ciudadanos que pudieran participar por fuera de los partidos políticos tradicionales.

Gráfica 10. Inscripción mes a mes de GSC para el Congreso de la República



Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

En términos territoriales, Cundinamarca se posiciona como el departamento donde se registraron la mayoría de los comités (47), 39 de los cuales corresponden al Senado. En segundo lugar, se ubica Valle Del Cauca con 20 registros, 14 de ellos para la Cámara de Representantes. Seguido por Antioquia y Santander (con 16 y 15 registros), cuyo 75% y 73,3% respectivamente, corresponden a la Cámara de Representantes. Adicionalmente, vale la pena resaltar que ocho de los grupos significativos de ciudadanos fueron registrados en el exterior, específicamente en las ciudades de Milán, Los Ángeles, París, dos en Nueva York, Houston, Montreal y Ottawa.

Ahora bien, luego del cierre del proceso y la entrega de los comités de los respectivos apoyos para validación de la RNEC, el panorama tiene cambios sustanciales. Pues de los 249 GSC que permanecieron en el proceso de recolección solo 15 hicieron la entrega de apoyos. De los cuales 8 (el 53,3%) corresponden al Senado de la República y los 7 restantes son para competir en la elección a la Cámara de Representantes (el 46,7%).

Para el caso del Senado, de los 8 grupos que presentaron sus apoyos sólo 5 resultaron avalados para presentar candidatos como lo muestra la tabla 14.

Tabla 14. GSC inscritos y avalados para la elección de Senado de la República 2022.

	Listas inscritas avaladas por firmas	# de Candidatos inscritos	Firmas presentadas
1	FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAMBIO	83	1.354.500
2	CORPORACION MOVIMIENTO NACIONAL SECTOR ORGANIZADO DE LA SALUD SOS COLOMBIA	25	114.015
3	MOVIMIENTO GENTE NUEVA	19	108.626
4	ESTAMOS LISTAS COLOMBIA	16	125.640
5	MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLITICO	11	78.735
	Total general	154	1.781.516

Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

En total estos grupos inscribieron el 16,9% del total de los candidatos al Senado en su circunscripción nacional.

Ahora bien, respecto de la Cámara de Representantes de los 176 grupos inscritos y que mantuvieron su solicitud en pie solo 7 entregaron apoyos para verificación por parte de la Registraduría y de ellos solo 4 inscribieron candidatos como se puede ver en la tabla 15.

Tabla 15. GSC inscritos y avalados para la elección de la Cámara de Representantes 2022.

Circunscripción	Listas inscritas avaladas por firma	# de Candidatos Inscritos	Firmas Presentadas
1 Valle del Cauca	EL CAMBIO SOY YO MOVIMIENTO DIGITAL	8	137.880
2 Magdalena	FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAMBIO MAGDALENA	5	556.500
3 Caldas	GENTE EN MOVIMIENTO	5	228.495
4 Santander	LIGA DE GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN	7	183.705
Total general		25	1.106.580

Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

En total estos grupos inscribieron el 1,9% del total de los candidatos de la Cámara de Representantes en sus circunscripciones territoriales.

Para finalizar, es necesario recordar que el espíritu de esta figura es permitir que ciudadanos no afines a ningún partido o movimiento político con personería jurídica tengan la posibilidad de ejercer su derecho a participar en las elecciones sin depender de un partido político. No obstante, se debe tener en cuenta que el ejercicio de recolección de firmas supone la divulgación y exaltación de las ideas del candidato, razón por la cual debe existir un fuerte control por parte de las autoridades electorales a fin de que el proceso de recolección de firmas no se convierta en la extensión de la campaña electoral. Control que debe ir de la mano con la vigilancia de los recursos gastados en este proceso por parte de los comités.

11.1.2. Circunscripciones Especiales para la Paz

Las candidaturas a alguna de las 16 curules de las Circunscripciones Especiales para la Paz pueden ser inscritas a través de grupos significativos de ciudadanos. El plazo para inscribir los comités, al igual que para las elecciones regulares de Congreso, venció el 13 de noviembre y deben contar con un respaldo equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Especial de Paz (en ningún caso superior a 20.000 firmas). En total fueron 7 comités los que se inscribieron en solo 5 de las 16 circunscripciones. La tabla 4 muestra los 7 comités inscritos incluyendo la circunscripción a la que pertenecen.

Tabla 16. GSC inscritos para las CTEP 2022

#	Fecha de registro y entrega de formularios	Nombre del comité/G.S.C.	Circunscripción	Lugar de Registro
1	10/13/2021	GSC GRUPO DE DESPLAZADOS JUSTICIA PRIMERO	C1 Nariño-Cauca-Valle	VALLE
2	11/13/2021	GSC COLOMBIA RURAL RENACIENTE	C7 Sur de Meta-Guaviare	GUAVIARE
3	11/13/2021	GSC ASOCIACIÓN DE JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE	C7 Sur de Meta-Guaviare	GUAVIARE
4	11/11/2021	GSC PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO PARA LA GENTE	C8 Montes de María	SUCRE
5	11/9/2021	GSC TODOS POR LA RECONCILIACIÓN	C12 Magdalena-Guajira-Cesar	CESAR
6	11/13/2021	GSC VOZ DEL COLECTIVO	C12 Magdalena-Guajira-Cesar	LA GUAJIRA
7	11/12/2021	GSC YO SOY URABÁ	C16 Urabá	ANTIOQUIA

Fuente: Cálculos MOE con datos de la RNEC

Respecto a los GSC inscritos para inscribir candidatos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CTEP solo el Grupo “Yo Soy Urabá” presentó los apoyos y se le permitió la inscripción de su lista, en la Circunscripción número 16. En total presentó 19.372 firmas que superaron el mínimo requerido para dicha inscripción.

11.2. Nuevos Partidos Políticos

Por vía de decisión judicial en el panorama político de 2022 se contó con 6 nuevas organizaciones políticas que podrán avalar candidatos o participar en coaliciones para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República.

Pues por medio de la Sentencia SU- 257 de 2021, la Corte Constitucional falló a favor del Partido Nuevo Liberalismo y reconoció su personería jurídica, situación que tras este precedente usaron para hacer la misma solicitud los partidos Movimiento de Salvación Nacional, Partido Verde Oxígeno y el Partido Comunista Colombiano.

Adicionalmente, el Partido Dignidad, también alcanzó esta categoría al reconocerse su escisión del Partido Polo Democrático Alternativo por medio de la Resolución 1291 de 2021 del Consejo Nacional Electoral. En la que de acuerdo a los estatutos y los establecido por la Ley 1475 de 2011, esta división es acorde a las normas vigentes y por ellos puede gozar de los beneficios que otorga el régimen.

Finalmente, surge otro partido en contienda para el proceso electoral de 2022, y es que por medio de la Sentencia SU-316 de 2021, y la resolución 7417 de 2021 se reconoció la personería jurídica al Movimiento Colombia Humana.

En este sentido, este proceso electoral pasó de contar con 16 organizaciones políticas con personería jurídica, tal y como fue el panorama que dejó la elección de 2018, a tener 22 organizaciones bajo esta figura, las cuales pueden apreciarse en la siguiente tabla.

Tipo de partido	Nombre del partido
2 grandes partidos tradicionales	1- Partido Liberal 2- Partido Conservador
3 grandes partidos	3- Centro Democrático 4- Cambio Radical 5- Partido de la U
4 partidos minoritarios de izquierda	6- Alianza Verde 7- Polo Democrático Alternativo 8- Unión Patriótica 9- Comunes
2 partidos religiosos	10- MIRA 11- Colombia Justa Libres
3 partidos indígenas	12- MAIS (Movimiento Alternativo Indígena y Social) 13- AICO (Autoridades Indígenas de Colombia) 14- ASI (Alianza Social Independiente)
2 partidos afrodescendientes	15- Colombia Renaciente 16- A.D.A (Alianza Democrática Afrodescendiente)
6 nuevos Partidos	17- Nuevo Liberalismo 18- Colombia Humana 19- Dignidad 20- Movimiento de Salvación Nacional 21- Partido verde Oxígeno 22- Partido Comunista Colombiano

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

11.3. Participación mujeres

Dentro de las acciones tomadas por la MOE en el proceso de observación preelectoral, se incluye el análisis y la publicación de información relacionada con la participación de las mujeres en el proceso electoral. Dentro de esta información se incluyó el análisis de las candidaturas de mujeres a las distintas circunscripciones del Congreso de la República, pedagogía para prevenir la violencia contra las mujeres en política e informes sobre este fenómeno. Esta información se encuentra disponible en la publicación “Informe sobre la Participación política de las mujeres Elecciones nacionales 2022 (Corte a 24 de Marzo 2022), alojado en el sitio web de la MOE:

<https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/04/ParticipacionPoliticaMujer2022.pdf>

Candidaturas.

Senado

Circunscripción	Senado 2018			Senado 2022			Var%
	Mujeres candidatas	Total candidaturas	% Mujeres	Mujeres candidatas	Total candidaturas	% Mujeres	
Senado Indígena	8	19	42%	7	22	31,8%	-10,2%

Senado Nacional	299	916	33%	347	900	38,6%	5,6%
Totales	307	935	33%	354	922	38,4%	5,4%

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

Cámara de Representantes

Circunscripción Cámara	2018			2022			Var %
	Mujeres candidatas	Total candidaturas	% mujeres	Mujeres candidatas	Total candidaturas	% mujeres	
Afrodescendientes	31	112	27,7%	48	127	37,8%	10,1%
Indígenas	4	11	36,4%	3	12	25,0%	11,4%
Territorial (incluido Colombianos en el exterior)	601	1667	36,1%	509	1341	38,0%	1,9%
CTEP	0	0	0%	202	402	50,2%	
Total	636	1790	34%	762	1882	40,5%	6,5%

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

De las 16 listas a Senado nacional, es importante destacar que por primera vez se presentaron 4 listas cerradas en las que se observa un esfuerzo de conformación con paridad y alternancia en los primeros lugares. Estas listas son, a saber, las de Nuevo Liberalismo (hasta el puesto 10), Partido Comunes (toda la lista), Pacto Histórico (hasta el puesto 22) y Estamos Listas. Con esta medida, se favorece de forma efectiva, la participación de las mujeres no solo como candidatas, sino a través de su presencia en el Congreso.

Mención especial merece Estamos Listas, una propuesta política feminista, que también con lista cerrada de 16 candidaturas, invirtió la lógica de la cuota de género, conformando el 69% de su lista con mujeres, que ocupan los 11 primeros lugares.

Así mismo, vale la pena señalar que de las 16 listas en competencia por las 108 curules del Senado, 5 están encabezadas por mujeres. Estas son: Estamos Listas, Nuevo Liberalismo, Partido de La U, Movimiento Nacional SOS Colombia y Coalición MIRA Colombia Justa Libres.

Las organizaciones políticas que inscribieron porcentualmente el mayor número de mujeres al Senado, incluso superior a la paridad, son: Estamos Listas (70%), G.S.C. Movimiento Gente Nueva (58%), Movimiento Metapolítico (55%) y Partido Liberal (52%). En cambio, los partidos con el menor número de candidatas inscritas son Coalición Verde Centro Esperanza (30%), Coalición MIRA Colombia Justa Libres (31%) y Partido Conservador (32%).

Las buenas noticias cambian al analizar las **curules especiales indígenas al Senado**, ya que en estas, las candidaturas de mujeres se redujeron en un 10.2% en comparación con el 2018. Esta situación preocupa particularmente si se considera que ninguna mujer ha sido electa en la historia de esta circunscripción.

Pasando a la **Cámara de Representantes**, un total de 1.882 candidaturas fueron postuladas en todas las circunscripciones. De estas, 762 son de mujeres, lo que representa el 40.5% del total. Esto significa que para 2022 hubo un aumento del 6.5% de candidaturas de mujeres frente a 2018.

Cabe resaltar que en 19 de las 33 circunscripciones territoriales a la Cámara no aplica la cuota de género del 30%, lo que significa que se pueden tener listas completas, exclusivamente integradas por hombres o por mujeres, pues en Colombia no hay universalidad en las medidas afirmativas para la participación de las mujeres en política.

Así, los departamentos en los que más se redujo el número de mujeres candidatas fueron La Guajira (-21%), Guaviare (-20%) y Putumayo (-17%). Y de los 10 departamentos en los que disminuyó el número de mujeres candidatas, en 8 de ellos no aplica la cuota de género.

Otro punto a resaltar es el de aquellos departamentos con mayor participación de las mujeres como candidatas a la Cámara. Estos son: Tolima (47%), Santander (46%) y Córdoba (46%). Mientras que los departamentos con menos mujeres aspirando a esta corporación son: Guaviare, sin una sola mujer, Putumayo (11%) y Casanare (14%).

Con respecto a las cabezas de lista para la Cámara Territorial, el 28% (70) de las 252 listas a nivel nacional están encabezadas por mujeres. Y si nos enfocamos en los departamentos, aquellos en los que más listas son encabezadas por mujeres son: Boyacá (63%), Tolima (60%) y Huila (56%). Desafortunadamente, aún quedan 5 departamentos en los que ninguna lista está encabezada por mujeres. Estos son: Arauca, Caldas, Cauca, Guaviare y La Guajira.

Sobre **las circunscripciones étnicas, así como la de Colombianos en el Exterior**, es importante anotar que tampoco están obligadas a cumplir con la cuota de género del 30%. Para el caso de la **circunscripción indígena**, al igual que para el Senado, las candidaturas de mujeres se redujeron, en la Cámara, en un 11.4% con relación al 2018, ya que solo 3 mujeres de 12 candidaturas fueron postuladas a esta circunscripción.

En cuanto a la **circunscripción de afrodescendientes**, el 37.8% de las candidaturas son de mujeres, lo que supone un incremento del 10.1% en la postulación de mujeres. Esto derivó en que un número mayor de listas incorporara candidaturas de mujeres, pues el número de listas compuestas solamente por hombres pasó de 19 en 2018 a solo 4 en 2022.

Una buena noticia es el caso de la **circunscripción de Colombianos en el Exterior**, en la que el 50% de las candidaturas son de mujeres, representando un aumento del 31% frente a las elecciones de 2018.

Ahora bien, **vale la pena destacar las candidaturas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP, al tratarse del primer ejercicio paritario de postulaciones en elecciones nacionales en Colombia**. Es decir que estas listas, de acuerdo a la Constitución, deben estar integradas por una mujer y un hombre. Así, de las 402 candidaturas registradas para este proceso, 202 son de mujeres. Y de las 203 listas, 5 fueron inscritas por organizaciones de mujeres.

Otro dato relevante es que el 38% de las listas en estas circunscripciones están encabezadas por mujeres. Se resalta así la circunscripción del Sur de Córdoba, en la que el 88.9% de las listas están encabezadas

por mujeres, mientras que la CITREP de Sur de Bolívar es la que menos mujeres cabeza de lista tiene (8.3%).

12. Sorteo y designación de jurados de votación

12.1. Transparencia y acceso a la información

Teniendo en cuenta la trascendencia del rol que desempeñan los jurados de votación, la MOE ha insistido en la necesidad de que se establezcan mecanismos de seguimiento al proceso para su designación. Dicho monitoreo debe hacerse en tiempo real y con la participación de la PGN, la FGN, el CNE, las organizaciones políticas y la sociedad civil. En este contexto, la posibilidad de contar de manera oportuna con información integral acerca de este proceso es clave de cara a la formulación de observaciones y recomendaciones que puedan ser tenidas en cuenta por la Organización Electoral, considerando que el sorteo y la designación de jurados de votación se realiza en un período corto de tiempo.

En el marco de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, la MOE solicitó el 01 de febrero de 2022 a la RNEC considerar algunas preocupaciones e inquietudes relativas a la postulación, validación, sorteo, publicación y notificación de jurados de votación. A partir de lo anterior, se recomendó que en las próximas sesiones de la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral la RNEC diera a conocer un informe sobre los resultados y las problemáticas que se presentaron en cada una de las etapas de la integración de los jurados de votación para las elecciones al Congreso de la República, incluyendo todo lo relacionado con el software, la validación de la información remitida por las entidades y empresas, así como los correctivos adoptados por la entidad en caso de que hubiera sido necesario. En el mismo sentido, se recordó la importancia de que organizaciones políticas, organismos de control y misiones de observación electoral tuvieran acceso al software para la designación de jurados de votación con el fin de que se pudiera realizar una veeduría efectiva al proceso.

Considerando la falta tanto de socialización del informe propuesto, así como de respuesta a las inquietudes planteadas por la MOE, el 21 de febrero de 2022 se solicitó a la PGN un seguimiento especial para garantizar el derecho al acceso a la información sobre el proceso electoral, y de esta manera materializar los principios de transparencia y publicidad. Sin embargo, hasta la fecha no se ha recibido respuesta por parte del Ministerio Público a dicho requerimiento. De otro lado, es necesario indicar que si bien la RNEC dio respuesta a la solicitud de información de la MOE el día 9 de marzo de 2022 (a tan solo cuatro (4) días del proceso electoral), no garantizó el acceso al software utilizado por la RNEC para la designación de jurados de votación para las elecciones al Congreso de la República.

Esta situación impidió que se pudiera realizar un ejercicio de veeduría ciudadana en tiempo real, a pesar de que, para anteriores procesos electorales, la RNEC había entregado de manera oportuna la información solicitada. Particularmente, para la MOE fue imposible efectuar una revisión de los resultados del proceso de sorteo y designación de jurados de votación que pudiera alertar sobre algunas fallas que se detectaron en las elecciones de 2018 tales como el peso significativo de una empresa o entidad en un municipio determinado respecto con los demás postulantes, y la exclusión de ciudadanos pertenecientes a una misma entidad o empresa.

Aunque existe una normativa que regula todo lo concerniente a las condiciones en las cuales se garantiza acceso a la información pública (requisitos, tiempos, instancias, etc.), en el marco de un proceso electoral la Organización Electoral debe tener especial consideración en aquellas solicitudes que sean necesarias para que la sociedad civil pueda realizar un seguimiento a las diferentes etapas que componen el proceso electoral dada su preclusividad. Lo anterior implica asumir un mayor compromiso con la materialización de principios como el de máxima divulgación y de accesibilidad en relación con la información relacionada y generada en la preparación de un certamen electoral.

12.2. Proceso de sorteo y designación de jurados de votación

De acuerdo con la respuesta dada por la RNEC el día 09 de marzo de 2022 a las inquietudes presentadas por la MOE en relación con el sorteo y la designación de los jurados de votación, es necesario destacar algunos aspectos:

- **Contraste con bases de datos estatales:** según la RNEC, luego de que la información sobre los potenciales jurados era cargada por las entidades postulantes y contrastada con el Archivo Nacional de Identificación (ANI), la Coordinación de Jurados de Votación enviaba la información a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social (ADRES) para que esta hiciera el respectivo contraste con las bases de datos del Sistema. Las “estadísticas resultantes” eran enviadas a “los Organismos de Control, Observadores Electorales, y agrupaciones políticas” sin señalar para qué fin. En todo caso, para la RNEC, la finalización de estos procesos de contraste “da veracidad sobre la información contenida respecto a las empresas, así como de los ciudadanos aportados por estas”.

Si bien la MOE no recibió información relacionada con el contraste de la relación de las personas postuladas como jurados de votación con bases de datos estatales, la respuesta dada por la RNEC no es clara en el procedimiento que se sigue, al menos desde la Organización Electoral, respecto a las inconsistencias que se puedan evidenciar a partir del contraste de bases de datos. Inconsistencias que pueden consistir, por ejemplo, en que una empresa postule como jurados de votación a personas vinculadas al régimen subsidiado en salud. Aunque es importante que se realicen los respectivos cruces entre bases de datos, las acciones que emprenda el Estado para prevenir sesgos en la designación de jurados de votación deben tener un efecto útil. En otras palabras, el contraste de bases de datos solo tiene sentido si las diferentes autoridades electorales pueden utilizar esta información para la apertura de investigaciones e imposición de sanciones, pues de lo contrario se destinan recursos para realizar actividades que no tienen un mayor impacto en la transparencia de las elecciones.

- **Trámite y responsabilidad de posibles inconsistencias:** en su respuesta la RNEC señaló que había dispuesto de un plazo para que los organismos de control, las organizaciones políticas, los grupos significativos de ciudadanos y la ciudadanía realizaran observaciones ante los registradores distritales, especiales y municipales sobre la posible información contraria a la verdad aportada por los postulantes (por ejemplo, la inclusión de personas que no hacen parte de la nómina de los postulantes). Estos registradores eran los encargados de tomar las acciones correspondientes respecto “a la participación de la empresa en la plataforma siempre que a ello hubiere lugar”. Sin embargo, no se especificó cuáles podrían ser dichas medidas o si se había dispuesto de alguna circular interna en la que se dieran algunas directrices para la actuación de los registradores.

Más allá de la responsabilidad de los postulantes por omitir relacionar los trabajadores aptos para ser nombrados como jurados de votación (parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 163 de 1994), la MOE no observó que la Organización Electoral estableciera protocolos para informar de las posibles irregularidades detectadas de oficio o por un tercero, a la PGN o a la FGN para que asumieran su investigación. En todo caso, la posibilidad de que la ciudadanía, las organizaciones políticas y las entidades de control puedan advertir presuntas inconsistencias en la información presentada por las entidades y empresas postulantes depende de que se garantice un adecuado acceso a la información máxime cuando, por ejemplo, la creación de un usuario auditor en la plataforma de jurados de votación dependía de la habilitación realizada por el coordinador de jurados de votación, previa solicitud de la parte interesada tal y como fue indicado por la RNEC en su respuesta.

- **Medidas de prevención y control del proceso:** la Organización Electoral debe considerar realmente la posibilidad de que se presenten sesgos en la postulación y selección de los jurados de votación como, por ejemplo, el peso desproporcionado de una empresa sobre el total de jurados designados en un municipio. De acuerdo con la respuesta dada por la RNEC no era posible que se presentara esta situación en tanto: i) el respectivo registrador creaba todas las entidades aptas para aportar información a partir de la información suministrada por CONFECAMARAS; ii) los únicos criterios de discriminación utilizados por la plataforma fueron el grado de escolaridad, la filiación política y el tipo de persona postulada (estudiante, docente, funcionario o empleado); iii) las empresas solo cargaban la planta de personal con la que contaban; y, iv) los jurados de votación sólo serían designados conforme a las necesidades del municipio.

Sin embargo, como lo ha indicado la MOE en anteriores procesos electorales, a pesar de las medidas implementadas por la RNEC, es posible que se presenten sesgos en la designación de jurados de votación. En este sentido, la única forma de asegurar que no se generen este tipo de irregularidades es a través del establecimiento de mecanismos de seguimiento y control, y en dado caso, la implementación de las medidas correctivas a las que haya lugar. Sólo después de que se hayan puesto en marcha estas medidas, y su resultado sea satisfactorio, es que se puede considerar que no es posible que se presenten sesgos en la designación de jurados de votación.

- **Implementación de la Resolución 8947 de 2021 del CNE:** de la información suministrada por la RNEC se puede concluir que hay un desconocimiento del deber de propiciar la conformación de jurados de votación de acuerdo con el principio de paridad previsto en el artículo 262 de la Constitución Política (Resolución 8947 de 2021). Lo anterior en tanto se señaló que “el sistema de jurados de votación, al momento de recibir el registro ciudadano por parte de las empresas, en ninguna circunstancia categoriza, descarta o prioriza por motivos de sexo, toda vez que para el proceso electoral todos los ciudadanos son iguales y están llamados a ejercer sus derechos constitucionales frente a sus pares”.

La única “medida diferencial” aplicada por la RNEC consistió en que “(...) no es obligatorio por parte de las entidades el relacionar en la plataforma a la ciudadana que se encuentre en periodo gestacional, siendo esta la única diferenciación realizada por motivos de sexo frente a otros ciudadanos”. Sobre este particular, es importante resaltar la necesidad de que la normativa electoral sea efectivamente observada por todos los niveles y entidades de la Organización Electoral pues de lo contrario se frustra el objetivo y fin para el cual es expedida, que en este

caso es avanzar en la inclusión de la mujer en los diferentes espacios democráticos y de participación ciudadana.

Además de lo anterior, otro de los aspectos sobre los que es necesario hacer mención es la priorización en la designación como jurados de votación de ciertos tipos de personas postuladas. Para las elecciones al Congreso de la República la RNEC realizó el sorteo de acuerdo con los criterios de: i) personas postuladas por partidos políticos; ii) estudiantes de instituciones públicas y privadas; iii) empleados de empresas públicas y privadas; y, iv) docentes de instituciones educativas públicas y privadas. De esta manera, de las 42.627 personas postuladas por los partidos políticos, 31.875 fueron postuladas como jurados de votación, esto es, el 74.77%. Aunque la proporción de jurados de votación provenientes de los partidos políticos no fue tan significativa si se compara con el total de personas designadas (el 4.3% de los jurados fueron postulados por una organización política), para la MOE es preocupante que la RNEC realice esta priorización por al menos dos razones.

Primero, desnaturaliza la función de las personas que están llamadas a dirigir y a garantizar la transparencia del proceso en las mesas de votación en tanto son las agrupaciones políticas las que realizan su postulación y respecto a las cuales es inevitable que tengan un cierto grado de afinidad que puede suponer riesgos de cara a la independencia y neutralidad que se espera de su rol en el proceso electoral. Sobre este punto es importante recordar que los partidos políticos cuentan con la posibilidad de postular y acreditar personas como testigos electorales que cuentan con unas facultades y obligaciones especiales, pero que desde dicho rol ejercen veeduría al proceso por parte de las organizaciones políticas.

Segundo, esta priorización coloca en situación de desventaja a las organizaciones políticas frente al desarrollo de la jornada electoral, a partir del número de jurados que postularon en las diferentes mesas de votación, a pesar que la principal característica del día de elecciones debiera ser la garantía de igualdad de oportunidades de todas las organizaciones políticas. Así, por ejemplo, mientras que 16.256 jurados de votación fueron nominados por la Unión Patriótica, sólo 1.789 lo fueron por el partido Centro Democrático.

12.3. Capacitación de jurados de votación y pedagogía electoral

Con el fin de que las personas designadas como jurados de votación puedan ejercer su función como garantes del proceso electoral, las jornadas de capacitación cobran una altísima importancia. De acuerdo con las cifras dadas a conocer por la RNEC en la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, de los 727.823 jurados de votación que fueron designados para las elecciones a Congreso de la República, 578.615 asistieron a las capacitaciones presenciales impartidas por la RNEC, es decir, un 80.54%. Aunque la RNEC aseguró que los procesos de capacitación fueron satisfactorios, a través de www.pilasconelvoto.com la MOE recibió información por parte de la ciudadanía que reflejaban inconsistencias en su formación.

Una de las situaciones más representativas de las falencias en la capacitación de jurados de votación está relacionada con la forma en que se debían diligenciar el formulario E-14. En una versión inicial de la cartilla de capacitación se establecía que cuando el número de votos era de 1 o 2 dígitos, la casilla o casillas que lo antecedían debían ser diligenciadas con un guion (-). Sin embargo, con el inicio de las sesiones de capacitación y ante iniciativas ciudadanas de evitar un presunto fraude electoral, la instrucción dada por la RNEC cambió señalando que los espacios en blanco se tendrían que diligenciar

con un asterisco (*). Esto generó que en algunos casos los jurados de votación recibieran información contradictoria de la forma en que debían diligenciar los formularios E-14. Por ejemplo, en uno de los casos reportados por la ciudadanía en Pilas con el voto, el funcionario de la RNEC a cargo de la capacitación señaló que: “no se tiene que colocar guiones, no se tiene que colocar asteriscos, no se tiene que colocar ceros ... se deja en blanco”.

De acuerdo con la RNEC la actuación de los jurados de votación fue una de las causas por las que se presentaron diferencias entre el preconteo y el escrutinio en las elecciones de Congreso. Entre las causas de dichas discrepancias se indicó: i) el efecto visual por el “mal” diligenciamiento del E14 por parte de los jurados de votación (uso de asteriscos rayas, cruces, tachones, líneas, etc., en las casillas sin ningún valor); ii) las omisiones en el diligenciamiento de los jurados del E14; iii) las diferencias en los valores registrados en los tres cuerpos del E14; iv) el uso del E14 para otros fines; y, v) la elaboración a mano de formularios E14.

A partir de lo anterior, la RNEC informó el 05 de abril de 2022 a la opinión pública que remitió un informe a la FGN y a la PGN con el fin de establecer la responsabilidad disciplinaria y penal de jurados de votación en 5.109 mesas en las que se encontraron 22.255 inconsistencias por la falta de observancia de las instrucciones dadas por la entidad para el diligenciamiento de los formularios E-14. Si bien este informe es valioso, serán las autoridades correspondientes las que deberán determinar si dichas irregularidades corresponden a errores involuntarios o a actuaciones dolosas y en últimas determinar si fueron causa suficiente para la discrepancia entre el preconteo y el escrutinio. Aunque el 29 de abril de 2022 la MOE le solicitó a la RNEC la relación de las mesas donde se presentaron las irregularidades por parte de los jurados de votación a la fecha no se ha recibido respuesta en tal sentido.

Ahora bien, durante el día electoral no sólo se presentaron problemas por parte de los jurados de votación en relación con el diligenciamiento de los formularios E-14. La ciudadanía también reportó presuntas irregularidades por parte de las autoridades electorales, entre las que se destaca principalmente el incumplimiento de los procedimientos electorales. Así, por ejemplo, se informó sobre el uso de distintivos o difusión de propaganda electoral, dificultades con el material electoral (falta de firmas, equivocaciones en el diligenciamiento, indebida custodia, etc.), el inadecuado manejo de las tarjetas electorales por parte de los jurados de votación (que será desarrollado más adelante en este informe) entre otras situaciones.

Algunas de estas conductas, que podrían considerarse como fraude al sufragante, alteración de los resultados electorales y falsedad en documento público, fueron viralizadas a través de redes sociales por la ciudadanía. Por ello, a través de su Pronunciamiento 01 Poselectoral del 16 de marzo de 2022, la MOE solicitó a la RNEC la adopción de diferentes medidas para mitigar el impacto de las acciones adelantadas por algunos jurados de votación. Asimismo, la MOE le recordó a la ciudadanía que el desempeñarse como jurado de votación implica el ejercicio de funciones públicas transitorias, por lo cual sus actuaciones tienen consecuencias de tipo disciplinario y penal.

En este orden de ideas, es necesario que la Organización Electoral pueda adoptar medidas que permitan fortalecer los procesos de formación de los jurados de votación, desde la revisión del diseño de documentos electorales y metodologías pedagógicas, hasta el establecimiento de incentivos para las personas designadas para ejercer dicho rol. Para tal fin, la información que es suministrada por la ciudadanía puede ser de gran utilidad para identificar aquellos aspectos que generan mayores dificultades para las personas designadas como jurados de votación y así determinar las acciones que

debe adelantar, especialmente la RNEC, para evitar que de manera voluntaria o no se den irregularidades que pueden afectar de manera grave el normal desarrollo de las elecciones.

13. Financiación de campañas

Otro tema examinado en el ejercicio de observación electoral es el cumplimiento a la rendición de cuentas sobre la financiación de las campañas políticas por parte de todos los actores involucrados en los comicios, desde los precandidatos, candidatos y las organizaciones que los respaldan. Por lo tanto, debido que las organizaciones políticas y las candidaturas tienen el plazo de dos meses contados después de las elecciones para reportar los ingresos y gastos de financiación de las campañas, durante la etapa pre electoral la MOE se concentró en dos temas:

1. La financiación de los grupos significativos de ciudadanos.
2. El nivel de cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 8586 de 2021 expedida por el Consejo Nacional Electoral, la cual obliga a las candidaturas a cargar la totalidad de sus reportes de ingresos y gastos de campaña al aplicativo Cuentas Claras a más tardar 8 días después de su causación. De otro lado, en sus informes se ocupó de las actuaciones de la Organización Electoral relacionadas con la financiación de campañas, poniendo especial atención sobre los temas de transparencia, anticipos estatales y aplicación de la normatividad vigente.

13.1. La financiación de los grupos significativos de ciudadanos.

Es importante tener en cuenta que de acuerdo con la Resolución 0646 de 2021 – CNE- , los GSC tienen el deber de reportar al Consejo Nacional Electoral, dentro de los cinco (5) días siguientes a la inscripción de su candidato o lista de candidatos, el consolidado general de ingresos y gastos acumulado hasta esa fecha, cualquiera sea su concepto (artículo 1), pero de igual manera tienen la obligación de registrar en el aplicativo cuentas claras la totalidad de ingresos y gastos que reciban y en que incurran la campaña de promoción del grupo significativo de ciudadanos.

Sin embargo, los comités inscriptores de los grupos significativos de ciudadanos no cumplen adecuadamente con lo dispuesto en esta resolución, debido que del seguimiento realizado por la MOE se evidenció un bajo nivel de reporte. Lo anterior, sumado a la poca claridad sobre cuáles son los parámetros legales que se deben aplicar frente al origen, el tope o la destinación de los aportes recibidos en el marco de la recolección de firmas y la ausencia de un seguimiento efectivo por parte del CNE, continúan siendo un riesgo para la transparencia de las elecciones.

La MOE elaboró un informe sobre la financiación durante el proceso de recolección de firmas de los Comités inscritos para las elecciones del Congreso de la República. Este informe se construyó a partir de la información registrada en el aplicativo www.cuentasclaras.gov.co. No obstante, la MOE no tuvo acceso a la descarga masiva de esta información a través de formatos procesables sino que tuvo que analizar diversos archivos no procesables (PDF), los cuales en algunos casos no estaban completos y no se podían descargar, esto limitó la labor de control social y presentación de recomendaciones oportunas.

- **Con relación a los comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos para candidaturas para el Congreso de la República.** El 27 de enero de 2022 se divulgó este informe en el cual se destacó lo siguiente:

Para las elecciones de Congreso de la República de 2022 se inscribieron 249 comités promotores de GSC (68 de Senado y 181 de Cámara de Representantes), de los cuales 16 desistieron durante el proceso de recolección de firmas (5 de Senado y 11 de Cámara). De los 232 comités inscriptores que no desistieron (63 de Senado y 169 de Cámara de Representantes) de sus procesos de recolección de firmas, 9 comités registraron toda la información en blanco sobre los ingresos y gastos y tan solo 74 (32 %) tenían datos disponibles para ser descargados.

Es decir, este informe tuvo en cuenta solamente la información de 74 GSC, 19 de Senado y 55 de Cámara. Ahora bien, de los 9 grupos significativos de ciudadanos cuyas firmas fueron avaladas para participar en las elecciones de Congreso 2022, dejando por fuera circunscripciones especiales, solo se evidenció información disponible en Cuentas Claras para 8 de ellos.

En este sentido, lo primero que salta a la vista al realizar el monitoreo a los reportes de ingresos y gastos de los grupos significativos de ciudadanos tiene que ver con la publicidad general de la información. Cuando el ciudadano ingresaba a Cuentas Claras (portal habilitado por el CNE para el registro de ingresos y gastos) se encontraba con información incompleta, a tal punto que, de los 232 comités inscriptores que no desistieron de sus procesos de recolección de firmas, 9 comités registran toda la información en blanco, y tan solo 74 (32 %) tienen datos disponibles para ser descargados.

Pero no sólo se evidenciaron problemas de acceso a la información de financiación de los grupos significativos de ciudadanos, sino que también de accesibilidad. La exportación, el procesamiento y el manejo de los pocos datos disponibles son procesos en demasía tediosos, a cuenta del formato no editable en el que fueron cargados a la plataforma. Los reportes de ingresos y gastos son subidos a la plataforma en formato PDF, por lo que se requiere de un proceso manual y repetitivo para trasladarlos a una hoja de cálculo en donde puedan ser procesados. Sobra decir que este procedimiento toma mucho más tiempo de lo que tardaría si desde un principio la información estuviera disponible para la descarga en formatos editables.

Ahor bien, de la información procesada se tienen algunos datos como por ejemplo: de un total de \$1.093.338.503 en apoyos recibidos por los comités, aquellos aspirantes al Senado gestionaron el 59% (\$644.336.291), mientras que los aspirantes a la Cámara de Representantes, apenas el 41% (\$449.002.212).

De los \$1.093.338.503 en aportes, aproximadamente el 85% fue reportado por tan solo el 15% de los comités. Esto indica una concentración de la financiación por parte de algunos pocos grupos significativos de ciudadanos. Los comités inscriptores al Senado se financiaron principalmente con sus recursos propios (46%), en tanto que los comités inscriptores a la Cámara de Representantes lo hicieron a partir de las contribuciones de los particulares (55%). Los comités inscriptores habían reportado a la fecha de corte \$1.047.994.764 en gastos, cuya destinación fue sobre todo a los rubros de administración (\$328.346.691), a propaganda

electoral (\$254.997.837) y, al contrario, en menor medida, a la capacitación e investigación política (\$10.200.000).

La tendencia es que aquellos aspirantes con una mayor financiación —y, por tanto, con mayor ejecución de recursos— fueron los que finalmente avaló la RNEC para ser candidatos en las elecciones de Congreso 2022, salvo por el comité de SOS Colombia, que sin un reporte de ingresos relativamente alto logró alcanzar las firmas necesarias para respaldar su participación.

Exceptuando a Liga de Gobernantes Anticorrupción, a Movimiento Unitario Metropolitano y a Gente en Movimiento, los demás comités cuyas firmas fueron avaladas por la RNEC financiaron su proceso de recolección de firmas en gran medida a partir de los recursos de sus propios candidatos.

Tabla 17: Reporte general de gastos por comités de inscriptores de grupos significativos a la elección de Senado.

	COMITÉ INSCRIPTOR	CIRCUNSCRIPCIÓN	INGRESOS	EGRESOS
1	Fuerza Ciudadana	Nacional	\$ 184.160.000	\$ 184.160.000
2	Movimiento Político Republicano	Nacional	\$ 120.000.000	\$ 114.551.391
3	Republicano Patriotas de Colombia	Nacional	\$ 87.276.399	\$ 87.276.399
4	Movimiento Unitario Metropolitano	Nacional	\$ 55.531.967	\$ 20.000.000
5	Voto en Blanco RENOVACIÓN Colombia	Nacional	\$ 51.985.474	\$ 51.985.474
6	Movimiento Gente Nueva	Nacional	\$ 48.630.450	\$ 48.630.450
7	El Cambio soy Yo	Nacional	\$ 19.950.000	\$ 19.950.000
8	Partido Digital el Cambio soy Yo	Nacional	\$ 17.738.040	\$ 17.738.040
9	SOS Colombia	Nacional	\$ 15.651.700	\$ 15.651.700
10	Por Ti Por Mi Colombia	Nacional	\$ 11.617.017	\$ 11.617.017
11	Movimiento Político Coalición País	Nacional	\$ 11.523.017	\$ 11.523.017
12	Tu Movimiento Transformando y Uniendo a Colombia	Nacional	\$ 9.703.227	\$ 9.703.227
13	Llanero	Nacional	\$ 5.000.000	\$ 5.000.000
14	Plan Salida	Nacional	\$ 4.801.000	\$ 4.801.000
15	La Constituyente	Nacional	\$ 350.000	\$ 346.440
16	Partido Nacional Colombiano - PNC	Nacional	\$ 350.000	\$ 350.000
17	Comunidad Colombia Crece	Nacional	\$ 48.000	\$ 48.000
18	Colombianos Contra la Corrupción en el Congreso	Nacional	\$ 10.000	\$ 10.000
19	Colombianos Contra la Corrupción en el Senado	Nacional	\$ 10.000	\$ 10.000
TOTAL			\$ 644.336.291	\$ 603.352.155

Fuente: MOE con información de cuentas Claras.

Tabla 18. Reporte general de ingresos y gastos por comités inscriptores de grupos significativos a la elección de Cámara de Representantes 2022.

	COMITÉ INSCRIPTOR	CIRCUNSCRIPCIÓN	INGRESOS	EGRESOS
1	Liga de Gobernantes Anticorrupción	Santander	\$ 160.842.000	\$ 156.769.208
2	Fuerza Ciudadana	Magdalena	\$ 93.700.000	\$ 93.700.000
3	Gente en Movimiento	Caldas	\$ 72.270.000	\$ 71.956.189
4	Renovemos Colombia	Santander	\$ 56.521.395	\$ 56.521.395
5	El Cambio soy Yo Movimiento Digital	Valle del Cauca	\$ 31.900.000	\$ 31.900.000
6	Movimiento Gente Nueva	Bogotá D.C.	\$ 12.000.000	\$ 12.000.000
7	Movimiento Político Republicano	Antioquia	\$ 10.000.000	\$ 10.000.000
8	Educando Ando	Risaralda	\$ 5.000.000	\$ 5.000.000
9	Plan Salida	Antioquia, Cundinamarca, Meta, Bogotá D.C. Bolívar, Atlántico, Valle del Cauca, Santander, Internacional	\$ 2.963.000	\$ 2.990.000
10	Partido Independiente para la Salud	Bogotá D.C.	\$ 2.794.757	\$ 2.794.757
11	Partido Nacional Colombiano - PNC	Antioquia	\$ 350.000	\$ 350.000
12	Colombianos Contra la Corrupción en la Cámara de Representantes	Internacional, Amazonas, Vaupés, Guaviare, Guainía, Vichada, Arauca, Meta, Caquetá, Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Huila, Risaralda, Caldas, Quindío, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Tolima, Boyacá, Cesar, La Guajira, Atlántico, Magdalena, Bolívar, Sucre, Córdoba, San Andrés, Casanare, Bogotá D.C.	\$ 330.000	\$ 330.000
13	Voto en Blanco RENOVACION Colombia	Bogotá D.C.	\$ 260.000	\$ 260.000
14	Comunidad Colombia Crece	Santander, Bogotá D.C.	\$ 71.060	\$ 71.060
TOTAL			\$ 449.002.212	\$ 444.642.609

Elaboración propia. Fuente: Cuentas Claras

En conclusión, en cuanto al compromiso de los aspirantes a los cargos públicos de rendir cuentas sobre sus ingresos y egresos de campaña el balance no es positivo. Como se puede observar, varios de los comités inscriptores de candidaturas al apoyadas en su aspiración legislativa por grupos significativos de ciudadanos publicaron sus reportes de ingresos y gastos de forma tardía o en blanco, es decir, fallaron en su obligación de hacer público oportunamente de dónde salió y a dónde se fue el dinero para financiar su recolección de firma¹⁹.

¹⁹ En el siguiente vínculo pueden encontrar el informe de seguimiento a la financiación de campañas: Informe financiación GSC Congreso de la República. Fecha: 27 de enero de 2022.

13.2. Financiación de las campañas electorales.

El 11 de marzo, a dos días de las elecciones, la MOE presentó el informe preelectoral sobre la financiación de las campañas electorales de las candidaturas al Congreso de la República y consultas interpartidistas. Este informe se realizó a partir de los ingresos y gastos reportados hasta las 10:00 am del 10 de marzo de 2022 en el aplicativo web CUENTAS CLARAS del Consejo Nacional Electoral²⁰.

Teniendo en cuenta la información reportada, la MOE hizo un llamado a las organizaciones políticas y las candidaturas a dar incumplimiento a lo señalado en la Resolución 8586 de 2021 emitida por el CNE, en cuyo artículo 3 señala que “las campañas electorales registrarán los asientos contables, a más tardar durante la semana siguiente al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones”. De igual manera la MOE destacó la necesidad de conocer cuáles habían sido las acciones de inspección, vigilancia y control desarrolladas por el CNE ante esta situación y si habría sanciones por este incumplimiento de la normatividad electoral. Los principales hallazgos son:

- De las 2.418 candidaturas inscritas al Congreso, 1.375 (que corresponden al 57%) no habían reportado información sobre ingresos en la financiación de las campañas.
- De otro lado, 1.043 -que equivale al 43%- sí han registrado algún reporte. Sin embargo, el 50% de las candidaturas que reportaron ingresos tanto para Senado como para Cámara lo hicieron con cifras que no superan los 34 millones.

Tabla 19: Reporte general de gastos por candidatos

*No se incluyen candidaturas CITREP	Total de candidaturas inscritas	Candidatos que sí reportaron		Candidatos que no reportaron	
		Número de candidaturas	%	Número de candidaturas	%
POR CONGRESO					
Cámara de Representantes*	1493	662	44%	831	56%
Senado	925	381	41%	544	59%
TOTAL	2.418	1.043	43%	1.375	57%
CÁMARA DE REPRESENTANTES - POR CIRCUNSCRIPCIÓN					
Departamental	1331	638	48%	693	52%

<https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/02/Informe-de-financiacio%CC%81n-GSC-2.pdf>

²⁰ En el siguiente vínculo se encuentra el informe completo https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/03/11032022_VF_INFORME-FINAL-FINANCIACION-ELECTORAL-1.pdf

<i>Especial - Exterior</i>	22	11	50%	11	50%
<i>Especial - Indígenas</i>	12	2	17%	10	83%
<i>Especial - Afros</i>	128	11	9%	117	91%
TOTAL	1.493	662	44 %	831	56%
SENADO - POR CIRCUNSCRIPCIÓN					
<i>Nacional</i>	903	379	42%	524	58%
<i>Indígenas</i>	22	2	9%	20	91%
TOTAL	925	381	41 %	544	59%
CÁMARA DE REPRESENTANTES - POR GÉNERO					
<i>Hombres</i>	928	438	47%	490	53%
<i>Mujeres</i>	565	224	40%	341	60%
TOTAL	1.493	662	44 %	831	56%
SENADO - POR GÉNERO					
<i>Hombres</i>	569	267	47%	302	53%
<i>Mujeres</i>	356	114	32%	242	68%
TOTAL	925	381	41 %	544	59%

Fuente: MOE a partir de los datos de www.cuentasclaras.gov.co.

- En la Cámara de Representantes, de las 1.493 candidaturas, 831 no habían ingresado información (56%), mientras que 662 sí lo habían hecho (44%). En el Senado de la República, de las 925 candidaturas, 554 no realizaron los reportes (59%), y 381 sí habían registrado la información respecto a los ingresos de campaña.

Ahora bien, de los informes presentados sobre financiación de campañas electorales queda en todo caso una duda, y es si la información proporcionada por aquellos candidatos que sí rindieron cuentas concuerda con la realidad. Lo que dio lugar a este interrogante son las relativamente bajas sumas reportadas en promedio, teniendo en cuenta todos los recursos que puede demandar una campaña política. Por ejemplo, hasta el 10 de marzo de 2022, tres días antes de las elecciones a Senado, los ingresos recibidos por la mitad de los candidatos cuya financiación estaba disponible en Cuentas Claras eran menores o iguales a poco más de \$34.000.000, cuando es poco realista que el despliegue de una campaña a nivel nacional cueste tal cifra. Peor aún, hubo candidatos con una financiación reportada de menos de \$1.000 pesos en todo lo corrido de la etapa pre-electoral, lo cual da pie a más inquietudes y

sugiere que el problema respecto a la rendición de cuentas de campaña no se queda en la cantidad de los reportes, sino que se extiende a la calidad y veracidad de estos.

Tabla 20. Porcentaje de reporte por candidatura y organización política

PARTIDO	# CANDIDATOS QUE SÍ REPORTARON	% DE CANDIDATOS QUE SÍ REPORTARON	# DE CANDIDATOS QUE REPORTARON MENOS DE \$34'000.000
<i>PARTIDO CAMBIO RADICAL</i>	29 de 96	30%	9
<i>PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO</i>	56 de 77	73%	22
<i>PARTIDO COMUNES</i>	2 de 21	10%	1
<i>PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO</i>	30 de 78	38%	12
<i>PARTIDO DE LA UNIÓN POR LA GENTE "PARTIDO DE LA U"</i>	53 de 99	54%	2
<i>PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO</i>	30 de 99	30%	10
<i>PARTIDO NUEVO LIBERALISMO</i>	18 de 30	60%	17
<i>MOVIMIENTO DE SALVACIÓN NACIONAL</i>	3 de 16	19%	2

Fuente: MOE a partir de datos de www.cuentasclaras.gov.co

Otros de los temas de la observación realizada a la financiación de campañas de cara a los procesos electorales de 2022, fue el desempeño de las autoridades electorales, que estuvo marcado por una implementación regular de la política de datos abiertos. Y es que el aplicativo Cuentas Claras, dispuesto por el CNE para la consulta ciudadana de los ingresos y gastos de campañas electorales, no siguió tres de los principios básicos de acceso a la información: completitud, legibilidad y no discriminación.

De haber tenido en cuenta esas mejores prácticas de transparencia, los datos allí publicados habrían estado completos y en un solo archivo, habrían sido procesables por una máquina y, no menos importante, compartidos sin la necesidad de una solicitud de por medio; mas eso no ocurrió. En su lugar, los reportes de financiación cargados por los candidatos estaban dispersos en copiosos archivos no procesables (PDF) y, en algunos casos, no disponibles para la descarga; o, en su defecto, el ciudadano había de hacer una solicitud al CNE para obtener un usuario a través del cual acceder a una versión mejorada de los datos.

14. Presidencialización de las elecciones de Congreso

14.1. Desarrollo de la campaña – Actos publicitarios

De acuerdo con el Código Electoral colombiano, el segundo domingo de marzo se elegirían a las y los 295 integrantes del Congreso de la República, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, para el periodo 2022-2026. La ley también señala que a la par de las elecciones a Corporaciones Públicas se podrán realizar consultas interpartidistas populares y que la organización electoral prestará su colaboración a los partidos y movimientos políticos para que puedan efectuarlas. Si bien derivado de lo anterior, ambos ejercicios pueden realizarse en la misma fecha, los comicios que debían priorizarse de cara al 13 de marzo eran los legislativos, puesto que de ellos deriva la definición de las y los representantes de una de las ramas del Poder Público, mientras que las consultas únicamente definirían las candidaturas que competirán en las elecciones presidenciales a realizarse el 29 de mayo próximo.

Adicionalmente, para este proceso electoral, los comicios legislativos presentaban elementos diferenciales y novedosos que ameritaban una atención importante por parte tanto de la ciudadanía, como de la organización electoral. Por una parte, la incorporación de seis (6) nuevos partidos políticos en la contienda, que brindaban mayores alternativas políticas a la diversidad ideológica colombiana. Por otra, por la elección de 16 curules de paz, un ejercicio que se realizaría por primera vez e implicaba un esfuerzo mayúsculo concentrado en la organización electoral, tanto para su difusión y socialización, como respecto de una adecuada capacitación a través de los jurados de votación, para garantizar la transparencia y legitimidad de estos comicios.

A pesar de lo anterior, en el 2022 las campañas legislativas se vieron desdibujadas, en gran medida, por las consultas intrapartidistas. Así, contrario a la decisión constitucional de separar la discusión de las contiendas legislativas respecto de las presidenciales, tanto así que estas se celebran en fechas distintas, en los actos publicitarios esta diferenciación no estuvo presente. Ya que en un número importante de los casos, ambas contiendas se combinaron, a través de estrategias en las que se llamaba conjuntamente al voto por unas y otras.

Ello fue así incluso en la cobertura mediática de las campañas, en las que fue mayor el énfasis brindado a las consultas intrapartidistas y los debates entre las distintas candidaturas presidenciales, que al contraste de las figuras y las propuestas legislativas de quienes contendían para estos comicios.

Esto pudo derivar de las características específicas de las consultas intrapartidistas de este año, pues no solo se trató de la definición de las candidaturas de diversos partidos, sino que participaron en las mismas tres (3) coaliciones intrapartidistas que concentraban, en su conjunto, 12 de las 22 organizaciones políticas con personería jurídica.

De esta forma, a lo largo de las campañas, en gran medida se hizo de lado la lucha por las curules del Congreso, centrándose la discusión en las consultas. Lo anterior se vio reflejado en el incremento de la participación ciudadana en las consultas intrapartidistas el día mismo de la jornada electoral, ya que mientras en el 2018, únicamente el 21% de las y los colombianos participaron en las consultas partidistas, para el 2022, esta cifra incrementó al 32%.

La presidencialización de las elecciones a Congreso llevó a que los tres meses de las campañas legislativas fuera poco lo que se discutiera sobre las propuestas de quienes aspiraban a ocupar las curules a esta corporación pública que estaban en disputa, a pesar de la enorme importancia de su función, no solo como un Poder con atribuciones específicas para definir las normas que rigen a las colombianas y

colombianas, sino también con una fuerte responsabilidad de ejercer control político de quien ocupará la Presidencia de la República, y demás funcionarios del Estado.

14.2. Decisiones de carácter administrativo – Orden de conteo

El contexto expuesto se vio exacerbado con una decisión de carácter administrativo adoptada por la RNEC, consistente en priorizar el conteo y escrutinio de las votaciones correspondientes a las consultas interpartidistas para la selección de candidaturas a la Presidencia de la República, antes que el correspondiente conteo de votos de Senado y Cámara. De esta forma, desde inicios del mes de febrero, la RNEC informó que el día de la jornada electoral, las y los jurados de votación contarían primero la votación de las consultas, y solo hasta después de que estas se finalizaran, se realizaría el cómputo de las elecciones legislativas.

Esta decisión tuvo un impacto ciudadano y mediático importante, pues generó una mayor expectativa respecto de los resultados de las consultas, al ser los primeros en conocerse, respecto de aquellos correspondientes a las votaciones al Congreso de la República. Ello, a pesar de que estos últimos implicaban procesos más complejos, en particular, porque para la Cámara y el Senado, las elecciones: i) se desagregan por circunscripciones (ordinarias y especiales), incluidas las 16 curules de paz; y ii) combinan un mecanismo de elección entre listas cerradas y listas abiertas.

Pero los impactos en la elección no se agotaron en eso, ya que precisamente el hecho de que la atención se centrara en las elecciones de las consultas, llevó a que se dejaran de lado elementos fundamentales de las elecciones legislativas, como la pedagogía y socialización de distintos elementos novedosos de estas últimas, que requerían de una mayor difusión pública, como lo eran precisamente los comicios de las 16 curules de paz, y el cambio en el diseño y la disposición de las tarjetas electorales, tal como se abordará en el capítulo siguiente.

15. Tarjetas electorales

En anteriores procesos electorales, cuando la ciudadanía acudía a votar, únicamente recibía dos tarjetas electorales para los comicios al Congreso de la República, una para la Cámara de Representantes y una para el Senado. En las respectivas tarjetas se incluían todas las circunscripciones (ordinarias y especiales) en contienda. No obstante, la persona electora solo podía marcar una opción política por tarjeta, para una sola de las circunscripciones. De marcar más de una, aunque estas pertenecieran a circunscripciones distintas, el voto era anulado.

De esta forma, el diseño mismo de las tarjetas electorales (al contar en un solo tarjetón tanto con las circunscripciones ordinarias, como con las circunscripciones especiales para cada Cámara), llevaba a que muchas personas votantes marcaban más de una circunscripción, anulando de esta manera su voto.

Es por ello que, a petición de algunas organizaciones políticas, el 27 de diciembre de 2021 la RNEC puso a consideración de la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral un nuevo diseño de las tarjetas para la elección del Senado y la Cámara de Representantes 2022 - 2026. Este nuevo diseño, en el que de dos tarjetas electorales se pasaba a 5 (una por cada circunscripción), tenía como propósito reducir el número de votos nulos registrados en cada elección del Congreso de la República. La propuesta de la RNEC, consistente en separar las tarjetas electorales por tipo de circunscripción, fue aprobada por consenso por las organizaciones políticas presentes en dicha Comisión.

Si bien la solución propuesta por la RNEC generaba, tal como se pretendía, que las y los ciudadanos no anularan su voto por error, la nueva disposición de las tarjetas suponía retos nuevos respecto del procedimiento logístico de entrega y distribución que debían ser atendidos. Lo anterior, pues con este cambio se daba lugar a dudas y confusión en cuanto al mecanismo de entrega de las propias tarjetas. Es decir, con el cambio no quedaba claro si: a) las personas electoras recibirían las 5 tarjetas electorales, con el riesgo de que una persona pudiera emitir más de un voto para cada una de las Cámaras o de un exceso de tarjetas no marcadas, que conllevaran a la nivelación de mesas u otros problemas en el conteo de votos y los escrutinios, o b) si solo se entregaría una, a petición del propio elector, quien entonces tendría que conocer previamente en qué circunscripción participaba la organización política o candidatura de su elección.

Por esta razón, en la Tercera Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, celebrada el 1 de febrero de 2022, la MOE expuso el problema y solicitó a la RNEC que generara un espacio de formación en el que participaran las organizaciones políticas, los medios de comunicación y la MOE para que se conociera cómo sería la entrega de tarjetones a la ciudadanía, y la forma en que se evitarían los riesgos identificados. Esta petición no fue atendida, por lo que no existieron espacios de discusión o diálogo con las organizaciones políticas y la observación electoral para definir el modo de entrega de los tarjetones.

No obstante, la Registraduría hizo públicas las directrices que los jurados de votación aplicarían en torno a la distribución de los tarjetones. Así las cosas, la RNEC dispuso que las personas votantes debían decidir, a pregunta expresa de los jurados de votación, si querían recibir: i) para Senado, la tarjeta electoral de circunscripción ordinaria o la de circunscripción indígena; ii) para Cámara de Representantes, una tarjeta electoral de la circunscripción ordinaria (departamental, distrito capital o exterior, dependiendo del territorio), la de la circunscripción especial afro o la de la circunscripción especial indígena. Además, en las zonas rurales de los 167 municipios que conforman las 16 CITREP del país, los jurados de votación debían entregar a las personas votantes la tarjeta electoral de la CITREP correspondiente, sin que en este caso tuviera que mediar la solicitud de la persona electora.

Adicionalmente, en cada mesa de votación estarían a disposición de la ciudadanía las tres (3) tarjetas electorales de las consultas interpartidistas para la selección de candidaturas a la Presidencia de la República. En el caso de estas, la indicación dada por la RNEC fue que los jurados no preguntarían a las personas electoras si querían votar en las consultas, pues las respectivas tarjetas sólo se entregarían a solicitud expresa de la persona votante, misma que únicamente podía pedir una (1) de estas para votar.

Como resultado de lo anterior, en la mayoría de los municipios y territorios en los que se llevaba el proceso electoral, las personas votantes debían escoger hasta dos (2) tarjetas electorales de cinco (5) disponibles y podían solicitar una (1) de las tres (3) dispuestas para las consultas interpartidistas. Por su parte, en los municipios CITREP además de elegir las dos (2) tarjetas electorales de Cámara y Senado de las cinco (5) disponibles, recibirían directamente una (1) para las CITREP, y podrían solicitar la correspondiente a las consultas partidistas.

De esta forma, a partir de la decisión de la RNEC de modificar las tarjetas electorales, el procedimiento de entrega y recepción de las mismas se modificó sustantivamente, pues supuso que, contrario a lo que había ocurrido tradicionalmente en Colombia, los jurados no entregaran directamente las tarjetas a los electores, sino que estos últimos debían saber por qué circunscripción querían votar, para entonces ser ellos quienes precisaran a los jurados, qué tarjetas querían recibir.

Así, el nuevo proceso logístico implicó un paso adicional tanto por parte de los jurados como de los electores, pues se transitó de un modelo en que los jurados simplemente entregaban las tarjetas electorales disponibles, a uno diverso, más complejo, en el que: a) Por lo que hace a los jurados: primero tenían que preguntar a la persona electora cuál de esas tarjetas es la que querían recibir, en el caso de las Cámaras al Congreso; mientras que en las CITREP la tarjeta se entregaba directamente; y en las consultas partidistas, requerían que las personas electoras fueran las que hicieran la solicitud expresa de la respectiva tarjeta, y b) En cuanto a las personas electoras: requería que estas conocieran el nombre de la circunscripción por la que querían votar, lo que incluso suponía un conocimiento previo de lo que significan las circunscripciones electorales.

De esta forma, el nuevo diseño y disposición de las tarjetas electorales requería de una difusión, pedagogía y capacitación muy amplias, precisamente por el cambio referido. Máxime, considerando que las reglas para la entrega de las tarjetas a Congreso, a las CITREP, y las de la consulta intrapartidista eran sustantivamente distintas, pues mientras en las primeras eran los jurados quienes ofrecían las distintas tarjetas, en las segundas, las debían entregar obligatoriamente, y en las terceras, eran las personas electoras las que las tenían que solicitar.

Por ello, ante la ausencia de medidas específicas que atendieran estas problemáticas, la implementación del nuevo diseño generó múltiples dudas y cuestionamientos debido, principalmente, a la falta de pedagogía electoral y en algunos casos a la actuación irregular de algunos jurados de votación.

15.1. Pedagogía electoral

Para cada proceso de elecciones es imprescindible que la organización electoral pueda poner en marcha procesos masivos de información y formación ciudadana en los cuales se explique de forma accesible qué se vota y cómo se vota. No obstante, la nueva disposición de tarjetas electorales suponía un esfuerzo adicional por parte del Estado, pues su correcto manejo implicaba un conocimiento básico de la conformación y funcionamiento del Congreso de la República, así como del procedimiento de entrega de las tarjetas electorales por los jurados de votación.

En este sentido, a través de los procesos de capacitación desarrollados con nuestras regionales a lo largo del país, la MOE pudo comprobar de primera mano que no hubo un adecuado ejercicio de pedagogía electoral debido a que un buen sector de la ciudadanía tenía diferentes inquietudes sobre la disposición y diferencia entre tarjetas y circunscripciones electorales. De igual forma, el excesivo énfasis dado desde la organización electoral a las consultas interpartidistas para la selección de candidaturas a la Presidencia impactó el flujo de información hacia la ciudadanía respecto a la elección de sus representantes en el Congreso de la República. Como lo advirtió la MOE, esta situación era aún más grave en los municipios CITREP, en los que en muchos casos no existe una adecuada cobertura de medios de comunicación de carácter nacional y regional, lo cual limitaba drásticamente el acceso a la información de poblaciones que históricamente han sido marginadas del debate electoral.

Si bien esta situación se resolvió parcialmente con la adopción de medidas como la ubicación de instructivos de cómo votar en los cubículos y la inclusión en el kit electoral de una advertencia dirigida a los jurados de votación sobre cuántas tarjetas electorales se debían entregar, las mismas hubieran podido ser complementarias a un amplio proceso de pedagogía electoral que no se dio por parte de la organización electoral.

Ante la insuficiencia de tales medidas, la MOE insistió en la necesidad de disponer del material pedagógico accesible necesario que permitiera a las personas votantes identificar la consulta interpartidista, así como la candidatura de su preferencia, de manera que pudieran solicitar la tarjeta electoral correspondiente si esa era su decisión. Lo anterior, teniendo en cuenta las situaciones reportadas en el inicio de las votaciones para personas colombianas en el exterior, así como la posibilidad de que la desinformación del electorado pudiera ser utilizada para manipular a las personas votantes y en este sentido, favorecer o perjudicar una determinada opción política. A pesar de las advertencias y recomendaciones de la MOE, la organización electoral no implementó medidas complementarias de pedagogía electoral.

15.2. Actuación irregular de jurados de votación

Durante el día electoral la MOE recibió información de la ciudadanía sobre presuntas irregularidades en la actuación de algunos jurados de votación frente al manejo de las tarjetas electorales. De esta manera, la ciudadanía reportó el presunto direccionamiento del voto en lo que corresponde con las consultas interpartidistas, la no entrega de tarjetas a circunscripciones especiales (afro e indígenas), así como la entrega de más tarjetas contrario a las instrucciones dadas por la RNEC. Esta información también fue suministrada por algunas organizaciones políticas, según las cuales, en diferentes regiones del país no se entregaron las tarjetas electorales de las circunscripciones afro e indígena, así como de las tarjetas de algunas consultas interpartidistas.

Hasta el momento la MOE no cuenta con elementos suficientes para afirmar que detrás de la conducta de los jurados existió una actuación dolosa, cuestión que corresponde a los respectivos órganos de control. Lo que sí se evidenció con el carácter generalizado de estas problemáticas fueron deficiencias claras en el proceso de capacitación de jurados de votación, mismas que en su momento fueron advertidas por la MOE en diferentes escenarios como las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral.

Por lo anterior, es necesario que la RNEC, en conjunto con la PGN, puedan avanzar en el fortalecimiento de los procesos de formación de jurados de votación con el fin de prevenir que se den este tipo de conductas. Máxime, cuando como ocurrió en esta ocasión, se está frente a modificaciones a elementos sensibles del proceso electoral, como lo son las tarjetas electorales.

Además, considerando las afectaciones que este tipo de conductas pudieron generar en el ejercicio del derecho al voto, es indispensable que las diferentes autoridades con competencia electoral puedan asumir conocimiento los hechos expuestos por la ciudadanía e iniciar las investigaciones y diligencias que sean necesarias para determinar si con este accionar se configuró algún delito o falta disciplinaria por ciertos jurados de votación.

16. Irregularidades Electorales - PILAS CON EL VOTO

Para el periodo de elecciones legislativas del 2022, la Misión de Observación Electoral MOE puso a disposición de la ciudadanía el sistema de reporte de irregularidades electorales Pilas con el Voto. Se pusieron en funcionamiento dos canales de recepción de reportes: la plataforma web <https://www.pilasconelvoto.com/> y la línea de WhatsApp 3152661969. A través de este sistema recibimos información directa y en tiempo real de los y las colombianas, la procesamos y sistematizamos, y la compartimos con la plataforma URIEL del Ministerio del Interior, para que sean

asignados a las autoridades estatales competentes para el desarrollo de investigaciones disciplinarias, electorales o penales según correspondan.

Para el periodo comprendido entre el 13 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022, se recibieron un total de 2.126 reportes sobre el proceso de elecciones legislativas. Estos reportes se clasificaron siguiendo una serie de categorías generales que construimos a partir de nuestra experiencia en el análisis de irregularidades electorales, que agrupan una serie de conductas que pueden corresponder a faltas disciplinarias, delitos, o violaciones a las reglas electorales. Las categorías que contaron con más reportes fueron Irregularidades por parte de las autoridades electorales, con 705 casos, seguida por Irregularidades en el voto libre, con 456 casos, Irregularidades en el conteo de votos o escrutinios, con 266 reportes, e Irregularidades en la Función Pública, con 169.

Tabla 21. Reportes por tipo de irregularidad

Tipo de irregularidad	Reportes
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	266
Irregularidades en el Voto Libre	456
Irregularidades en la Financiación	8
Irregularidades en la Función Pública	169
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	56
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	29
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	400
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	19
Irregularidades género	5
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	705
Problemas con el material y logística electoral	13
Total general	2126

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales. Se refiere a conductas desarrolladas por autoridades electorales, lo que incluye tanto funcionarios pertenecientes a la autoridad electoral (CNE y Registraduría), así como los jurados de votación, que para la jornada electoral son considerados servidores públicos.

Irregularidades en voto libre. Hace referencia a conductas o acciones que tienden a impedir la realización libre del derecho al voto, ya sea a través de amenazas, ofrecimiento de dádivas o entrega de dinero. En este sentido, se relacionan con los delitos tipificados por el Código penal de constreñimiento al sufragante (Art. 387), corrupción al sufragante (390) y fraude al sufragante (Art. 338).

Irregularidades en el conteo de votos/escrutinios. Corresponden a las irregularidades que se presentan específicamente en el proceso de preconteo o escrutinios, una vez se han cerrado las urnas. Involucra tanto a jurados de votación, como a comisiones escrutadoras y funcionarios de la Registraduría.

Irregularidades en la función pública. Esta categoría se refiere a conductas o intervenciones realizadas por los servidores públicos, con el propósito de favorecer a un determinado candidato o campaña política. Este tipo de irregularidades están asociadas a delitos electorales como intervención en política (Art. 422), interés indebido en la celebración de contratos (art. 409) y peculado por uso (Art. 398); según la modalidad de la conducta también se pueden asociar otros delitos como constreñimiento al sufragante (Art. 387), corrupción al sufragante (390) y fraude al sufragante (Art. 338).

En cuanto a faltas disciplinarias establecidas en el Código Único Disciplinario, se encuentran el incumplimiento de los deberes y la extralimitación de funciones (Art. 50), utilizar el cargo para participar en campañas y controversias políticas (Art. 39), utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política (Art. 40) y Violación de ley de garantías (Art. 996).

En términos de la distribución por departamento de las irregularidades, encontramos que la mayor cantidad de irregularidades se presentó en los lugares con mayor concentración poblacional, siendo los departamentos con más reportes Bogotá (441), seguida por Antioquia (298), Valle del Cauca (150), Tolima (132) y Cundinamarca (113). Hay dos casos destacables, que rompen de manera notoria ese patrón de mayor número de reportes en función de la población del departamento: el alto número de irregularidades en el departamento del Tolima, que pese a ser el 14 en población, es el cuarto con más casos, y el de Atlántico, que siendo el quinto departamento del país en población, está superado por el mencionado Tolima, colombianos en el exterior, Santander, Risaralda, Nariño y Cauca.

Tabla 22. Reportes por departamento

Departamento	Reportes
AMAZONAS	5
ANTIOQUIA	298
ARAUCA	7

ATLÁNTICO	62
BOGOTÁ	441
BOLÍVAR	58
BOYACÁ	48
CALDAS	43
CAQUETÁ	11
CASANARE	15
CAUCA	64
CESAR	49
CHOCÓ	3
CÓRDOBA	41
CUNDINAMARCA	113
EXTERIOR	74
GUAINÍA	4
GUAVIARE	9
HUILA	34
LA GUAJIRA	15
MAGDALENA	49
META	25

NARIÑO	88
NORTE DE SANTANDER	25
PUTUMAYO	10
QUINDIO	22
RISARALDA	88
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	2
SANTANDER	95
SUCRE	40
TOLIMA	132
VALLE DEL CAUCA	150
VAUPÉS	2
VICHADA	4
Total general	2126

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

Es importante tener en cuenta que el tipo de reportes que se recibieron varió de manera considerable en el tiempo, pues las irregularidades responden a los momentos y procesos específicos dentro del calendario electoral, presentando diferencias en el tipo de conductas y los departamentos con mayor número de casos. Por ello, como parte de nuestro análisis y para extraer la información más pertinente y pormenorizada, realizamos 3 cortes para identificar de mejor manera las tendencias de las irregularidades electorales que conocimos a través de nuestro sistema.

16.1. Primer corte:

En el primer corte que establecimos (13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022), que comprende desde un año antes de la elección hasta el cierre de inscripción de cédulas, recibimos 40 reportes de irregularidades electorales, distribuidos así:

Tabla 23. Reportes por tipo de irregularidad (13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022)

Tipo de irregularidad	Reportes
Irregularidades en el Voto Libre	3
Irregularidades en la Financiación	1
Irregularidades en la Función Pública	9
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	6
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	8
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	5
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	1
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	7
Total general	40

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

El tipo de irregularidad más reportada fue en la función pública, y consisten en intervenciones en política de servidores públicos, que organizaron eventos, reuniones, o utilizaron en alguna forma recursos públicos para promover una candidatura. En uno de los casos reportados, desde una entidad se presionó a los

La segunda categoría con más irregularidades reportadas es en las calidades de los candidatos. En este caso específico, hay un claro predominio de las candidaturas a las CITREP, que por sus reglas especiales, tienen un régimen de inhabilidades más estricto. Es importante destacar que la incertidumbre por los pronunciamientos judiciales que se han producido sobre este tema, puede ser uno de los factores que afecta la prevalencia de este tipo de reportes.

En el caso de las irregularidades por parte de las autoridades electorales, el tercer tipo de reportes con más participación para este periodo, en términos generales corresponden a dos situaciones: problemas con el proceso de inscripción de cédulas y dificultades para acceder a información de Registraduría y Consejo Nacional Electoral.

La distribución por departamentos de los reportes es la siguiente:

Tabla 24. Reportes por departamento

Departamento	Reportes
ANTIOQUIA	2
BOGOTÁ	4
BOLÍVAR	2
CALDAS	1
CAQUETÁ	3
CASANARE	1
CAUCA	2
CESAR	1
CHOCÓ	1
CÓRDOBA	4
CUNDINAMARCA	1
EXTERIOR	1
HUILA	1
MAGDALENA	3
NARIÑO	5
QUINDIO	1
RISARALDA	1

SANTANDER	3
SUCRE	1
TOLIMA	1
VALLE DEL CAUCA	1
Total general	40

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

Vale la pena destacar la alta participación de departamentos con niveles comparativamente bajos, como Nariño, Córdoba y Caquetá, que se explican por la presencia de las CITREP y los reportes que se presentaron por temas como posibles inhabilidades, apoyo de partidos y políticos regionales, así como casos de publicidad extemporánea o prohibida.

16.2. Segundo corte:

El segundo corte corresponde al periodo entre la consolidación del censo electoral (después del 13 de enero), y el día previo a la jornada electoral (12 de marzo). En este lapso recibimos un total de 446 reportes, de los que 9,23% corresponden a las CITREP, y 90,77% a las elecciones ordinarias de Congreso.

Tabla 25. Reportes CITREP y elecciones ordinarias de Congreso (14 de enero - 12 de marzo)

Tipo de elección	Reportes
Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	42
Congreso	413
Total general	455

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

Los tipos de irregularidades más frecuentes fueron irregularidades en el voto libre, seguido por irregularidades en la función pública e irregularidades en publicidad y medios de comunicación.

Tabla 25. Reportes por tipo de irregularidad (14 de enero - 12 de marzo)

Tipo de irregularidad	Reportes
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	9
Irregularidades en el Voto Libre	134
Irregularidades en la Financiación	6
Irregularidades en la Función Pública	115
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	13
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	20
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	77
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	7
Irregularidades género	1
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	71
Problemas con el material y logística electoral	2
Total general	455

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

En cuanto a las irregularidades en el voto libre, esta categoría de irregularidades electorales comprende conductas tipificadas en el Código Penal como la corrupción al sufragante, el constreñimiento al sufragante, el voto fraudulento y el fraude al sufragante. Para el rango de fechas del segundo corte, se presentaron un total de 134 reportes, de los que 50 casos corresponden a posibles constreñimientos y 80 a presuntos casos de corrupción al sufragante. Es importante tener en cuenta que las irregularidades que hacen parte de esta categoría no corresponden al total de reportes que involucran posibles delitos. Como estas prácticas están asociadas a fenómenos complejos, algunas irregularidades, aunque involucran casos de presuntos delitos, por sus características son clasificadas bajo otra categoría. (117 en total)

La segunda categoría en cuanto a número de reportes es irregularidades en la función pública, en la que en general hay dos situaciones que prevalecen: presiones a particulares o subordinados para que apoyen

candidaturas políticas (54 reportes), o intervención directa de funcionarios en política (67 casos), con el desarrollo de eventos públicos en que se respalda a una candidatura, o declaraciones en redes sociales en el mismo sentido.

Irregularidades en publicidad y medios de comunicación fue la tercera categoría con más reportes, con un total de 77. En esta categoría es importante destacar el caso específico de las CITREP, pues este fue el tipo de irregularidad más frecuente para las elecciones de estas circunscripciones, con 15 reportes, y es el segundo caso en que tuvieron mayor porcentaje del total de la irregularidad, con aproximadamente el 20% de los reportes. Esto se relaciona con las reglas especiales sobre publicidad que tienen las CITREP, que impiden el desarrollo de alianzas y coaliciones, particularmente con partidos tradicionales. En cuanto al resto de situaciones, los hechos más comúnmente asociados a esta irregularidad son violaciones al habeas data, con candidaturas que envían mensajes y realizan llamadas a votantes de manera no autorizada, o en el caso más grave, utilizando bases de datos de programas sociales, y la entrega de publicidad en bienes o medios de transporte públicos.

La distribución por departamentos de los reportes de irregularidades muestra que la mayor concentración está en Antioquia, con 51 reportes, seguida por los colombianos en el exterior, con 50, Bogotá con 44, y Valle del Cauca con 29. En el caso específico de Antioquia, las dos irregularidades más frecuentes fueron función pública (16 reportes), y voto libre (15 reportes). En cuanto a colombianos en el exterior, es importante recordar que en consulados las votaciones se realizan durante una semana, por eso, la irregularidad más frecuente, por un margen considerable, es la de irregularidades de las autoridades electorales (26 reportes), que se relaciona con fenómenos como problemas con jurados de votación y la entrega de material electoral; la siguiente categoría con más reportes es la de irregularidades en publicidad y medios de comunicación, con solo 8 casos. En cuanto a Bogotá, el tipo de irregularidad más frecuente es la del voto libre, con 6 reportes de corrupción al sufragante y 5 de constreñimiento; hay dos categorías que tienen 9 reportes cada una: irregularidades de las autoridades electorales, que tienen que ver principalmente con problemas con la capacitación de jurados y en el cambio de puestos de votación e inscripción de cédulas, e irregularidades en publicidad y medios de comunicación. En el caso específico del Valle del Cauca, hay 11 reportes sobre irregularidades en el voto libre, y 7 sobre irregularidades en la función pública, siendo las categorías con mayor número de casos.

Tabla 26. Reportes por departamento(14 de enero - 12 de marzo)

Departamento	Reportes
ANTIOQUIA	51
ARAUCA	2
ATLÁNTICO	26
BOGOTÁ	44

BOLÍVAR	16
BOYACÁ	11
CALDAS	14
CAQUETÁ	2
CASANARE	3
CAUCA	20
CESAR	9
CHOCÓ	1
CÓRDOBA	16
CUNDINAMARCA	24
EXTERIOR	50
GUAINÍA	2
GUAVIARE	3
HUILA	8
LA GUAJIRA	2
MAGDALENA	5
META	12
NARIÑO	17

NORTE DE SANTANDER	5
PUTUMAYO	6
QUINDIO	9
RISARALDA	11
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	1
SANTANDER	19
SUCRE	19
TOLIMA	14
VALLE DEL CAUCA	29
VAUPÉS	2
VICHADA	2
Total general	455

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

16.3. Tercer corte:

El tercer corte comprende la jornada electoral y los días siguientes, hasta 31 de marzo. En este periodo se presentó la enorme mayoría de los reportes relacionados con irregularidades de las autoridades electorales, que es la categoría con más casos (613), seguida por irregularidades en el voto libre y en publicidad y medios de comunicación, con 317 reportes cada una; en cuarto lugar están los reportes sobre irregularidades en el conteo de votos y escrutinios, con 257 reportes.

Tabla 27. Reportes por tipo de irregularidad (13 de marzo – 31 de marzo)

Tipo de irregularidad	Reportes
-----------------------	----------

Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	257
Irregularidades en el Voto Libre	319
Irregularidades en la Financiación	1
Irregularidades en la Función Pública	45
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	37
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	1
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	318
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	11
Irregularidades género	4
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	627
Problemas con el material y logística electoral	11
Total general	1631

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

Irregularidades por parte de las autoridades electorales, la gran mayoría de los reportes corresponden a actuaciones de los jurados de votación. Hay tres situaciones que fueron las que se presentaron con más frecuencia: en primer lugar, incumplimiento de reglas electorales por parte de jurados de votación, como el uso de celulares en el puesto, que es una de las irregularidades más frecuentes, aunque también se presentaron otras como la falta de firma de certificados o tarjetones, que debieron ser corregidas ante la solicitud de los votantes. La segunda situación que se presentó tiene que ver con problemas con el censo electoral, con 114 casos; este problema está muy relacionado con dos temas fundamentales: todas las dificultades que surgieron a partir del proceso de cambio de puesto de votación e inscripción de cédulas por medios virtuales, que por fallos en la plataforma, los medios del envío de mensajes, y el proceso de identificación biométrica, resultaron en que muchas personas pensaran que habían quedado inscritas, pero finalmente no aparecieran en el registro de votantes del puesto en que querían sufragar; el segundo tema, frente al cual aún no tenemos una explicación oficial, es que muchos votantes que habían ejercido su derecho al voto en un puesto de votación durante varios procesos electorales, no aparecían inscritos para las elecciones legislativas, un fenómeno preocupante que impidió a muchas personas la

participación en el proceso democrático. La tercera situación más frecuente en esta categoría tiene que ver con la entrega no solicitada del tarjetón de una consulta, o de alguna circunscripción que no fue la que solicitó el votante. Hemos documentado 40 casos de ese estilo, que pueden configurar los elementos del delito de fraude al sufragante.

Las irregularidades en el voto libre en su mayoría consisten en 3 conductas: 185 casos de corrupción al sufragante, que es la principal irregularidad, y que corresponde a la compra de votos con sumas de dinero, o usando algún otro tipo de dádivas. Hubo también 59 reportes de constreñimiento al sufragante, que en buena parte tiene que ver con la negativa de jurados de votación a entregar alguna de las tarjetas electorales, o presiones de parte de otros actores para que una persona vote en cierto sentido, o se abstenga de votar. La tercera situación más frecuente tiene que ver con el voto fraudulento, con 40 reportes, que en su mayoría corresponden a casos de suplantación, votantes que se acercaron a su puesto de votación y encontraron que ya aparecía como si hubieran ejercido su derecho al sufragio.

En términos de irregularidades en publicidad y medios de comunicación, que tuvo la misma cantidad de reportes, hay dos situaciones que predominan sobre todas las demás: la entrega de publicidad durante la jornada electoral, y más aún, cerca de los puestos de votación, y campañas que no desmontaron el material publicitario para el 13 de marzo, y tenían a la vista de los votantes carteles y vallas.

Las irregularidades en el conteo de votos y escrutinios corresponden en su mayoría a casos de posibles alteraciones de resultados (180 reportes), y están fuertemente ligados al ejercicio de control ciudadano sobre los formatos E14 que está digitalizando la Registraduría, y la identificación de inconsistencias y errores en la suma de votos. En ese mismo sentido, también hay muchos ciudadanos y ciudadanas que han reportado haber votado por partido o candidatura específica, sin que se vean reflejados en los totales de los formularios E14.

En cuanto a la distribución de los reportes por departamentos, se identificaron las mismas tendencias que en el consolidado general, siendo los cuatro territorios con mayor número de irregularidades reportadas Bogotá (393), Antioquia (245), Valle del Cauca (120), Tolima (117) y Cundinamarca (88).

Tabla 28. Reportes por departamento (13 de marzo – 31 de marzo)

Departamento	Reportes
AMAZONAS	5
ANTIOQUIA	245
ARAUCA	5
ATLÁNTICO	36
BOGOTÁ	393

BOLÍVAR	40
BOYACÁ	37
CALDAS	28
CAQUETÁ	6
CASANARE	11
CAUCA	42
CESAR	39
CHOCÓ	1
CÓRDOBA	21
CUNDINAMARCA	88
EXTERIOR	23
GUAINÍA	2
GUAVIARE	6
HUILA	25
LA GUAJIRA	13
MAGDALENA	41
META	13
NARIÑO	66

NORTE DE SANTANDER	20
PUTUMAYO	4
QUINDIO	12
RISARALDA	76
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	1
SANTANDER	73
SUCRE	20
TOLIMA	117
VALLE DEL CAUCA	120
VICHADA	2
Total general	1631

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

17. Desarrollo del día electoral

17.1. Despliegue de la observación electoral

La Misión de Observación Electoral desplegó su equipo de observación debidamente acreditado por el Consejo Nacional Electoral, en 34 regionales ubicadas en 31 de 32 departamentos de Colombia, con un cubrimiento de 448 municipios equivalente 77,9% del censo electoral.

A un 97% del equipo de observación se le permitió el ingreso a los puestos de votación, se presentaron dificultades en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, César, Córdoba, Huila, Norte de Santander, Valle y Bogotá.

17.2. Resultados de la observación en puestos de votación

La observación electoral en puestos de votación se desarrolla en dos momentos durante el día de la elección, mediante el diligenciamiento de dos formularios de preguntas técnicamente diseñados para la apertura y cierre del proceso.

Del ejercicio se destacan los hallazgos siguientes:

A. Durante la apertura. En lo que se refiere a los formularios de apertura:

- En un 22% de las mesas observadas se identificó que, no se encontraban presentes los 6 jurados establecidos en la norma.
- En un 6% de las mesas observadas se identificaron jurados de votación portando algún distintivo de campaña.
- A pesar de la importancia de contar con personas testigos electorales durante toda la jornada, al momento de la instalación de las mesas de votación se pudo observar que, en un 26% de las mesas no se encontraban presentes personas testigos electorales, situación que contrastó con la presencia observada al momento del cierre.
- En el 25% de los puestos de votación observados no se identificó la existencia de mesas de justicia, a pesar de que la presencia de autoridades electorales en los puestos de votación es fundamental para el proceso.
- En un 77% de los puestos de votación donde se hizo presencia no se instalaron máquinas de identificación biométrica; en aquellos puestos donde sí se instalaron, un 56% de las personas no pudo pasar el proceso de identificación, así mismo, en un 58%, las máquinas no reconocieron las huellas dactilares.
- En un 15% de las mesas observadas se acercaron personas a votar que no estaban en el censo electoral.

De lo observado en el transcurso de la jornada electoral es importante resaltar los resultados del ejercicio de observación resultan coincidentes con los reportes recibidos por la MOE a través de la plataforma Pilas con el Voto, en cuanto al hecho de que diversos jurados de votación portaban algún distintivo de campaña durante la jornada. Ello, a pesar de que la publicidad electoral dentro del puesto de votación está prohibida, siendo más grave aún si esta es portada por la máxima autoridad electoral en la mesa de votación.

Si bien este tipo de conductas debieran ser prevenidas por las propias autoridades que hacen parte de la mesa de justicia, estas no se encontraron en una cuarta parte de los puestos observados. Por ello, resulta fundamental fortalecer la presencia de las distintas autoridades en el puesto de votación, y que estas adopten las medidas necesarias para prevenir y en su caso, sancionar infracciones de esta naturaleza.

B. Durante el cierre. En cuanto a los formularios de cierre se identificó lo siguiente:

- En un 31% de las mesas observadas se cerró la votación después de las 4 de la tarde.
- Al momento del cierre de las votaciones, se identificó presencia de personas testigos electorales en un 90% de las mesas observadas, mientras que en la apertura fue un 73%.
- Antes de proceder a la apertura de la urna, se pudo observar que en un 26% de las mesas observadas, no se leyó en voz alta el número total de votantes de la mesa, es decir, la cantidad de personas registradas en el formulario E-11.
- En un 15% de las mesas observadas fue necesario realizar el procedimiento de nivelación de mesa; sin embargo, en un 63% de estas, los votos no se escogieron al azar, mientras que en un 49%, esos votos no fueron destruidos como lo indica la ley;

- Los y las testigos electorales presentes en las mesas observadas solicitaron recuento físico de votos en un 27% de los casos; de estos en un 51% el procedimiento de recuento no se llevó a cabo por parte de las personas jurados de votación.
- En un 53%, las y los jurados de votación no dejaron constancia de la solicitud de recuento en el formulario E-14.
- En un 98% de las mesas observadas, se identificó que las y los jurados de votación siguieron el procedimiento (sumar, verificar, anotar) para asentar los resultados de la votación en el formulario E-14.
- En un 23% de las mesas observadas, los formularios E-14 quedaron con tachaduras o enmendaduras.
- En un 22% de las mesas observadas se tuvo la percepción de que, las y los jurados de votación no conocían el procedimiento de conteo de los votos, por lo que es de suma importancia hacer énfasis en la capacitación de jurados.
- Se presentaron recursos o reclamaciones para recuento de votos, por parte de testigos electorales en un 12% de las mesas observadas, de estas, un 70% no se adjuntó en el sobre dirigido a los claveros.
- En un 17% de las mesas observadas no se entregó copia física o digital del formulario E-14 a las personas testigos electorales.

El ejercicio de observación realizado al cierre de las votaciones refuerza lo señalado previamente por la MOE respecto de la necesidad de fortalecer la capacitación de las personas juradas de votación. Pues según se puede advertir, son altos los porcentajes de las mesas observadas en las que no se siguieron los procedimientos para la nivelación de las mesas (es decir, para la destrucción de votos en los casos donde se encontró que había más votos en la urna que personas votantes) en los que las solicitudes de recuento no fueron atendidas o consignadas; y las reclamaciones no se adjuntaron al sobre dirigido a los claveros. Así, resulta indispensable que en el proceso de capacitación de las personas juradas de votación se refuercen estos temas.

17.3. Principales Irregularidades

La MOE registró en su sistema de Pilas con el Voto 1.613 reportes sobre posibles irregularidades y delitos electorales ocurridos el día 13 de marzo de 2022. A nivel territorial el 70% de los reportes se concentraron en Bogotá (377), Antioquia (237), Valle del Cauca (115), Tolima (113), Cundinamarca (84), Santander (71), Risaralda (74) y Nariño (64).

Sumado a ello, en nuestro sistema de Pilas con el Voto se registraron (642) irregularidades por parte de las Autoridades Electorales, (321) relacionadas con publicidad y Medios de Comunicación, (323) sobre voto libre, (219) en el Conteo de Votos / Escrutinios, y (37) irregularidades en la inscripción de cédulas.

Tabla 29. Reportes por tipo de irregularidad (13 de marzo)

Tipo de irregularidad	Número de reportes
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	219
Irregularidades en el Voto Libre	323

Irregularidades en la Financiación	1
Irregularidades en la Función Pública	42
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	37
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	1
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	321
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	11
Irregularidades género	4
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	642
Problemas con el material y logística electoral	12
Total general	1613

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

A lo largo del día electoral la MOE generó tres cortes para revisar el comportamiento de irregularidades electorales presentadas ese domingo de elecciones. En **el primer corte de las 10:00 am**, pudo evidenciarse que el inicio de la jornada fue marcado por las dificultades en la infraestructura tecnológica de la Registraduría, particularmente, fallas en la página de la Registraduría e Infovotantes, sumado a los cambios en algunos puestos de votación. También se reportaron obstáculos para el ingreso de observadores y testigos a los puestos de votación y retrasos en el inicio de las votaciones en distintos municipios dadas las condiciones climáticas.

En **el segundo corte del día electoral comprendido entre las 11:00 am y las 3:30 pm**, persistió la confusión ciudadana sobre los puestos de votación que les fueron asignados, presentándose así problemas con el censo electoral. De otra parte, los partidos políticos reportaron que en diferentes territorios no se ha hecho entrega de los tarjetones de las circunscripciones especiales (afro e indígena), situación similar ocurrió con las tarjetas electorales CITREP que no se entregaron junto a los tarjetones a congreso ordinario. Sumado a ello, durante el día electoral varios ciudadanos reportaron el envío de publicidad política a sus celulares por parte de distintas candidaturas pese a la prohibición de difundir material publicitario.

Finalmente, **en el tercer corte de recepción de irregularidades de las 8:00 pm**, la jornada electoral terminó con el reporte frecuente de las siguientes irregularidades: los jurados de votación entregaban el tarjetón de una de las consultas y ocultaban el material de las restantes, o presionaban a los votantes

para que recibieran uno de los tarjetones publicidad de partidos políticos en lugares aledaños a los puestos de votación; entrega directa de sumas de dinero a votantes; también se presentaron casos en las mesas en los que un votante deposita su tarjetón sin presentar su cédula de ciudadanía, votó en más de una ocasión, o se suplanta a una persona.. Es de resaltar que los reportes de inconsistencias en los resultados registrados del E - 14 aumentaron después del día electoral.

17.4. Resultados de la observación enfoque: Mujeres

17.4.1. Día Electoral

Dentro de los formularios de observación empleados por la MOE durante el día de la elección se incluyeron algunas preguntas para indagar por la paridad de género entre los distintos actores que participan y tienen autoridad en el puesto de votación. A continuación, se podrán ver los resultados para cada pregunta.

Conformación de la mesa de votación: a) En el 64,25% de las mesas observadas, la Presidencia de la mesa de votación fue ejercida por una mujer; b) El 43,36% de las mesas de votación estaban conformadas de manera paritaria (igual cantidad de jurados mujeres y hombres), y c) El 46,23% de las mesas de votación estaban conformadas mayoritariamente por mujeres.

Así, los resultados sobre la conformación de los jurados muestran que si bien no hay paridad en el número de jurados mujeres y hombres, esto está cerca de alcanzarse, lo cual, permite dar cumplimiento a lo ordenado por la Resolución No. 8947 de 2021 del CNE, la cual llama a la RNEC a conformar de manera paritaria los equipos de delegados y jurados de votación. Igualmente, se resalta que el 64% de las mesas estuvieron presididas por mujeres, lo que significa que las mujeres ejercen roles de liderazgo en las mesas a pesar de que estas no estén conformadas de forma paritaria.

Ambiente general del puesto de votación: En cuanto a la conformación de las mesas de justicia de los puestos observados: a) El 23% tenían un mayor número de mujeres; b) El 21% un mayor número de hombres; c) El 29% tenían una conformación paritaria; y d) En el 28% de los casos no se cuenta con respuesta a la pregunta.

Por otro lado, las mesas de justicia pueden mejorar la conformación paritaria de sus integrantes, tal como lo recomienda la Resolución No. 8947 de 2021 del CNE. Para esto, es necesario que las entidades que hacen presencia en la mesa de justicia se coordinen para garantizar la paridad de género en los distintos puestos de votación.

17.4.2. Después de la elección

El observatorio de género de la MOE realizó un seguimiento a los resultados electorales para las mujeres que fueron candidatas en este certamen electoral.

17.4.2.1. Mujeres Electas al Senado

Senado Nacional

- 29 de 100 por partidos y coaliciones
- 2 de 5 de Comunes

Senado Indígena

- 1 de 2 curules indígenas

Por tanto, el 29.9% del total de curules del Senado de la República estarán ocupadas por mujeres. Esta cifra no incluye la curul que derive de la aplicación del Estatuto de la Oposición.

En la siguiente tabla se muestra la evolución del número de mujeres electas comparado con las elecciones de 2018 y de 2022.

Tabla 30 Evolución del número de mujeres electas 2018 Vs 2022

2018		2022	
Organización política	Senadoras electas	Organización política	Senadoras electas
Partido MIRA	2	Coalición MIRA - Colombia Justa Libres	2 (de 4 curules)
Partido Liberal	1	Partido Liberal	3 (de 14 curules)
Partido Comunes	2	Partido Comunes	2 (de 5 curules)
Partido de la U	1	Partido de la U	1 (de 10 curules)
Partido Conservador	5	Partido Conservador	4 (de 15 curules)
Centro Democrático	7	Centro Democrático	4 (de 13 curules)
Cambio Radical	2	Cambio Radical	1 (de 11 curules)
Alianza verde	2	Coalición Alianza Verde	4 (de 13 curules)

		- Centro Esperanza	
MAIS	0	MAIS	1 (de 1 curul)
AICO	0	AICO	0 (de 1 curul)
Decentes	1	Pacto Histórico	10 (de 20 curules)
Colombia Justa Libres	0		
Polo	0		
Total	23		32

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

17.4.2.2. Mujeres electas a la Cámara de Representantes

Las mujeres obtuvieron 48 de 166 curules de la Cámara Territorial (29%). Igualmente, las 2 Curules afro (100%) y la única curul para colombianos en el exterior (100%) fueron ganadas por candidatas. Por otra parte, solo 3 de las 16 curules de CITREP (18,8%) fueron obtenidas por mujeres, pues si bien se previó la conformación paritaria de las listas, la elección se dio a través de listas cerradas, sin alguna regla respecto del género de quien debía encabezar las distintas listas.

Esto significa que el total de curules para mujeres en la Cámara de Representantes son 54 de 181 (29,8%). Esta cifra no incluye la curul que derive de la aplicación del Estatuto de la Oposición.

A continuación se puede ver el número de mujeres electas por departamento y circunscripción a Cámara de Representantes, destacando aquellas que tienen que cumplir con la cuota de género del 30%, así como las que no.

Tabla 30. Mujeres electas por departamento y circunscripción a Cámara de Representantes

Depto. o Circunscripción	Cuota de género	Curules a repartir	Mujeres electas	% Curules Mujeres	Nombre	Partido o coalición
Amazonas	No	2	2	100%	Mónica Bocanegra	Partido Liberal
					Yenica Acosta	Centro Democrático
Antioquia	Sí	17	4	23%	Yulieth Sánchez	Centro Democrático
					María Eugenia Lopera	Partido Liberal
					Susana Gómez	Pacto Histórico
					Luz María Munera	Pacto Histórico
Arauca	No	2	1	50%	Lina Garrido	Cambio Radical
Atlántico	Sí	7	2	29%	Betsy Pérez	Cambio Radical
					Jezmi Barraza	Partido Liberal
Bogotá	Sí	18	10	56%	María Fernanda Carrascal	Pacto Histórico
					Etna Tamara Argote	

					María del Mar Pizarro	
					Katherine Miranda	Alianza Verde
					Catherine Juvinao	
					Olga Lucía Velázquez	
					Julia Miranda	Nuevo Liberalismo
					Jennifer Pedraza	Coalición Centro Esperanza
					Irma Herrera	MIRA-Justa Libres
					Adriana Arbeláez	Cambio Radical
Bolívar	Sí	6	2	33%	Juliana Aray	Partido Conservador
					Dorina Hernández	Pacto Histórico
Boyacá	Sí	6	1	17%	Ingrid Sogamoso	Partido Conservador
Caldas	Sí	5	1	20%	Juana Londoño	Partido Conservador
Caquetá	No	2	1	50%	Gilma Diaz	Partido Liberal
Casanare	No	2	0	Cero Mujeres Electas		

Cauca	No	4	0	Cero Mujeres Electas		
Cesar	No	4	0	Cero Mujeres Electas		
Chocó	No	2	1	50%	Astrid Sánchez Montes de Oca	Partido de la U
Córdoba	Sí	5	2	40%	Saray Robayo	Partido de la U
					Ana Paola García	
Cundinamarca	Sí	7	2	28%	Gloria Liliana Rodríguez	Alianza Verde
					Leider Alexandra Vásquez	Pacto Histórico
Guainía	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Guaviare	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Huila	Sí	4	2	50%	Leyla Rincón	Pacto Histórico
					Flora Perdomo	Partido Liberal
La Guajira	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Magdalena	Sí	5	3	60%	Sandra Ramírez	Cambio Radical

					Kelyn González	Partido Liberal
					Ingrid Aguirre	Fuerza Ciudadana
Meta	No	3	0	Cero Mujeres Electas		
Nariño	Sí	5	2	40%	Ruth Caicedo	Partido Conservador
					Teresa de Jesús Enríquez	Partido de la U
Norte de Santander	Sí	5	0	Cero Mujeres Electas		
Putumayo	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Quindío	No	3	2	67%	Piedad Correal	Partido Liberal
					Sandra Aristizábal	
Risaralda	No	4	1	25%	Carolina Giraldo	Alianza Verde-POLO
San Andrés y Providencia	No	2	1	50%	Elizabeth Jay-Pang	Partido Liberal
Santander	Sí	7	2	29%	Erika Sánchez	Liga de gobernantes anticorrupción
					Mary Anne Perdomo	Pacto Histórico

Sucre	No	3	2	67%	Milene Jarava	Partido de la U
					Karyme Cotes	Partido Liberal
Tolima	Sí	6	3	50%	Delcy Isaza	Partido Conservador
					Martha Alfonso	Pacto Histórico-Verde
					Olga González	Partido Liberal
Valle del Cauca	Sí	13	1	8%	Gloria Arizabaleta	Pacto Histórico
Vaupés	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Vichada	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Colombianos en el exterior	No	1	1	100%	Carmen Felis Ramírez	Pacto Histórico
Comunes	No	5	0	Cero Mujeres Electas		
Afro	No	2	2	100%	Ana Monsalve	Palenque Verdadera Trecientas y municipio de Galapa
					Lina Martínez García	Consejo Comunitario De La Comunidad Negra Limones
Indígena	No	1	0	Cero Mujeres Electas		

CITREP	Sí, paridad	16	3	19%	Karen Manrique	CITREP 2 Arauca
					Leonor Palencia	CITREP 14 Sur de Córdoba
					Karen López	CITREP 16 Urabá Antioqueño
TOTAL		186	54	29%		

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

17.5. Resultados de la observación enfoque: Trans

Para el despliegue de esta observación se contó con **40 personas con experiencias de vida Trans que sirvieron como personas observadoras de la implementación del protocolo de voto trans el 13 de marzo de 2022**. Este grupo de observación estaba compuesto por 16 hombres Trans, 13 mujeres Trans y 11 personas Trans no binarias. Respecto a las zonas donde se hizo presencia fueron: 14 personas observadoras en Antioquia, 13 en Bogotá, 5 en Atlántico, 2 en Nariño, 2 en Arauca y 1 persona observadora en cada uno de los siguientes departamentos: Caquetá, Norte de Santander, Magdalena y Cesar. Este grupo de personas observadoras recibió cuatro sesiones de capacitación virtuales y presenciales sobre el contenido del Protocolo de voto trans y su misión como observadores electorales en las elecciones del Congreso 2022 en Colombia. También recibieron un kit con formularios de observación diseñados específicamente para su labor de observación, credenciales de observadores representantes de la MOE.

La observación al cumplimiento del Protocolo de Voto Trans consistió en dos momentos de observación:

- El primero es cuando la persona observadora Trans ejerce su derecho al voto, con el fin de poder ver su experiencia individual de votación.
- El segundo momento, es el monitoreo en los puestos de votación del ejercicio del Derecho al Voto por parte de otras personas Trans, el conocimiento de las autoridades sobre el protocolo y el cumplimiento de las adecuaciones dispuestas en la Resolución 3480. Es decir, la persona observadora recogió sus impresiones al ver a otras personas Trans votando en su municipio.

A continuación, se presentarán los hallazgos de los distintos momentos de observación:

17.5.1. Observación De La Experiencia De Las Personas Trans al Ejercer El Derecho Al Voto.

En la primera parte de la observación al Protocolo Trans, se indagó por su experiencia *a la hora de ingresar al puesto de votación y ejercer su derecho al voto*. Sobre lo cual se destaca:

- **No se registró una negación al ingreso del puesto de votación**, no obstante, se presentaron: Un caso en el que en un puesto de votación de la localidad de Kennedy le dieron indicaciones incorrectas a un hombre trans para poder ingresar a su puesto de votación. Por otro lado, otro caso en Ciénaga, Magdalena donde dos policías, sin revisar la resolución de acreditación de

personas observadoras, le negaron la entrada a una persona Trans en su calidad de observador del protocolo, ante lo cual la Registraduría intervino y habilitó el ingreso.

- Se reportaron **tres casos en los que había filas separadas por sexo/género y las personas Trans no se pudieron ubicar en la fila que deseaban**, lo cual irrespeta su identidad y expresión de género (Artículo 2, numeral 1 del protocolo).
- Se reportó que **el 47% de los casos en los que se realizaron requisas por parte de la policía, ésta no fue practicada por un agente de su mismo género** ni del género manifestado por ellas (Artículo 2, numeral 3 y 4 del protocolo).
- Se reportaron **cuatro casos en los que las personas juradas de votación se expresaron de manera discriminatoria o realizaron preguntas invasivas e impertinente**. Estos tuvieron lugar en Bogotá (2), Sabanagrande (Atlántico) (1), y en Envigado (Antioquía) (1). Asimismo, se reportan **15 casos** en Arauca, Chigorodó, Envigado, Gómez Plata y Apartadó (Antioquía), Sabanagrande (Atlántico), Florencia (Caquetá), Ciénaga (Magdalena) y Bogotá, en los que **otras autoridades**, como la fuerza pública o delegados de la Registraduría, **expresaron algún comentario hacia personas Trans que afectó su identidad y expresión de género**, tales como miradas invasivas e impertinentes a estas persona, y/o referirse a ellas con el género con el que no se identifican, por ejemplo, se refirieron a una mujer Trans de forma masculina, o a un hombre Trans de forma femenina, o a personas Trans no binarias se les asoció con su expresión de género, bien fuere femenina o masculina, incluso si no se identifican en ninguna en esas categorías binarias. Se recuerda a las autoridades que estas acciones de discriminación van en contravía de las medidas del Protocolo, el cual recomienda referirse a las personas Trans por su apellido o preguntarles su nombre.
- De las **nueve personas Trans que tuvieron que pasar por el proceso de identificación biométrico, a siete no le coincidían los datos de su identificación ya modificada en sus documentos, con la información que presentaba el equipo de biometría**, a pesar de que pudieron ejercer su derecho al voto, se presentaron obstáculos para ejercer el derecho, y estos casos indican que la información de la identificación biométrica no se encuentra actualizada cuando las personas Trans realizan los procesos de corrección en sus documentos de identificación. Incluso uno de los casos reportados es de una persona que corrigió sus documentos hace más de cuatro años.

17.5.2. Observación sobre las adecuaciones de los puestos de votación

En primer lugar, durante el desarrollo de la jornada electoral el proceso de observación sobre el Protocolo Trans reportó sobre el conocimiento de las autoridades del puesto de votación:

- Teniendo en cuenta que el proceso de observación general de la MOE, que desplegó a nivel nacional en 34 regionales ubicadas en 31 departamentos de Colombia, en 481 municipios, se les preguntó a las personas observadoras sobre **la identificación en los puestos de votación de piezas informativas o pedagógicas sobre el Protocolo de Voto Trans**, cuyo resultado arrojó al cierre de observación de la jornada de la mañana, que **en un 66% de las mesas observadas no se identificaron estas piezas informativas**, y que en un 34% sí se encontraban este tipo de información.
- 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. Lo cual da cuenta de un trabajo pedagógico previo realizado por la Registraduría con las personas juradas de votación.

- En relación con 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.
- En relación con **las personas testigos electorales, el 56% (32) manifestaron conocer el Protocolo**. Por su parte, el 44% (25) indicó no tener conocimiento al respecto.
- 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**. Por su parte, el 37% manifestó estar al tanto de estos procedimientos. Se destaca un caso registrado en el municipio de Envigado, en el que se reporta que integrantes de la mesa de justicia, comentaron que la discriminación contra las personas Trans no existía y que por ende no era necesario un procedimiento.
- Se reportaron **6 casos** en las ciudades de Sabanagrande (Atlántico), Medellín, Envigado (Antioquía), Florencia (Caquetá), Valledupar (Cesar) y Ciénaga (Magdalena), **en los que se señaló que las autoridades a las que se les aproximaron las personas observadoras para indagar sobre la pedagogía del Protocolo Trans**, tales como delegados de la Fiscalía, personería, Procuraduría, **sus respuestas fueron hostiles** e incluso manifestaron que no querían dar esta información, afectando el ejercicio de observación.

17.6. Resultados de la observación enfoque: Discapacidad

El principal objetivo de la observación electoral con enfoque en la situación de las personas con discapacidad, fue la identificación de barreras y obstáculos para su participación plena en el proceso electoral. Entendiendo la complejidad del problema, se recurrió a diferentes instrumentos y fuentes para recopilar información. A continuación se presentan los resultados, discriminados según la fuente:

17.6.1. Observación desarrollada por personas con discapacidad

- Todos los observadores consideraron que el registro de votantes estaba en un lugar accesible y visible. Ese es un tema fundamental, porque es necesario que todos los votantes puedan consultarlo para saber en qué mesa del puesto de votación les corresponde votar.
- A todos los observadores se les permitió la entrada al puesto de votación, aunque a varios no se les permitió ingresar antes de las 8:00 am. Esto es relevante porque parte del ejercicio de observación consistía en la verificación del procedimiento de apertura de la mesa.
- Cuatro de los observadores consideraron que no había condiciones adecuadas para el ingreso al puesto de votación de las personas con discapacidad física, debido a la existencia de posibles obstáculos o presencia de infraestructura inadecuada.
- Nueve de las personas observadoras encontraron que la infraestructura y señalización del puesto de votación no era adecuada y dificultaba la movilidad autónoma de las personas con discapacidad visual, principalmente por la falta de señalización y apoyos visuales en Braille o algún tipo de formato sonoro, que les hacía requerir la asistencia de otra persona para poder acceder a su mesa de votación.
- 4 de las personas observadoras no encontraron instructivos para el ejercicio del derecho al voto en formatos accesibles en las mesas de votación observadas. Esto es particularmente

preocupante por la complejidad del proceso electoral, los cambios en las tarjetas de votación, el hecho de que fueran 8 posibles tarjetones, hace aún más necesaria la presencia de instructivos que sean accesibles para toda la población.

- El mismo número de observadores consideraron que no había cubículos que permitieran la movilidad de personas con discapacidad física, debido a problemas de diseño, la altura de la mesa y lo estrecho del espacio, que no permite la entrada de una silla de ruedas.
- Solo uno de los observadores identificó una persona con discapacidad ejerciendo la función de jurado de votación. El observador reporta que no hubo ningún tipo de malos tratos hacia el jurado de votación, y pudo desarrollar su labor con normalidad.
- Tres de las personas observadoras presenciaron casos de voto asistido con acompañante, y en ninguno de ellos hubo problemas u obstáculos de parte de los jurados de votación.
- 2 observadores encontraron situaciones en las que se le negó el derecho al voto a alguna persona, una de ellas había perdido su cédula e intentó votar con el denunciado, mientras la otra aseguraba estar inscrita en el puesto, pero no aparecía en el registro de votantes.
- Todas las personas observadoras desarrollaron su labor con normalidad, cumplieron la jornada completa desde la apertura hasta el cierre de las mesas de votación, y no identificaron obstáculos en el ejercicio.

Desde la perspectiva del ejercicio de la observación, los resultados son muy positivos, y hay un interés de parte de 10 de las 11 personas que participaron en repetir el ejercicio en las elecciones presidenciales, y de parte de las organizaciones aliadas, de expandir el ejercicio y llevarlo a más personas y ciudades.

17.6.2. Formularios de observación ordinaria

Como parte del ejercicio de observación ordinaria, se incluyeron en los formularios algunas preguntas que examinan situaciones de la jornada electoral que afectan a las personas con discapacidad, como el voto con acompañante o la existencia de material electoral accesible, barreras producto de problemas con la infraestructura de los puestos de votación, o su participación en el proceso electoral en roles importantes como el de jurados de votación.

Las respuestas del formulario dan cuenta de varios problemas importantes:

- Un tercio de los puestos de votación observados carecen de las condiciones de infraestructura necesarias para garantizar la movilidad autónoma de las personas con discapacidad física.
- Más de la mitad de los puestos de votación no tienen material que permita el ejercicio libre, autónomo e informado del derecho al voto, por parte de las personas con discapacidad.
- En el 38,5% de los puestos no había funcionarios dispuestos para dar información y prestar apoyo a las personas con discapacidad, lo que es particularmente grave ante la falta de señalización e infraestructura adecuada que permita su movilidad autónoma.
- En solo el 5,8% de los puestos se observaron jurados con discapacidad. Esto, sin embargo, es un avance positivo en la integración, reconocimiento de la capacidad y autonomía de las personas con discapacidad, a través del desarrollo de una función tan importante en el proceso electoral.
- En el 59,8% de los puestos se observó que al menos una persona utilizara la figura del voto asistido con acompañante. Esto da cuenta de la enorme participación e importancia en el proceso, de las personas con discapacidad y de la tercera edad, y la importancia de brindar condiciones adecuadas para el uso de esta figura.

- En la inmensa mayoría de los puestos observados (78,8%), no se presentaron problemas con el voto asistido.

17.6.3. Pilas con el voto

En el sistema de recepción de irregularidades Pilas con el Voto, se ingresaron 15 relacionados con la situación de las personas con discapacidad, todos ellos en referencia a hechos que ocurrieron en la jornada electoral del 13 de marzo. Estos reportes se dieron en 6 departamentos: Santander tuvo 3 casos, Tolima y Cauca tuvieron 2 cada uno, mientras Antioquia, Bogotá, Boyacá, Casanare, Huila, Magdalena, Risaralda y Valle del Cauca presentaron 1 reporte.

Los hechos reportados identifican diferentes situaciones en que se crean barreras para la participación de las personas con discapacidad en el proceso electoral, e incluyen:

- La situación más común son reportes sobre la falta de disponibilidad de tarjetones Braille. En la mayoría de los casos se lograron conseguir los tarjetones y las personas pudieron ejercer su derecho al voto, pero en uno de los casos no fue posible y se les impidió la participación a una pareja de personas con discapacidad visual. Hubo personas que reportaron tiempos de espera de entre 40 y 60 minutos para recibir el tarjetón Braille.
- Dificultades para ejercer el voto con acompañante.
- Infraestructura poco accesible en el puesto de votación, que en dos de los casos, al encontrarse en un piso elevado y sin rampa que permitiera el acceso, obligó a que se les bajara el material electoral a los votantes para que ejercieran su derecho.
- Indebida señalización, falta de instructivos y ausencia de funcionarios públicos que guiaran a las personas con discapacidad.
- Falta de cubículos accesibles.
- Diseño inadecuado de los tarjetones Braille que dificulta el ejercicio del derecho al voto.

Si bien en la mayoría de estas situaciones se logró tomar correctivos y las personas afectadas efectivamente pudieron votar, es importante tener en cuenta que la inclusión de las personas con discapacidad y la garantía de sus derechos solo se materializa cuando pueden actuar de manera autónoma en la sociedad, y que el enfoque diferencial debe propender por la eliminación de barreras, no crear nuevas que se corrijan con procedimientos totalmente diferenciados.

17.6.4. Otras fuentes de información

Las organizaciones aliadas nos reportaron un caso en que se le negó a una persona con discapacidad intelectual el derecho al voto, los jurados consideraron que no tenía capacidad jurídica para decidir, así que no le permitieron sufragar. También nos mencionaron una situación en Medellín sobre el tarjetón Braille, donde los jurados de votación le dijeron a un votante que no había disponibles en ese puesto de votación, pero cuando amenazó con reportarlos ante las autoridades, hicieron la gestión para conseguirle los tarjetones.

Todas las fuentes de información consultadas muestran que si bien se han promovido medidas incluyentes y se ha avanzado en varios campos, aún existen múltiples barreras que dificultan la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales. Las situaciones que mencionamos señalan con claridad que a muchas personas con discapacidad se les está imponiendo

cargas desproporcionadas, tiempos de espera altos, o directamente se les está impidiendo ejercer su derecho al voto, y resaltan la importancia de hacer mucho más accesible la participación electoral.

Las condiciones generales de infraestructura de los puestos de votación, así como el material electoral producido, aunque han recibido la atención de las autoridades y sido objeto de intervención, aún presentan deficiencias importantes en muchos puestos de votación, que dificultan la participación de las personas con discapacidad.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que en el caso de algunas discapacidades específicas, las principales barreras existen no el día de la votación, sino en el desarrollo de las campañas y en lo referente al acceso a información, un tema que no se exploró en la elaboración de este informe, por lo que esta información es parcial y de ninguna manera representa todas las barreras y obstáculos que existen para la participación de las personas con discapacidad en el proceso electoral.

18. Escrutinios. Inconsistencias en el proceso de preconteo y escrutinio

En el proceso de preconteo de los resultados electorales para las elecciones a Congreso de la República de 2022 se encontraron una serie de inconsistencias en la transmisión de los datos electorales que conllevó a que 659.539 votos para la circunscripción nacional de Senado y 271.883 votos para la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes no fueran tenidos en cuenta en el preconteo.

Inicialmente, se identificó la inconsistencia al hacer un análisis de las mesas de votación en las cuales en el sistema de preconteo no se registró ningún voto por alguna organización política. Esto tenía como objetivo identificar comportamientos atípicos. Este primer análisis se hizo con los datos de preconteo para Senado de la República que arrojaron los siguientes resultados:

Tabla 31: Mesas en cero en el preconteo de votos para las elecciones a Senado de la República – circunscripción nacional

#	Partido	Mesas en ceros	Votación	%Mesas en ceros	%Votación
1	PACTO HISTÓRICO	28.466	2.302.797	25,6%	14,1%
2	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	3.768	2.213.528	3,4%	13,6%
3	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	3.458	2.074.408	3,1%	12,7%
4	COALICIÓN ALIANZA VERDE Y CENTRO ESPERANZA	5.625	1.956.975	5,1%	12,0%
5	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	4.866	1.929.370	4,4%	11,9%

6	PARTIDO CAMBIO RADICAL	6.331	1.610.656	5,7%	9,9%
7	PARTIDO DE LA UNIÓN POR LA GENTE "PARTIDO DE LA U"	7.190	1.506.134	6,5%	9,3%
8	COALICIÓN MIRA - COLOMBIA JUSTA LIBRES	16.323	591.366	14,7%	3,6%
9	FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAMBIO	22.754	439.582	20,5%	2,7%
10	PARTIDO NUEVO LIBERALISMO	47.087	329.755	42,3%	2,0%
11	ESTAMOS LISTAS COLOMBIA	72.673	108.761	65,3%	0,7%
12	MOVIMIENTO NACIONAL SECTOR ORGANIZADO DE LA SALUD SOS COLOMBIA	81.383	51.781	73,2%	0,3%
13	MOVIMIENTO GENTE NUEVA	91.085	34.296	81,9%	0,2%
14	PARTIDO COMUNES	93.590	31.116	84,1%	0,2%
15	MOVIMIENTO DE SALVACIÓN NACIONAL	91.226	29.102	82,0%	0,2%
16	MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLITICO	101.329	12.587	91,1%	0,1%
	Tarjetones No Marcados	30.190	1.056.670		
	Votos en blanco	12.337	730.831		
	Votos nulos	14.923	521.049		

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil usando los datos del último boletín en preconteo al 17 de marzo de 2022.

De lo anterior se desprenden comportamientos claramente atípicos en el número de mesas que no recibieron votación alguna por la coalición Pacto Histórico. Ya que como se desprende de los resultados en la tabla a mayor votación debería ser menor el porcentaje de mesas con cero votos, algo que no ocurre para la votación del Pacto Histórico. Estos resultados fueron cotejados por la MOE con una muestra de la información contenida en los E-14 (delegados) diligenciados por los jurados que demostraron la falla en el preconteo y mostraban que, en efecto, votos de distintas mesas de votación no habían sido tenidos en cuenta. Posteriormente las inconsistencias también fueron corroboradas al comparar los votos de preconteo con escrutinio.

En consecuencia, se evidenció claramente la no inclusión de una parte de la votación de algunas organizaciones políticas en el procedimiento del preconteo, pese a que sí estaban asentadas en los respectivos formularios E-14 diligenciados por parte de los jurados de votación. Esta situación llevó a que el domingo 13 de marzo de 2022, la ciudadanía recibiera información incorrecta sobre los resultados electorales y a su vez se generara desconfianza por las correcciones que se han realizado durante el proceso de escrutinios y que han modificado sustancialmente lo informado en el preconteo. Al dar seguimiento al proceso de escrutinios, la MOE observó que muchas de estas inconsistencias fueron corregidas progresivamente en el escrutinio pero quedan las dudas sobre en dónde se presentó el problema en la transmisión de datos de preconteo.

Una primera explicación a esta falla en el proceso de preconteo fue atribuida a un posible error de diseño del formulario E-14, particularmente en la página número 9 de las 11 que lo integran, frente al lugar de ubicación de los votos emitidos por la coalición Pacto Histórico. Sin embargo, el error en el diseño del E-14 no explica los votos que tampoco fueron incluidos en el preconteo en la Cámara de Representantes para algunas organizaciones políticas ya que el diseño es distinto según cada departamento y en varios de estos se presentaron las mismas fallas.

Para analizar los resultados electorales a la Cámara de Representantes, la MOE analizó la información de los resultados del preconteo versus la información contenida en el escrutinio con un avance del 99,8% al día 4 de abril de 2022. Con este análisis se encontraron inconsistencias frente a los resultados informados por el preconteo del día 13 de marzo en relación con los resultados consignados en los escrutinios en un total de 14 departamentos que afectaban a 17 listas a la Cámara de Representantes en su circunscripción territorial. En particular, se destacan los siguientes casos atípicos en donde la diferencia entre el número de mesas reportadas en cero en el preconteo y el número de mesas en cero en el proceso de escrutinios superan el 5% del total de mesas del departamento:

Tabla 32: Casos atípicos de mesas en cero en el preconteo versus el escrutinio para las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes

Depto	Partido	Preconteo			Escrutinio			Diferencia	
		Porcentaje de votos sobre votos válidos en preconteo	Mesas en cero en preconteo	Porcentaje de mesas en cero en preconteo	Porcentaje de votos sobre votos válidos en escrutinio	Mesas en cero en escrutinio	Porcentaje de mesas en cero en escrutinio	Diferencia entre mesas con cero en preconteo y escrutinio	Porcentaje de la diferencia
ANTIOQUIA	PACTO HISTÓRICO	11,33	1.992	13,81	12,73	408	2,83	1.584	10,98
	PACTO HISTÓRICO	15,71	786	13,71	17,64	53	0,92	733	12,78
ATLÁNTICO	PARTIDO NUEVO LIBERALISMO	0,81	2.806	48,94	0,93	2.237	39,01	569	9,92
BOLIVAR	PACTO HISTÓRICO	11,49	1.034	21,21	13,41	269	5,52	765	15,69
CESAR	PACTO HISTÓRICO	13,22	261	10,26	14,23	70	2,75	191	7,51
CHOCÓ	PACTO HISTÓRICO	4,54	366	34,05	5,03	290	26,98	76	7,07
	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	1,25	601	55,91	1,34	532	49,49	69	6,42
MAGDALENA	FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAMBIO MAGDALENA	13,86	231	7,82	14,57	57	1,93	174	5,89
	PACTO HISTÓRICO	6,51	373	12,63	6,76	218	7,38	155	5,25
RISARALDA	MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA	8,08	253	10,66	8,79	44	1,85	209	8,80
QUINDÍO	PARTIDO ALIANZA VERDE	5,18	144	10,30	5,48	36	2,58	108	7,73
SUCRE	PACTO HISTÓRICO	9,12	202	9,14	9,40	89	4,03	113	5,12
VALLE	PACTO HISTÓRICO	26,05	1.091	10,33	28,01	82	0,78	1.009	9,55
CASANARE	PACTO HISTÓRICO	13,73	76	8,01	14,47	21	2,21	55	5,80
LA GUAJIRA	PACTO HISTÓRICO	6,64	426	23,03	7,82	177	9,57	249	13,46
AMAZONAS	COALICIÓN CENTRO ESPERANZA	0,48	85	53,13	0,55	75	46,88	10	6,25
PUTUMAYO	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	2,44	192	26,12	2,58	143	19,46	49	6,67

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil usando los datos del último boletín en preconteo y el escrutinio al 4 de abril de 2022.

Otra explicación que la Registraduría ha ofrecido a estas inconsistencias se ha centrado en señalar errores en el diligenciamiento de los formularios E-14, por parte de los jurados de votación. Sin embargo, en Cámara de Representantes no se replica la dificultad de lectura de los E-14 que se alegó para el Senado de la República por el uso de asteriscos por parte de los jurados de votación, debido a que en los formularios se presenta una mejor distribución de espacios por el menor número de candidaturas por organización política. Tampoco se puede atribuir responsabilidad a la posición en la que se ubican las respectivas listas cerradas en los E- 14, toda vez que en este mismo sentido el diseño varía para cada departamento y por ende su ubicación.

Aún quedan muchas interrogantes sobre las razones de la 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 proporcionados 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 siguiente es la información presentada en el “Informe auditoría preconteo - escrutinio”, elaborado por la Registraduría:

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 33: 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 siguiente tabla 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 34: 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 35: 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.

Estas inconsistencias evidencias que se requiere de 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.

Para poder llevar a cabo estas acciones, se requiere que tan pronto finalicen los escrutinios, y con la misma rapidez con la que se recibió la información de preconteos, la Registraduría entregue toda la información de formularios y bases de datos donde esté procesada la información de los formularios E-14, E-24 y E-26. Así como de las Actas Generales de Escrutinio.

19. Comunicaciones

19.1 Estrategia de comunicación

Para las elecciones a Congreso 2022 la Misión de Observación Electoral - MOE realizó una estrategia de comunicaciones guiada a que las organizaciones políticas y sociales, partidos políticos, medios de comunicación y ciudadanía en general tuvieran conocimiento sobre los diferentes momentos del proceso electoral, fechas de inscripción de grupos significativos, plazos de inscripción de candidaturas para Senado, Cámara de Representantes, CITREP y consultas interpartidistas; inscripción de cédulas, modificaciones en las candidaturas, entre otros. Así mismo, se realizaron comunicados, pronunciamientos y boletines de prensa que dieron cuenta de los avances del proceso electoral; las alertas, propuestas, preocupaciones y consultas, de la MOE en sus diferentes momentos.

Entre **las comunicaciones de carácter público realizadas por la MOE** se alertó de diferentes temas relacionados con las elecciones, esto con el propósito de incidir en la opinión pública y los cuales tuvieron un amplio cubrimiento en los medios de comunicación nacional, regional y local. Entre estos se destaca la solicitud que se le realizó a la Corte Constitucional para que se pronunciara oportunamente sobre la reforma al Código Electoral; los impactos negativos de la modificación de la Ley de Garantías Electorales. De igual manera, desde la MOE se comunicó todas las peticiones que esta organización presentó en las diferentes Comisiones de Seguimiento Electoral.

También, **en el marco de la campaña ‘No es normal’**, en la que se hace pedagogía sobre los irregularidades y delitos electorales, además de promover el uso de la herramienta ‘Pilas con el voto’; se realizaron alianzas comerciales con medios tradicionales, emisoras nacionales, regionales y comunitarias, en las que se transmitieron siete (7) cuñas pedagógicas²¹. Estas llegaron a 29 emisoras en territorios CITREP, y más de 30 emisoras en las cadenas radiales RCN Radio y Caracol Radio.

También se realizó una campaña de sensibilización con líderes de opinión para incentivar a los ciudadanos a votar y hacer uso de la herramienta ‘Pilas con el voto’²²

Por otro lado y debido a la cantidad de dudas de la ciudadanía sobre las elecciones a Congreso 2022, el equipo de comunicaciones de la MOE realizó y emitió 7 masterclass electorales. Sus temáticas fueron: ABC Citrep, tarjetones electorales; representación de comunidades indígenas, afro y LBGT en política; financiación y publicidad, delitos electorales y ABC de las elecciones a Congreso.²³

De otro lado, teniendo en cuenta que las campañas políticas ahora se hacen en redes sociales, la MOE realizó el 19 y 24 de enero, en alianza con **Meta (Facebook)**, una capacitación a partidos, movimientos políticos y candidaturas, sobre el ‘Uso de Redes Sociales en Campaña’ (Facebook, Instagram, WhatsApp). En estos espacios María Julia Díaz, Líder Política Pública, Sur América Hispanohablante de Meta; Brian Townsend, Gerente Política Pública, Sur América Hispanohablante; Alejandra Barrios, Directora MOE; Paloma Szerman, gerente Whatsapp, América Latina; María Cristina Capelo, líder de Seguridad y Bienestar en Línea de Meta, América Latina; Dulce Ramos, Gerente Desarrollo Alianzas Estratégicas con Medios, América Latina de Meta; Ayelen Laurencena, gerente Gobierno, Política y Organizaciones No-Gubernamentales, Sur América Hispanohablante; Gabriel Recalde, gerente Política

²¹: <https://drive.google.com/drive/folders/107C-LI5RJQOTToTxVS74eGAI06nqV-Ht0>

²² <https://www.youtube.com/hashtag/pilasconelvoto>

²³ https://www.youtube.com/watch?v=V2Jau7D-tOI&list=PLT-TcBA1h7V5WdW8i_CgW2u2cvyqxhOdu

Pública, Instagram; entre otros, pusieron a disposición de las organizaciones sus conocimientos para la realización de campañas políticas de manera efectiva en redes²⁴.

Finalmente, la Misión de Observación Electoral realizó en noviembre del 2021 una alianza con la red social Twitter para la creación de un emoticón alusivo a las elecciones de Congreso y Presidencia 2022, para posicionar a la MOE como organización líder en la observación electoral en Colombia. En ese sentido y desde el 13 de enero de 2022 todos los usuarios que usen los hashtags: #EleccionesColombia, #Colombia2022, #ColombiaDecide y #PilasconelVoto verán el logo MOE para las elecciones 2022. Ese podrá verse en la red social hasta finales del año en curso.

19.2 Impactos en medios durante el día D - MOE.

Los siguientes son los impactos en medios de comunicación tradicionales y no tradicionales de la MOE.

El 13 de marzo hubo un total de 336 noticias en las que la MOE es protagonista o citada. 259 de ellas tienen lugar en portales digitales (71%), 30 en prensa escrita (8,9%), 33 en radio de alcance nacional (9,8%) y 14 en televisión nacional e internacional (4,2%).

19.3 Impacto en redes sociales

El 13 de marzo la MOE publicó en sus redes sociales información correspondiente al avance del proceso electoral, observación de puestos de votación, comunicados de prensa, ruedas de prensa y dio respuestas a las PQR de ciudadanos sobre posibles irregularidades electorales. Estas acciones tuvieron como resultado 99.000 impresiones en Twitter, 15.359 interacciones en Facebook y

20. Acceso a la información de todo el proceso electoral

Un flujo de información constante, abierto y transparente, desde las autoridades hacia la ciudadanía, es síntoma de una democracia saludable. Significa que los colombianos cuentan con las herramientas necesarias para ejercer control sobre la adecuada labor de los servidores públicos y su apego a la Constitución y la Ley. Sin acceso a la información, las instituciones se hacen opacas frente a la sociedad civil, difíciles de fiscalizar y, por ende, degeneran en caldos de cultivo donde proliferan incentivos para que la Administración Pública adopte conductas negligentes, discrecionales, corruptas, entre otras tan indeseables a la luz de los principios democráticos.

En materia de elecciones, el acceso a la información no solo faculta a la ciudadanía para vigilar que todos los actores intervinientes se rijan por el ordenamiento jurídico, sino que reviste de confianza todo el proceso. Con la información en manos de la sociedad civil, es más fácil monitorear la gestión de la Organización Electoral como conjunto de entidades responsables constitucionalmente de garantizar elecciones transparentes en todas sus etapas, de tal manera que los interesados tengan mayor certeza de la calidad, justicia y transparencia del certamen.

Tan importante es el acceso a la información para la democracia, que se ha erigido en nuestra Constitución Política como todo un derecho ciudadano, asimismo que como una obligación de los servidores del Estado colombiano. Por un lado, en el artículo 74 está amparado que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la Ley; por otro, el

²⁴ <https://www.moe.org.co/capacitacion-meta-en-uso-de-redes-sociales-en-campana/>

artículo 209 contempla que la Función Administrativa en nuestro país se debe desarrollar de conformidad con ciertos principios, dentro de los cuales se incluyen la *publicidad* y la *transparencia*.

El acceso a la información pública se materializa como derecho cuando se cumplen ciertas condiciones legales. En otras palabras, no basta con que la información deje de ser secreta para configurar el derecho a su acceso, sino que debe publicarse y divulgarse siguiendo la regulación al pie de la letra. Esto implica que, como ordena la Ley 1712 de 2014, la información pública sea entregada a la ciudadanía con proactividad, celeridad y calidad, entendiendo estos principios como se lee a continuación.

- Principio de divulgación proactiva de la información. Publicación y divulgación de documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria, sin la necesidad de una solicitud de por medio.
- Principio de celeridad. Agilidad en el trámite administrativo y la gestión administrativa, de manera que la publicación y divulgación de la información sea oportuna y no conlleve la pérdida de su vigencia.
- Principio de calidad de la información. Publicación y divulgación de documentos y archivos de interés público sin problemas de integralidad, veracidad o accesibilidad.

Teniendo esos principios en cuenta, la MOE pone de presente que la implementación de política de datos abiertos de la Organización Electoral no permitió una efectiva materialización del derecho constitucional de acceso a la información pública en el marco de los comicios. Prueba de ello es que cierta información necesaria en el marco de la observación no fue puesta a disposición de la ciudadanía de manera proactiva; es decir, habíase de elevar una petición para tener acceso a los datos de interés. E incluso, habiendo solicitado la información formalmente por escrito, en algunos casos nunca fue entregada o, en su defecto, se suministró de manera poco oportuna, incompleta, confusa o poco accesible.

La siguiente tabla describe de manera general cuáles fueron las principales vulneraciones al derecho de acceso a la información que se presentaron de cara al proceso electoral de Congreso y Presidencia de la República 2022. Allí se describe, para cada componente de las elecciones, en qué medida hubo restricciones.

Tabla 36. Vulneraciones al derecho de acceso a la información - Proceso electoral de Congreso y Presidencia de la República 2022

Componente electoral	1. Proactividad 2. Celeridad 3. Calidad			Observaciones
	1	2	3	
Contratación pública de los bienes y	✓	✓	x	La contratación del proceso electoral fue desarrollada sin el cumplimiento de los lineamientos básicos de transparencia, publicidad y accesibilidad limitando la

servicios electorales				competencia entre oferentes y eliminando casi que por completo la participación y control ciudadano.
Conformación y gestión de los Tribunales de Garantías	x	x	x	Ni el CNE, ni la Unidad Asesora de Inspección y Vigilancia del CNE han hecho públicos los informes mensuales de gestión de los Tribunales de Garantías, como tampoco aclaró cuál fue el proceso de designación, evaluación y designación de sus miembros ni sus calidades.
Inscripción de cédulas y consolidación del censo electoral	x	x	x	<p>Para este proceso electoral, la RNEC puso a disposición una plataforma de interfaz liviana la cual no permite usuarios de acceso de consulta como se había realizado desde el proceso de autoridades locales de 2015. Por ello, para el acceso a esta información fue necesario establecer comunicaciones periódicas con la RNEC, misma que siempre atendió las solicitudes formuladas, aunque con demoras.</p> <p>Hasta el 27 de diciembre de 2021 se dio acceso a una plataforma distinta, que permitió observar cada puesto de votación con el total de inscritos, aunque incluso esta careció de determinada información que siempre había sido compartida anteriormente, como por ejemplo la desagregación por sexo. Asimismo, la información allí contenida estaba dispersa en distintos archivos, por municipio, lo que dificultó la accesibilidad. La misma tampoco incluía datos importantes como el puesto de origen de los inscritos ni la modalidad de su inscripción (web o presencial).</p> <p>Por otra parte, hay una discrepancia entre las cifras que derivan de la plataforma y aquellas difundidas públicamente por la RNEC.</p>
Creación de los puestos de votación	x	x	x	La RNEC no compartió de manera oportuna los criterios y justificación empleados para determinar la ubicación y el número de puestos de votación en los distintos territorios del país. Tampoco dio cuenta de su estrategia para dar a conocer al electorado toda la información sobre los nuevos puestos de votación.
Jurados de votación	x	x	x	El acceso al software de jurados de votación no se entregó sino hasta después de concluida la jornada de

				votación, eliminando la posibilidad de ejercer un control social sobre el proceso.
Inscripción de candidaturas	✓	✓	x	La RNEC publicó en su página web una base de datos con las candidaturas inscritas a la elección de Congreso que no tenía en cuenta las modificaciones por renuncia, muerte o revocatoria. Esos casos los publicó aparte, por lo que la ciudadanía no pudo descargar un verdadero consolidado de candidaturas inscritas a las elecciones de Congreso.
Financiación de campañas	✓	✓	x	El acceso a las bases de datos actualizadas que contienen el consolidado de las rendiciones de cuentas de financiación de campañas está restringido a personal autorizado. El ciudadano solo tiene acceso a archivos fragmentados, desactualizados y no procesables para la descarga desde el aplicativo Cuentas Claras. Tampoco se tiene conocimiento de los Actos Administrativos del CNE que resuelven las solicitudes de anticipos de financiación estatal para el desarrollo de las campañas.
Auditoría a los componentes electorales	x	x	x	La RNEC no ha hecho públicos los resultados de la auditoría externa a las soluciones logísticas y tecnológicas contratadas con ocasión de las elecciones, ni la auditoría interna al software de escrutinios propiedad del Estado. Tampoco ha socializado un plan de contingencia frente a posibles fallas de las soluciones tecnológicas.
Escrutinios, pre-conteo y digitalización de formularios E-14	✓	✓	x	Se proporcionó la información procesable tanto de los resultados del preconteo como de los escrutinios en tiempo real. No obstante, la información que ha hecho pública la RNEC muestra inconsistencias con la información a la cual dio acceso y a la cual se hizo referencia previamente.

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.