

Irregularidades

Electoral en Colombia

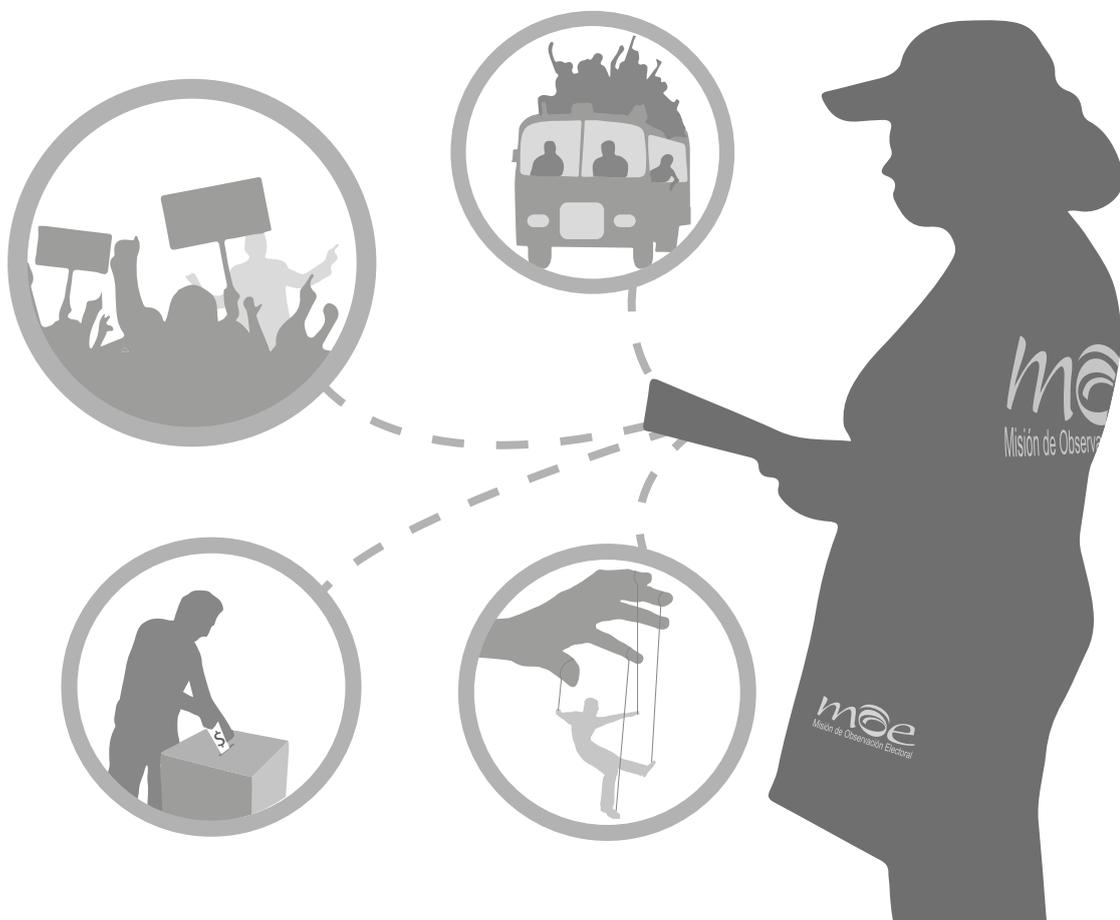
Elecciones
Locales 2015



www.pilasconelvoto.com

moe

Misión de Observación Electoral



Irregularidades Electorales en Colombia

Elecciones Locales 2015

Realización

Equipo Técnico MOE

Alejandra Barrios Cabrera

Directora Nacional
Misión de Observación Electoral -MOE-

Camilo Mancera Morales

Coordinador Observatorio de Justicia Electoral
Misión de Observación Electoral -MOE-

Autores

Camilo Mancera Morales

Coordinador Observatorio de Justicia Electoral

Luisa Salazar Escalante

Investigadora Observatorio de Justicia Electoral

María del Rosario Perea Garcés

Investigadora Observatorio de Justicia Electoral

Marlon Pabón Castro

Investigador Observatorio de Justicia Electoral

Fabián Hernández Cadena

Coordinador de comunicaciones

Asistentes de investigación

Observatorio de Justicia Electoral
Gabriel Angarita Serrano
Orlando Higuera Torres

Corrección de estilo

Fernando Murcia Sánchez

Diseño y diagramación

Eric Javier Muñoz Pérez

ISBN

978-958-59221-5-0

Impreso en:
Grupo DAO Digital Limitada.
www.daodigital.com.co
Bogotá-Colombia Mayo-2016

Índice

	Pág.		Pág.
INTRODUCCIÓN	9	irregularidades electorales	59
Comunicación, tecnología y control político de la ciudadanía	11	2.2.3. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos.	63
I. RESULTADOS Y ANÁLISIS GENERAL DE		2.3. Región Electoral Caribe.	67
LOS REPORTES CIUDADANOS SOBRE		2.3.1. Contexto electoral.	68
IRREGULARIDADES ELECTORALES.	16	2.3.2. Análisis por categoría de irregularidades electorales.	69
1.1. Comportamiento temporal de los reportes ciudadanos.	17	2.3.3. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos.	82
1.2. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos	19	2.4. Región Electoral: Pacífico – Andina Sur	87
1.3. Análisis por tipo de irregularidades	23	2.4.1. Contexto Electoral.	88
1.3.1. Irregularidades en el voto libre	24	2.4.2. Análisis por categoría de irregularidades electorales.	89
1.3.2. Irregularidades en publicidad y medios de comunicación.	26	2.4.3. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos.	93
1.3.3. Irregularidades en la inscripción de cédulas	28	2.5. Región Electoral: Bogotá.	99
1.3.4. Irregularidades en la función pública.	31	2.5.1. Contexto electoral.	100
1.3.5. Irregularidades por parte de las autoridades electorales.	32	2.5.2. Análisis por categoría de irregularidades electorales.	101
1.3.6. Irregularidades en las calidades de los candidatos	34	2.6. Región Electoral: Sur Oriente -Piedemonte	111
1.3.7. Irregularidades en seguridad y orden público	35	2.6.1. Contexto electoral	112
1.3.8. Irregularidades en el conteo de votos/escrutinios	36	2.6.2. Análisis por categoría de irregularidades electorales	113
1.3.9. Irregularidades en la financiación	37	2.6.3. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos.	126
II. ANÁLISIS DE LAS IRREGULARIDADES ELECTORALES POR REGIONES ELECTORALES	40	III. ENCUESTA FORMULADA A LA CIUDADANÍA A TRAVÉS DEL FORMULARIO DE RECEPCIÓN DE IRREGULARIDADES.	129
2.1. Región Electoral: Andina Oriental.	43	IV. RECOMENDACIONES.	134
2.1.1. Análisis por categoría de irregularidades electorales	44		
2.1.2. Comportamiento territorial de reportes ciudadanos.	45		
2.2. Región Electoral Andina Occidental.	57		
2.2.1. Contexto electoral	58		
2.2.2. Análisis por categoría de			

Índice de tablas

	Pág.		Pág.
Tabla 1. Número de irregularidades electorales por departamento-elecciones de autoridades locales	20	reportes por irregularidades en las calidades de los candidatos.	35
Tabla 2. Municipios con mayor número de irregularidades electorales- elecciones de autoridades locales 2015.	21	Tabla 12. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la seguridad y orden público.	36
Tabla 3. Porcentaje de municipios por departamentos de los que se recibió información de posibles irregularidades electorales.	22	Tabla 13. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en el conteo de votos/escrutinios.	37
Tabla 4. Reportes por categoría de irregularidades electorales recibidas entre octubre de 2014 y noviembre de 2015.	23	Tabla 14. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la financiación.	37
Tabla 5. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en el voto libre.	26	Tabla 15. Número de reportes de irregularidades electorales por región electoral y distribución de censo electoral – elecciones 2015.	41
Tabla 6. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en publicidad y medios de comunicación.	27	Tabla 16. Número de reportes por posibles irregularidades electorales y censo electoral de los departamentos que conforman la región electoral – Andina Oriental.	44
Tabla 7. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la inscripción de cédulas.	30	Tabla 17. Reportes por categoría de irregularidades electorales – Región Andina Oriental.	45
Tabla 8. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la función pública.	32	Tabla 18. Subcategoría de irregularidades reportadas frente al voto libre5- Región Andina Oriental.	46
Tabla 9. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades frente a las autoridades electorales.	33	Tabla 19. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la función pública - Región Andina Oriental.	46
Tabla 10. Cargos de elección popular con reportes por irregularidades en las calidades de los candidatos.	34	Tabla 20. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en el voto libre - Región Andina Oriental.	48
Tabla 11. Municipios con mayor número de		Tabla 21. Municipios con mayor número	

	Pág.		Pág.
de reportes por irregularidades en la función pública - Región Andina Oriental.	49	Tabla 32. Subcategorías de irregularidades reportadas frente a publicidad y medios de comunicación – Región Andina Occidental.	60
Tabla 22. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a autoridades electorales - Región Andina Oriental.	50	Tabla 33. Subcategorías de irregularidades reportadas frente al voto libre – Región Andina Occidental.	62
Tabla 23. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades frente a autoridades electorales - Región Andina Oriental.	51	Tabla 34. Número de irregularidades electorales por departamento- Región Andina Occidental.	63
Tabla 24. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a publicidad y medios de comunicación - Región Andina Oriental.	51	Tabla 35. Municipios con mayor número de irregularidades electorales – Región Andina Occidental.	65
Tabla 25. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en publicidad y medios de comunicación - Región Andina Oriental.	52	Tabla 36. Número de reportes por posibles irregularidades electorales y censo electoral de los departamentos que conforman la región electoral Caribe.	68
Tabla 26. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la inscripción de cédulas - Región Andina Oriental.	53	Tabla 37. Reportes por categoría de irregularidades electorales – Región Caribe.	69
Tabla 27. Municipios con mayor número de reportes registrados frente a irregularidades en la inscripción de cédulas - Región Andina Oriental	54	Tabla 38. Subcategoría de irregularidades reportadas en el voto libre – Región Caribe.	70
Tabla 28. Número de irregularidades electorales por departamento- Región Andina Oriental.	55	Tabla 39. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la función pública – Región Caribe	71
Tabla 29. Municipios con mayor número de irregularidades electorales – Región Andina Oriental.	55	Tabla 40. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en el voto libre – Región Caribe	73
Tabla 30. Número de reportes por posibles irregularidades electorales y censo electoral de los departamentos que conforman la región electoral – Andina Occidental.	58	Tabla 41. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la función pública – Región Caribe.	74
Tabla 31. Reportes por categoría de irregularidades electorales – Región Andina Occidental.	59	Tabla 42. Sub categoría de irregularidades reportadas frente a autoridades electorales – Región Caribe.	74
		Tabla 43. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades por parte de	

	Pág.		Pág.
las autoridades electorales- Región Caribe.	76	Tabla 57. Número de reportes por posibles irregularidades electorales y censo electoral de los departamentos que conforman la región electoral Pacífico-Andina Sur	88
Tabla 44. Subcategoría de irregularidades reportadas frente publicidad y medios de comunicación – Región Caribe.	77	Tabla 58. Análisis por categoría de irregularidades electorales - Región: Pacífico – Andina Sur.	89
Tabla 45. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en publicidad y medios de comunicación – Región Caribe.	79	Tabla 59. Subcategoría de irregularidades reportadas frente al voto libre - Región Pacífico – Andina Sur.	90
Tabla 46. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la inscripción de cédulas – Región Caribe.	80	Tabla 60. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la función pública -Región Pacífico–Andina Sur.	91
Tabla 47. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la inscripción de cédulas – Región Caribe.	81	Tabla 61. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la publicidad y medios de comunicación - Región Pacífico – Anidna Sur.	91
Tabla 48. Número de irregularidades electorales por departamento- Región Caribe.	82	Tabla 62. Número de irregularidades electorales por departamento- Región Pacífico-Andina Sur.	93
Tabla 49. Principales irregularidades electorales en el departamento de Bolívar.	82	Tabla 63. Municipios con mayor número de irregularidades electorales – Región Pacífico–Andina Sur.	95
Tabla 50. Principales irregularidades electorales en el departamento de Magdalena.	83	Tabla 64. Número de reportes por posibles irregularidades electorales y censo electoral de los departamentos que conforman la región electora-Bogotá.	100
Tabla 51. Principales irregularidades electorales en el departamento de Atlántico.	83	Tabla 65. Análisis por categoría de irregularidades electorales-Región Bogotá	101
Tabla 52. Principales irregularidades electorales en el departamento de Cesar.	83	Tabla 66. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a publicidad y medios de comunicación- Región Bogotá.	102
Tabla 53. Principales irregularidades electorales en el departamento de Córdoba.	84	Tabla 67. Subcategoría de irregularidades reportadas frente autoridades electorales – Región Bogotá.	104
Tabla 54. Principales irregularidades en el departamento de Sucre.	84		
Tabla 55. Principales irregularidades en el departamento de La Guajira.	84		
Tabla 56. Municipios con mayor número de irregularidades electorlas – Región Caribe.	85		

	Pág.		Pág.
Tabla 68. Subcategoría de irregularidades reportadas frente al voto libre- Región Caribe.	106	Tabla 80. Municipios en riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral (MRE) en lo que se reportaron irregularidades por trashumancia (pilasconelvoto).	124
Tabla 69. Subcategorías de irregularidades reportadas frente a la inscripción de cédulas- Región Bogotá.	110	Tabla 81. Número de municipios por departamento con cédulas excluidas por trashumancia.	125
Tabla 70. Análisis por categoría de irregularidades electorales – Región Sur Oriente – Piedemonte.	114	Tabla 82. Número de irregularidades electorales por departamento- Región Sur Oriente y Piedemonte.	126
Tabla 71. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la publicidad y medios de comunicación.	114	Tabla 83. Municipios con mayor número de irregularidades electorales – Región Sur Oriente y Piedemonte	127
Tabla 72. Municipios con mayor número de reportes frente a irregularidades en la publicidad y medios de comunicación.	115	Tabla 84. Número de municipios por departamento de los que se recibió información.....	127
Tabla 73. Número de quejas en el C.N.E. por posibles irregularidades en la publicidad.	116	Tabla 85. Reportes recibidos por la MOE con la intención de ser y no ser denunciados.	130
Tabla 74. Subcategoría de irregularidades reportadas frente al voto libre.	118	Tabla 86. Autoridades ante las cuales la ciudadanía se dirigió para presentar denuncias o quejas	131
Tabla 75. Municipios con mayor número por irregularidades frente al voto libre	118	Tabla 87. Motivos por los que los ciudadanos no denunciaron o no pensaban denunciar ante las autoridades.	132
Tabla 76. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a las autoridades electorales.	120	Tabla 88. Conocimiento de cómo denunciar ante las autoridades.	132
Tabla 77. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades efrente a las autoridades electorales.	120		
Tabla 78. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la inscripción de cédulas.	121		
Tabla 79. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la inscripción de cédulas.	122		

Índice de figuras

	Pág.		Pág.
Figura 1. Actores y conductas en el constreñimiento y corrupción al sufragante, elecciones 2015.	25	Figura 4. Sujetos y conductas en la intervención en política – elecciones 2015. . .	31
Figura 2. Características de las irregularidades relacionadas con la publicidad de expectativa/extemporánea, exceso de publicidad y publicidad el día de las elecciones -elecciones 2015.	27	Figura 5. Características de los reportes por irregularidades en la seguridad y orden público, elecciones 2015	35
Figura 3. Estrategia para el cambio de residencia- irregularidades en la inscripción de cédulas- elecciones 2015.	28	Figura 6. Características de los reportes por irregularidades en el conteo de votos/ escrutinios.	36

Índice de gráficas

	Pág.		Pág.
Grafica 1. Cantidad de reportes y calidad de la información 2014-2015.	12	Grafica 5. Autoridades electorales con distintivos de campaña el día electoral.	105
Grafica 2. Comportamiento temporal de las irregularidades electorales-elecciones de autoridades 2015.	17	Grafica 6. Mapa Tasa de inscripción de cédulas por departamento (fecha de corte: octubre 6 de 2015)	123
Grafica 3. Reportes por irregularidades en la inscripción de cédulas recibidos entre octubre de 2014 – octubre 2015.	30		
Grafica 4. Reportes por irregularidades en la función pública recibidos entre octubre de 2014 – octubre 2015.	32		

Introducción

Introducción

Las elecciones de autoridades locales en Colombia son los Comicios de carácter nacional de mayor complejidad en lo que a su coordinación y desarrollo transparente se refiere. Tal situación puede atribuirse al gran número de candidaturas y por ende de campañas que se presentan, teniendo en cuenta que para el certamen del 2015 se inscribieron 112,872 candidaturas para 13,615 cargos, generando que el control y vigilancia de la conducta de las mismas sobrepase las capacidades institucionales.

Si bien es un panorama que plantea enormes dificultades para las entidades del Estado que tienen competencia en el desarrollo de las elecciones, el proceso electoral de autoridades locales de 2015 avanzó en unas estrategias que de alguna manera evidenciaron un progreso en el control a las campañas políticas y el desarrollo del proceso electoral, las cuales se plantean a continuación:

1. Implementación de tecnologías de la información en el proceso electoral. Iniciativas como las de la Registraduría Nacional del Estado Civil para permitir la publicación en tiempo real de las inscripciones de cédulas y la herramienta para la consolidación y designación de los jurados de votación, permitieron un mayor control ciudadano y de las organizaciones políticas sobre procesos que eran completamente cerrados y oscuros para estos actores; así mismo facilitó la gestión desarrollada al interior de las entidades.
2. La colaboración armónica entre las distintas entidades del Estado. La articulación interinstitucional en favor de prevenir y atacar comportamientos irregulares e ilegales que afectan el certamen democrático, fue un elemento de vital importancia para lograr avances en materia de investigación y reacción frente a las irregularidades electorales.

De esta manera, escenarios como las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales en sus distintos niveles, las Subcomisiones de Seguimiento Electoral, la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) y el simple diálogo entre las entidades permitieron presentar resultados como nunca antes frente a

la criminalidad electoral, teniendo 46 capturas por delitos electorales con anterioridad al día electoral.

3. El involucramiento de la sociedad civil organizada en el desarrollo de los procesos electorales. El trabajo colectivo entre sociedad civil y las entidades del Estado permite a estas últimas ampliar su capacidad de obtención de información, disuasión, mitigación, prevención, reacción y sanción de conductas que afectan el adecuado desarrollo del proceso electoral. Es así que a través de la entrega de información gracias a las herramientas creadas por organizaciones de la sociedad civil como: Pilasconelvoto, Mapas de Riesgo Electoral, Cuentas Claras y MAPEE (Mapa de propaganda electoral electrónica), el Estado tuvo mayores y mejores insumos para garantizar la transparencia del certamen democrático.

Particularmente en lo que se refiere a la recepción de las irregularidades electorales, la herramienta Pilasconelvoto, se mantiene como una de las principales fuentes sobre presuntas afectaciones al certamen democrático, recibiendo y entregando información a la URIEL desde un año antes al día de la votación. Información que se fundamenta en reportes ciudadanos que más allá de lograr convertir todos y cada uno de ellos en una captura o condena, permiten identificar los problemas que aquejan la democracia en Colombia.

A través del análisis de los reportes ciudadanos allegados a la herramienta se pueden construir patrones de comportamiento irregular, que permiten el direccionamiento de los esfuerzos de las distintas entidades hacia acciones concretas para el mejoramiento del certamen electoral.

Es así que el presente informe busca hacer una descripción diagnóstica de los problemas que afectan el proceso electoral, primero a un nivel nacional y luego a un nivel regional, haciendo énfasis en los tipos de irregularidades que se presentan y el momento en que se manifiestan las mismas.

En este orden de ideas, se facilita aún más el direccionamiento del actuar de entidades como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Nacional Electoral, entre otras, entendiendo en dónde, cuándo y qué tipo de fenómenos criminales e irregulares afectan el proceso electoral.

Por esta razón, la MOE presenta unas recomendaciones sobre acciones concretas a las distintas instituciones del Estado fundamentadas en el estudio de la información allegada y el conocimiento recogido a lo largo de diez años de observación electoral.

Con lo evidenciado en Pilasconelvoto, se observa que Colombia aún se encuentra lejos de contar con un proceso electoral realmente democrático, en el que las distintas campañas respeten lo establecido en la norma electoral y donde el ciudadano pueda ejercer su derecho al voto de manera informada y libre. Es por esto, que a pesar de los avances que se han presentado, se requiere de un esfuerzo institucional mayor, pero especialmente de conciencia democrática por parte de los mismos partidos políticos y ciudadanos candidatos, en quienes se concentra el origen del fraude electoral, puesto que es claro que la investigación y sanción por sí solas no lograrán cambiar la cultura democrática del país.

Comunicación, tecnología y control político de la Ciudadanía

Desde las elecciones de 2011, la Misión de Observación Electoral (MOE) ha demostrado que el uso de plataformas web y aplicaciones digitales, aumentan el interés ciudadano legítimo de denunciar los delitos electorales. Se podría plantear, a manera de hipótesis, que el delito electoral es para el ciudadano no politizado un fenómeno que, a pesar de ser negativo, es impersonal. Por consiguiente, adelantar procesos, como ir hasta la Fiscalía o enviar documentos al Consejo Nacional Electoral resulta, para muchos, un procedimiento dispendioso y complejo que implica un desgaste innecesario o pérdida de tiempo.

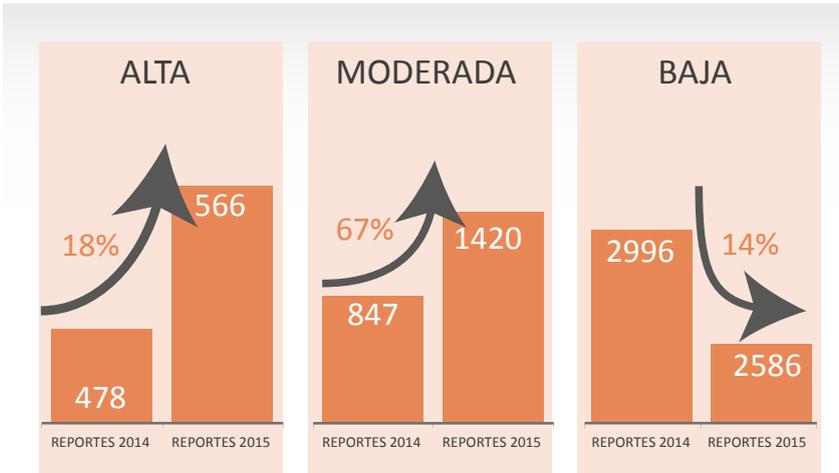
Por ejemplo, mientras que el robo del celular es un delito que se denuncia en la medida en que éste afecta directamente a la persona, el trasteo de votantes, o vender el voto, resulta no solo algo que poco o nada afecta personalmente al ciudadano, sino que, en algunas regiones del país, este delito trae beneficios personales, como lo es recibir tejas, mercados o dinero a cambio. Así las cosas, la denuncia entendida de manera tradicional resulta ínfima respecto de la realidad de la criminalidad electoral.

Es evidente que el uso de las tecnologías de la información se está masificando y desarrollando de manera vertiginosa, aunque es claro que no todos los ciudadanos colombianos tienen acceso a internet, o a celulares inteligentes. Es allí donde herramientas como *pilasconelvoto.com* (de ahora en adelante solo *pilasconelvoto*) han jugado un papel preponderante ya que han permitido a la ciudadanía, que usa nuevas tecnologías de información y comunicación, ser parte del proceso electoral, no solo como participante político (hacer campaña, ser candidato, votar), sino como testigo vigilante del proceso.

El reto para la MOE fue entonces dar a conocer la herramienta web, las líneas de atención ciudadana y su aplicación en la mayor cantidad de personas, con el propósito de informar lo que estos observan durante el proceso electoral,

y mejorar considerablemente los datos que sustentan lo que se reporta. Ese fue el foco de la estrategia de comunicación de *pilasconelvoto* en las elecciones de Autoridades Locales de 2015 y los resultados fueron más que satisfactorios:

Gráfica 1. Cantidad de reportes y calidad de la información 2014-2015.



Fuente: MOE, análisis propios.

Como se pudo apreciar en la gráfica, de acuerdo a los periodos estudiados, hubo un incremento en la calidad de la información. Los reportes calificados como altos y moderados aumentaron un 18% y 67% respectivamente, respecto de las elecciones del año 2014. Al mismo tiempo, las informaciones calificadas de baja calidad presentaron una disminución del 14%. El éxito logrado se debió a dos estrategias, que a continuación se describen: 1) piezas de comunicación sencillas, pedagógicas y de alto impacto viral en redes y 2) una estrategia de regionalización de las piezas de comunicación.

- **Las piezas de comunicación**

La estrategia se basó en el concepto *así se roban las elecciones* de la mano de la productora *Magic Markers*. El propósito fue explicar cómo funcionan

en Colombia las “estructuras criminales” alrededor de los delitos electorales y cómo hacer buenos reportes ciudadanos en *pilasconelvoto*.

Para conseguir el objetivo, tanto el video, como los afiches, banners y cuñas de radio acuden al humor y a los estereotipos para contar cómo actúan las mafias del voto. Así, el personaje del marrano se convirtió en el ícono de los candidatos corruptos, al que no le importa cometer fraude para ganar las elecciones; y el búho como un sinónimo de sabiduría y vigilancia, en referencia a la labor de observación de la MOE.

Las piezas de la campaña se compartieron muy rápido, lo que demuestra una aceptación en el público objetivo, el reconocimiento de *pilasconelvoto* y el consiguiente mejoramiento de la ca-

lidad de la información recibida. En total se realizaron 4 videos principales, 15 pedagógicos, 4 líneas gráficas impresas y dos cuñas de radio.

• Estrategia de regionalización

La idea de llegar a la mayor cantidad de departamentos implicó, en un primer momento, generar una alianza de la MOE con medios de comunicación locales para que, desde sus portales, los ciudadanos pudieran hacer el reporte de irregularidades electorales.



Esta alianza la conformaron los medios de comunicación El Colombiano (Antioquia), La Tarde (Risaralda), La Crónica del Quindío (Quindío), Vanguardia Liberal (Santander), El Heraldo (Atlántico), La Patria (Caldas) y Periscopio Político (Bogotá).

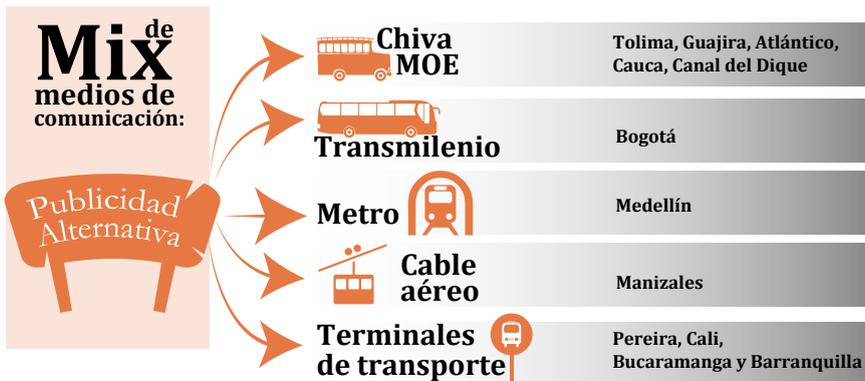
Gracias a dichas alianzas, las visitas a *pilasconelvoto* aumentaron considerable-

mente generando una mayor visibilidad en la ciudadanía y, a su vez, los medios citaron al portal como fuente de autoridad para referirse a irregularidades electorales.

En cuanto a la radio, la MOE logró alianzas con Caracol Radio y RCN Radio para difundir la campaña en todo el territorio nacional, y un foco especial en Medellín, Cali, Ibagué, Pasto, Cúcuta, Cartagena y Villavicencio. Gracias al compromiso social de ambas cadenas radiales se logró duplicar la cantidad de información de *pilasconelvoto* presupuestada por la organización.

En televisión el objetivo fue muy similar, y se logró difundir las piezas en Telepacífico, Telecafe, Canal Cartagena, HVTV, Telecaribe y Canal TRO; todos medios de tipo regional.

Al mismo tiempo, de acuerdo a la necesidad de tener presencia más allá de los medios de comunicación tradicionales, la MOE desarrolló acciones de publicidad en sistemas masivos de transporte como el Transmilenio (Bogotá), Metro (Medellín) y Cable Aéreo (Manizales); también en terminales de transporte como el de Pereira, Cali, Bucaramanga y Barranquilla. Con esto se logró llegar a ciudadanos de estratos 2, 3 y 4 de dichas capitales departamentales.



Otras acciones de comunicación alternativas que se usaron fueron las Chivas MOE o intervenciones públicas MOE. Estas actividades llevaron el mensaje de la campaña a distintos municipios de algunos departamentos con chivas contramarcadas con la imagen de la campaña y la participación de colaboradores. De tal forma, al llegar a la plaza de un municipio, se entabló un diálogo con la ciudadanía sobre cómo se roban las elecciones y cómo denunciar delitos electorales.

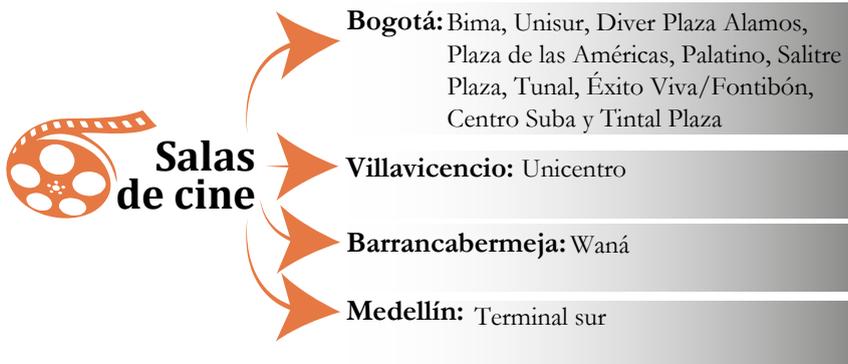
Las intervenciones se realizaron en Tolima, Guajira, Atlántico, Cauca, Canal del Dique y Chocó.

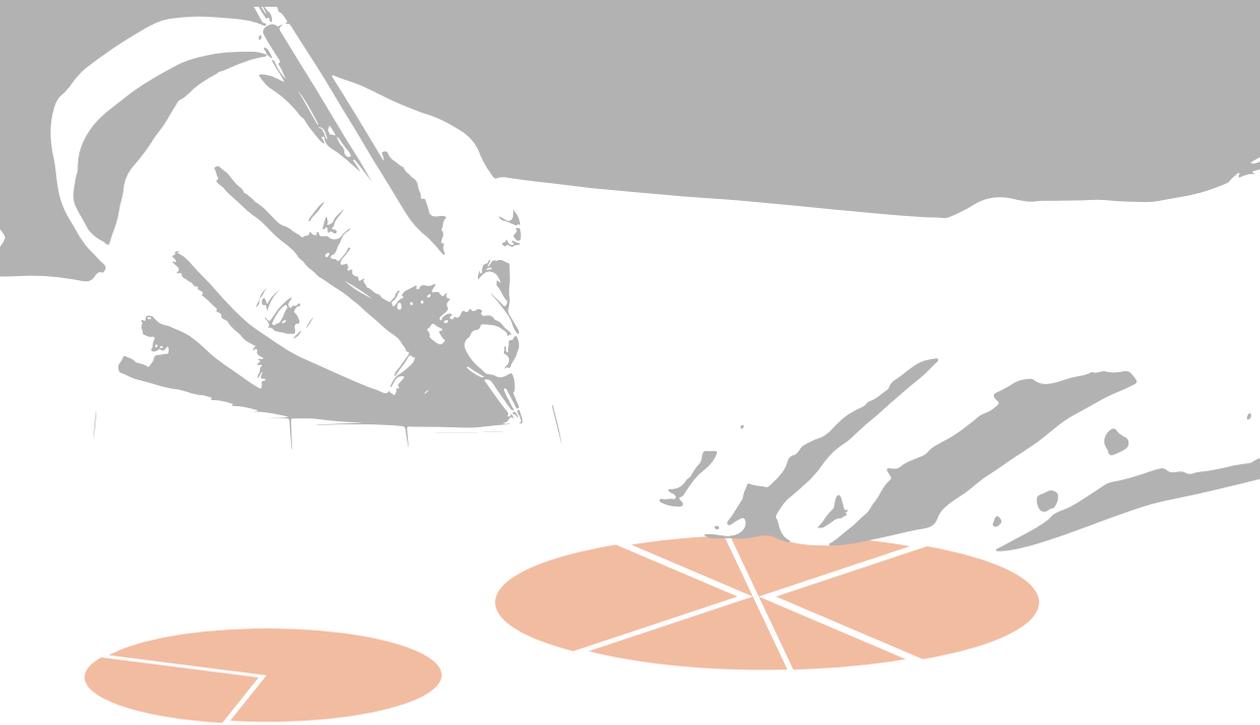
Finalmente, se realizaron 216 salidas en salas de cine de centros comerciales de Bogotá (Bima, Unisur, Diver Plaza Alamos, Plaza de las Américas, Palatino, Salitre Plaza, Tunal, Éxito Viva/Fontibón, Centro Suba y Tintal Plaza), Barrancabermeja (Waná), Medellín (Terminal sur) y Villavicencio (Unicentro).

El éxito de la campaña claramente plantea retos enormes para la observación electoral. Por un lado, la campaña genera expectativas altas pues-

to que el ciudadano reconoce que la información que entrega a través de *pilascone voto* va a ser conocida por las autoridades y, por consiguiente, se espera una reacción inmediata. Por otro lado, el reto implica llegar a la población que aún no cuenta con tecnologías de información y comunicación, pero que sí tiene el interés de informar sobre delitos e irregularidades electorales.

Frente a lo primero, la MOE ha establecido diferentes estrategias como: la priorización de informaciones clave con las autoridades, la capacitación de funcionarios, y la cualificación del equipo de *pilascone voto*. Frente a lo segundo, la MOE seguirá reforzando las acciones de comunicación alternativas y las alianzas con medios de comunicación e instituciones locales que permitan incentivar a ciudadanos interesados a informar sobre lo que ocurre en sus elecciones. Al final, cada ojo ciudadano que reporta irregularidades electorales, en el momento clave, con las herramientas a la mano, es tan valioso para la democracia como aquel que decide, de manera consciente, sin presiones, ni beneficios personales, el voto que deposita.





I. Resultados y Análisis

General de los Reportes Ciudadanos
Sobre Irregularidades Electorales

I. Resultados y análisis

general de los reportes ciudadanos sobre irregularidades electorales

Entre el mes de octubre de 2014 y el 25 de noviembre de 2015, la Misión de Observación Electoral recibió un total de 4.581 reportes sobre posibles irregularidades electorales, que conciernen a las elecciones de autoridades locales celebradas el 25 de octubre de 2015.

Esta información corresponde a presuntos hechos o conductas que podían afectar la transparencia o normal desarrollo de los procesos electorales, evidenciados por los ciudadanos en cada uno de los municipios o departamentos del territorio nacional. Los datos fueron reportados a través de la herramienta virtual *pilasconelvoto* y por medio de los canales adicionales para la recepción de irregularidades¹.

En cualquiera de los casos, la información entregada por los ciudadanos siempre fue ingresada a la plataforma *pilasconelvoto*, con el propósito de que estos reportes llegaran a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) del Ministerio del Interior, quienes a su vez las tramitaron ante las autoridades e instituciones con competencia en materia electoral para que se determinara la veracidad de las afirmaciones e iniciaran las respectivas acciones judiciales, administrativas o disciplinarias.

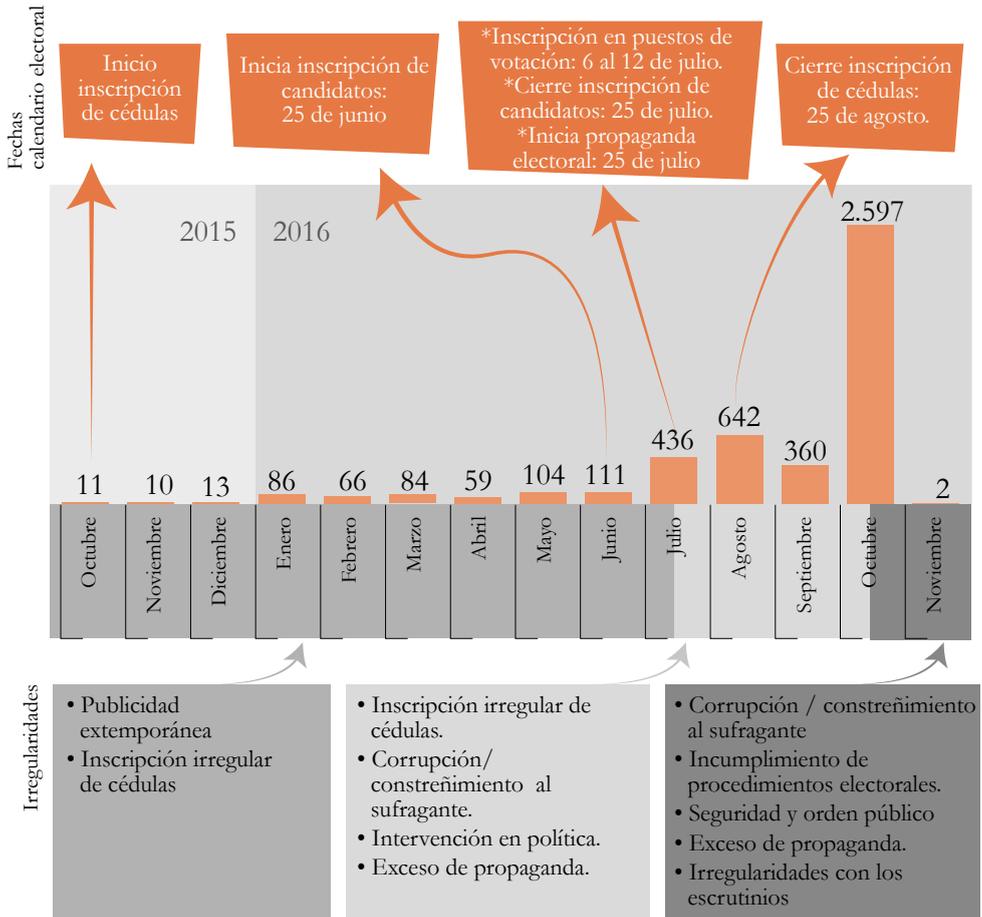
Hechas las anteriores precisiones sobre el origen y trámite que se le da a los reportes ciudadanos, en el presente capítulo se describirán y analizarán los resultados a nivel general de los reportes sobre irregularidades electorales, para lo cual se tendrá en cuenta: i) el comportamiento temporal, ii) el comportamiento territorial desde el nivel departamental y municipal y iii) las principales características de cada una de las categorías de irregularidades electorales.

¹Los aplicativos móviles, la línea gratuita nacional 018000 112 101, los correos físicos o electrónicos o el diálogo personal con la ciudadanía.

1.1. Comportamiento temporal de los reportes ciudadanos

El comportamiento temporal de las irregularidades electorales varía según las etapas en las que se desarrolla el proceso electoral (pre electoral, electoral y pos electoral), y guarda una relación con las fechas del calendario electoral fijadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Gráfica 2. Comportamiento temporal de las irregularidades electorales-elecciones de autoridades 2015



Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com

De acuerdo a la gráfica 1, para entender este comportamiento se decidió reunir las anomalías en tres grandes grupos, los cuales se describen a continuación:

- El primer grupo comprende los meses de **octubre, noviembre y diciembre de 2014; y enero, febrero, marzo, abril, mayo, hasta el 24 de junio 2015**, es decir desde la apertura de la inscrip-

ción de cédulas hasta un día antes del inicio de la inscripción de candidatos. Durante este periodo se recibieron 528 reportes ciudadanos, que corresponden al 12% del total de la información. En esta etapa las irregularidades se concentraron en dos grandes temas: por un lado, lo relacionado con la **publicidad extemporánea**, y por otro lado, la **inscripción irregular de cédulas**.

Sobre el primer asunto se encontró que pese a que la regulación sobre la materia establecía que la publicidad solo era permitida a partir del 25 de julio de 2015, la ciudadanía evidenció cómo desde el mes de octubre de 2014, 9 meses antes, algunos pre candidatos e incluso organizaciones políticas, presuntamente violaron las normas que prohíben la publicidad extemporánea o de expectativa. Con esto no solo se estaría generando una desigualdad en la contienda electoral - entre los que iniciaron actos de campaña dentro de los tres meses permitidos y aquellos que lograron publicitar sus aspiraciones desde mucho antes de lo establecido- sino que probablemente se estarían transgrediendo reglas relacionadas con la financiación, en tanto los recursos destinados para las actividades que se desprenden de la propaganda electoral no son reportados ante el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Entre los meses de abril, mayo y mediados de junio de 2015, llegó al portal información sobre **inscripción irregular de cédulas**, en los cuales la ciudadanía alertó del aumento significativo en la inscripción de votantes en municipios diferentes a su lugar de residencia. Según los reportes, es posible afirmar que este fenómeno estaba asociado a la llegada de buses que se estacionaban en las registradurías municipales, largas filas en

dichas registradurías y el lleno de hoteles, especialmente en pequeños municipios donde eventualmente esto sucede solo durante las fiestas patronales.

- Durante el segundo periodo, el cual va desde el 25 de junio – apertura de inscripción de candidatos- hasta los meses de julio, agosto y septiembre, se recibieron 1.456 reportes ciudadanos, que equivalen al 32% de la información. Durante esta etapa continuaron llegando reportes sobre publicidad extemporánea, la cual disminuyó a mediados del mes de julio. Sin embargo, la ciudadanía comenzó a percibir otra irregularidad ligada a la propaganda electoral, la cual era el exceso de la misma por parte de algunos candidatos.

De otro lado, se intensificaron los reportes por posible fraude en la inscripción de cédulas. Sobre el particular se deben tener en cuenta tres momentos; el primero está relacionado con la inscripción en puestos de votación, la cual tuvo lugar en la semana del 6 al 12 de julio de 2015: solo en ese periodo ingresaron 51 reportes, los cuales equivalen al 7% del total de las irregularidades por inscripción de cédulas, 698 en total. El segundo momento es el 25 de agosto, fecha en la cual se cerraron las inscripciones, y en un solo día se recibieron 92 reportes. En el tercer momento, entre el 26 de agosto y todo el mes de septiembre, continuaron llegando reportes ciudadanos solicitando que el CNE revocara la inscripción irregular de cédulas, en tanto dicha autoridad estableció, en la resolución 0333 de 2015, que se podían presentar quejas desde el inicio de la inscripción de cédulas y solo hasta los tres días calendario siguientes al respectivo cierre.

Adicionalmente, ligado a la movilización de votantes, aparece la **compra** y

venta de votos. En algunos casos los ciudadanos denunciaron cómo a través del ofrecimiento de dádivas se consiguió que los habitantes cambiaran su lugar de votación. Así mismo, denunciaron cómo con la entrega de bienes o insumos para satisfacer necesidades básicas se compraban sus votos y los del círculo familiar. Situación parecida se evidenció en instituciones universitarias y empresas privadas.

Finalmente, una vez toma fuerza el debate electoral, que se puede entender desde la formalización de la inscripción de los candidatos, -la cual va del 25 de junio hasta el 25 de julio- comenzó a reportarse posible **intervención en política** por parte de funcionarios públicos, quienes valiéndose de su investidura presionaban a sus empleados o particulares. Para el caso de estos últimos, utilizaban como estrategia los programas sociales del Estado o los de naturaleza municipal o departamental. Una vez cerrado el proceso de inscripción de candidatos, se recibieron hasta el 30 de septiembre 259 casos por posible intervención en política, lo que corresponde al 43% del total de los reportes, que para este asunto ascienden a 596.

- El último periodo comprende los meses de **octubre y noviembre**. Se destaca que en el mes en que se realizaron las elecciones, la ciudadanía reportó el 57% de la información y para el día electoral se recibieron 1.748 reportes. Duran-

te esa jornada se informó de posibles comportamientos anómalos por parte de las autoridades electorales, los cuales iban desde errores en el diligenciamiento de un formulario hasta una posible intervención a favor de determinada campaña.

De igual forma, durante el día de los comicios y en las semanas siguientes, la ciudadanía informó sobre posibles irregularidades en el **conteo de votos y escrutinios**. Sin embargo, cabe anotar que elección tras elección, este asunto continúa siendo de los que menos información se tiene, situación que puede obedecer a factores como: i) desconocimiento de la ciudadanía sobre el procedimiento de escrutinios, ii) falta de claridad frente a lo que se puede constituir o no en un acto susceptible de denuncia, iii) por el hecho de que los escrutinios se desarrollan en espacios a los que no tienen acceso todo los ciudadanos, sino las autoridades, testigos electorales y organizaciones políticas debidamente acreditadas, iv) se percibe que con el preconteo ya están resueltas las elecciones razón por la cual se deja de denunciar, pues no ven posible ni efectiva la intervención de las autoridades.

Finalmente, entre el 25 y el 29 octubre, se recibieron 124 reportes por posibles hechos asociados a la alteración del **orden público**.

1.2. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos

La Misión de Observación Electoral tuvo conocimiento de posibles irregularidades electorales reportadas por la

ciudadanía en 31 de los 32 departamentos del país, siendo Guainía el único territorio del cual no se obtuvo reportes.

Tabla 1. Número de irregularidades electorales por departamento-elecciones de autoridades locales.

No.	Departamento	No. reportes	Porcentaje
1	Antioquia	785	17,14%
2	Valle Del Cauca	377	8,23%
3	Tolima	329	7,18%
4	Cundinamarca	311	6,79%
5	Bogotá	299	6,53%
6	Bolívar	247	5,39%
7	Magdalena	225	4,91%
8	Meta	193	4,21%
9	Nariño	175	3,82%
10	Santander	161	3,51%
11	Boyacá	156	3,41%
12	Norte De Santander	152	3,32%
13	Atlántico	145	3,17%
14	Cesar	143	3,12%
15	Casanare	105	2,29%
16	Risaralda	96	2,10%
17	Córdoba	91	1,99%
18	Cauca	88	1,92%
19	Caldas	83	1,81%
20	Huila	80	1,75%
21	Sucre	75	1,64%
22	Quindío	57	1,24%
23	Chocó	45	0,98%
24	Caquetá	42	0,92%
25	La Guajira	33	0,72%
26	Putumayo	24	0,52%
27	Vichada	16	0,35%
28	Arauca	14	0,31%
29	San Andrés y Providencia	14	0,31%
30	Amazonas	7	0,15%
31	Guaviare	7	0,15%
32	Vaupés	6	0,13%
	Total general	4581	100%

Fuente: MOE-
www.pilasconelvoto.com

De acuerdo a la tabla 1, se destaca que en los siete primeros departamentos, dentro del cual incluimos al Distrito Capital², se concentra el 54% (18.427.995) del total de los reportes recibidos. Particularmente, estos territorios representan el 52% (16.920.396) del censo electoral habilitado para las elecciones de 2015². A su vez, a diferencia de los departamentos de Bolívar y el Magdalena, el resto de las uni-

dades territoriales se encuentran ubicadas en distintas regiones electorales.

Contrario a lo anterior, encontramos que seis de los siete departamentos con menor número de reportes, los cuales sumados no superan las 100 anomalías electorales, se encuentran distribuidos en las regiones de Sur Oriente y el Piedemonte. La significativa diferencia de reportes entre departamentos no debe ser interpretada

² Proyección del censo electoral para las elecciones de 2015, tomado quince días antes del 25 de octubre de 2015.

como ausencia de situaciones irregulares en esos territorios, ya que lo anterior puede responder a múltiples factores, como por ejemplo:

- Problemas con el acceso a medios digitales o de conectividad.
- Desconocimiento de la plataforma *pilasconelvoto*.
- Temor de reportar.
- Cooptación por parte grupos armados ilegales.
- Desconocimiento de lo que es una irregularidad.

- Convivencia y asimilación de la cultura política ilegal.
- Particularidades de los territorios: departamentos con grandes extensiones de selva o por la presencia de comunidades étnicas quienes en algunos casos desconocen hasta de los canales oficiales para denunciar.

De otro lado, al portal web *pilasconelvoto* ingresó información por posibles anomalías electorales de 729 municipios de los 1.123³ que conforman el territorio nacional, lo que corresponde al 65%.

Tabla 2. Municipios con mayor número de irregularidades electorales-elecciones de autoridades locales 2015.

No.	Municipio	Departamento	No. Reportes	Porcentaje
1	Bogotá	N/A	299	6,53%
2	Ibagué	Tolima	152	3,32%
3	Medellín	Antioquia	140	3,06%
4	Cartagena De Indias	Bolívar	104	2,27%
5	Itagüí	Antioquia	92	2,01%
6	Cali	Valle del Cauca	69	1,51%
7	Santa Marta	Magdalena	65	1,42%
8	Villavicencio	Meta	58	1,27%
9	Yopal	Casanare	58	1,27%
10	Barranquilla	Atlántico	54	1,18%
11	Pasto	Nariño	41	0,90%
12	Pereira	Risaralda	38	0,83%
13	Bucaramanga	Santander	34	0,74%
14	Angelópolis	Antioquia	33	0,72%
15	Armenia	Quindío	32	0,70%
16	Cúcuta	Norte de Santander	31	0,68%
17	Palmira	Valle del Cauca	29	0,63%
18	Plato	Magdalena	29	0,63%
19	Bello	Antioquia	28	0,61%
20	Manizales	Caldas	26	0,57%
21	Acacías	Meta	24	0,52%
22	Calima	Valle del Cauca	24	0,52%
23	San Andrés De Tumaco	Nariño	24	0,52%
24	Sincedejo	Sucre	24	0,52%
25	Valledupar	Cesar	24	0,52%

Fuente: MOE-www.pilasconelvoto.com

³ Se incluye el Distrito Capital, el Archipiélago de San Andrés y los corregimientos departamentales

En la tabla 2 se destacan las 25 unidades municipales, con excepción del Distrito Capital, con mayor número de reportes ciudadanos, los cuales representan el 33% (1.532) del total de informes. Si bien estos en su mayoría provienen de las capitales departamentales, también encontramos información de municipios intermedios o pequeños, según el censo poblacional.

En los municipios por departamento en los cuales se reportaron posibles anomalías que afectan el proceso electoral (tabla 3), se destaca que en 18 de los 32 departamentos, más del 70% de los municipios registraron conductas que afectaron el desarrollo transparente de las elecciones. Se debe tener en cuenta casos como el de Cesar y Risaralda, en los cuales en solo un (1) municipio no se obtuvo reporte

Para el caso de la proporción de muni-

Tabla 3. Porcentaje de municipios por departamentos de los que se recibió información de posibles irregularidades electorales.

No.	Departamento	Municipio	Municipios con irregularidades	Porcentaje
1	San Andrés y Providencia	2	2	100%
2	Cesar	25	24	96%
3	Risaralda	14	13	93%
4	Valle	42	38	90%
5	Meta	29	26	90%
6	La Guajira	15	13	87%
7	Bolívar	46	39	85%
8	Córdoba	30	25	83%
9	Magdalena	30	25	83%
10	Quindío	12	10	83%
11	Tolima	47	39	83%
12	Atlántico	23	19	83%
13	Antioquia	125	98	78%
14	Sucre	26	20	77%
15	Putumayo	13	10	77%
16	Vichada	4	3	75%
17	Norte de Santander	40	29	73%
18	Arauca	7	5	71%
19	Nariño	64	45	70%
20	Cauca	42	29	69%
21	Caquetá	16	11	69%
22	Caldas	27	18	67%
23	Cundinamarca	116	76	66%
24	Casanare	19	12	63%

25	Huila	37	22	59%
26	Santander	87	49	56%
27	Guaviare	4	2	50%
28	Choco	31	14	45%
29	Boyacá	123	53	43%
30	Amazonas	11	2	18%
31	Vaupés	6	1	17%
32	Guainía	9	0	0%
33	Total	1.122	772	69%

Fuente: MOE-www.pilasconelvoto.com

Con excepción de Guainía, sobre el cual no se reportaron irregularidades, los departamentos Vaupés y el Amazonas se ubican como los territorios con menor proporción de municipios de los cuales se recibió información. Sin em-

bargo, sobre este último departamento se resalta que las posibles anomalías hacen referencia a los dos únicos municipios, Leticia y Puerto Carreño, los otros nueve (9) son corregimientos departamentales.

1.3. Análisis por tipo de irregularidades

La MOE, al igual que en las últimas elecciones, agrupó los reportes ciudadanos en nueve (9) categorías de irregularidades electorales con el propósito de: i) hacer un adecuado manejo de la información y ii) lograr una mejor comprensión de las anomalías evidenciadas por la ciudadanía, las cuales fueron socializa-

das ante las autoridades e instituciones con competencia en materia electoral, medios de comunicación, agrupaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil. En la siguiente tabla se evidencian, en su orden, las categorías de irregularidades que concentraron el mayor número de reportes ciudadanos⁴.

Tabla 4. Reportes por categoría de irregularidades electorales recibidas entre octubre de 2014 y noviembre de 2015.

No.	Categoría de irregularidades	No. de reportes	Porcentaje
1	Irregularidades en el voto libre	1099	24,0%
2	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	1044	22,8%
3	Irregularidades en la inscripción de cédulas	698	15,2%
4	Irregularidades por parte de las autoridades electorales	617	13,5%
5	Irregularidades en la función pública	596	13,0%
6	Irregularidades en las calidades de los candidatos	177	3,9%
7	Irregularidades en seguridad y orden público	175	3,8%
8	Irregularidades en el conteo de votos / Escrutinios	137	3,0%
9	Irregularidades en la financiación	38	0,8%
	Total irregularidades	4.581	100%

Fuente: MOE-www.pilasconelvoto.com

⁴Es importante aclarar que un reporte ciudadano podía tener mas de una categorización, en estos casos se dió preponderancia a la conducta que a criterio del equipo del Observatorio de Justicia Electoral de la MOE afectaba en mayor medida el certamen electoral.

Descripción de las categorías de irregularidades

Como se señaló anteriormente, cada categoría de irregularidades agrupa una serie de conductas que se pueden enmarcar como *delitos que atentan contra los mecanismos de participación ciudadana*, según la tipificación del código penal; otras como *faltas disciplinarias*, especialmente cuando quien comete la acción u omisión es un servidor público; o como *violación a la normatividad electoral*, por ejemplo cuando se cuestionan aspectos sobre la publicidad extemporánea o encuestas electorales que no cumplen con los requisitos. También, se ubican en estas categorías los acontecimientos que si bien no pueden ser catalogados como delitos o faltas disciplinarias, sí afectan el desarrollo de los comicios, tal es el caso de los problemas con los materiales electorales u obstáculos en el acceso a los puestos de votación.

En los siguientes apartados se realizará una descripción general de las categorías de irregularidades electorales, acompañados de diagramas y tablas que permiten resumir la información más pertinente de cada una. De tal forma, se destacan aspectos como los sujetos y acciones o estrategias empleadas para materializar las anomalías, así como también los principales municipios en los que se evidenciaron estos hechos.

1.3.1. Irregularidades en el voto libre

Figura 1. Actores y conductas en el constreñimiento

Constreñimiento al sufragante

Empresas privadas:

- Gerentes.
- Coordinadores de área y/o jefes de dependencias.
- Representantes legales de compañías.

Sector público

- Alcaldes
- Secretarios de despacho.
- Directivos de entidades públicas.
- Coordinadores y Gerentes de E.S.E.
- Programa de Enlaces de Víctimas.
- Miembros de los distintos organismos de control.
- Servidores públicos y contratistas.

Grupos Armados Ilegales:

- FARC
- Bacrim

Sujetos activos

Conductas

A. Empresas privadas y sector público.

Constreñimiento laboral. Como condición para que continúen con el empleo o puedan ser empleados por las administraciones locales, se les obliga a los servidores públicos, contratistas o empleados de empresas privadas a:

- Asistir a reuniones proselitistas.
- Conseguir votos entre familiares y amigos.
- Fijar propaganda electoral en sus viviendas o vehículos.
- Destinar porcentajes de sus salarios para la financiación de campañas.
- En caso de empresas privadas, se destacan aquellas que tienen vinculación contractual con los municipios, ejemplo: concesiones de ingeniería, o administradores de recaudo de empresas de transporte.

Presiones relacionadas con la entrega o retiro de subsidios, beneficios y programas estatales, especialmente víctimas, adultos mayores.

B. Grupos Armados Ilegales:

- Acuerdos con los actores armados para sabotear las campañas.
- Impedir el acceso de los candidatos contrincantes a zonas rurales.
- Destruir publicidad política y presionar a la ciudadanía sobre la clase de propaganda que puede ser fijada en las viviendas.

y corrupción al sufragante, elecciones 2015.

Irregularidades en el voto libre. 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.

Corrupción al sufragante – compra y venta de votos

- Alcaldes
- Secretarios de Gobierno.
- Coordinadores de SISBEN
- Miembros campañas políticas.
- Concejales.
- Secretarías de salud.
- BACRIM
- Representantes Legales Centros de Desarrollo Infantil (CDI)
- Familiares de candidatos

Sujetos activos

Conductas

A. Entrega de dinero.

B. Entregas de bienes en especie

- En reuniones convocadas por los candidatos para exponer sus programas de campaña, se realizaron rifas o se entregaron regalos, como electrodomésticos, muebles, entre otros, para “asegurar” el voto.
- Entrega de regalos atendiendo fechas especiales del calendario, ejemplo: día de las madres, inicio de clases, día de la mujer.

C. Beneficios y acceso a programas de la administración.

- Candidatos entregaron certificaciones con los que supuestamente se garantizaba la atención o cupo prioritario para ser beneficiarios de programas estatales.
- Campañas con programas de Estado, o programas de asistencia local.

D. Contratación Estatal

Candidatos a los distintos cargos, prometían la celebración de contratos estatales bajo la condición de otorgar el voto a favor de un determinado candidato.

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com

Es importante tener en cuenta que la descripción de las categorías de irregularidades es el resultado de la sistematización y análisis de lo reportado por los ciudadanos. La Misión de Observación Electoral, en aras de salvaguardar el derecho al buen nombre de los ciudadanos sobre los que pueden existir señalamientos y fiel a su compromiso de preservar la seguridad de los que acuden a nuestra organización para reportar anomalías, se abstiene de mencionar nombres o realizar señalamientos con la esperanza de que las autoridades judiciales, administrativas, electorales o fiscales, determinen la veracidad de la información, inicien las investigaciones e impongan las sanciones a las que haya lugar.

Tabla 5. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en el voto libre.

No.	Municipio	Departamento	No. de reportes
1	Bogotá	Bogotá	68
2	Cartagena De Indias	Bolívar	37
3	Medellín	Antioquía	35
4	Cali	Valle Del Cauca	27
5	Villavicencio	Meta	19
6	Ibagué	Tolima	18
7	Barranquilla	Atlántico	16
8	Palmira	Valle Del Cauca	15
9	Itagüí	Antioquía	14
10	Armenia	Quindío	13

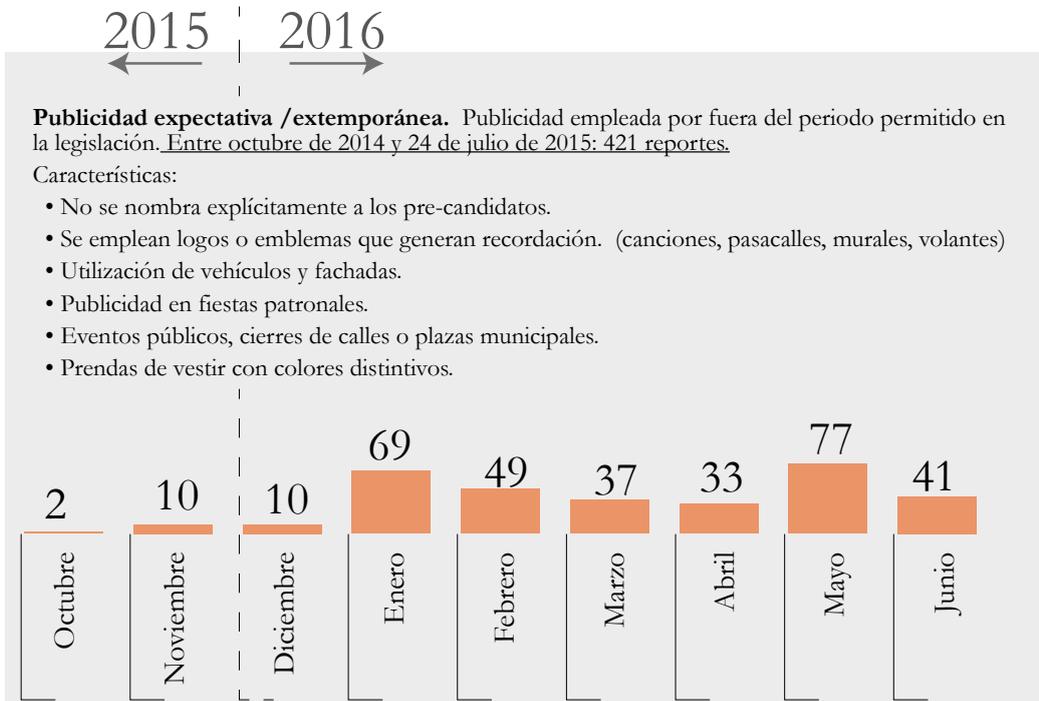
Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com**1.3.2. Irregularidades en publicidad y medios de comunicación****Figura 2.** Características de las irregularidades relacionadas con la publicidad de expectativa/

TABLA 6. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en publicidad y medios de comunicación.

No.	Municipio	Departamento	No. de reportes
1	Ibagué	Tolima	106
2	Bogotá	Bogotá	94
3	Itagüí	Antioquia	62
4	Medellín	Antioquia	43
5	Yopal	Casanare	41
6	Cartagena de Indias	Bolívar	22
7	Calima	Valle Del Cauca	19
8	Santa Marta	Magdalena	18
9	Villavicencio	Meta	18
10	Cali	Valle Del Cauca	16

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com

extemporánea, exceso de publicidad y publicidad el día de las elecciones -elecciones 2015.

Exceso de publicidad.

Se evidencia dentro del periodo legalmente establecido, la ciudadanía informa violación a los topes sobre publicidad fijados por el C.N.E. Entre el 25 de julio y el 24 de octubre de 2015: 237 reportes.

451

Publicidad electoral el día de las elecciones.

La legislación prohíbe el uso de publicidad con fines electorales durante el desarrollo de los comicios. Esta prohibición es desarrollada en el Decreto de Orden Publico que expide el Ministerio del Interior. Durante la jornada electoral se recibieron 386 reportes.

Características:

- Presencia de pregoneros.
- Entrega de publicidad que simulaba ser ayuda memoria.
- Puntos de información cercanos a los puestos de votación.
- Marchas o caminatas de apoyo a candidatos.
- Utilización de distintivos tales como: gorras, manillas, camisetas.
- Empaques de alimentos o bebidas con publicidad.
- Guías electorales de las organizaciones políticas.

119

Julio

95

Agosto

51

Septiembre

Octubre

Características:

- Uso de redes sociales.
- Exceso en las vallas publicitarias, murales, pasacalles, volantes, afiches.
- Publicidad en medios de comunicación escrita.
- Utilización de escenarios deportivos.
- Pautas publicitarias en canales comunitarios.
- Publicidad en los recibos de servicios públicos.

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com

1.3.3. Irregularidades en la inscripción de cédulas

Figura 3. Estrategia empleada para el cambio de residencia- irregularidades en la inscripción de cédulas- elecciones 2015.

1

Sujetos activos



2

Identificación de los ciudadanos a movilizar

2.1. En primer lugar se ubican los ciudadanos que pertenecen a grupos de población vulnerable.

- Adultos mayores, quienes no saben leer o escribir.

- Desplazados o víctimas, en estos casos es más fácil alegar el cambio de residencia por la condición de vulnerabilidad.
- Comunidades indígenas.

2.2. Empleados de empresas privadas. Es más común para el cambio de residencia entre localidades.

2.3. Empleados del sector público:

- E.S.E.
- Secretarías de despacho.
- Alcaldías y gobernaciones.
- Campesinos o jornaleros, a quienes se les contrató por días en municipios diferentes a su lugar de residencia con el compromiso de inscribir su cédula.

3

Identificación de las necesidades o medios para lograr el cambio de residencia.

- Presiones: laborales o violencia.
- Amenaza de retiro de programas sociales.
- Ofrecimiento de dinero.
- Ofrecimiento de bienes o acceso a servicios básicos del Estado o programas sociales.

4

Coordinación para la movilización de ciudadanos.

- Registro y control de los ciudadanos.
- Realización de pequeñas reuniones, coordinadas por los líderes locales.
- En algunos casos entregan bonos con los que se garantiza la entrega de dineros o bienes materiales posterior al cambio de residencia y se hacen efectivos luego de votar.

Medios para la movilización

- Buses de transporte intermunicipal.
- Motos.
- Lanchas o chalupas.

Otras características:

A. Movilización territorial:

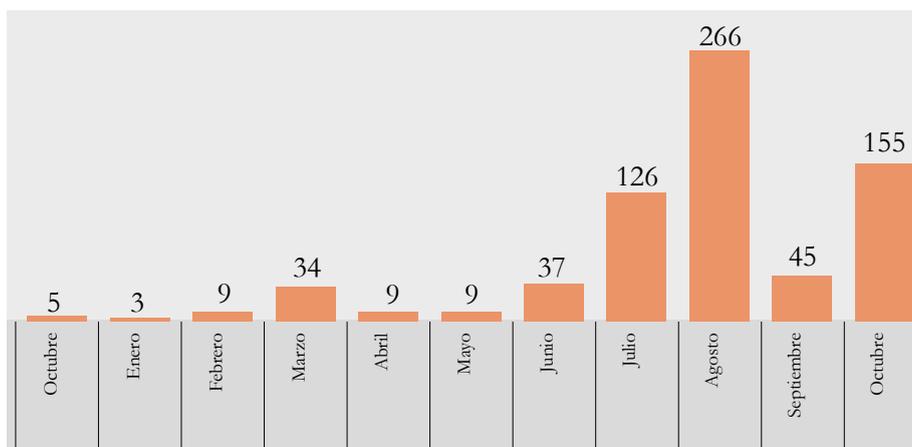
La más común es el cambio de residencia de un municipio a otro. Sin embargo también se registró trashumancia:

- Entre veredas limítrofes que pertenecen a diferentes municipios e incluso departamentos.
- Zonas fronterizas, en municipios de departamentos como la Guajira, Norte de Santander y Nariño.
- Entre localidades.
- Entre resguardos indígenas.

B. Cambios en el SISBEN. Una de las principales bases de datos que utilizan las autoridades para determinar la residencia de los ciudadanos es la del SISBEN, toda vez que en ella se refleja el lugar en donde la población accede a los programas sociales del Estado. Sin embargo para las elecciones de 2015, la estrategia que emplearon las estructuras encargadas de “trastear votos” consistió cambiar la información del municipio que aparecen el SISBEN por aquel en el cual inscribieron su cédula.

C. Colaboración por parte de funcionarios de las Registradurías municipales. En algunos casos la inscripción se realizaba puerta a puerta o los funcionarios llegaban a los lugares en los cuales retenían a los ciudadanos que venían de otros municipios.

D. Anulación de la inscripción irregular cédulas. El C.N.E. realizó un trabajo de depuración del censo electoral y lo que conllevó a la anulación de cédulas que se habían inscrito irregularmente. Esta situación generó alertas en las comunidades, no solo por el alto número de cédulas excluidas, sino porque a quienes le excluyeron la cédulas, se vieron obligados a acreditar su residencia, mediante la entrega de información contraria a la verdad o con la ayuda de autoridades locales, ejemplo: funcionarios de las personarías, alcaldías, inspectores de policía.

Grafica 3. Reportes por irregularidades en la inscripción de cédulas recibidos entre octubre de 2014 – octubre 2015.Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com**TABLA 7.** Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la inscripción de cédulas.

No.	Municipio	Departamento	No. de reportes
1	Angelópolis	Antioquia	31
2	Bogotá	Bogotá	22
3	Puerto Santander	Norte. De Santander	18
4	Tenjo	Cundinamarca	13
5	Vergara	Cundinamarca	12
6	Dolores	Tolima	9
7	Medellín	Antioquia	8
8	Cali	Valle Del Cauca	7
9	Firavitoba	Boyacá	7
10	Girardot	Cundinamarca	7
11	La Apartada	Córdoba	7
12	Nueva Granada	Magdalena	7

Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com

1.3.4. Irregularidades en la función pública

Figura 4. Sujetos y conductas en la intervención en política – elecciones 2015

Esta categoría hace referencia a las conductas o intervención realizada por los servidores públicos, con el propósito de favorecer a un determinado candidato o campaña.

Utilización del cargo para participar en actos proselitistas.

Alcaldes y secretarios de despacho.

- Asisten a reuniones de carácter proselitistas, los cuales en algunos casos se desarrollan en bienes que son de la administración municipal o departamental.
- Realizan inauguraciones con la presencia de candidatos o demuestran su apoyo a través de las redes sociales.
- Utilización indebida de programas sociales (adulto mayor, comedor, ayudas educativas, subsidios de vivienda) como mecanismo para constreñir o corromper la población beneficiaria.

Participación de gestoras sociales (Primeras damas). Si bien es cierto, la figura de gestora social no se encuentra reglamentada y por ende no se puede considerar como servidora pública y en este sentido no sería un sujeto disciplinable; es importante destacar su rol en el desarrollo de programas sociales o acciones benefactoras, las cuales son utilizadas como estrategia para apoyar a un determinado candidato.

Personal administrativo de centros universitarios y colegios públicos. Esta conducta se materializa al destinar espacios (aulas, auditorios) para la realización de actos proselitistas.

Funcionarios de la Registraduría.

Las principales preocupaciones de la ciudadanía con relación a los funcionarios de la Registraduría, radican en los vínculos que estos pueden tener con familiares o miembros de círculos cercanos que aspiran a algún cargo de elección popular, situación que genera un manto de duda sobre la imparcialidad en las actuaciones de estas autoridades.

Se destaca el alto número de solicitudes de traslado de registradores municipales por las circunstancias anteriormente señaladas, sin embargo en muchos casos los ciudadanos consideran que los problemas de alteración de resultados no se subsanan con remover provisionalmente a los registradores, toda vez que el mayor problema de corrupción se presenta con los servidores que trabajan en dichas autoridades, quienes son las encargados de manejar aspectos administrativos y logísticos.

Presiones para que empleados respalden determinada campaña política.

Empresas Sociales del Estado E.S.E., empresas de servicios públicos (agua, alcantarillado, alumbrado público, aseo), corporaciones autónomas regionales.

En estos escenarios los funcionarios públicos buscan que sus empleados participen a favor de una determinada campaña.

En algunos casos se les obliga (i) asistir a reuniones políticas utilizando indumentarias propias de la campaña; (ii) repartir publicidad; (iii) conseguir votos ya sea con sus familiares, amigos cercanos o vecinos de su barrio o localidad.

Se destacan otro tipo de acciones, como por ejemplo: adecuar los horarios de los funcionarios para que estos dediquen cierto tiempo a las campañas de los candidatos de la administración.

Todas estas conductas están condicionadas a la renovación de los contratos laborales.

Participación de contratistas. Una de las modalidades de intervención en política que más se utilizan durante los procesos electorales, es la utilización de la mano de obra vinculada mediante contratos de prestación de servicios, debido a la naturaleza de su contrato el cual no los convierte en servidores públicos y en este sentido no son sujetos sancionables, ya sea en materia disciplinaria o penal.

En algunos casos, la ciudadanía reportaron que las personas vinculadas por OPS no cumplen con el objeto de su contrato con la administración municipal o departamental, sino que trabajan directamente para las campañas de los candidatos.

Personal administrativo y académico de instituciones de educación superior y establecimientos educativos.

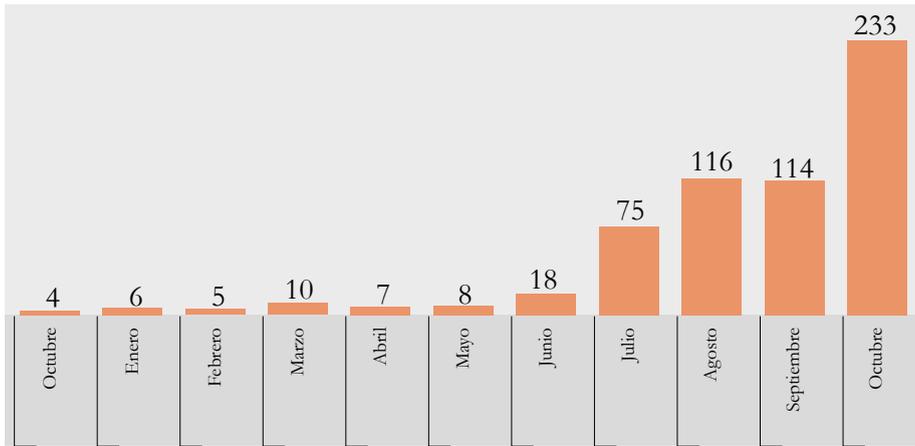
Se obliga a los empleados y directivos a participar en todas las actividades de campaña e incluso se les obliga a adherir a más ciudadanos y a realizar aportes económicos.

Para el caso de escuelas públicas, utilizan figuras como reunión de padres de familia o escuelas de padres. En otros casos son los docentes los que generan cierta presión sobre los estudiantes.

SUJETOS ACTIVOS

- Alcaldes municipales.
- Secretarios de despacho.
- Gerentes de Empresas Sociales del Estado E.S.E.
- Funcionarios de empresas de servicios públicos y corporaciones autónomas regionales.
- Personal administrativo y académico de instituciones de educación superior y establecimientos educativos.
- Funcionarios de Registradurías.

Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com

Grafica 4. Reportes por irregularidades en la función pública recibidos entre octubre de 2014 – octubre 2015.Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com**Tabla 8.** Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la función pública.

No.	Municipio	Departamento	No. de reportes
1	Bogotá	Bogotá	16
2	Santa Ana	Magdalena	12
3	Itagüí	Antioquia	10
4	Armenia	Quindío	8
5	Guadalajara De Buga	Valle Del Cauca	8
6	Heliconia	Antioquia	8
7	Ibagué	Tolima	8
8	La Celia	Risaralda	8
9	Pasto	Nariño	8
10	Pereira	Risaralda	8

Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com

1.3.5. Irregularidades por parte de las autoridades electorales

En esta categoría se identifican los actos contrarios a la legislación realizados por las autoridades que desempeñan alguna función electoral de manera permanente (registradores departamentales o municipales, miembros del Consejo Nacional Electoral, entre otros) o

durante el día de las elecciones o los escrutinios (jurados de votación, delegados de puestos de votación, integrantes de las Comisiones Escrutadoras, etc.). Dichos actos se pueden agrupar en dos grupos:

- **Intervención a favor de una campaña electoral**

La ciudadanía reportó posible intervención de las autoridades electorales a favor de una campaña electoral. Durante la etapa pre electoral estos señalamientos iban dirigidos a los registradores municipales o funcionarios de dichas autoridades, quienes no podían ser garantes del proceso electoral, o independientes en la toma de sus decisiones, por tener algún vínculo familiar, hacer parte del círculo de amigos o en algún momento haber desempeñado alguna actividad laboral con los candidatos.

Durante el día de las elecciones, los reportes hacían referencia a los delegados por la Registraduría en los puestos de votación y a testigos electorales, aunque estos últimos no son propiamente autoridades electorales, quienes presuntamente guiaban o incidían directamente en la votación.

- **Incumplimiento de procedimientos electorales**

Sobre el particular, los ciudadanos alertaron situaciones como por ejemplo que los jurados de votación no

cumplían con los “rituales” en las mesas de votación, ya fuera al momento de darle apertura a la jornada, al entregar los tarjetones o al cierre y pre conteo de los votos. Sobre este último punto, se cuestionó el manejo que se le daba a los votos nulos y tarjetones no marcados.

Otra situación evidenciada durante la jornada electoral, tuvo que ver con el ingreso a los puestos de votación. Según lo reportado, se generaron largas filas, porque el ingreso de los votantes no inició a la hora establecida, ya fuera porque algunas mesas no contaban con el mínimo de los jurados, no había llegado todo el material electoral o por circunstancias climáticas se había tenido que cambiar la ubicación de algunas mesas. Adicionalmente, otros factores que influyeron fueron problemas con la identificación biométrica.

Finalmente, durante la jornada electoral, pero en especial horas después del cierre del proceso, llegaron reportes referentes a material electoral abandonado, tales como: bolsas con tarjetones, cartillas de los jurados de votación y formularios E-14.

Tabla 9. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades frente a las autoridades electorales.

No.	Municipio	Departamento	No. de reportes
1	Bogotá	Bogotá	74
2	Medellín	Antioquia	39
3	Cartagena De Indias	Bolívar	30
4	Santa Marta	Magdalena	23
5	Barranquilla	Atlántico	20
6	Ibagué	Tolima	11
7	Buenaventura	Valle Del Cauca	9
8	Bello	Antioquia	8
9	Cali	Valle Del Cauca	8
10	Bucaramanga	Santander	7

Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com

1.3.6. Irregularidades en las calidades de los candidatos

Los reportes que se agrupan en esta categoría, hacen referencia a ciudadanos que no cumplieron con los requisitos legales para postularse a algún cargo de elección popular. Especialmente llegó información de candidatos que presuntamente estarían incurriendo en **doble militancia**, es decir estarían militando simultáneamente en partidos o movimientos políticos distintos. En ese mismo sentido, se señaló que los candidatos hicieron coaliciones sin contar con la autorización de los directorios políticos departamentales y sin hacer manifestación expresa al momento de inscribirse ante la Registraduría.

Dentro de esta categoría también se allegó información sobre candidatos que estarían inhabilitados por haber desempeñado cargos públicos o haber celebrado contratos con las administraciones locales, dentro de los doce meses anteriores a las elecciones, desconociendo lo señalado en la ley, o por haber

sido condenados penalmente. De otro lado, la ciudadanía alertó sobre los posibles vínculos entre candidatos y grupos armados ilegales.

A su vez, se indicó que algunos candidatos habían sido avalados, pese a tener investigaciones penales, disciplinarias y fiscales. Esta situación, que de entrada no impide la inscripción de los candidatos, sí debió ser tenida en cuenta por las organizaciones políticas, quienes debieron actuar con mayor responsabilidad al momento de otorgar el apoyo.

Finalmente, según la información ciudadana, como se observa en la tabla 10, los candidatos a la alcaldía, con el 70%, son los que en mayor proporción incumplieron con los requisitos establecidos en la ley y en la constitución, seguidos de los candidatos al Concejo y Asamblea, con el 22% y 3%, respectivamente.

Tabla 10. Cargos de elección popular con reportes por irregularidades en las calidades de los candidatos.

Cargo de elección popular	No. Reportes	%
Alcaldía	124	70%
Concejo	39	22%
Asamblea	6	3%
JAL	5	3%
Gobernación	3	2%
Total	177	100%

Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com

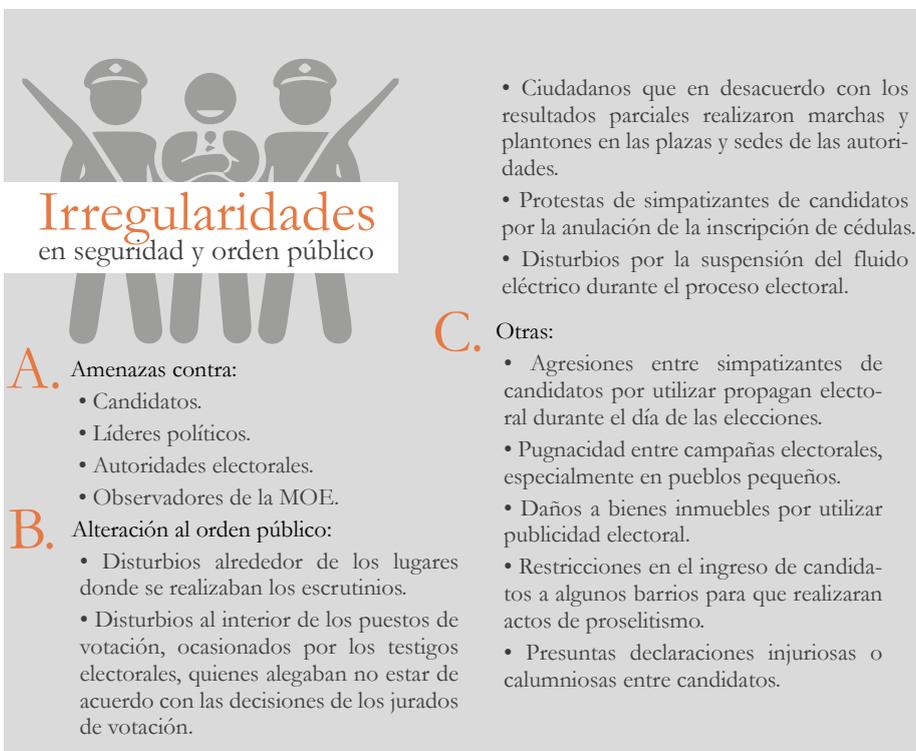
Tabla 11. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en las calidades de los candidatos.

No.	Municipio	Departamento	No. Reportes
1	Chivor	Boyacá	7
2	Andes	Antioquia	4
3	Cali	Valle del Cauca	4
4	La Unión	Valle del Cauca	4
5	Orocue	Casanare	4
6	Sogamoso	Boyacá	4
7	Villavicencio	Meta	4
8	Yopal	Casanare	4

Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com

1.3.7. Irregularidades en seguridad y orden público

Figura 5. Características de los reportes por irregularidades en la seguridad y orden público, elecciones 2015.



Cálculos MOE

Tabla 12. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la seguridad y orden público.

No.	Municipio	Departamentos	No. Reportes
1	Plato	Magdalena	21
2	Zipaquirá	Cundinamarca	4
3	Argelia	Cauca	4
4	Medellín	Antioquia	4
5	Lejanías	Meta	8
6	Bogotá	N/A	5
7	Barranquilla	Atlantico	4
8	Mapiripán	Meta	4

Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com

1.3.8. Irregularidades en el conteo de votos/escrutinios

Figura 6. Características de los reportes por irregularidades en el conteo de votos/ escrutinios.

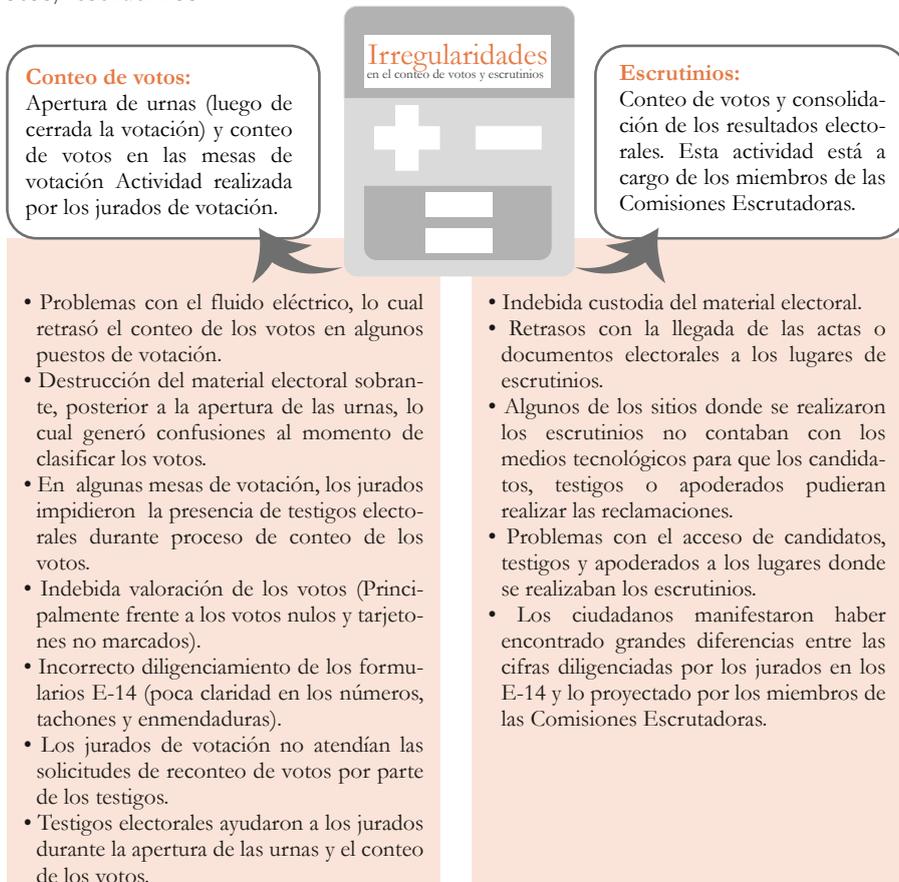


Tabla 13. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en el conteo de votos/escrutinios.

No.	Municipio	Departamento	No. De reportes
1	Bogotá	N/A	17
2	Zipaquirá	Cundinamarca	9
3	Santa Marta	Magdalena	6
4	Cartagena	Bolívar	5
5	Cali	Valle del Cauca	4
6	Medellín	Antioquia	4
7	Candelaria	Valle del Cauca	3
8	Fundación	Magdalena	3
9	Tumaco	Nariño	3
10	Tuluá	Valle del Cauca	3
11	Villa Rica	Cauca	3

Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com

1.3.9. Irregularidades en la financiación

En ésta categoría se hace referencia a los excesos en la financiación de las campañas electorales, los cuales pueden incurrir en posibles violaciones de los topes establecidos por el Consejo Nacional Electoral. Sobre el particular, la ciudadanía reportó, en gran medida, excesos en los actos públicos durante la apertura o cierre de campaña, en los cuales hacían presencia artistas nacionales o locales, se entregaban electrodomésticos, comida y bebidas alcohólicas, o mediante fiestas para celebrar fechas especiales, como por ejemplo el día de las madres.

Otra de las situaciones evidenciadas por la ciudadanía, sobre las cuales se pueden generar dudas con relación al monto de los recursos destinados por los candidatos, fueron los llamados “bonos” que, en algunos casos, se hacían efectivo en los supermercados de los municipios ya fuera para acceder a alimentos o reclamar útiles escolares.

En otros municipios, los bonos entregados por las campañas electorales ser-

vían para obtener descuentos en servicios de salud o poder obtener canecas de agua gratis.

Finalmente, en otras regiones del país, la ciudadanía indicó que algunos candidatos estaban recibiendo recursos por parte de las administraciones locales, o que se estaban financiando por medio de actividades ligadas al narcotráfico

Tabla 14. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la financiación.

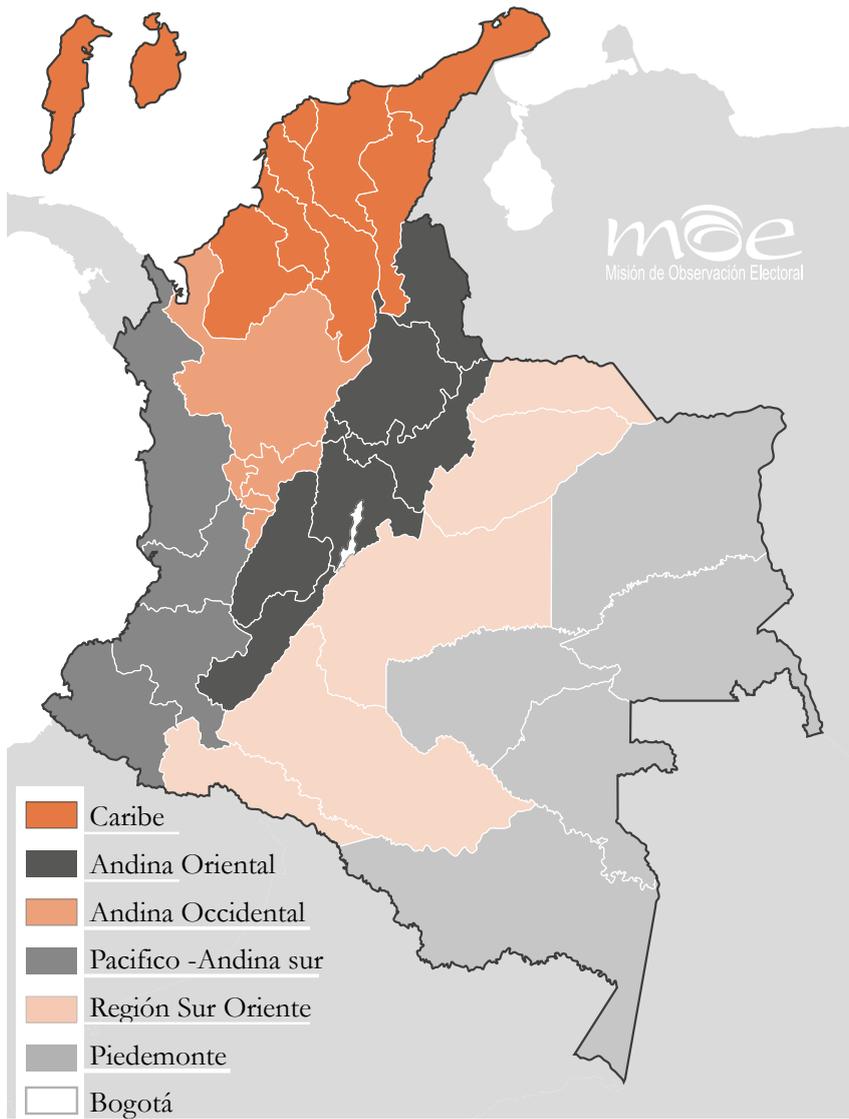
No.	Municipio	Departamento	No. De Reportes
1	Orocue	Casanare	4
2	Bogotá	N/A	2
3	Buenos Aires	Cauca	2
4	Cartagena	Bolívar	2
5	Pereira	Risaralda	2
6	San Alberto	Cesar	2
7	Mariquita	Tolima	2

Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com



II. Análisis de las Irregularidades Electoral Por Regiones Electorales

III. Análisis de las Irregularidades Electorales Por Regiones Electorales



En el presente capítulo se realizará una descripción de la información sobre irregularidades electorales recibidas por la MOE, analizándola regionalmente de manera que se puedan entender las características del proceso electoral a nivel territorial con sus respectivas dinámicas ilegales que le afectan. De esta manera el análisis se realizará en relación a seis regiones electorales (diferentes a las regiones naturales) las cuales guardan cierta relación en cuanto a la proporción del censo electoral.

En el desarrollo de cada una de las regiones se destacará lo siguiente:

- i) Descripción general del contexto electoral, para lo cual se tendrán en cuenta los riesgos por factores indicativos de fraude electoral, violencia y trashumancia electoral elaborados por el equipo técnico de los Mapas y Factores de Riesgo Electoral para las elecciones de 2015, lo que permitirá contrastar los análisis generados en dicho estudio con las irregularidades electorales reportadas por la ciudadanía, a su vez se describirán algunas de las características de cada región las cuales pueden tener cierta relación con el proceso electoral.
- ii) Análisis por categoría de irregularidades electorales, en ella se describen los mecanismos o estrategias empleadas en cada uno de los territorios para materializar la afectación al proceso

electoral. Es importante señalar que cada categoría de irregularidades tiene a su vez una sub clasificación o subcategoría que atiende criterios: delitos contra los mecanismo de participación ciudadana, faltas disciplinarias, irregularidades que violan la normatividad electoral y conductas que afectan la calidad de las elecciones.

Finalmente se analiza el comportamiento territorial de las irregularidades electorales haciendo énfasis en los departamentos y municipios en los cuales se obtuvo mayor número de reportes.

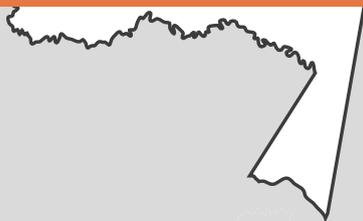
Tabla 15. Número de reportes de irregularidades electorales por región electoral y distribución de censo electoral – elecciones 2015.

Región Electoral	Número de Reportes	Porcentaje	Censo Electoral 2015
Caribe	973	21%	7.303.352
Andina Oriental	1.189	26%	7.224.004
Andina Occidental	1.021	22%	6.450.465
Pacífico - Andina Sur	685	15%	5.650.114
Sur Oriente – Piedemonte	414	9%	1.768.888
Bogotá	299	7%	5.423.376
Total	4.581	100%	33.820.199

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com y DANE



2.1. Región Electoral: Andina Oriental.



En la región electoral andina oriental, se encuentran los departamentos de Tolima, Cundinamarca, Santander, Boyacá, Norte de Santander y Huila. La

cantidad total de reportes suma 1.189 casos y el mayor número se concentra en el departamento de Tolima como lo indica la siguiente tabla.

Tabla 16. Número de reportes por posibles irregularidades electorales y censo electoral de los departamentos que conforman la región electoral – Andina Oriental.

No.	Departamentos	No. De Reportes	Porcentaje	Censo Electoral 2015	Porcentaje
1	Tolima	329	28%	1.038.551	14%
2	Cundinamarca	311	26%	1.749.298	24%
3	Santander	161	14%	1.621.445	22%
4	Boyacá	156	13%	924.613	13%
5	Norte de Santander	152	13%	1.105.909	15%
6	Huila	80	7%	784.188	11%
	Total	1.189	100%	7.224.004	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

2.1.1. Contexto electoral

Esta región se encuentra habitada por un total de 9.936.363 personas, de las cuales 7.224.004 habitantes constituyen el 73% de ciudadanos habilitados para votar, quienes a su vez representan el 21% del censo electoral nacional según las proyecciones del DANE para el 2015.

De la región andina oriental para el período de elección de autoridades locales del año 2015, puede señalarse que no fue ajeno a la presencia de varios factores de riesgo que pudieron afectar la transparencia y normalidad del proceso electoral.

Al respecto, los riesgos por factores indicativos de trashumancia, la presencia y acciones unilaterales por parte de bandas del crimen organizado y las guerrillas, sumados a diversos hechos constitutivos de fraude electoral, según lo informado por la MOE en los mapas y factores de riesgo electoral, fueron los problemas sobre los cuales versaron las alertas emitidas a las autoridades electorales nacionales y locales en relación con la región.

En primera instancia, respecto a las vulnerabilidades socioeconómicas de la región, el período electoral del 2015 señaló que a pesar de que los departamentos de la Región Andina Oriental se encuentran cercanos a grandes centros urbanos en donde se concentra buena parte de la riqueza del país, y funciona el nivel central de cada una de las entidades estatales, los riesgos por cuenta de esta variable, fueron particularmente altos en casi todos los municipios de los departamentos que conforman esta región, los cuales se ubicaron en cada una de las categorías de riesgo (medio, alto y extremo), demostrando así que las elecciones probablemente se vieron afectadas por factores de corrupción provenientes de actores políticos.

Por su parte, la acción unilateral ejecutada por el ELN en 16 municipios de Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Tolima; las FARC – EP en 11 municipios de Huila, Cundinamarca, Norte de Santander y Tolima, sumado a las actuaciones

de los grupos pertenecientes al Crimen Organizado en 5 municipios de Santander y Norte de Santander estos grupos, indicaron el riesgo electoral para estas poblaciones, dada la facilidad de estas organizaciones para infiltrarse en las instituciones estatales y así incrementar su poderío económico y territorial a nivel local. Finalmente, la MOE alertó en los mapas y factores de riesgo electoral, que 58

municipios (20 de Boyacá, 15 de Cundinamarca, 10 de Santander, 9 de Norte de Santander y 4 de Tolima) de esta región de análisis, se encontraban en riesgo extremo por coincidencia de factores de riesgo asociados a fraude en la inscripción de cédulas. Estos municipios representaron el 42% de los municipios señalados por la MOE en riesgo extremo en relación con estos factores.

2.1.2. Análisis por categoría de irregularidades electorales

En la región Andina Oriental, las irregularidades contra el voto libre fueron las que recibieron mayor número de reportes con 286 y la que menos reportes recibió fue irregularidades en la financiación con solo 8 reportes. En la

tabla 17 se observa el comportamiento de todas las irregularidades presentadas por la ciudadanía de la región Andina Oriental a través del portal *pilasconelvoto.com*.

Tabla 17. Reportes por categoría de irregularidades electorales – Región Andina Oriental.

Nº	Categoría Irregularidad	Nº de Reportes	Porcentaje
1	Irregularidades en el voto libre	286	24%
2	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	274	23%
3	Irregularidades en la inscripción de cédulas	225	19%
4	Irregularidades en la función pública	177	15%
5	Irregularidades por parte de las autoridades electorales	105	9%
6	Irregularidades en las calidades de los candidatos	58	5%
7	Irregularidades en el conteo de votos / Escrutinios	29	2%
8	Irregularidades en seguridad y orden público	23	2%
9	Irregularidades en la financiación	8	1%
	Total	1185	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

A continuación se describirán las irregularidades reportadas por la ciudadanía en la región Andina Oriental de acuerdo a las categorías señaladas anteriormente en la tabla 17, y las subcategorías de irregularidades que contienen.

2.1.2.1. Irregularidades en el voto libre

Las irregularidades en el voto libre se refieren a todo tipo de conductas que intenten modificar la voluntad del elector, limitando así la libertad que tiene el ciudadano de ejercer el derecho al voto sin ningún tipo de presión o engaño.

Las principales violaciones a la normatividad electoral se presentaron de la siguiente forma: i) delitos contra los mecanismos de participación democrática: corrupción de sufragante y constreñimiento al sufragante, ii) la violación al régimen disciplinario establecido para los servidores públicos en nuestro país, esto es utilizar el empleo para

presionar a particulares o subalternos para respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista; y iii) la afectación a la calidad de las elecciones conocida como acompañantes ilegales el día electoral y obstáculos al sufragio, fenómenos que serán explicados en los siguiente párrafos.

Tabla 18. Subcategoría de irregularidades reportadas frente al voto libre⁵- Región Andina Oriental.

No.	Sub Categoría	No. Reportes	Porcentaje
1	Corrupción de sufragante	196	58%
2	Constreñimiento al sufragante	57	17%
3	Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista	42	13%
4	Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas	17	5%
5	Acompañantes ilegales	15	4%
6	Obstáculos para ejercer el derecho al sufragio	9	3%
	Total	336	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Las irregularidades contra el voto libre se encuentran relacionadas con la categoría de irregularidades en la función pública, la cual está referida a las acciones que realizan los funcionarios públicos para beneficiar a campañas políticas

en el certamen electoral. Esta categoría fue la cuarta más reportada por la ciudadanía de esta región. En la tabla 19 se pueden observar las subcategorías más reportadas en las irregularidades en la función pública.

Tabla 19. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la función pública - Región Andina Oriental.

No.	Sub Categoría	No. Reportes	Porcentaje
1	Intervención en política	161	44%
2	Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas	136	38%
3	Constreñimiento al sufragante	24	7%
4	Corrupción al Sufragante	22	6%
5	Incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de funciones	19	5%
	Total	362	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

⁵Un reporte ciudadano puede contener una o más subcategorías.

Los reportes de irregularidades frente a la función pública, a pesar de pertenecer a categorías diferentes, se encuentran relacionados puesto que se refieren a un acto que limita la libertad del votante para escoger, por lo que se estudiarán de manera conjunta. De tal forma, este análisis se centrará en la etapa pre electoral y electoral del proceso.

Compra de votos (corrupción de sufragante)

Los reportes sobre este tipo de irregularidad están principalmente enfocados en la compra de votos a través de líderes comunitarios, con dineros provenientes de las campañas. Cabe destacar que la compra de votos no es un comportamiento dado al azar, este responde a una cadena de hechos que inicia varios meses antes de las elecciones, como a continuación se describe:

- La compra de votos tiene lugar meses antes del día electoral e inicia con la negociación entre las campañas y los líderes políticos de determinado barrio o municipio. En esta negociación se pacta el valor de los votos que el líder asegura controlar, más una comisión por el trabajo que realizará durante los siguientes meses, para garantizar que efectivamente las personas voten por el candidato con el que se negoció.
- Para obtener mayor control de los votos este líder zonifica en un número reducido⁶ de puestos de votación aquellos votantes a los que “controla”.
- El día electoral estos líderes se encar-

gan de la logística de transporte para llevar a los votantes a los sitios donde se zonificaron y, a través de un mecanismo de confianza pactado entre las partes, culminan la transacción comprobando que el votante lo hiciera por aquel que “compró” su voto recibiendo a cambio dinero, mercados, elementos de construcción o cualquier otro elemento que haya sido pactado entre el líder y el votante.

Compra de votos por parte de servidores públicos

- Utilización de programas agrícolas para presionar a los beneficiarios a votar por determinados candidatos.
- Convocatoria de reuniones por parte de funcionarios públicos a personas de la tercera edad con el objetivo de condicionarlos a votar por determinados candidatos a cambio de inscribirlos al programa de ayudas estatales. Beneficio al que podrían acceder una vez demuestren haber votado por los candidatos al que apoya dicho funcionario.
- Entrega de dinero a través de la figura de subsidios⁷, electrodomésticos menores y enseres de hogar a habitantes de barrios pobres y corregimientos por parte de alcaldes, secretarios y funcionarios a cambio de votar por el candidato de la administración.
- Ofrecimiento de cupos para el año lectivo 2016 en instituciones educativas para garantizar la votación por determinados candidatos.

⁶No más de 3 puestos, normalmente en sitios alejados a la vivienda de los votantes. En buena medida esto explica también el fenómeno de transhumancia, en aquellos casos donde los líderes negocian con campañas fuera de su municipio.

⁷Se identificaron principalmente subsidios para el mejoramiento de vivienda.

- Uso de las contrataciones para desviar recursos a las campañas, incluso contratando personal foráneo para participar activamente en ciertas campañas.

Presiones, engaños y amenazas para obtener votos (constreñimiento al sufragante)

- Presiones en establecimientos educativos a profesores, empleados y padres de familia para favorecer determinadas campañas.
- Presiones de programas sociales estatales a los contratistas con el fin de apoyar a ciertos candidatos, con la amenaza de retirarles o no renovarles el contrato en caso de no acompañar a la candidatura.
- En algunos municipios de esta región se encontró un patrón de comportamiento por parte de algunos funcionarios en ejercicio; estos engañaban a las personas de la tercera edad, afirmando que si no eran reelectos, o no ganaba el candidato a quienes ellos apoyaban, iban a perder los beneficios estatales que recibían.
- Emisión de panfletos señalando que algunos candidatos estaban inhabilitados o que habían salido de la contienda electoral para evitar que votaran por ellos. De igual manera, expidieron panfletos manifestando que si marcaban los tarjetones por determinados candidatos el voto sería calificado como nulo.
- Amenazas por parte de funcionarios públicos a ciudadanos que denunciaban una presunta participación en política.
- Suspensión del servicio de transporte escolar de las veredas a la cabecera municipal, presuntamente a modo de retaliación por el apoyo mayoritario de los habitantes de estos lugares a candidatos que estaban siendo apoyados por las administraciones municipales.

De los 450 municipios de la región Andina Oriental, en 135 de ellos se presentaron reportes de irregularidades referidas al voto libre. En la siguiente tabla se pueden ver los 15 municipios donde más irregularidades contra el voto libre se generaron.

Tabla 20. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en el voto libre - Región Andina Oriental.

Nº	Municipio	Departamento	Nº de reportes
1	Ibagué	Tolima	18
2	Cúcuta	Norte de Santander	13
3	Bucaramanga	Santander	12
4	Durania	Norte de Santander	7
5	Líbano	Tolima	7
6	Sogamoso	Cundinamarca	7
7	Nimaima	Cundinamarca	6
8	Barrancabermeja	Santander	5
9	El Zulia	Norte de Santander	5
11	Girardot	Cundinamarca	5

12	Icononzo	Tolima	5
13	La Plata	Huila	5
14	Ocaña	Norte de Santander	5
15	Soacha	Cundinamarca	5

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

En materia de irregularidades en la función pública, se recibieron reportes en 109 municipios de la región Andina Oriental. A continuación presentaremos el comportamiento de los mismos.

Tabla 21. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la función pública - Región Andina Oriental.

Nº	Municipio	Departamento	Nº de reportes
1	Ibagué	Tolima	8
2	Villahermosa	Tolima	7
3	Firavitoba	Boyacá	4
4	Funza	Cundinamarca	4
5	Pitalito	Huila	4
6	Tabio	Cundinamarca	4
7	Chipaque	Cundinamarca	3
8	Hato	Santander	3
9	La Capilla	Boyacá	3
10	Oiba	Santander	3
11	Planadas	Tolima	3
12	Tota	Boyacá	3
13	Tunja	Boyacá	3
14	Vélez	Santander	3
15	Villa Del Rosario	Norte de Santander	3
16	Villeta	Cundinamarca	3

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

2.1.2.2. Irregularidades por parte de las autoridades electorales

Las irregularidades reportadas a través de pilasconelvoto.com, están referidas principalmente a las acciones cometidas por autoridades que tienen funciones electorales, como los registradores delegados de puesto, jurados de votación, Consejo Nacional Electoral, Policía Nacional, Alcaldes y Gobernadores, los cuales con sus acciones pueden afectar

el normal desarrollo del proceso electoral.

Este tipo de irregularidades afectan directamente la calidad de las elecciones el día electoral y se refieren principalmente al incumplimiento de procedimientos electorales, problemas con jurados y testigos electorales, presencia de acompañantes no permitidos, obstáculos en el derecho al sufragio y el delito de participación en política.

Tabla 22. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a autoridades electorales - Región Andina Oriental.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Incumplimiento de procedimientos electorales	27	28%
2	Problemas con jurados de votación	22	22%
3	Problemas con material electoral	15	15%
4	Problemas con testigos electorales	12	12%
5	Intervención en política	12	12%
6	Problemas con biometría	10	10%
	Total	98	100%

Fuente: MOE – www.pilasoneboto.com

Solo el 19% de los reportes de este tipo de irregularidad se cometieron durante la etapa preelectoral, y se refieren principalmente a reuniones entre candidatos y funcionarios de la Registraduría; presuntas alteraciones a las bases de datos en el sorteo de jurados de votación y reuniones por fuera de horas de oficina en la Registraduría con contratistas de la alcaldía y con miembros de campañas con el fin de favorecerlos. Durante el día electoral se presentaron 83 reportes correspondientes al 81% de los presentados en esta categoría.

Una de las subcategorías con más reportes fue la de **problemas con jurados de votación**, los cuales estuvieron señalados de realizar conductas para favorecer campañas y candidatos, indicando a los votantes cómo realizar la votación. Los jurados acompañaban a los votantes a los puestos de votación y permanecían con ellos hasta que marcaban el tarjetón; en algunos reportes los jurados también tomaban fotografías a los tarjetones para conocer el sentido del voto y enviarlo a las campañas a los que pertenecían.

El incumplimiento de procedimientos electorales fue la categoría con más

reportes recibidos. Esta se refiere al incumplimiento de los procesos establecidos por la ley para el correcto desarrollo de las elecciones. Los reportes están referidos a problemas con el sistema de identificación biométrica, apertura tardía de las mesas de votación, poco material electoral disponible al momento de la apertura o la presencia de urnas sin sellar con el formato correspondiente entregado por la Registraduría. Adicionalmente, se reportaron que en algunas mesas de votación no estuvo presente el número mínimo de jurados para iniciar las votaciones.

Los **problemas con testigos electorales**, se refieren principalmente a comportamientos llevados a cabo por este tipo de actores electorales, y al aprovechamiento de sus funciones para direccionar al votante y así modificar el sentido de su voto. Se presentaron casos en los que los testigos hicieron acompañamiento a los cubículos para verificar que el voto ciudadano fuera dirigido al candidato o al partido que representaban.

Los **obstáculos al derecho al sufragio**, resaltan inconvenientes para que los votantes pudieran ejercer su dere-

cho al voto. Entre los inconvenientes presentados se reportaron imposibilidad de votar, por parte de personas en condición de discapacidad, producto de puestos de votación no aptos para la movilidad de estas personas. En otros casos personas que aparecían registra-

das para votar en determinados puestos de votación no fueron halladas en los formatos de registro de votantes. Y personas que cuando fueron a votar no lo podían hacer porque su cédula aparecía marcada como si ya hubiera ejercido el derecho al voto.

Tabla 23. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades frente a autoridades electorales - Región Andina Oriental.

Nº	Municipio	Departamento	Nº de reportes
1	Ibagué	Tolima	11
2	Bucaramanga	Santander	7
3	Cúcuta	Norte de Santander	6
4	Neiva	Huila	4
5	Ocaña	Norte de Santander	3
6	Zipaquirá	Cundinamarca	3

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

2.1.2.3. Irregularidades en publicidad y medios de comunicación

Con el fin de garantizar cierto grado de equilibrio entre las campañas políticas en contienda se ha limitado, por parte de la ley electoral colombiana, el tiempo, cantidad y dinero que se gasta en publicidad dentro de las campañas.

Producto de conductas violatorias a estas regulaciones en el portal *pilasconelvoto*, se recibieron reportes referidos a publicidad política extemporánea, violación

a los topes de publicidad y publicidad prohibida en el día electoral.

Los mayores reportes se concentraron en la propaganda electoral prohibida, que hace referencia a toda la publicidad electoral que viola lo dispuesto por la ley 1475 de 2011 y demás normas sobre el particular. Así como también a la presencia de publicidad política prohibida en el día electoral, la cual se encuentra inhabilitada por el decreto de orden público 2033 de 2015.

Tabla 24. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a publicidad y medios de comunicación - Región Andina Oriental

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Propaganda electoral prohibida	265	91%
2	Excesos de campaña – competencia desleal	25	9%
	Total	290	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

La publicidad electoral prohibida se presentó tiempo antes del periodo permitido por la ley 1475 de 2011. De tal forma, en los reportes se identificaron los siguientes fenómenos:

- **Publicidad de expectativa**

Este tipo de publicidad se comenzó a presentar durante el mes de noviembre de 2014 y durante el primer trimestre de 2015. Dicho comportamiento está asociado al posicionamiento de los logos, slogan, nombres o de elementos que permitan la fácil identificación de los candidatos por parte de los ciudadanos. Según el Consejo Nacional Electoral, en diferentes resoluciones, este tipo de comportamientos eran violatorios a la normatividad electoral. Estos actos prohibidos, se materializaron en camisetas, publicidad de fiestas patronales, carteles, murales y vallas publicitarias, según los reportes allegados por la ciudadanía.

- **Publicidad electoral extemporánea**

Este tipo de publicidad se presentó de manera explícita al hacer visible el

nombre o las fotos de los candidatos, a pesar de no mencionar la corporación para la cual se lanzaba. Igualmente, los casos se presentaron a partir de publicidad en vehículos de transporte y en lanzamientos de obras públicas, en conjunto con funcionarios a favor de algunos candidatos. Por otro lado, sobre la violación a los toques en publicidad electoral, los reportes se encuentran centrados en las ciudades capitales como Ibagué y Cúcuta donde se presentaron informaciones sobre un exceso de publicidad en las calles.

Durante el día electoral se presentó la mayor cantidad de reportes sobre esta categoría, y se informó, por parte de la ciudadanía, la presencia de publicidad en los puestos de votación y en sus alrededores. Además de la reticencia de las campañas a retirar la publicidad de sitios prohibidos y de lugares cercanos a los puestos de votación.

Adicionalmente, en 108 de los 405 municipios de la región se presentaron reportes por irregularidades en publicidad y medios de comunicación, los cuales están descritos en la tabla 25.

Tabla 25. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en publicidad y medios de comunicación - Región Andina Oriental.

Nº	Municipio	Departamento	Nº de reportes
1	Ibagué	Tolima	106
2	Cúcuta	Norte de Santander	11
3	Neiva	Huila	11
4	Chaparral	Tolima	9
5	Bucaramanga	Santander	8
6	Los Patios	Norte de Santander	6
7	Casabianca	Tolima	5
8	Firavitoba	Boyacá	5
9	Sogamoso	Boyacá	5

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

2.1.2.4. Irregularidades en la inscripción de cédulas

Esta irregularidad corresponde al fenómeno conocido como trashumancia; este consiste en la inscripción de cédulas en un municipio diferente al lugar de residencia del ciudadano, motivado por fenómenos de compra de votos para campañas en el municipio donde realizan la inscripción. Desde el código penal el delito se consagra en el artículo 389, el cual dicta que “el que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una

localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de 3 a 6 años. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público” (código penal, art. 389).

En la siguiente tabla, se presentan el número de reportes asociados a las irregularidades en la inscripción de cédulas, en cuanto al fraude y a la trasumancia:

Tabla 26. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la inscripción de cédulas - Región Andina Oriental.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Fraude en la inscripción de cédulas	208	51%
2	Trashumancia	200	49%
	Total	408	100%

Fuente: MOE – www.pilascone foto.com

Los reportes ciudadanos con respecto a estas irregularidades se comenzaron a presentar a finales del año 2014 y fueron una constante durante el 2015, hasta el mes de agosto. Los ciudadanos reportaron casos como la llegada de buses con personas ajenas al municipio y cómo estos se acercaban a la registraduría municipal a inscribir sus cédulas. En algunos reportes se presentaron pruebas de no residencia de las personas en dichos municipios.

Producto de la decisión del CNE de anular la inscripción de muchas cédulas se presentaron varias denuncias por parte de la ciudadanía en las cuales se alertaba por los excesos en las funciones de autoridades como presidentes de juntas de acción comunal o juntas

administrativas locales y alcaldes. Frente al proceso de anulación de cédulas inscritas, dichas autoridades comenzaron a expedir certificados de residencia, con el fin de tener un documento que respaldara el domicilio electoral de las ciudadanos foráneos al lugar de votación y para solicitar al CNE la revocatoria de la anulación de las inscripciones.

Adicionalmente, en 117 de los municipios de la región Andina Oriental se presentaron reportes en cuanto a las irregularidades en la inscripción de cédulas. A continuación podemos observar los municipios en los cuales se presentaron mayor número de reportes.

Tabla 27. Municipios con mayor número de reportes registrados frente irregularidades en la inscripción de cédulas - Región Andina Oriental.

Nº	Municipio	Departamento	Nº de reportes
1	Puerto Santander	Norte de Santander	18
2	Tenjo	Cundinamarca	13
3	Vergara	Cundinamarca	12
4	Dolores	Tolima	9
5	Firavitoba	Boyacá	7
6	Girardot	Cundinamarca	7
7	Oiba	Santander	5
8	Pajarito	Boyacá	5

Fuente: MOE – www.pilascone voto.com

2.1.3. Comportamiento territorial de reportes ciudadanos

Durante las elecciones para autoridades locales de 2015, a través del portal *pilascone voto* se reportaron irregularidades electorales en 268 de los 450 municipios que integran la región Andina Oriental. Es decir, en el 60% de los municipios de la región se presentaron reportes de delitos o irregularidades electorales.

El departamento con mayor número de reportes de irregularidades fue el departamento de **Tolima**, con 329. Este ente territorial conformado por 47 municipios concentró la mayor parte de las irregularidades en la ciudad capital Ibagué, donde se presentaron 152 reportes, en su mayoría dirigidos a irregularidades en publicidad y medios de comunicación. En esta categoría la ciudadanía informó en 108 ocasiones, lo que representa el 70% de las denuncias. Otros municipios del departamento, que se destacaron por sus reportes, fueron Mariquita, El Líbano, Chaparral, Dolores y El Espinal.

El departamento de Cundinamarca fue el segundo con mayor cantidad de reportes;

estos se presentaron en 75 de los 116 municipios del departamento con un total de 311 reportes de irregularidades. Los municipios con mayor número de reportes fueron Zipaquirá, Vergara, Tenjo y Funza.

El tercer departamento con mayor número de reportes ciudadanos fue el departamento de Santander con 161 casos. La ciudad donde se realizaron más reportes fue en Bucaramanga con 34 y la mayoría de estos se refirieron a irregularidades contra el voto libre. En Barrancabermeja, se presentaron 12 reportes referidos a irregularidades en el voto libre y en publicidad y medios de comunicación.

El departamento de **Boyacá** fue el cuarto con mayor cantidad de reportes ciudadanos, sumando un total de 156. Los municipios con mayor número de irregularidades reportadas fueron Firavitoba y Sogamoso. En el primero de ellos la mayoría de los casos estuvieron referidos a irregularidades en la inscripción de cédulas y en el segundo municipio a irregularidades contra el voto libre.

En el departamento de Norte de Santander se recibieron 146 reportes de irregularidades, concentradas principalmente en los municipios de Cúcuta, Ocaña, Puerto Santander, Durania y Villa del Rosario, principalmente referidas a irregularidades contra el voto libre y a irregularidades en la función pública.

Finalmente a través del portal *pilasconel-voto* se recibieron 80 reportes de irregularidades en el departamento del **Huila**. Los municipios de Neiva, Isnos y La Plata concentraron el mayor número de irregularidades en el departamento, principalmente referidas a irregularidades contra el voto libre e irregularidades en publicidad y medios de comunicación.

Tabla 28. Número de irregularidades electorales por departamento- Región Andina Oriental.

No.	Departamento	No. de Reportes	Porcentaje
1	Tolima	329	28%
2	Cundinamarca	311	26%
3	Santander	161	14%
4	Boyacá	156	13%
5	Norte de Santander	152	13%
6	Huila	80	7%
	Total	1189	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Los municipios en los que se presentaron mayor número de reportes de irregularidades electorales en la región

Andina Oriental, para las elecciones de Autoridades Locales, fueron los siguientes:

Tabla 29. Municipios con mayor número de irregularidades electorales – Región Andina Oriental.

Nº	Municipio	Departamento	Numero de Reportes
1	Ibagué	Tolima	152
2	Bucaramanga	Santander	34
3	Cúcuta	Norte de Santander	31
4	Zipaquirá	Cundinamarca	23
5	Neiva	Huila	22
6	Vergara	Cundinamarca	21
7	Firavitoba	Boyacá	20
8	Sogamoso	Boyacá	20
9	Tenjo	Cundinamarca	19
10	Puerto Santander	Norte de Santander	19
11	Girardot	Cundinamarca	16

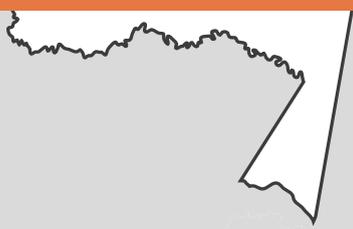
12	Ocaña	Norte de Santander	16
13	Barrancabermeja	Santander	15
14	Soacha	Cundinamarca	13
15	Funza	Cundinamarca	13
16	Villahermosa	Tolima	12
17	Líbano	Tolima	12
18	Chaparral	Tolima	11
19	Dolores	Tolima	11
20	San Sebastián de Mariquita	Tolima	10
22	Espinal	Tolima	10
22	Villa del rosario	Norte de Santander	10
23	Durania	Norte de Santander	10

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com



moe
Misión de Observación Electoral

2.2. Región Electoral Andina Occidental.



En la región electoral andina occidental, se encuentran los departamentos de Antioquia, Risaralda, Caldas y Quindío. La cantidad total de reportes suma

1.021 casos y el mayor número se concentra en el departamento de Antioquia, como lo indica la siguiente tabla.

Tabla 30. Número de reportes por posibles irregularidades electorales y censo electoral de los departamentos que conforman la región electoral – Andina Occidental.

No.	Departamentos	No. de Reportes	Porcentaje	Censo Electoral 2015	Porcentaje
1	Antioquia	785	77%	4.471.122	69%
2	Risaralda	96	9%	750.713	12%
3	Caldas	83	8%	777.241	12%
4	Quindío	57	6%	451.389	7%
	Total	1.021	100%	6.450.465	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com y DANE

2.2.1. Contexto electoral

Esta porción del país está conformada por 178 municipios, en donde habitan un total 8.961.553 personas⁸, de las cuales un 72% se encuentran habilitadas para votar, es decir 6.450.465 personas⁹, que a su vez representan el 20% del censo nacional electoral.

De conformidad a los datos aportados por el Observatorio de la Democracia de la MOE, 70 de los **178 municipios que conforman la región Andina Occidental, presentaron algún tipo de indicativo de riesgo electoral en cualquiera de sus variables (Fraude electoral, trashumancia y violencia)** para las elecciones de autoridades locales del 2015. Esto significa que el 39% de ese territorio, posiblemente pudo experimentar el riesgo de la comisión de alguna irregularidad con incidencia en el debate electoral.

Lo anterior indica que, en comparación

con lo ocurrido en el resto del país, indudablemente la Región Andina Occidental concentró la mayor cantidad de reportes recibidos en *pilasconelvoto* para el pasado debate electoral. Las explicaciones para esto son varias pero, sin lugar a dudas, una de ellas es la presencia de Antioquia en este grupo de departamentos.

Al respecto, cabe señalar que solo en Antioquia hay 125 municipios, habitados por un total de 6'454.299 personas, comparado, por ejemplo, a lo que pasa en todo el resto del Eje Cafetero, en donde viven un total 2'505.254 habitantes en 53 municipios. Estos datos permiten concluir que alrededor de un 72% de la población de esta zona, se encuentra concentrada en un solo departamento, lo que proporcionalmente se refleja en el número de candidatos a los distintos cargos en “disputa”, así como en reportes ciudadanos que ma-

⁸Datos proporcionados por el Departamento Nacional de Estadística para el año 2015.

⁹Según los datos del DANE, el censo electoral nacional lo conforman un total de 32.164.436 personas; por lo tanto, lo tanto el censo electoral de esta región del país representa el 20% del total del censo electoral del país.

nifiestan la percepción de las irregularidades a través de *pilasconelvoto*.

Dado su tamaño, en términos de extensión territorial y cantidad poblacional, tan solo por Antioquia se recibieron un total de 785 registros, los cuales lo posicionaron inmediatamente en el primer lugar de recepción de reportes, entre

todos los departamentos que conformaron el listado nacional. Dichas entradas, representaron el 17% del total de las anomalías e irregularidades electorales recibidas, seguido solamente por el Valle del Cauca, de donde se recibieron 377 reportes (8%), lo cual significó una variación del 83% de la información recibida de uno y otro departamento.

2.2.2. Análisis por categoría de irregularidades electorales

De los 1.021 reportes por irregularidades electorales, provenientes de la región andina occidental, tras proceder

a realizar su categorización, se obtuvo como resultado las siguientes cifras:

Tabla 31. Reportes por categoría de irregularidades electorales – Región Andina Occidental.

Categoría Irregularidades Electorales	Total	Porcentaje
Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	270	26%
Irregularidades en el voto libre	220	22%
Irregularidades en la inscripción de cédulas	165	16%
Irregularidades en la función pública	148	14%
Irregularidades por parte de las autoridades electorales	131	13%
Irregularidades en las calidades de los candidatos	34	3%
Irregularidades en seguridad y orden público	31	3%
Irregularidades en el conteo de votos / escrutinios	17	2%
Irregularidades en la financiación	5	0%
Total	1021	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

La tabla 31 muestra que de las nueve categorías de irregularidades establecidas por la MOE, las cinco que obtuvieron una mayor cantidad de reportes fueron: irregularidades en publicidad y medios de comunicación; irregularidades en el voto libre; irregularidades en la inscripción de cédulas; irregularidades en la función pública e irregularidades por parte de las autoridades electorales y concentraron el 91% de la información recibida por parte de los departamentos que conforman la región andina occidental.

Al respecto, los informes por medio de los cuales la ciudadanía denunció el inicio extemporáneo de las campañas políticas, sumado al exceso de las mismas, representaron un 26% de los reportes recibidos. Seguido, de esta forma, por las prácticas ilegales encaminadas a distorsionar la intención de voto de los sufragantes, muchas veces ejercida por parte de funcionarios públicos y autoridades municipales, lo que constituyó el 22% de la información.

Así mismo, la ciudadanía también puso en conocimiento de la MOE los problemas relacionados con el fraude en la inscripción de las cédulas, que significó el 16% de la información recibida a través de *pilasconehvoto*; seguido por la participación en política de los funcionarios públicos de todos los niveles, sumado a los inconvenientes generados por la omisión o extralimitación de las funciones de las autoridades pertenecientes a

la organización electoral, se constituyeron en el 27% de las alertas recibidas para ese período electoral.

2.2.2.1. Irregularidades en publicidad y medios de comunicación

Esta categoría se refiere a la propaganda electoral¹⁰ prohibida en los distintos períodos del proceso electoral.

Tabla 32. Subcategorías de irregularidades reportadas frente a publicidad y medios de comunicación – Región Andina Occidental.

Sub- Categorías Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	No. reportes	Porcentaje
Propaganda electoral prohibida	274	85%
Excesos de campaña - Competencia desleal	47	15%
Total	321	100%

Fuente: MOE – www.pilasconehvoto.com

• Propaganda electoral prohibida

Este tipo de irregularidad se presentó en tres etapas o periodos. La primera etapa tuvo lugar antes del 25 de julio de 2015: este periodo se caracterizó por la propaganda extemporánea o aquella difundida incumpliendo los términos establecidos en la ley 1475 de 2011 respecto a la difusión de publicidad política. De tal forma, para esta primera instancia se destaca la aparición de murales pintados, vallas, afiches en ventanas de casas y vehículos, e inclusive prendas de vestir con la foto o el nombre del candidato favorecido, en la región andina occidental. Para las elecciones de autoridades locales 2015, los candidatos y sus campañas, violando las fechas establecidas en la ley para tal fin, hicieron

uso de diferentes mecanismos para la divulgación de sus ideas, a través de reuniones públicas, y a través de la difusión en medios masivos de comunicación de sus aspiraciones. Vale la pena insistir que dicha situación solo es permitida siempre y cuando se haga en cumplimiento de los términos y las condiciones establecidas por la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011.

La segunda etapa de las irregularidades de propaganda electoral prohibida, se efectuó en el término establecido en la normatividad electoral, sin embargo no cumplió con los requerimientos establecidos por el decreto de orden público, y los decretos municipales para la fijación de vallas, pancartas y pendones. Los reportes respecto a la

¹⁰ Artículo 35 Ley 1475 de 2011. Entiéndase por **propaganda electoral** toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, el voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana. (Negrilla fuera del texto)

invasión del espacio público, específicamente de postes, sillas, el exceso de pasacalles y la fijación en toda suerte de publicidad, fue la constante después del 25 de julio de 2015, una vez se autorizó la propaganda y publicidad política en exteriores.

Finalmente, una tercera etapa en el comportamiento de esta categoría de irregularidades, hizo referencia a la propaganda electoral prohibida difundida en días previos a las elecciones y, en una gran medida, el mismo día de celebración de los comicios electorales, cuando los partidarios de los candidatos al hacer uso de elementos distintivos de una campaña o mediante publicidad en vehículos y volantes, intentaron ganar votantes hasta el último minuto de la contienda.

- **Excesos de campaña – Competencia desleal**

Es lógico que para hacer campaña, se necesite de dinero y las elecciones de 2015 no fueron ajenas a este principio básico de la política. La financiación política – pública y privada-, se encuentra autorizada por la normatividad, sin embargo esta debe atender los requerimientos establecidos en la ley, no solo respecto de los topes establecidos para el municipio, sino que los recursos deben tener un origen legal, de conformidad a lo establecido en los artículos 20, 21 y 23 de la Ley 1475 de 2011.

Desafortunadamente, lo informado por la ciudadanía en los reportes consignados a través de *pilasconelvoto*,

señalaron que algunas campañas no cumplieron con los topes establecidos en la ley y, en ciertas ocasiones, los registros dieron cuenta de los problemas respecto del origen del dinero, presuntamente ilegal.

Los candidatos y sus colaboradores, los partidos y financiadores, incurrieron en grandes esfuerzos a nivel económico para poder financiar todas las actividades de campaña, y si bien efectuar divulgación del programa político de un candidato no debería ser motivo de suspicacias, para las elecciones de autoridades locales, la ciudadanía puso en evidencia muchos de los excesos en los que incurrieron las campañas políticas, que con el fin de atraer y convencer a electores.

Para ello se usaron diversas tácticas, desde la entrega de regalos como almuerzos, rifas, camisetas y pequeños electrodomésticos; hasta la convocatoria masiva y realización de eventos con renombrados artistas y entregas de “premios” de costos que alcanzaron los millones de pesos.

2.2.2.2. Irregularidades en el voto libre

Otra de las irregularidades con una fuerte incidencia en el proceso electoral llevado a cabo en la región Andina Occidental, fue la relacionada con las conductas tipificadas como la compra y venta de votos, y las presiones y amenazas sobre los electores; en conjunto, lo relacionado con las irregularidades en el voto libre con la categoría de irregularidades en la función pública.

Tabla 33. Subcategorías de irregularidades reportadas frente al voto libre – Región Andina Occidental.

Sub- Categorías Irregularidades en el voto libre	No. reportes	Porcentaje
Corrupción al sufragante	151	48%
Constreñimiento al sufragante	68	21%
Intervención en política	21	7%
Utilización del cargo para participar en las actividades de los partidos políticos	25	8%
Utilización del empleo para presionar a particulares y subalternos para que respalden campañas políticas	38	12%
Acompañantes ilegales	14	4%
Total	317	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Los reportes ciudadanos informaron cómo las presiones y amenazas ejercidas provenientes de gerentes de programas gubernamentales, o rectores y docentes de universidades públicas, y de otros funcionarios que abiertamente participaron en política, incidieron en el desarrollo del debate electoral, con el fin de condicionar el voto de los ciudadanos en favor de un determinado candidato.

De igual manera, los miembros de las entidades, directivos y primeras autoridades de los municipios, presuntamente hicieron uso de los programas de la administración y de la contratación para presionar a empleados y sus familias, con el fin de perpetuar a sus “casas” políticas en el poder a través de sus “protegidos”. A continuación se presentan los casos de corrupción al sufragante y constreñimiento al elector, evidenciados en los reportes.

- **Corrupción al sufragante**

Adicional a la dinámica “habitual” de entregar dinero, los métodos em-

pleados para captar votantes en esta región del país reportados se dieron en los casos de intercambio de mercado y electrodomésticos a los sufragantes a cambio de su voto; también se reportó la asignación de contratos – especialmente de prestación de servicios – con la administración con este propósito; el manejo indebido de los recursos públicos; la promesa por parte de las mismas autoridades locales de la entrega de materiales de construcción y la garantía otorgada por los funcionarios de la administración respecto a la inclusión de los votantes en programas de mejoramiento de vivienda, siempre y cuando se votara a favor de un determinado candidato.

- **Constreñimiento al elector**

Los considerados grupos vulnerables (madres cabeza de hogar, adultos mayores, desplazados e infancia) fueron uno de los objetivos de las campañas políticas, toda vez que estas no tuvieron restricción alguna para inducir a los beneficiarios de los programas de

apoyo, al condicionar su continuidad siempre y cuando se consiguiera la victoria de un determinado candidato.

Las amenazas también involucraron a los rectores de diferentes instituciones de educación básica primaria y secundaria, así como los de establecimientos de educación superior, quienes obligaron al personal administrativo, y docentes y estudiantes a asistir a reuniones en donde no solo se dio a espacio a los “candidatos de la administración” para exponer sus programas políticos, sino que también se direccionó la intención de voto de estas personas con el fin de favorecer a estos “protegidos”, por medio intimidaciones de carácter laboral.

Por otra parte, los reportes dieron cuenta de cómo los sujetos pasivos del constreñimiento, no solo fueron ciudadanos del común, sino también los funcionarios, empleados y contratistas de las administraciones municipales, empresas sociales del Estado, institu-

ciones educativas, entre otras entidades públicas. Así, se los convocaban a reuniones de personal – en la mayoría de los casos obligatorias y realizadas bajo un estricto régimen de confidencialidad-, para dirigir el diligenciamiento de listados con el nombre de familiares y amigos, junto a los respectivos números de cédula e información sobre los puestos de votación. Lo anterior, tuvo el propósito de asegurar la obtención de votos, todo bajo la amenaza de la cancelación de los contratos o el despido inmediato.

Finalmente, la información recibida reveló cómo las campañas, contrario a ofrecer dinero con el fin de corromper al sufragante, exigieron a empleados y contratistas públicos la entrega de sumas de dinero, que oscilaron entre los \$300.000 y los \$500.000 pesos, con el objetivo de financiar las campañas de los candidatos a los distintos cargos y curules en las corporaciones públicas.

2.2.3. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos

La tabla 34 refleja que el 77% de los reportes provinieron de Antioquia, mientras que en el 23% restante -Caldas: 8%; Quindío: 6% ; Risaralda: 9% -, se generaron los demás registros de lo ocurrido en la región; lo anterior se traduce en una diferencia del 74% en el

flujo de información, situación que – tal y como se señaló anteriormente- posiblemente obedece al tamaño del departamento de Antioquia, así como a la disimilitud por factores relacionados con la conectividad y el desarrollo.

Tabla 34. Número de irregularidades electorales por departamento- Región Andina Occidental.

No.	Departamento	No. de reportes	Porcentaje
1	Antioquia	785	77%
2	Risaralda	96	9%
3	Caldas	83	8%
4	Quindío	57	6%
	Total	1021	100%

Fuente: MOE –
www.pilasconelvoto.com

En general, las cifras arrojadas por *pilasconehvoto* de la región Andina Occidental reflejan mucha actividad en los canales dispuestos por la MOE para alertar sobre la comisión de irregularidades electorales. A grandes rasgos en cada departamento de esta porción del país se registraron los siguientes comportamientos:

- **Antioquia**

Durante el proceso electoral, Antioquia presentó como principales irregularidades las relacionadas con: **i) la publicidad extemporánea, de expectativa y demás propaganda prohibida con un total de 222 reportes** que representarán el 28% de los informes recibidos en el departamento; **ii) las irregularidades en el voto libre en el 19% con 152 registros y, iii) las irregularidades en la inscripción de cédulas, con 122 quejas ciudadanas** lo cual representa el 16% de los informes departamentales.

Aunque de Antioquia esta conformado por 125 municipios, las poblaciones con mayor cantidad de reportes registrados fueron: Medellín (140), Itagüí (92) , Angelópolis (33) y Bello (28) – estos tres últimos colindantes con Medellín, que en conjunto representaron el 38% de la información ciudadana.

- **Caldas**

Por otra parte, en Caldas se recibieron un total **de 83 reportes provenientes de 18 municipios**. Las anomalías que tuvieron una mayor incidencia en este departamento fueron las relacionadas con: i) irregularidades en la inscripción de cédulas, (23), que repre-

sentaron el 28% de las quejas por la ciudadanía a través de *pilasconehvoto*, y ii) las irregularidades en el voto libre, que sin duda alguna jugaron un papel importante en la contienda electoral, con un total de 21 reportes (25%).

En Manizales, se registraron un total de 26 reportes que representaron el 31% de las irregularidades en el departamento, seguido del municipio de Marmato con 7 reportes (8%), junto con Chinchiná y Risaralda, cada uno con 6 reportes y el 14% de las anomalías departamentales.

- **Quindío**

En el Quindío, el 53% de los reportes informaron sobre la unión de los dos fenómenos que más afectaron el ejercicio del voto en todo el país : las irregularidades en el voto libre, referente a las faltas electorales relacionadas con la función pública, con un total de 30 reportes; las irregularidades en publicidad y medios de comunicación, con 13 reportes que representaron el 23% de los registros de ese departamento, y finalmente las irregularidades en la inscripción de cédulas con 12 reportes que constituyó el 21% de la información total recibida del departamento.

En total se presentaron 57 reportes ciudadanos desde Quindío, específicamente desde 10 municipios entre los cuales se encuentran: Armenia con 32 reportes (56%), Finlandia del que se obtuvieron 6 registros (11%) y Calarcá y Circasia con un total de 4 reportes cada uno (14%).

- **Risaralda**

Finalmente, en Risaralda se generaron un total de 96 reportes, desde 13 municipios del departamento: Pereira (38 reportes), La Celia (21 reportes) y Dosquebradas (12 reportes), que registraron el 75% de las quejas con las que la ciudadanía pretendió alertar a las autoridades, y al resto del país, respecto de las irregularidades electorales que estaban teniendo una alta incidencia en el departamento.

De tal forma, las categorías más repor-

tadas por los risaraldenses a través de *pilasconevoto* fueron: irregularidades en el voto libre con 27 registros (28%); las irregularidades en la función pública con 24 reportes (25%); y las anomalías relacionadas con el incumplimiento respecto a la normas de publicidad y medios de comunicación, con 23 informes (24%).

En síntesis, desde la perspectiva general de la región, la tabla 35 muestra los municipios que presentaron una mayor cantidad de reportes en el transcurso de todo el proceso electoral.

Tabla 35. Municipios con mayor número de irregularidades electorales – Región Andina Occidental.

No.	Departamentos	Municipios	No. De reportes
1	Antioquia	Medellín	140
2	Antioquia	Itagüí	92
3	Risaralda	Pereira	38
4	Antioquia	Angelópolis	33
5	Quindío	Armenia	32
6	Antioquia	Bello	28
7	Caldas	Manizales	26
8	Antioquia	Sabaneta	21
9	Risaralda	La Celia	21

Fuente: MOE – www.pilasconevoto.com

El 30% de los municipios del listado lo conforman poblaciones Antioqueñas, entre ellas Medellín su capital, con un total de 314 reportes, lo que permite a las autoridades nacionales y departamentales, dimensionar el reto que tienen en esa dicha región del país para lograr realizar el ejercicio de una democracia transparente y verdaderamente participativa de cara a las elecciones del 2018.

Adicionalmente, la tabla 35 revela que en el Eje Cafetero también hay algunos municipios que registraron un importante movimiento en la herramienta *pilasconevoto*. En el listado, el 7% de los reportes provienen de Risaralda, específicamente de las poblaciones de Pereira (38) y La Celia (21). Por su parte, las capitales de Quindío y Caldas sumaron un total de 58 reportes, que representaron en el 2% del total de los informes ciudadanos contabilizados a nivel regional.



2.3. Región Electoral Caribe



En la región electoral Caribe, se encuentran los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia y Sucre.

La cantidad total de reportes suma 973 casos y el mayor número se concentra en el departamento de Bolívar, como lo indica la siguiente tabla.

Tabla 36. Número de reportes por posibles irregularidades electorales y censo electoral de los departamentos que conforman la región electoral Caribe.

No.	Departamento	No. De Reportes	Porcentaje	Censo Electoral 2015	Porcentaje
1	Atlántico	145	15%	1.758.953	24%
2	Bolívar	247	25%	1.481.903	20%
3	Cesar	143	15%	731.371	10%
4	Córdoba	91	9%	1.184.094	16%
5	La Guajira	33	3%	551.328	8%
6	Magdalena	225	23%	895.875	12%
7	San Andrés y Providencia	14	1%	47.615	1%
8	Sucre	75	8%	652.213	9%
	Total	973	100%	7.303.352	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com y DANE

2.3.1. Contexto electoral

Describir el contexto electoral de la Región Caribe es importante para un mejor entendimiento de los reportes de irregularidades ciudadanas en los departamentos que conforman esta región. Este contexto será descrito a la luz de los análisis realizados por la Misión de Observación Electoral – MOE – junto al Grupo Técnico de los “Mapas y factores de riesgo electoral – Elecciones de autoridades locales Colombia 2015” (MRE), en el cual se presentan amenazas y vulnerabilidades a las elecciones de autoridades locales 2015.

Un primer elemento de caracterización de la Región Caribe está dado por “la vulnerabilidad de la ciudadanía de ser corrompida por incentivos de los actores políticos para actuar por fuera de las normas del sistema democrático” (MOE, 2015, p.52). La mayoría de los municipios del Caribe se encuentran situados en la periferia del país, la cual influye en la presencia de mayores grados de riesgo frente

a las vulnerabilidades socioeconómicas e institucionales analizadas en el MRE, en comparación con los grandes centros urbanos de dinamismo económico, que sitúa a ciudades aledañas a dichos centros como Barranquilla, con un menor riesgo.

En este sentido, buena proporción de los municipios de la región Caribe, tal y como lo describe la MOE, se encuentran en nivel extremo de riesgo por vulnerabilidad, siendo una zona altamente poblada, con mayor dinamismo político, más participativa electoralmente y con mayor flujo de recursos públicos que otras zonas en niveles extremo como el sur oriente colombiano y el litoral pacífico. Esto permite ver que el Caribe se percibe en el marco de un contexto de altísima vulnerabilidad de la ciudadanía ante la corrupción, al presentar altos índices de pobreza y bajos niveles de desempeño de las instituciones públicas, y una cultura política altamente participativa.

En la Región del Caribe llama la atención frente al Riesgo por factores indicativos de fraude electoral (MOE, 2015, p. 62-63), que el **29% de los municipios que conforman la región presentan algún tipo de riesgo**¹¹. Estas variables hacen referencia a hechos o acciones no violentas, pero irregulares en los resultados electorales (p.33)¹².

Asimismo, en relación con el Riesgo por factores de violencia (MOE, 2015, p.135), **el 40% de los municipios que conforman el Caribe presentan algún tipo de riesgo**¹³ de conformidad con el análisis consolidado de las variables de violencia¹⁴, las cuales se refieren a hechos o acciones violentas que afectan directamente el debate electoral y en general el funcionamiento del sistema electoral (p.33).

2.3.2. Análisis por categoría de irregularidades electorales

La Misión de Observación Electoral – MOE- tras analizar los reportes ciudadanos de irregularidades electorales que llegaron a través del sistema de reportes: *pilasconelvoto*, realizó la clasificación de los reportes, con ocasión de las elecciones de autoridades locales de 2015, en las categorías de irregularidades que fueron mencionadas anteriormente y que serán descritas a continuación en el contexto de los siete departamentos de la Región Caribe.

En la tabla 37 se puede encontrar la clasificación de las irregularidades sobre las cuales se trataron los reportes allegados por los departamentos del Caribe y su análisis cuantitativo. En este sentido, las irregularidades reportadas mayoritariamente están relacionadas con las afectaciones al voto libre (238 reportes), mientras que las irregularidades en materia de financiación de las campañas fueron las menos reportadas por la ciudadanía (6 reportes).

Tabla 37. Reportes por categoría de irregularidades electorales – Región Caribe.

No.	Categoría irregularidad	No. de Reportes	Porcentaje
1	Irregularidades en el voto libre	238	24,5%
2	Irregularidades por parte de las autoridades electorales	182	18,7%
3	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	162	16,6%
4	Irregularidades en la inscripción de cédulas	144	14,8%
5	Irregularidades en la función pública	112	11,5%
6	Irregularidades en seguridad y orden público	65	6,7%
7	Irregularidades en el conteo de votos / Escrutinios	35	3,6%
8	Irregularidades en las calidades de los candidatos	29	3,0%
9	Irregularidades en la financiación	6	0,6%
	Total	973	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

¹¹De los 197 municipios del Caribe, 57 presentan riesgo.

¹²La información sobre este análisis de riesgo puede ser ampliada en el capítulo del MRE: Riesgo por factores indicativos de fraude electoral (ppágs. 58-130).

¹³De los 197 municipios del Caribe, 78 presentan riesgo.

¹⁴La información sobre este análisis de riesgo puede ser ampliada en el capítulo del MRE: Riesgo por factores indicativos de violencia (MOE, 2015, págspp. 132-213).

A continuación nos permitimos describir de qué se trataron las irregularidades reportadas por la ciudadanía en el Caribe, de acuerdo con las categorías mencionadas en la tabla 37 y sus respectivas subcategorías.

2.3.2.1. Irregularidades en el voto libre

La categoría irregularidades en el voto libre en la región Caribe describe reportes ciudadanos sobre conductas que realizan personas naturales y jurídicas, cuyo fin es coartar la libertad de todo ciudadano de ejercer su derecho sin ningún tipo de presión, corrupción o engaño.

En este sentido, la ciudadanía reportó principalmente las siguientes violacio-

nes a la normatividad: i) delitos contra los mecanismos de participación democrática denominados: corrupción de sufragante y constreñimiento al sufragante y ii) la violación al régimen disciplinario establecido para los servidores públicos en nuestro país, esto es: utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista, así como iii) la afectación a la calidad de las elecciones conocida como acompañantes ilegales el día electoral, fenómenos que serán explicados en los siguientes párrafos.

La tabla 38 describe el porcentaje y número de reportes que se presentan por estas principales subcategorías.

Tabla 38. Subcategoría de irregularidades reportadas en el voto libre – Región Caribe.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Corrupción de sufragante	136	57%
2	Constreñimiento al sufragante	51	21%
3	Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista	23	10%
4	Acompañantes ilegales	28	12%
	Total	238	100%

Fuente: MOE – www.pilasoneleloto.com

Esta categoría de irregularidad se encuentra relacionada con la quinta categoría más reportada por la ciudadanía: **irregularidades en la función pública**, que se refiere al conjunto de conductas realizadas por los funcionarios públicos para beneficiar campañas políticas en la contienda electoral. Las

siguientes fueron las categorías más reportadas sobre dicha irregularidad:

Tabla 39. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la función pública – Región Caribe.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Intervención en política	98	48%
2	Constreñimiento al sufragante	10	5%
3	Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas	79	38%
4	Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter partidista	19	9%
Total		206	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

El contenido de estos reportes está relacionado con las irregularidades en el voto libre, por lo cual se presentará un análisis de dichas irregularidades de manera conjunta.

Los reportes en materia de irregularidades en el voto libre y en la función pública se empezaron a presentar desde el mes de abril. En este sentido lo informado por la ciudadanía sobre esta irregularidad durante esta etapa pre-electoral se centró en:

Compra de votos (corrupción de sufragante), a través de las siguientes modalidades:

- Pago de líderes comunitarios para obtener votos de comunidades en específico.
- Contraprestaciones como pago por el voto, a través de dinero o bienes tales como: bicicletas, electrodomésticos, materiales de construcción (láminas de zinc y madera, ladrillos, cemento), materiales de centrales hidroeléctricas como: transformadores y turbinas.

Compra de votos por parte de servidores públicos, tales como directores de programas sociales quienes pagan a los ciudadanos para inscribirlos en la Registraduría, así como en el SISBEN, la cual fue una de las bases de datos utilizadas para cruzar las inscripciones de cédulas por el Consejo Nacional Electoral. Otro caso presunto de compra de votos por servidores, se registró con el uso y destinación de bienes del Estado como programas de ayuda humanitaria ante desastres naturales, los cuales fueron entregados a quienes compraban el voto y no a quienes fueron víctimas de la calamidad. Se presentaron, además, las siguientes modalidades.

- Pagar a los ciudadanos para retener la cédula de ciudadanía hasta el último día de las elecciones, con el objetivo de evitar su voto.
- Ofrecimiento de empleos a habitantes del municipio por parte de candidatos condicionándolos a la consecución de un número específico de votos, con lo cual describen los ciudadanos que las personas accedían a llenar for-

mularios para el seguimiento de dicha compra de votos.

- Ofrecimiento por parte de candidatos de empleos en empresas promotoras de salud (EPS) a cambio de votos.
- Ofrecimiento por parte de candidatos de becas o cupos en instituciones educativas a cambio de votos.
- Uso de las contrataciones para amenazar a los contratistas.

Presiones, engaños y amenazas para obtener votos (constreñimiento al sufragante), durante esta etapa pre electoral, por medio de las siguientes conductas:

- Presiones de servidores públicos en establecimientos educativos para que puedan terminar los estudios si consiguen una cantidad de votos.
- Presiones en el sector privado a los empleados, quienes son citados a “reuniones de trabajo” en las cuales los amenazan con perder sus empleos si ellos y sus familias no votan por candidatos en específico; así como a las personas interesadas en acceder a empleos que se ofertan en dichas empresas.
- Presiones por parte de servidores públicos a población de la tercera edad a quienes amenazan con quitar subsidios.
- Presiones por parte de servidores públicos a ciudadanos beneficiarios de programas sociales estatales, tales como familias en acción.
- Presiones a beneficiarios de programas de casas gratis, otorgados años anteriores a las elecciones, para que en retribución por este beneficio obtenido voten por un candidato en particular, en

ocasiones las amenazas van dirigidas a no entregarles las escrituras de sus viviendas. De igual manera se reportaron presiones a beneficiarios de programas de ganadería.

- Presiones a víctimas beneficiarias de programas de asistencia social por su condición.
- Se disfrazan los pagos con supuestos préstamos no reembolsables que se entregarán en etapa post electoral.
- Campañas políticas que mediante engaños convocan habitantes de los municipios para que inicialmente cumplan las funciones de testigos electorales, sin embargo al final no fueron acreditados como tal y debían conseguir votos para obtener dinero a cambio de ello.

Cabe agregar cómo estas denuncias se presentan desde el anonimato principalmente, teniendo en cuenta que la ciudadanía describe en los reportes allegados el temor a denunciar ante la posibilidad de verse materializada la amenaza de la que están siendo objeto.

En el caso de los **reportes con ocasión al día electoral**, encontramos las siguientes conductas principalmente reportadas:

- Las autoridades capturaron días previos a las elecciones a sujetos que transportaban altas sumas de dinero, las cuales se presume se encontraban dirigidas a la compra de votos en municipios el día 25 de octubre.
- Algunos ciudadanos fueron encontrados en las afueras de los puestos de votación con listas de votantes y dinero en efectivo con el objetivo de pagar votos el día electoral.

- Compra de votos a ciudadanos el día anterior a las elecciones en viviendas y propiedades privadas por parte de las campañas.
- Compra de votos el día de las elecciones: por una parte se reportó cómo ciudadanos mostraban el sentido de su voto a los jurados de las mesas en repetidas oportunidades, también jurados de votación entregaron tarjetones marcados a los sufragantes; a su vez ciudadanos que ingresaban con celulares a las mesas de votación y tomaban fotos del voto y líderes de las comunidades solicitaban los certificados electorales a los ciudadanos para pagar el voto. También el acompañamiento de testigos electorales de campañas o candidatos a los ciudadanos (como ancianos, discapacitados, indígenas, invidentes etc.) para ejercer su derecho al voto (hecho que denominamos en la subcategoría como **acompañantes ilegales**).

Todas estas conductas indicativas de mecanismos de verificación por parte de

las campañas políticas de los votos que fueron comprados o presionados previamente a las elecciones.

Así, se puede ver cómo, de manera transversal, a estos dos fenómenos se encuentra la violación a las **prohibiciones en materia disciplinaria** al momento de utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista y utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, las cuales deberán ser investigadas por la Procuraduría General de la Nación, sin perjuicio de las sanciones de carácter penal por el **delito de intervención en política** que también tiene lugar en estos casos.

De los 197 municipios de la región Caribe, 86 presentaron reportes en cuanto a las irregularidades en el voto libre. Los siguientes municipios presentaron el mayor número de reportes.

Tabla 40. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en el voto libre – Región Caribe

No.	Municipio	Departamento	No. de reportes
1	Cartagena de Indias	Bolívar	37
2	Barranquilla	Atlántico	16
3	Santa Marta	Magdalena	12
4	Aguachica	Cesar	8
5	Valledupar	Cesar	8
6	El Carmen de Bolívar	Bolívar	6
7	San Martín	Cesar	5
8	San Pelayo	Córdoba	5
9	Soledad	Atlántico	5

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Por otro lado, frente a las irregularidades en la función pública se presentaron reportes en **62 municipios de los 197**.

Los siguientes municipios presentaron el mayor número de reportes.

Tabla 41. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la función pública – Región Caribe.

No.	Municipio	Departamento	No de reportes
1	Santa Ana	Magdalena	12
2	Astrea	Cesar	6
3	El Carmen de Bolívar	Bolívar	4
4	Pailitas	Cesar	4
5	El Paso	Cesar	3
6	El Piñón	Magdalena	3
7	Morroa	Sucre	3
8	Nueva Granada	Magdalena	3
9	Ovejas	Sucre	3
10	Riohacha	La Guajira	3
11	Tenerife	Magdalena	3

Fuente: MOE – www.pilasonevoto.com

2.3.2.2. Irregularidades por parte de las autoridades electorales

Las irregularidades por parte de las autoridades electorales reportadas a través de *pilasonevoto*, se refieren a las acciones u omisiones realizadas por las autoridades con funciones electorales tales como: Registraduría, jurados de votación, Consejo Nacional Electoral, Policía Nacional, alcaldes y gobernadores locales, las cuales trasgreden la normatividad afectando el proceso electoral.

En relación con las subcategorías que

comprenden esta categoría de irregularidades, se encontró que los reportes se refirieron a afectaciones a la calidad de las elecciones durante el día electoral, tales como: problemas con jurados de votación, incumplimiento de procedimientos electorales, problemas con testigos electorales y problemas en puestos y mesas de votación. También vemos cómo el delito conocido como intervención en política fue expuesto en los diferentes reportes ciudadanos. Esta información sobre las subcategorías de irregularidades se puede observar de manera cuantitativa en la tabla 42.

Tabla 42. Sub categoría de irregularidades reportadas frente a autoridades electorales – Región Caribe.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Problemas con jurados de votación	60	29%
2	Incumplimiento de procedimientos electorales	57	28%
3	Problemas con material electoral	36	17%
4	Problemas con testigos electorales	23	11%
5	Problemas en puestos y mesas de votación	15	7%
6	Intervención en política	15	7%
Total		206	100%

Fuente: MOE – www.pilasonevoto.com

En primera instancia, esta categoría de irregularidad se presentó de manera minoritaria en **la etapa pre electoral**, en la cual los reportes describían los siguientes fenómenos:

- Mandatarios locales (alcaldes principalmente), junto con registradores municipales, presuntamente realizaron maniobras para comprar votos de los ciudadanos e inscribir en el censo electoral del municipio a votantes que según reportaba la ciudadanía no residían en dichos municipios.

Asimismo, la ciudadanía reportó que varios funcionarios de las registradurías municipales se prestaron para colaborar con dichas actividades, como muestra de que tenían algún tipo de interés en favorecer a una campaña política, razones por las cuales solicitaban constantemente que fueran trasladados los registradores municipales a otras zonas del país, con lo cual podíamos evidenciar la **intervención en política** por parte de servidores públicos.

En segunda instancia **durante el día de las elecciones**, los reportes ciudadanos se concentraron en exponer lo siguiente:

- **Los problemas con los jurados de votación y su intervención en política**, se presentaron presuntamente por varias razones: realizaban conductas para beneficiar a ciertos candidatos, como por ejemplo, tomar fotos a los votos de los ciudadanos, lo cual es sospechoso y puede ser indicativo de mecanismos de verificación del voto que utilizan las campañas para pagar los mismos; además los jurados no cuentan con la preparación suficiente para ejercer sus funciones en

el día de las elecciones, teniendo en cuenta que cometen diversos errores que incumplen con procedimientos electorales establecidos.

- **El incumplimiento de procedimientos electorales**, es descrito por la ciudadanía como la negligencia por parte de las autoridades electorales en el puesto de votación para controlar el acceso a los puestos y tomar acciones ante individuos que, según se expone en los reportes, se encontraban comprando y orientando el sentido del voto de las personas, en este escenario.

Se reportó también la negligencia por parte de los jurados de votación a la hora de instalar las mesas de votación; la falta de material electoral disponible a la hora de sellar las urnas cuando se instalaban las mesas (Formulario E-10); y en varias ocasiones los jurados no cumplieron, pues no mostraron la urna vacía al instalar. La ciudadanía indicó que las mesas de votación no contaban con todos los jurados de votación que debían estar presentes.

Asimismo, se reportó la insuficiencia de tarjetones en los puestos de votación, los cuales se agotaron en las últimas horas de la jornada electoral, así como los certificados electorales.

- **Problemas con testigos electorales**, quienes afectaron el curso del día electoral al hacer presencia en las mesas de votación para orientar el sentido del voto de los sufragantes.
- **Los problemas en puestos y mesas de votación** se evidenciaron por parte de la ciudadanía, la cual indica-

ba que había puestos de votación que no contaban con las condiciones adecuadas para ejercer el derecho al voto, por ejemplo la falta de protección del sol y el agua; problemas de acceso a las instalaciones de los puestos de votación para personas en situación de discapacidad; poca iluminación de los puestos a la hora de realizar el conteo de los votos por parte de los jurados; poco espacio en los puestos de votación, lo que conllevó a que las mesas se encontraran muy juntas y

no se facilitara el voto secreto en dichos puestos y, finalmente, en lugares en los cuales se implementó la biometría, se presentaron problemas de congestión y de colapso del sistema.

De los 197 municipios de la región Caribe, 63 presentaron reportes en cuanto a las irregularidades por parte de las autoridades electorales. Los siguientes municipios presentaron el mayor número de reportes.

Tabla 43. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades por parte de las autoridades electorales- Región Caribe.

No.	Municipio	Departamento	No. de reportes
1	Cartagena de Indias	Bolívar	30
2	Santa Marta	Magdalena	23
3	Barranquilla	Atlántico	20
4	Ariguaní	Magdalena	6
5	Plato	Magdalena	5
6	Sincelejo	Sucre	5
7	Valledupar	Cesar	5
8	Arjona	Bolívar	4
9	Pivijay	Magdalena	4
10	Sabanalarga	Atlántico	4

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

2.3.2.3. Irregularidades en publicidad y medios de comunicación

El ordenamiento jurídico colombiano ha dispuesto una serie de límites al uso de la publicidad electoral, bien sea en espacio público o en medios de comunicación, con el objetivo de garantizar elecciones equilibradas, leales y pluralistas. Con base en lo anterior, encontramos que en la Región Caribe los reportes ingresados por los ciudadanos a *pilasconelvoto* referenciaron violaciones a la normatividad referidas a los siguientes fenómenos ilegales:

1. Publicidad política extemporánea (publicidad de expectativa).
2. Violación a los topes legales de publicidad política.
3. Publicidad política el día electoral.

Los anteriores fenómenos fueron reportados por la ciudadanía, tal y como se muestra en la tabla 44, y calificados como: **i) propaganda electoral prohibida**, la cual hace referencia a la violación de la normatividad electoral de acuerdo con la Ley 1475 de 2011 y demás normas sobre el particular,

así como **ii) excesos de campaña – competencia desleal**, que se refiere a las afectaciones a la calidad de las elecciones durante el día electoral, día en el

cual se encontraba prohibida la publicidad política de acuerdo con el Decreto de orden público No. 2033 de 2015.

Tabla 44. Subcategoría de irregularidades reportadas frente publicidad y medios de comunicación – Región Caribe.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Propaganda electoral prohibida	156	85%
2	Excesos de campaña – competencia desleal	28	15%
Total		184	100%

Fuente: MOE – www.pilasconevoto.com

En este sentido, **la publicidad política extemporánea**, que se presentó meses antes de la habilitación dada por la Ley 1475 de 2011 en su artículo 35, esto es antes del 25 de julio de 2015, se refirió a toda forma de publicidad que se realizó con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas.

De tal forma, en la Región Caribe se observaron dos fenómenos de publicidad extemporánea (con un total de 101 reportes hasta el 24 de julio):

- **Publicidad política de expectativa**

Los casos empezaron a ser reportado por la ciudadanía desde el mes de diciembre de 2014 en Bolívar y así sucesivamente, que tal y como lo describe la MOE (2015) en su investigación *La propaganda política en las campañas electorales en Colombia*, es una práctica que venían adelantando los distintos pre candidatos en la cual, por fuera del período de campaña, se buscaba posicionar el nombre, el logo, el

slogan o en general algún elemento que permitiera la identificación del posible futuro candidato de manera disimulada (p. 33). Dicha práctica fue reconocida por el Consejo Nacional Electoral¹⁵ como violatoria de la normatividad.

Los reportes sobre el particular se refirieron al uso de publicidad en el espacio público a través de grafitis, camisetas, adhesivos, colores distintivos en prendas de vestir, manillas, murales, entre otros, que contenían frases de campaña (sin mencionar un pre candidato en específico, ni convocar a los ciudadanos a votar), en municipios de Atlántico (Soledad, Malambo, Baranoa, Usiacurí, Santa Lucía, Puerto Colombia, Luruaco, Barranquilla, San Jacinto), de Magdalena (Santa Marta, Ciénaga), de Bolívar (Cartagena de Indias, Arjona), de Córdoba (Montería, Ayapel), de Cesar (Bosconia) y de La Guajira (Fonseca).

Cabe mencionar que la práctica particular se presentó en la Región por medio del uso canciones de vallenato

¹⁵ Consejo Nacional Electoral, Resolución No. 3717 de 2014, mediante la cual el CNE ordenó la indagación preliminar y decretó medida preventiva para retirar publicidad electoral extemporánea en el departamento de Bolívar.

referente a los precandidatos de Barranquilla, Sincelejo, Pelaya, Riohacha, Urumita y Magdalena.

• Publicidad política explícita

En este caso, los precandidatos de manera anticipada anunciaron sus intenciones de ser candidatos por los diferentes cargos de elección popular local para el 2015. Así, se resaltan las siguientes modalidades de propaganda extemporánea:

- Propaganda entregada en el marco de fiestas municipales, lo cual se reportó en municipios como Puerto Colombia (Atlántico), Cartagena de Indias (Bolívar), Ciénaga (Magdalena), Buenavista (Sucre) y El Retén (Magdalena).
- Propaganda a través de vehículos de transportes, como taxis, entre otros, en los municipios de Sincelejo y Coloso de Sucre.
- Publicidad anticipada realizada en compañía de funcionarios públicos, tales como alcaldes o gobernadores en eventos públicos favoreciendo a un candidato en específico.

Sobre **la violación a topes a la publicidad política**, los cuales son fijados por el Consejo Nacional Electoral¹⁶ y las autoridades locales, se encontró que los reportes se presentaron de manera minoritaria, teniendo en cuenta que este proceso implicó un trabajo más arduo para la ciudadanía, al tener que hacer verificaciones sobre si se cumple o no con el número de vallas, cuñas, avisos, etc. y sus respectivas medidas. En este sentido, encontramos dos reportes en la Región del Caribe en Pueblo Bello (Cesar) y El Carmen de Bolívar (Bolívar).

Finalmente, se evidenciaron **violaciones a la prohibición de publicidad electoral en el día de las elecciones**, de conformidad con el decreto de orden público que expide para cada proceso electoral el Gobierno Nacional (para las elecciones 2015: el Decreto 2033 de 2015), así como la Ley 130 de 1994, según los cuales se prohíbe portar camisetas, prendas de vestir, afiches, volantes, gacetas, nuevos murales y similares que hagan propaganda política; así como propaganda a través de medios de comunicación como programas de opinión, encuestas o sondeos.

Esta irregularidad presentó 52 reportes, representando el 15% de los reportes del día electoral y fue reportada mayoritariamente en las ciudades capitales: Cartagena de Indias, Bolívar (10 reportes); Santa Marta, Magdalena (10 reportes); Barranquilla, Atlántico (6 reportes) y Sincelejo, Sucre (4 reportes).

Es importante señalar un tema que ha sido controversial en materia de propaganda electoral, y es sobre la legalidad del **uso de redes sociales por parte de las campañas electorales** en períodos donde no se encuentra habilitada la propaganda electoral, así como sus límites de uso.

El anterior cuestionamiento surge dado que a *pilasconehoto* ingresaron diferentes reportes de ciudadanos que consideraban estas vías de comunicación como propaganda ilegal (por ejemplo reportes de Turbaná, Bolívar), pero tal y como lo indica la MOE (2015): “No existe certeza absoluta sobre el tratamiento de este tipo de publicidad por parte de las leyes colombianas, teniendo en cuenta que no hay referencias ex-

¹⁶ Límites establecidos de conformidad con la Resolución CNE No. 0236 del 3 de marzo 2015.

presas sobre su regulación en las leyes en materia de propaganda electoral, por lo cual su regulación se ha visto resuelta por el Consejo Nacional Electoral a través de la respuesta a consultas por parte de los ciudadanos sobre este tema” (p.23).

En este sentido, concluye la MOE (2015) que según los conceptos del CNE: “(...) en materia de redes sociales es más claro que no constituye propaganda electoral por sí misma, teniendo en cuenta que la información que se recibe a través de ellas hace parte de la esfera privada de los ciudadanos”

(p.28). Con lo cual, se puede ver que la ciudadanía no tiene claridad sobre la materia y es un tema que debería ser aclarado por la legislación colombiana, no necesariamente a través de conceptos del Consejo Nacional Electoral, los cuales podrían variar constantemente y continuar generando equívocos en la población.

De los 197 municipios de Caribe, 49 presentaron reportes en cuanto a las irregularidades en publicidad y medios de comunicación. Los siguientes municipios presentaron el mayor número de reportes.

Tabla 45. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en publicidad y medios de comunicación – Región Caribe.

No.	Municipio	Departamento	No. de reportes
1	Cartagena de Indias	Bolívar	22
2	Santa Marta	Magdalena	18
3	Sincelejo	Sucre	12
4	Luruaco	Atlántico	10
5	Valledupar	Cesar	10
6	Barranquilla	Atlántico	9
7	Montería	Córdoba	6
8	Soledad	Atlántico	5
9	Baranoa	Atlántico	4
10	El Carmen de Bolívar	Bolívar	4

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

2.3.2.4. Irregularidades en la inscripción de cédulas

La categoría de irregularidad correspondiente a los casos de inscripciones irregulares de cédulas (trashumancia), tal y como se describió anteriormente, se refiere al hecho de que ciudadanos inscriben su cédula para votar en un municipio diferente al de su residencia.

Esto con el objetivo de obtener una cantidad de votos para las campañas políticas interesadas en inscribir irregularmente a los ciudadanos, y a su vez tener un listado de votantes a los cuales se les paga el voto, a través de las diferentes modalidades de compra de votos.

La normatividad en torno a esta irregularidad electoral, es vista desde la óptica

del derecho penal y desde la violación a las normas electorales de derecho administrativo. Por una parte se consagra el delito en el Código Penal en su art. 389: “El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de 3 a 6 años. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público” (Ibid.). Siendo com-

petencia de la Fiscalía General de la Nación llevar a cabo las investigaciones penales por este delito.

Asimismo, el Consejo Nacional Electoral cuenta con la competencia para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas (Ley 163 de 1994, art.4), y para ello expidió la Resolución No. 333 de 2015, en la cual se estableció el procedimiento para cumplir con dicha competencia.

Con base en lo anterior, en la siguiente tabla se presentan las dos principales subcategorías reportadas en el marco de la irregularidad en la inscripción de cédulas.

Tabla 46. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la inscripción de cédulas – Región Caribe.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Fraude en la inscripción de cédulas	130	90%
2	Trashumancia	125	87%
	Total	144	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

De conformidad con el MRE, en el que se expone el **riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral**¹⁷, según el cual se encuentra que el **58% de los municipios reportados en pilasconelvoto** (45 de 79 municipios del Caribe que presentaron reportes por trashumancia) se encontraban en algún tipo de riesgo (extremo, alto o medio), lo cual permite evidenciar la coincidencia entre las alertas tempranas realizadas por el MRE y los reportes ciudadanos sobre la irregularidad en inscripción de cédulas para el 2015. Así mismo, hace un llamado a las autoridades con competencia en materia electoral a realizar acciones de prevención

y sanción de este delito que es altamente sentido por la ciudadanía colombiana.

En la región Caribe, los reportes ciudadanos se presentaron desde agosto de 2014 en los departamentos de Magdalena y La Guajira; dichos reportes se continuaron efectuando de manera activa hasta el mes de septiembre en diferentes lugares de la región, en los cuales se describieron y aportaron pruebas sobre la no residencia de ciudadanos en los municipios en los que se encontraban inscritos. Igualmente, durante el mes de octubre de 2015, los reportes se concentraron en explicar la llegada de buses con personas que no habitaban en el municipio objeto de reportes.

¹⁷ Este riesgo se construyó y analizó a la luz de tres variables de riesgo: i) Riesgo por nivel de censo electoral frente a tamaño de la población, ii) Riesgo por nivel de inscripción de cédulas y iii) Riesgo por antecedente de trashumancia electoral. Las cuales son explicadas por la MOE (2015, ppág. 217 – 272) en el MRE – Elecciones de autoridades locales en Colombia 2015.

Reportes ciudadanos con ocasión a la exclusión de cédulas efectuada por el CNE

A su vez, se reportó un fenómeno que se presentó con ocasión a las elecciones de autoridades locales 2015, en las cuales el Consejo Nacional Electoral realizó un proceso de depuración de censo electoral y anulación de cédulas, a través de “el cruce de información suministrada por la Registraduría Nacional, la cual contiene las bases de datos del CENSO ELECTORAL, SISBEN, FOSYGA, ANSPE, entre otras”, tal y como lo reportó el CNE en su Informe de Gestión 1 de septiembre de 2014 a 31 de octubre de 2015.

Dicho proceso dió como resultado, en la Región del Caribe, la anulación de inscripciones de cédulas por supuesta trashumancia, excluyéndose una gran cantidad de cédulas inscritas. En promedio, por los departamentos de Magdalena, La Guajira, Atlántico, Sucre, Cesar, Bolívar y Córdoba, se excluyeron el 43,5% de las cédulas inscritas durante el período de inscripción de cédulas de 2015¹⁸.

Lo anterior implicó que varios ciudadanos quisieran revocar dicha anulación, en algunas ocasiones porque existieron errores efectivamente en el proceso, pero en otros casos para mantener la inscripción irregular. En este sentido, el fenómeno reportado a *pilasconelvoto*, consistió en que las autoridades locales, como alcaldes o presidentes de juntas administradoras locales, certificaban la residencia de dichas personas que habían sido sacadas del censo electoral del municipio, y que en efecto no residían allí.

El anterior fenómeno, da cuenta nuevamente de la intervención en política por parte de funcionarios, quienes hicieron uso de sus competencias legales para favorecer de manera ilegal a campañas políticas.

En términos generales **de los 197 municipios de Caribe, 79 presentaron reportes** en cuanto a las irregularidades en la inscripción de cédulas. Los siguientes municipios presentaron el mayor número de reportes.

Tabla 47. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la inscripción de cédulas – Región Caribe

No.	Municipio	Departamento	No. de reportes
1	La Apartada	Córdoba	7
2	Nueva Granada	Magdalena	7
3	Cartagena de Indias	Bolívar	5
4	Morales	Bolívar	5
5	Providencia	Archipiélago de San Andrés	5
6	La Paz	Cesar	4
7	Pailitas	Cesar	4

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

¹⁸Según el informe realizado por la Misión de Observación Electoral con corte al 19 de Octubre de 2015: “Inscripción y anulación de cédulas en las elecciones de autoridades locales 2015”.

Finalmente, es importante resaltar cómo, para el caso de las irregularidades en la inscripción de cédulas, la ciudadanía se empoderó aún más de su condición de garante de proceso electoral. Estos reportes apuntaban a identificar cuáles eran las cédulas de los ciudadanos que no residían en el municipio objeto de denuncia por trashumancia.

El ejercicio realizado por los ciudadanos consistió en realizar cruces de bases de datos para determinar la residencia de los presuntos trashumantes; esto es a través de censos electorales y poblacionales anteriores, censos de programas sociales como SISBEN y FOSYGA.

2.3.3. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos

Para las elecciones de autoridades locales de 2015 en 165 municipios de los 197 que conforman la Región Caribe, es decir en el **84% de los municipios presentaron**

reportes en *pilasconelvoto*. En la tabla 48 se describe el comportamiento de los 973 reportes ciudadanos de irregularidades recibidos por departamentos.

Tabla 48. Número de irregularidades electorales por departamento- Región Caribe.

No.	Departamento	No. Reportes	Porcentaje
1	Bolívar	247	25%
2	Magdalena	225	23%
3	Atlántico	145	15%
4	Cesar	143	15%
5	Córdoba	91	9%
6	Sucre	75	8%
7	La Guajira	33	3%
8	San Andrés y Providencia	14	1%
	Total	973	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Con base en lo anterior, se puede ver que el departamento de **Bolívar**, que cuenta con 46 municipios, fue el que

más reportes presentó con 247, los cuales se concentraron en las siguientes categorías.

Tabla 49. Principales irregularidades electorales en el departamento de Bolívar.

No.	Categorías de irregularidades	No. de reportes
1	Irregularidades en el voto libre	76
2	Irregularidades parte de las autoridades electorales	52
3	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	39

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Por su parte, el departamento de **Magdalena**, que cuenta con 30 municipios, fue el segundo departamento que más repor-

tes presentó, con 225, los cuales fueron sobre las siguientes irregularidades.

Tabla 50. Principales irregularidades electorales en el departamento de Magdalena.

No.	Categorías de irregularidades	No. de reportes
1	Irregularidades parte de las autoridades electorales	49
2	Irregularidades en inscripción de cédulas	38
3	Irregularidades en la función pública	33

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

El tercer departamento que más reportes ciudadanos presentó fue **Atlántico**, con 145 reportes, este se encuentra

conformado por 23 municipios. Los reportes de irregularidades se concentran en las siguientes categorías.

Tabla 51. Principales irregularidades electorales en el departamento de Atlántico

No.	Categorías de irregularidades	No. de reportes
1	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	41
2	Irregularidades por parte de las autoridades electorales	40
3	Irregularidades en el voto libre	35

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Al Atlántico le sigue el departamento del **Cesar** (compuesto por 25 municipios) con 143 reportes ciudadanos, que

en su mayoría fueron sobre las siguientes irregularidades.

Tabla 52. Principales irregularidades electorales en el departamento de Cesar.

No.	Categorías de irregularidades	No. de reportes
1	Irregularidades en el voto libre	44
2	Irregularidades en la función pública	24
3	Irregularidades por parte de las autoridades electorales	22

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

El departamento de **Córdoba**, compuesto por 30 municipios, presentó 91 reportes de irregularidades que versaron principalmente sobre las siguientes categorías.

Tabla 53. Principales irregularidades electorales en el departamento de Córdoba.

No.	Categorías de irregularidades	No. de reportes
1	Irregularidades en inscripción de cédulas	28
2	Irregularidades en el voto libre	19
3	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	10

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Se recibieron 75 reportes de irregularidades presentadas en el departamento de **Sucre**, conformado por 26 municipios, los cuales fueron principalmente en las siguientes categorías.

Tabla 54. Principales irregularidades en el departamento de Sucre.

No.	Categorías de irregularidades	No. de reportes
1	Irregularidades en el voto libre	16
2	Irregularidades en la función pública	15
3	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	15

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

El departamento de **La Guajira**, que cuenta con 15 municipios, presentó 33 reportes de irregularidades sobre las siguientes categorías.

Tabla 55. Principales irregularidades en el departamento de La Guajira.

No.	Categorías de irregularidades	No. de reportes
1	irregularidades en el voto libre	15
2	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	15
3	Irregularidades en la función pública	6
4	Irregularidades en la inscripción de cédulas	5

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Por otro lado, el **Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**, fue el departamento que menos reportes de irregularidades presentó (14 reportes), los cuales se trataron sobre: i) irregularidades en materia de inscripción de cédulas (5 reportes); ii) irregularidades en el voto libre (4 reportes); iii) irregularidades en publicidad y medios de comunicación (2 reportes); y iv) irregularidades en la función pública (2 reportes).

Finalmente, se presentan a continuación los municipios que más reportes de irregularidades electorales presenta-

ron en la Región Caribe para las elecciones de autoridades locales 2015.

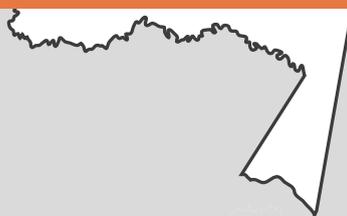
Tabla 56. Municipios con mayor número de irregularidades electorales – Región Caribe.

No.	Municipio	Departamento	No. de Reportes
1	Cartagena de Indias	Bolívar	104
2	Santa Marta	Magdalena	65
3	Barranquilla	Atlántico	54
4	Plato	Magdalena	29
5	Sincelejo	Sucre	24
6	Valledupar	Cesar	24
7	El Carmen de Bolívar	Bolívar	20
8	Aguachica	Cesar	18
9	Santa Ana	Magdalena	18
10	Luruaco	Atlántico	17
11	Arjona	Bolívar	14
12	Astrea	Cesar	14
13	Nueva Granada	Magdalena	14
14	Fundación	Magdalena	13
15	Soledad	Atlántico	13
16	Pailitas	Cesar	12
17	Baranoa	Atlántico	11
18	Pivijay	Magdalena	11
19	El Paso	Cesar	10
20	Montería	Córdoba	10

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com



2.4. Región Electoral: Pacífico – Andina Sur



En la región electoral Pacífico-Andina Sur, se encuentran los departamentos de Valle del Cauca, Nariño, Cauca y Chocó. La cantidad total de reportes

suma 685 casos y el mayor número se concentra en el Valle del Cauca, como lo indica la siguiente tabla.

Tabla 57. Número de reportes por posibles irregularidades electorales y censo electoral de los departamentos que conforman la región electoral Pacífico-Andina Sur.

No.	Departamento	No. De Reportes	Porcentaje	Censo Electoral 2015	Porcentaje
1	Valle del cauca	377	55%	3.367.870	60%
2	Nariño	175	26%	1.074.066	19%
3	Cauca	88	13%	914.689	16%
4	Chocó	45	7%	293.489	5%
	Total	685	100%	5.650.114	100%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y pilasconelvoto. Cálculos MOE

2.4.1. Contexto Electoral

La región electoral Pacífico-Andina Sur, según lo proyectado por el DANE, se encuentra conformada por 178 municipios, habitados por un total de 8.237.174 personas, de las cuales 5.650.114 se encuentran habilitadas para votar, y representan el 18% del total del censo electoral nacional.

De conformidad a los Mapas y Factores de Riesgo Electoral (MRE), en esta zona se concentra un alto índice de pobreza, con necesidades básicas insatisfechas. Esta situación se ve reflejada en la calificación de riesgo extremo por vulnerabilidades socioeconómicas e institucionales, la cual señala que los ciudadanos que viven en situaciones económicas precarias, desafortunadamente son los más propensos a permitir que la corrupción afecte su sistema electoral. De tal forma, el hecho de aceptar esas “recompensas” o “dádivas” ofrecidas por los actores políticos para comprar su voto, se convierte en la forma de superar, aunque sea temporalmente, las carencias no suplidas por las instituciones estatales. (MOE, 2015, pp.48-52) Así, 143 de los municipios que integran

este territorio, según las proyecciones de los MRE, reportaron alguna clase de riesgo electoral para el año 2015; además, específicamente 35 poblaciones de Cauca, Nariño y Valle, registraron un riesgo medio y alto por factores indicativos de fraude electoral y violencia.

Respecto al riesgo por factores de violencia, cabe señalar que la región Pacífico-Andina Sur se caracteriza por la presencia de toda suerte de actores ilegales, entre los cuales se incluyen las guerrillas, y las bandas de crimen organizado, quienes presuntamente, y de conformidad a lo señalado por la ciudadanía, tuvieron la capacidad para constreñir e incidir en el proceso electoral surtido en ese territorio, mediante amenazas a la población y a los candidatos.

Según los datos contenidos en MRE, los cuatro departamentos que componen esta región, tenían alrededor del 50% de sus municipios inmersos en la variable de violencia (p.135). Para el departamento del Cauca, por ejemplo, 29 de sus mu-

nicipios presentaron un riesgo medio y extremo de violencia consolidada, lo que significó que el 93% de las poblaciones que hacen parte de su territorio, por cuenta del conflicto, pusieran en grave riesgo el funcionamiento en la totalidad del territorio (Ibíd.).

“Si se hace énfasis en el nivel de riesgo, el departamento del Cauca es el que más municipios tiene en riesgo extremo por violencia con 1, seguido de Chocó y Norte de Santander con 8, y Antioquia y Nariño con 7. Además, encontramos que los departamentos con mayor número de municipios en riesgo alto son Antioquia y Nariño con 15, seguido por Cauca y Tolima con 12, y Chocó con 10; dichos municipios

concentran el 50% de los casos con este nivel de riesgo”.¹⁹(p.137)

La información suministrada por los mapas de riesgo electoral, en contraste con la obtenida con *pilasconelvoto*, dan cuenta de la confluencia de diversas categorías e irregularidades, que más adelante serán abordadas, y necesariamente realzan la necesidad de alertar sobre la violencia en la región, porque si bien la incidencia de la misma probablemente no se vio reflejada en la disminución de la participación ciudadana sin duda alguna, sí tiene la capacidad de afectar la garantía de **libre participación** y la gobernabilidad en esos territorios que conforman el litoral pacífico colombiano.

2.4.2. Análisis por categoría de irregularidades electorales

En este mismo sentido, las diferentes categorías de irregularidades electorales también registraron un comportamiento a lo largo del proceso de elección de

autoridades locales del año 2015. Tal como se refleja en la tabla 58, la dinámica de estas anomalías para la región Pacífico- Andina Sur fue la siguiente.

Tabla 58. Análisis por categoría de irregularidades electorales - Región: Pacífico – Andina Sur.

Irregularidades Región Pacífico - Andina Sur	Total de reportes	Porcentaje
Irregularidades en el voto libre	193	28%
Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	114	17%
Irregularidades en la función pública	103	15%
Irregularidades en la inscripción de cédulas	98	14%
Irregularidades por parte de las autoridades electorales	79	12%
Irregularidades en las calidades de los candidatos	32	5%
Irregularidades en el conteo de votos / Escrutinios	31	5%
Irregularidades en seguridad y orden público	26	4%
Irregularidades en la financiación	9	1%
Total	685	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Es posible decir que conforme a la percepción de la ciudadanía, la campaña política en esta región del país se carac-

terizó por un alto índice de prácticas encaminadas a viciar la voluntad del elector, y en este sentido favorecer a un

¹⁹Ver ROBAYO CABRERA, Germán. Mapa consolidado de riesgos por violencia. En: Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones de autoridades locales – Colombia 2015. P. 137.

determinado candidato a través de la compra y venta de votos por diferentes medios. Así mismo concurrió con las presiones de las que fueron víctimas los votantes por parte no solo de funcionarios o colaboradores de la administración, sino también de grupos u organizaciones criminales al margen de la ley.

2.4.2.1. Irregularidades en el voto libre

La dinámica de las elecciones, según lo informado por los ciudadanos, permite

agrupar en 111 reportes lo ocurrido en buena parte de los municipios de la región. El contenido de los reportes lleva a pensar que más allá de que los miembros de las campañas políticas hicieran uso de diversas tácticas para conseguir el voto, fueron los directores de entidades, los gerentes, funcionarios, secretarios de despacho e inclusive los primeros mandatarios quienes decidieron participar activamente en las campañas.

Tabla 59. Subcategoría de irregularidades reportadas frente al voto libre - Región Pacífico – Andina Sur.

Irregularidades en el voto libre	No. Reportes
Corrupción al sufragante	88
Propaganda Electoral Prohibida	10
Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos políticos	9
Utilizar el cargo para presionar a subalternos	9
Intervención en política	5

Fuente: MOE – www.pilascone voto.com

El uso de los vehículos oficiales para fijar la publicidad de los candidatos, el préstamo de bienes inmuebles del municipio a las campañas, o de espacios en los distintos medios de comunicación locales, para que en esos lugares los candidatos pudieran exponer sus programas políticos; el permitir la fijación de afiches, vallas y demás propaganda política, e inclusive hacer alarde de sus preferencias políticas por intermedio de sus redes sociales, fue el proceder de muchos funcionarios que por ley no están autorizados para pertenecer, o participar en una campaña política.

Otra modalidad consignada en los reportes de irregularidades en el voto libre, consistió en el uso de los recursos públicos para “promover” las campañas política. De tal forma, disponían del dinero público de los municipios, con

el fin de realizar eventos que sirvieron de plataforma política a varios candidatos. Además, otra de las constantes presentadas en *pilascone voto* se relacionó con los reportes sobre la vulneración a la ley garantías, y el indebido interés en la celebración de contratos estatales sin el lleno de los requisitos exigidos por el estatuto de contratación estatal.

Así mismo, los ciudadanos también informaron a través de sus reportes cómo se presentó un inusitado incremento de los nombramientos y los contratos de prestación de servicios, y la forma en como esta situación incidió directamente en el desarrollo del debate electoral. A continuación se presentan las subcategorías de irregularidades reportadas frente a la función pública en la región electoral analizada.

Tabla 60. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la función pública -Región Pacífico-Andina Sur.

Irregularidades en la función pública	No. De reportes
Intervención en política	51
Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos políticos	46
Utilizar el cargo para presionar a subalternos	8
Corrupción al sufragante	7
Constreñimiento al sufragante	7

Fuente: MOE – www.pilasconehoto.com

En relación con el constreñimiento al sufragante, los ciudadanos registraron a través de *pilasconehoto* la forma en la cual se ejercieron toda suerte de amenazas, no solo a los votantes regulares, sino también a los contratistas y funcionarios públicos, a quienes se les exigió que fueran más activos en su colaboración en el desarrollo de las campañas. Así mismo, a los colaboradores de la administración se les exigió el pago de sumas de dinero para ayudar a financiar las campañas, o inclusive la inscripción y permanencia al sistema de salud público.

La metodología empleada, al parecer por las maquinarias políticas de conformidad a lo señalado en los reportes ciudadanos registrados en *pilasconehoto*, consistió en citar a empleados públicos y otros colaboradores a una serie de reuniones extraordinarias, en donde se obligó a estos funcionarios a votar por un determinado candidato, bajo la amenaza de que si este no resultaba elegido, la continuidad laboral

de ese personal en las distintas entidades y empresas públicas, no sería posible o se vería en riesgo.

Así mismo, los ciudadanos informaron cómo los alcaldes y funcionarios de los niveles directivos de los municipios, invitaron a los actos propios de la administración local a los candidatos reconocidos por ser sus “sucesores”, a que expusieran sus programas de gobierno. Al mismo tiempo, los mismos alcaldes y funcionarios emitieron un mensaje para buena parte de la población, en el cual la continuidad de los programas, contratos y obras del municipio se encontraban sujetos a la elección del candidato de la administración local.

2.4.2.2. Irregularidades en la publicidad y medios de comunicación.

A continuación se presenta, en términos cuantitativos, las categorías de irregularidades en la publicidad y en los medios de comunicación.

Tabla 61. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la publicidad y medios de comunicación - Región Pacífico – Anidna Sur.

Irregularidades en la publicidad y en los medios de comunicación	No. De reportes
Propaganda Electoral Prohibida	74
Excesos de campaña - Competencia desleal	6

Fuente: MOE – www.pilasconehoto.com

• Propaganda Electoral Prohibida

Frente a este tipo de publicidad existieron dos grandes momentos en el proceso: i) la publicidad y propaganda política de expectativa y extemporánea llevada a cabo antes del 25 de julio de 2015, período que permitía al Consejo Nacional Electoral sancionar a los partidos y candidatos por el incumplimiento de la normatividad electoral y, ii) la propagandada ilegal que se llevó a cabo en el día electoral.

Respecto a la propaganda extemporánea, específicamente en el departamento del Valle, los ciudadanos de varios municipios reportaron cómo sus viviendas se vieron constantemente “invadidas” por volantes, boletines y cualquier tipo de publicidad en la modalidad puerta a puerta. En las quejas se señaló cómo las campañas decidieron adoptar como estrategia de campaña, recorrer amplios sectores de un determinado municipio, preferiblemente en las horas de la madrugada, para introducir papelería con propaganda electoral por debajo de las puertas de los votantes.

Por otra parte, durante el día electoral se presentaron reportes en *pilasconelvoto* sobre la repartición de propaganda política en las calles o en inmediaciones de los puestos de votación, el porte de prendas de vestir alusivas a una campaña, e inclusive la publicidad a través de dispositivos electrónicos con mensajes de texto invitando a votar por un determinado candidato.

• Excesos de campañas – Competencia desleal

Específicamente, frente a la competencia desleal en el desarrollo de las campañas, los reportes recibidos en *pilasconelvoto*, informaron cómo la maquinaria de un determinado partido “anuló” a la competencia para participar en los medios de comunicación. Según lo informado en los reportes, varios medios de comunicación se parcializaron totalmente a favor de una campaña, no solo mediante la asignación de espacios en radio y prensa sino también por medio del “bloqueo”, o la acción de impedir el acceso de los candidatos contrincantes a ese medio en específico. De tal forma, se impidió el conocimiento de programas a la ciudadanía, con el fin de invisibilizar una campaña.

Respecto a los excesos, las campañas no tuvieron reparo en la celebración de cualquier clase de evento con tal de atraer votantes. Se reportaron el caso de conciertos o fiestas privadas, o presuntamente bajo la fachada de la conmemoración de una fecha patronal o un evento de la administración, con el fin de favorecer las campañas de sus candidatos.

Adicionalmente, se celebraron eventos masivos gratuitos promoviendo una causa en específico, o invitando grandes y renombrados artistas, en los que presuntamente se repartieron regalos, y se aseguraron votos por parte de varios candidatos. Además, en buena parte de las ocasiones, al parecer se excedieron los toques de financiación establecidos por la ley para las campañas.

2.4.3. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos

De la información recibida de todo el país, el departamento del Valle del Cauca ocupó el segundo lugar con 377 reportes, después de Antioquia, de los departamentos que registraron a través de las quejas ciudadanas las irregularidades

electorales que tuvieron lugar durante el proceso de elección de autoridades locales del 2015. El comportamiento para cada uno de los departamentos que conforman esta región del país, fue el siguiente.

Tabla 62. Número de irregularidades electorales por departamento- Región Pacífico-Andina Sur.

No.	Departamento	No. De reportes	Porcentaje
1	Valle del cauca	377	55%
2	Nariño	175	26%
3	Cauca	88	13%
4	Chocó	45	7%
	Total	685	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Lo reflejado en la tabla 62 señala que la mayor cantidad de reportes (552) se presentaron en los departamentos del Valle del Cauca y Nariño, entre ambos sumaron el 81% de los reportes recibidos en *pilasconelvoto* para la región. Sin embargo, esto no puede ser considerado como sinónimo de la ausencia o la baja comisión de irregularidades en los otros dos territorios restantes conformados por el Chocó y Cauca. Por el contrario, la realidad del proceso electoral en esas regiones, tal y como se expone posteriormente para el departamento del Chocó, también fue preocupante, aunque no encuentre resonancia en lo reportado en *pilasconelvoto*.

Una posible explicación a dicha situación puede obedecer a los conocidos problemas de comunicación que adolecen estos departamentos, tales como la ausencia de vías, líneas telefónicas y más aún, de redes de internet que funcionen adecuadamente o inclusive la posibilidad de ad-

quirir dispositivos electrónicos; esto fue un impedimento para que los habitantes de dichos departamentos pudieran alertar sobre las irregularidades que estaban teniendo lugar en su región y que, de cierta forma incidieron en el bajo número de reportes recibidos en la plataforma dispuesta por la MOE para tal fin.

A nivel territorial, los reportes recibidos por cada uno de los departamentos, individualmente considerados, registraron el siguiente comportamiento:

- **Valle del Cauca**

El 55% de los reportes recibidos se originaron en el Valle del Cauca, en donde se concentra alrededor del 60% de la población habilitada para votar en esta región del país²⁰. Los tres municipios del Valle del Cauca con la mayor cantidad de reportes registrados fueron Cali (69 reportes), Palmira (29 reportes) y Calima

²⁰De conformidad a la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el censo electoral del Valle del Cauca se encuentra conformado por un total de 3'367.870 personas.

(24 reportes), lo que representa el 32% de los registros del departamento.

En este sentido, las irregularidades con mayor incidencia en el proceso electoral fueron: i) irregularidades en el voto libre, con 111 reportes que representan 29% de las quejas de los vallecaucanos; ii) irregularidades en la publicidad y los medios de comunicación, con un total de 75 reportes (20%); y iii) las irregularidades en la función pública, de la que se registraron 56 reportes (15%).

• Nariño

En Nariño se efectuaron un total de 175 reportes, que constituyen el 26% del total de la información recibida por la región. Las irregularidades más reportadas fueron: i) irregularidades en el voto libre, con 51 reportes que representan el 29% de las quejas; ii) irregularidades por parte de las autoridades electorales, con 28 reportes que corresponden al 16%; y iii) las irregularidades en la función pública, con 27 reportes (15%).

Adicionalmente, de 64 municipios que conforman el departamento de Nariño, *pilasconevoto* recibió reportes de 44 municipios; es decir que conforme a la percepción ciudadana, en el 69% del territorio se presentó alguna anomalía de tipo electoral. Los tres municipios nariñenses que presentaron mayor cantidad de reportes registrados fueron en su orden: Pasto con 41 reportes, San Andrés de Tumaco con un total de 24 reportes y el municipio de El Charco con 19 reportes, los cuales en conjunto representan el 48% de la información del territorio.

• Cauca

El portal *pilasconevoto* recibió para el departamento del Cauca un total de 88 reportes ciudadanos (13% regional), los cuales provinieron de 29 de los 42 municipios del departamento, entre los cuales 4 reportaron el 34% de las quejas ciudadanas por irregularidades electorales, estos fueron: Popayán (14 reportes), Mercaderes (10 reportes) y Santander de Quilichao (6 reportes).

Las categorías que registraron un mayor número de irregularidades, para el período de elección de autoridades locales 2015, fueron: i) irregularidades en la inscripción de cédulas con 20 reportes (23% del total de los reportes departamentales); ii) las irregularidades en el voto libre y iii) las irregularidades en la función pública, cada una con 16 reportes, que se corresponden entre ambas al 36% de las anomalías presentadas en el departamento.

• Chocó

Finalmente, en el departamento del Chocó se registraron un total de 45 reportes ciudadanos, lo que constituye el 7% de todas las irregularidades conocidas a través de *pilasconevoto* para la región Pacífico–Andina Sur. De los registros presentados, 19 reportes, que representan el 42% de los informes del departamento, provinieron del municipio del Carmen de Atrato; le siguieron el municipio de Atrato con 7 reportes (16%) y Riosucio con 5 reportes (11%).

Las dos irregularidades más registradas por este departamento fueron: i) el voto libre, con 15 reportes que representa el 33% de las anomalías y ii) las irregularidades en la inscripción de cédulas, con 11 reportes que equivalen al 24% de las

anomalías electorales manifestadas por la ciudadanía chocoana a través de *pilasconelvoto*.

En la tabla 63 se puede observar que el 18% de los reportes recibidos a través

de *pilasconelvoto*, provienen de las capitales del departamento – a excepción de Quibdó–; en su orden, Cali (69), Pasto (41) y Popayán (14) reflejan la tendencia de lo ocurrido en la región, para la elección de autoridades locales de 2015.

Tabla 63. Municipios con mayor número de irregularidades electorales – Región Pacífico–Andina Sur.

No.	Municipio	Departamento	No. De reportes	Porcentaje
1	Cali	Valle del Cauca	69	10%
2	Pasto	Nariño	41	6%
3	Palmira	Valle del Cauca	29	4%
4	Calima	Valle del Cauca	24	4%
5	San Andrés De Tumaco	Nariño	24	4%
6	Tuluá	Valle del Cauca	20	3%
7	Buenaventura	Valle del Cauca	19	3%
8	El Carmen De Atrato	Chocó	19	3%
9	El Charco	Nariño	19	3%
10	Jamundí	Valle del Cauca	19	3%
11	El Cerrito	Valle del Cauca	18	3%
12	Dagua	Valle del Cauca	17	2%
13	Yumbo	Valle del Cauca	16	2%
14	Bolívar	Valle del Cauca	15	2%
15	Guadalajara De Buga	Valle del Cauca	15	2%
16	Pradera	Valle del Cauca	15	2%
17	Popayán	Cauca	14	2%
18	Florida	Valle del Cauca	13	2%
19	Ipiales	Nariño	12	2%
20	Mercaderes	Cauca	10	1%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Al contrastar los datos de la tabla 63, con la información suministrada por la MOE en los Mapas y Factores de Riesgo Electoral (2015), respecto de 4 de los 20 municipios que integran el listado, se emitió alerta sobre un posible riesgo extremo por la coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia. Estos lugares fueron San Andrés de Tumaco (24),

Buenaventura (19), El Charco (19) y Popayán (14). En este mismo sentido, dentro del listado de municipios también es posible encontrar a Cali, que registraba un riesgo medio por estas mismas variables.

CASO CHOCÓ

Desde la perspectiva aportada por la MOE, en sus diferentes publicaciones, y en el presente informe, en el marco de la celebración de las elecciones de autoridades locales 2015, es posible plantear que fueron varios los factores de riesgo electoral que pudieron afectar el libre ejercicio y la transparencia de la democracia en las diferentes regiones del país.

El fraude electoral, la violencia y la trahumancia electoral, han sido las variables empleadas con la finalidad de caracterizar a las regiones, y en este sentido poder comprender cómo ha sido la dinámica electoral en cada uno de los departamentos del país.

El Chocó no fue ajeno a este fenómeno y, dada su localización geográfica y sus condiciones socio-económicas, el comportamiento de los procesos electorales en este departamento ha sido tema de estudio para la Misión de Observación Electoral, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de una región sin la suficiente infraestructura para la comunicación entre sus poblaciones. Además, los altos índices de desplazamiento por la violencia de guerrillas y el crimen organizado, las carencias respecto a las necesidades básicas y los preocupantes niveles de corrupción administrativa han influido en la dinámica electoral del departamento.

Por otro lado, la situación social también es preocupante, hecho que inevitablemente se ve reflejado en los riesgos del ejercicio efectivo de la democracia participativa en buena parte de los municipios. Adicionalmente, los datos aportados por los Mapas y Factores de Riesgo Electoral (MRE), informan que de las 31 poblaciones que integran el departamento, 20 reportaron alguna situación o variable de riesgo elec-

toral, lo que significa que probablemente el 65% del territorio presentó alguna, o varias de las irregularidades electorales que incidieron en el proceso democrático, en la celebración de la elección de autoridades locales 2015.

De hecho, para esta elección de autoridades locales, 9 municipios del Chocó se encontraban en el nivel de riesgo extremo, principalmente por dos variables: i) riesgo medio por fraude electoral (Itsmiña, Quindió, Medio Atrato, Tadó) ; y ii) riesgo por factores de violencia (Itsmiña, Quibdó, Alto Baudó, Bajo Baudó, Medio Atrato, Tadó). Así, en el departamento del Chocó, son bajos los niveles de la participación de los votantes, además de tener la presencia en el territorio de las guerrillas del ELN, las FARC, y grupos dedicados al negocio ilícito del narcotráfico como el Clan Usuga.

Las acciones de estos actores, han generado una problemática de desplazamiento de la población rural hacia el casco urbano del departamento. Además su presencia no solo ha convertido a la región en una ruta del narcotráfico por sacar droga por el océano pacífico, sino que han hecho propenso al territorio para el negocio de la minería ilegal.

Algunos de los sucesos que caracterizaron el proceso electoral en el Chocó reflejan publicidad desbordada inundando las calles de Quibdó, promoviendo candidatos a la gobernación y a la alcaldía del municipio; población altamente polarizada; amenazas por parte de grupos armados; condiciones poco adecuadas en los puestos de votación para el ejercicio del sufragio, y finalmente candidatos cuestionados por los medios de comunicación y con investigaciones en curso en la Fiscalía General de la Nación.

Sin embargo, todos estos fenómenos no se vieron reflejados en las cifras arrojadas por la herramienta *pilasconehoto* para el departamento. Esta baja cantidad, en materia de reportes ciudadanos, probablemente se puede explicar por múltiples factores como: i) la falta de infraestructura de carácter tecnológico, que brinde el suficiente soporte para acceder a herramientas como *pilasconehoto*, que necesitan de una buena conexión a internet para reportar con éxito las irregularidades del departamento; ii) la imposibilidad de la mayoría de la población de adquirir diferentes dispositivos electrónicos, como computadores, tabletas y celulares, dificultó en gran medida la formulación de reportes ciudadanos a través de *pilasconehoto*, de todas aquellas anomalías que afectaron la transparencia del proceso de elección de autoridades locales del año 2015; y iii) el desconocimiento de la existencia de la comisión de lo que es un comportamiento irregular, y es que probablemente muchas de las conductas que la ciudadanía chocoana tuvo la oportunidad de presenciar, simplemente no son consideradas por ellos como un delito o una anomalía que afecten la transparencia de las elecciones, sino que por el contrario, su comisión se ha convertido en una práctica reiterada a través del tiempo, y se ha vuelto un “deber ser” del ejercicio de la política en el departamento.

Así mismo, iv) la falta de conocimiento por parte de la ciudadanía respecto de las autoridades o instancias ante las cuales pueden poner en conocimiento la comisión de las irregularidades electorales; sumado a v) el temor a denunciar los hechos irregulares con el fin de no poner en riesgo su vida o su estabilidad laboral o económica, fueron los hechos que pudieron incidir en la baja cantidad de reportes recibidos en el departamento del Chocó. Frente a esto último, vale la pena recordar que el Chocó no solo es una región en

donde la influencia de los grupos armados al margen de la ley o el crimen organizado es real, sino que también se trata de un lugar en donde muchas personas tienen como única fuente de empleo el trabajar para el Estado. Por lo tanto, para conservar sus empleos, la población local se ve en la necesidad de apoyar la candidatura de un determinado candidato y ceder, de esta forma, a las prácticas corruptas que afectan el proceso electoral.

Comportamiento de las irregularidades electorales registradas en *pilasconehoto* para el departamento del Chocó - Elección de autoridades locales 2015

Las irregularidades electorales que pudieron influir en el proceso celebrado en el 2015, registrado en la herramienta *pilasconehoto*, en conjunto con lo señalado por la ciudadanía chocoana, señalaron las siguientes conductas como las que generaron mayor preocupación afectando el ejercicio transparente de la democracia en el departamento del Chocó: i) la corrupción de los votantes; ii) los excesos de campaña; y iii) las presiones y amenazas por parte de guerrillas y grupos del crimen organizado.

• Corrupción de votantes

Respecto a la compra y venta de votos, la información suministrada señaló que esta práctica se ha convertido en “la forma de hacer política en el Chocó”, ya que la contienda política no necesariamente se efectuó en torno al debate de las ideas, sino que presuntamente lo único necesario para que los candidatos obtuvieran la victoria, era asegurarse de tener entre sus colaboradores a un “capitán”, figura que, según lo informado por la ciudadanía, es elegido por su capacidad para comprar votos (Cuesta, Carlos, Octubre 9 de 2015).

Los capitanes se encargaron de coordinar las acciones para comprar el voto de los ciudadanos durante todo el transcurso del proceso electoral y, según la información suministrada a la Misión de Observación Electoral con anterioridad al día electoral, para el 25 de octubre en el municipio de Quibdó se necesitarían de alrededor de \$4.000.000.000 de pesos, con los cuales se pretendía asegurar los votos de los electores, y para aspirar a varios de los cargos en contienda.

Los actos de corrupción electoral no solo se ejercieron sobre los votantes, sino que también involucró a funcionarios públicos. Específicamente, se encuentran informes sobre los registradores municipales, pues se hizo necesario su traslado de varios municipios del departamento, ya que en muchos casos su imparcialidad y el correcto ejercicio de sus funciones, se vieron afectados por los ofrecimientos de fuertes sumas de dinero para favorecer varias campañas políticas.

• Excesos de campaña

Durante el período pre electoral, se presentaron de forma recurrente, en varios municipios del departamento, conciertos con una convocatoria masiva de habitantes, y con la presencia de artistas populares en la región, así como la celebración de otras clases de eventos, presuntamente dentro del marco de fiestas municipales. En ellos, la entrega de costosos regalos, de prendas alusivas de campaña y el exceso de publicidad, conforme a lo manifestado por la ciudadanía, fueron una constante del proceso, todo con el fin de publicitar al candidato, y en consecuencia asegurar los votos de los electores.

• Influencia de la ilegalidad

Los cuestionamientos generados a raíz de los excesos de las campañas, y los recursos usados para asumir estos gastos, se presentaron como uno de los principales interrogantes para la ciudadanía en el marco del proceso electoral del 2015, asociado a la posibilidad de la financiación de origen ilegal.

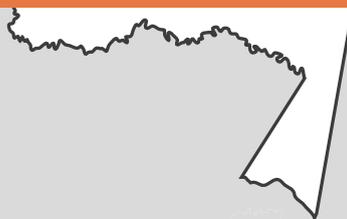
Conforme a lo reportado, el uso del dinero obtenido por medio de actividades extorsivas, narcotráfico y de la explotación de la minería ilegal, al parecer, fueron la base para promover las aspiraciones de varios de los candidatos a los diferentes cargos de elección popular que se encontraban en disputa.

Así mismo, la ciudadanía informó a la Misión de Observación Electoral – MOE, cómo las bandas de crimen organizado y las guerrillas, aparentemente influenciaron en las elecciones haciendo uso de la intimidación; así mismo, no tuvieron reparo en amenazar no solo candidatos, sino que conminaron a los pobladores a votar por una persona determinada.

En este sentido, lo reportado por los ciudadanos alertó sobre la forma en la que, en varios municipios del departamento, algunos candidatos aspirantes a distintos cargos, no solo solicitaron el aval de sus partidos, sino que al parecer adoptaron como estrategia para hacer política, pedir apoyo a los grupos al margen de la ley con influencia en su territorio. Esto último, con el fin de que dichos actores ilegales financiaran sus campañas y, adicionalmente, elevaran amenazas sobre los electores con el fin de influir en la victoria de candidatos en las elecciones de octubre de 2015.



2.5. Región Electoral: Bogotá



La presente región electoral toma el distrito capital como objeto de análisis. Así, de acuerdo a la tabla 64, en Bogotá se presentaron 973 reportes para un censo electoral de más de 5 millones de ciudadanos para el 2015.

Tabla 64. Número de reportes por posibles irregularidades electorales y censo electoral de los departamentos que conforman la región electora-Bogotá.

Distrito Capital	Número de reportes	Censo Electoral 2015
Bogotá, D.C.	973	5'423.376

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

A continuación se presenta un análisis de los reportes de irregularidades electorales en la capital del país, teniendo en cuenta la importancia que representa Bogotá desde el punto de vista electoral

y al ser la ciudad que más reportes de irregularidades presentó a través de la herramienta *pilasconelvoto* para el proceso electoral de autoridades locales 2015.

2.5.1. Contexto electoral

Entender el contexto electoral de Bogotá permitirá una mayor comprensión de las irregularidades electorales que fueron reportadas por la ciudadanía para el proceso electoral de 2015. Este será visto de conformidad con los análisis realizados por la Misión de Observación Electoral – MOE – junto al Grupo Técnico de los “*Mapas y factores de riesgo electoral – Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*” (MRE), en el cual se presentan amenazas y vulnerabilidades a las elecciones de autoridades locales 2015.

(MOE, 2015, p.52). Sin embargo, al hacer un análisis de Bogotá, desagregada por localidades, podemos ver que en algunas de ellas existen condiciones de vulnerabilidad socioeconómica en lugares como Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy y Suba, teniendo en cuenta que, según el DANE, en estas localidades se concentra la mayor parte del 10,1% de la población bogotana que vive en condiciones de pobreza (Noticias RCN, julio 31 de 2014), lo que corresponde aproximadamente a 785.000 habitantes.

Llama la atención el presente análisis de irregularidades electorales en la capital del país, en una de las ciudades que en su conjunto (medido todo el Distrito Capital) hace parte de una de las regiones con menores niveles de vulnerabilidad por los indicadores socioeconómicos de su población y los buenos niveles de desempeño de sus instituciones estata-

Las variables de violencia²¹, en las cuales Bogotá presentó algún tipo de riesgo según el MRE, fueron riesgo alto por violaciones a la libertad de prensa y riesgo extremo por violencia política; dicho análisis informa que Bogotá presentó cuatro amenazas a funcionarios públicos electos, líderes de organizaciones políticas y candidatos durante la etapa pre electoral.

²¹ La información sobre este análisis de riesgo puede ser ampliada en el capítulo del MRE: Riesgo por factores indicativos de violencia (págs. 132-213).

Finalmente, cabe mostrar cómo existe un interés diferenciado de los votantes en Bogotá, según el tipo de elección. De conformidad con el análisis presentado por la Coordinación Regional de Bogotá de la Misión de Observación Electoral, junto con el Observatorio de

Procesos Electorales (OPE) de la Universidad del Rosario, se encontró que para las elecciones de autoridades locales de 2011 la tasa de votos blancos fue de 3,4% para alcalde y de 15,2% para concejo.

2.5.2. Análisis por categoría de irregularidades electorales

En relación con las elecciones de autoridades locales 2015 en el Distrito Capital, se presenta a continuación un análisis cuantitativo y cualitativo del comportamiento de las irregularidades y anomalías electorales que fueron reportadas por la ciudadanía a través del sistema de reporte de irregularidades *pilascone voto*, durante febrero de 2015 y hasta el 31 de octubre de 2015. De tal forma, se des-

cribirán los datos generales de Bogotá, pasando por una caracterización de los reportes de irregularidades a través de las categorías y subcategorías de irregularidades electorales.

La siguiente tabla muestra cuáles fueron las irregularidades más reportadas por la ciudadanía capitalina para las elecciones de autoridades locales de 2015.

Tabla 65. Análisis por categoría de irregularidades electorales-Región Bogotá.

No	Irregularidades Región Bogotá	Total de reportes	Porcentaje
1	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	94	31,4%
2	Irregularidades por parte de las autoridades electorales	74	24,7%
3	Irregularidades en el voto libre	68	22,7%
4	Irregularidades en la inscripción de cédulas	22	7,4%
5	Irregularidades en el conteo de votos / Escrutinios	17	5,7%
6	Irregularidades en la función pública	16	5,4%
7	Irregularidades en seguridad y orden público	5	1,7%
8	Irregularidades en la financiación	2	0,7%
9	Irregularidades en las calidades de los candidatos	1	0,3%
Total		299	100%

Fuente: MOE – www.pilascone voto.com

2.5.2.1. Irregularidades en publicidad y medios de comunicación

En materia de irregularidades en publicidad y medios de comunicación, repor-

tadas a través de *pilascone voto*, podemos encontrar tres principales problemas: i) publicidad política extemporánea (publicidad de expectativa); ii) Violación a los topes legales de publicidad política

(exceso de publicidad). y iii) publicidad política prohibida el día electoral. Estos problemas implican la violación de la normatividad electoral en relación a la propaganda electoral, la cual es el principal medio de campaña, como se aprecia en las dos subcategorías representadas en la tabla 66.

Tabla 66. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a publicidad y medios de comunicación- Región Bogotá.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Propaganda electoral prohibida	91	96%
2	Excesos de campaña – competencia desleal	9	9%
	Total	95	100%

Fuente: MOE – www.pilasconeloto.com

Desde febrero de 2015 la ciudadanía comenzó a reportar irregularidades sobre **publicidad política extemporánea**. En los informes, se describía la realización de publicidad política a través de vehículos de transportes por parte de grupos significativos de ciudadanos que buscaban recolectar firmas para inscribir candidaturas.

Lo anterior, le permitió a la MOE observar una problemática del proceso electoral concerniente a la falta de claridad en la regulación de las campañas para la recolección de firmas de los grupos significativos de ciudadanos (GSC).

El Consejo Nacional Electoral ha tenido diferentes posiciones sobre la habilitación legal, para que los GSC puedan realizar publicidad antes de los tres meses dispuestos por la Ley 1475 de 2011. Por una parte, ha señalado que no les está permitido hacer publicidad de ningún tipo (Resolución CNE No. 4973 de 2011), sin embargo su posición actual (Resolución CNE No. 1016 de 2015), indica que sí es posible desplegar publicidad solo con el fin de divulgar y

promocionar el proceso de recolección de firmas que permita la inscripción de candidaturas.

No obstante lo anterior, encontramos que los reportes de la ciudadanía al respecto informan sobre el posicionamiento de un nombre de manera previa a la época de campaña electoral, a través de la propaganda electoral realizada por medio de publicidad para la recolección de firmas, generando así una desventaja en la contienda electoral frente a otros candidatos y organizaciones políticas.

Así mismo, la ciudadanía reportó precandidatos que realizaron publicidad a través de tarjetas de presentación en las que se indicaba la corporación a la que aspiraban, el nombre del precandidato, la foto y partido político, así como calendarios para difundir una campaña política. También, se reportaron casos de propaganda a través de eventos públicos, como fiestas en el marco de reuniones comunales en las que se entregaban volantes, pancartas, acompañados de bebida y comida gratis a los asistentes.

En materia de publicidad a través de medios de comunicación, se encontraron reportes sobre la realización de campañas por medio de radiodifusora de localidades. Cabe mencionar reportes en cuanto a la propaganda a través de medios de comunicación, principalmente a través de radio y prensa escrita, pues según la ciudadanía se presentaron casos de desequilibrio y desigualdad de trato a las campañas a la alcaldía de Bogotá.

Sobre la **violación a los límites a la publicidad exterior visual**, una vez habilitada la campaña electoral, llama la atención que la ciudadanía reportó cómo se violaba la propiedad privada y sin autorización las campañas políticas se dispusieron a poner propaganda electoral en varios establecimientos privados.

También es importante tener en cuenta que varios reportes ciudadanos indicaron que se hizo uso de espacios y bienes del Distrito para hacer publicidad a candidatos y partidos en específico. Lo anterior está relacionado con la intervención indebida en política por parte de funcionarios, debido a que los reportes de *pilasconelvoto* manifestaron fenómenos de publicidad y campaña por parte de funcionarios del Distrito en favor de candidatos, lo cual se encuentra restringido en la Ley 734 de 2002, artículo 48 numeral 39.

Por una parte, se indicó que al finalizar el período de campaña, las autoridades locales retiraron la publicidad en barrios capitalinos, dando un trato desigual a los candidatos, removiendo elementos de publicidad exterior visual a unos candidatos y a otros no. Por otro lado, la ciudadanía reportó casos en los que funcionarios del Distrito, haciendo uso de los correos electrónicos de la entidad distrital, realizaron envíos

de correos masivos para respaldar una campaña política. Sobre este reporte no existe claridad de si estamos en presencia o no de la vulneración de la normatividad disciplinaria (Ley 734 de 2002) y de la normatividad en materia de propaganda electoral, por lo que consideramos importante que este tema sea aclarado tanto por la Procuraduría General de la Nación, como por el Consejo Nacional Electoral para futuros procesos electorales.

Adicionalmente, se presentaron reportes días previos a las elecciones los cuales informaban que se estaba presentando **violaciones a la normatividad en materia de publicidad política**, a través de los candidatos y sus simpatizantes quienes continuaban repartiéndolo publicidad en las calles y teniendo entrevistas a través de radio.

No obstante lo anterior, podemos ver la desinformación de la ciudadanía sobre la publicidad electoral durante los días cercanos (una semana antes) al día electoral, teniendo en cuenta que, de acuerdo con el Decreto de Orden Público No. 2033 de 2015, las restricciones estrictas que implican una prohibición absoluta de publicidad están contempladas para el día de las elecciones, mientras que para la semana previa a este día están prohibidas las manifestaciones y actos de carácter político en espacios públicos, no necesariamente toda la propaganda electoral (artículo 2). En este sentido, es importante que desde las autoridades electorales se genere mayor pedagogía sobre la normatividad aplicable para las elecciones.

Finalmente, durante el día electoral la ciudadanía reportó publicidad electoral en los puestos de votación. Se recibieron un total de 45 reportes ciudadanos

en los que se hace referencia a la utilización de gorras, camisetas, volantes, perifoneo, pancartas móviles, vehículos con publicidad, entre otros, para publicar campañas, en especial, en los alrededores de los puestos de votación.

De acuerdo con la MOE Regional Bogotá, **las localidades que presentaron mayores reportes de esta irregularidad fueron Bosa, Santa Fe, Los Mártires, Usaquén y Rafael Uribe Uribe.** En estas localidades se identificó principalmente la entrega de volantes, el uso de pancartas móviles y la uti-

lización de camisetas alusivas a partidos políticos por testigos electorales dentro y fuera de los puestos de votación.

2.5.2.2. Irregularidades por parte de las autoridades electorales

Las irregularidades por parte de las autoridades electorales se presentaron principalmente durante el día electoral. En la tabla 67 podemos ver cuáles fueron las más reportadas en cuanto a sus subcategorías, las cuales serán descritas a continuación, sobre el día electoral.

Tabla 67. Subcategoría de irregularidades reportadas frente autoridades electorales – Región Bogotá.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Incumplimiento de procedimientos electorales	35	47%
2	Problemas con jurados de votación	32	43%
3	Problemas con material electoral	18	24%
4	Problemas con testigos electorales	15	20%
5	Problemas en puestos y mesas de votación	9	12%
6	Incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de funciones	7	9%
Total		75	100%

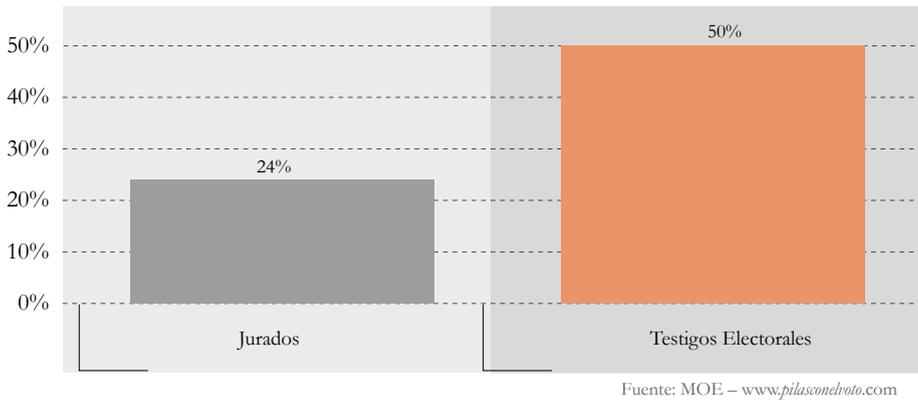
Fuente: MOE – www.pilasconebo.com

Es importante resaltar que la segunda irregularidad más reportada en la ciudad, durante la etapa preelectoral, electoral y postelectoral, fue sobre irregularidades por parte de las autoridades electorales, las cuales se presentaron en un 96% durante el día de las elecciones (de los 74 reportes en total, 71 se efectuaron el 25 de octubre).

Con base en lo anterior, se evidenció, a través de los reportes, un fenómeno

relacionado con la prohibición de publicidad electoral durante el día de las elecciones y su violación por parte de jurados de votación (autoridades electorales) y testigos electorales de las campañas, quienes presuntamente portaban distintivos de campaña en los puestos de votación. Los reportes indican que esta acción fue realizada en un 24% por parte de los jurados de votación y en un 49,5% por los testigos electorales.

GRAFICA 5. AUTORIDADES ELECTORALES CON DISTINTIVOS DE CAMPAÑA EL DÍA ELECTORAL..



Asimismo, encuentra la MOE Regional Bogotá que el 22,9% de los puestos de votación no eran adecuados para las personas con discapacidades motoras o cognitivas.

En materia de **procedimientos electorales**, la MOE Bogotá concluyó que se presentaron: “31 casos de irregularidades en los procedimientos electorales en la escasez de material electoral en algunos puestos de votación de la ciudad, el manejo irregular de formularios de la Registraduría y la entrega de un solo tarjetón para el votante llaman la atención de la MOE frente a las posibles irregularidades presentadas en el procedimiento de las autoridades electorales el día de las elecciones” (MOE, 2015a).

Adicionalmente, la MOE Bogotá resalta el caso representativo del puesto de votación Batán, en el cual un ciudadano reportó el caso en el que en su puesto de votación los jurados no contaban con certificados electorales y se les fue entregado un papel en blanco en reemplazo de dicho documento, indicándosele que se acercaran posteriormente a una Registraduría para obtener el certificado oficial.

Finalmente, sobre las **irregularidades en conteo de votos/escrutinios**, uno de los análisis de observación electoral realizados por la MOE Bogotá, en relación con el cierre de las mesas de votación y el conteo de votos, concluyó que de las mesas de votación observadas llama la atención que al momento del cierre se detectó que el 15,1% de los jurados no conocía el procedimiento del conteo de votos.

2.5.2.3. Irregularidades en el voto libre

Los reportes de irregularidades sobre el voto libre, se refieren a dos posibles fenómenos: compra y venta (a través de diversas formas de pago del voto) y presiones a los votantes.

Estas acciones se reportaron acompañadas de otros actos ilícitos. Para el caso de la región electoral- Bogotá, la ciudadanía reportó irregularidades por parte de los funcionarios públicos, quienes a pesar de las prohibiciones en materia disciplinaria y penal de no intervenir en política, hicieron uso del empleo para presionar a las personas a respaldar una causa o campaña política y uso de los bienes estatales para este fin.

La tabla 68 nos muestra que el principal delito reportado por esta categoría de irregularidad en Bogotá, se refiere a la compra y venta de votos (corrupción de sufragante según el Código Penal Colombiano, artículo 390).

Tabla 68. Subcategoría de irregularidades reportadas frente al voto libre- Región Caribe.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Corrupción de sufragante	42	62%
2	Constreñimiento al Sufragante	16	24%
3	Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista	9	13%
Total		68	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

En primer lugar, se encuentran reportes en la etapa pre electoral que hacen referencia a la presunta intervención por parte de funcionarios para facilitar el ofrecimiento de dadas a cambio de votos, a través de las siguientes modalidades descritas por la ciudadanía:

- Ofrecimiento de licitaciones públicas para así comprar el voto de contratistas del Distrito.
- Compra de votos en localidades con la ayuda de los registradores.
- Organizaciones compuestas por oficiales activos y retirados de las instituciones de seguridad, quienes presuntamente repartían electrodomésticos, muebles, arreglos de casas o apartamentos y empleos estatales o distritales, con el propósito de entregar formularios para que fueran diligenciados por sus colaboradores y subalternos en los que se solicita el diligenciamiento de datos personales, número de cédula y puesto de votación.
- Presunta intervención en política por parte de funcionarios de secretarías distritales que buscaban organizar a los integrantes de colegios distritales para beneficiar a un candidato, bajo la promesa de programas sociales referidos a colegios cuyos puestos de votación se encontraban ubicados en las localidades de Suba, Mártires, Usaquén y Kennedy. Asimismo, se reportó que secretarías distritales entregaban bonos para que votaran por un candidato, prometiendo además continuidad en los contratos.
- Se reportó el envío de correos electrónicos a hogares comunitarios y padres, por parte de entidades estatales que buscaban influenciar el voto de los receptores de los e-mails para que apoyaran una campaña política de un candidato a las elecciones de autoridades locales.
- Se reportó que buses y recursos de alcaldías locales distritales fueron usados para cierres de campañas políticas, en las que se reparten dadas a los simpatizantes como camisetas, lechona, etc.

- Participación activa de presidentes de juntas de acción comunales para beneficiar campañas políticas.

Otras modalidades de compra de votos, en las que no se mencionó por la ciudadanía el accionar funcionarios públicos, fueron las siguientes:

- Compra de votos en la localidad de Usaquén para candidatos a ediles y concejales.
- Casos como el de la localidad de Engativá, en el que se manifestó, a través de reportes, la compra de votos de personas de la tercera edad, a quienes pensaban transportar hacia esta localidad en la que no residen habitualmente.
- Intenciones de compra de votos a través de madres comunitarias, quienes daban desayunos a personas de la tercera edad.
- Personas pertenecientes a campaña política de concejales, que decidieron entregar camisetas para equipos deportivos con el objetivo de influenciar el voto de los beneficiarios.
- Compra de votos a través de la iglesia cristiana dando mercados, refrigerios e introduciendo publicidad en el mercado a los votantes.

Adicionalmente, los casos reportados por la ciudadanía en cuanto a **presiones al votante (constreñimiento al sufragante)**, en los cuales se pueden ver varios casos de participación de funcionarios públicos, son los siguientes:

- Empresas privadas amenazando presuntamente a sus empleados y sus familias para votar por el socio de

empresa, a cambio de no perder el puesto de trabajo.

- Se reportó cómo se coaccionaba a comerciantes en Teusaquillo para hacer que les dejaran poner pendones y publicidad a las campañas políticas.
- En la localidad de Ciudad Bolívar se reportó que había una líder presidente de la Junta de Acción Comunal, que aspiraba a una candidatura, ofreciendo trabajo para que votaran por un candidato a edil y amenazando con despedirlos si dicho candidato no ganaba las elecciones.
- Se reportó que se dio una orden a maestras del sector público de llevar votantes, bajo la amenaza de afectar su empleo.
- Se presentaron, presuntas amenazas a la población de la localidad de Ciudad Bolívar, quienes son beneficiarios de programas sociales como bonos de la tercera edad, o subsidios del SITP, o subsidios de discapacidad o escolares entre otros; las amenazas iban dirigidas a que si no votaban por un candidato les quitaban dichos programas.
- Se reportó a pastores de iglesias obligando a votar por candidatos en específico.
- Se reportaron varios casos de funcionarios presionados por sus superiores en Secretarías del Distrito para hacer política, o de lo contrario serían despedidos.
- Se reportó que en entidades públicas del orden nacional, varios de los funcionarios se encontraban haciendo política y presionando a contratistas para votar a favor de un candidato a concejal.

Compra y venta de votos durante el día de las elecciones

La compra y venta de votos fue uno de los principales delitos que se reportó por la ciudadanía el día electoral. En este sentido, tal y como lo manifiesta la MOE Bogotá:

Según la ciudadanía esta práctica trae consigo tarjetones marcados al ingreso del puesto de votación y acompañantes que verifican y/o indican el voto de los ciudadanos. Estas situaciones se presentaron a las afueras de colegios que fueron asignados como puestos de votación. **Las localidades con mayores reportes de este delito fueron Ciudad Bolívar, Los Mártires, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe.** La MOE Regional Bogotá observó que en estas localidades se empleó a menores de edad, especialmente a niños, quienes portaban paquetes aparentemente con dinero que era entregado a las afueras de los puestos de votación a los votantes quienes previamente habían recibido los tarjetones ya marcados. Así mismo, se emplearon tiendas y locales comerciales en donde se entregaban al interior de los mismos bonos o dinero en efectivo a cambio del certificado de votación.

Por otra parte, mediante la entrega de formularios y fotos (celulares) en algunas residencias cercanas a los puestos de votación las personas que salían de los mismos entregaban su certificado de votación por dinero en efectivo. Situaciones similares se registraron con carros y camionetas cerca a los puestos de votación. (MOE, 2015a)

En este sentido, durante el mes de oc-

tubre de 2015 pudimos observar que la ciudadanía presentó 20 reportes en materia de irregularidades en el voto libre (compra de votos y constreñimiento a los ciudadanos para votar por un candidato) en Bogotá.

Dichos reportes ciudadanos se presentaron de la mano de las irregularidades en la función pública, en los que se describió el accionar de funcionarios públicos de entidades del Distrito, quienes presuntamente ofrecieron dádivas, programas distritales, presionaron contratistas y realizaron reuniones privadas en las que conminaban a las personas a votar por ciertos candidatos, tal y como fue descrito anteriormente, pero intensificando los reportes sobre este tema durante el mes de octubre.

Finalmente, llama la atención los reportes ciudadanos sobre nexos entre candidatos y bandas delincuenciales en Bogotá, que como ya se mencionó anteriormente, fueron causa de presiones a los habitantes de la localidad donde operan dichas bandas delincuenciales. Esto se relaciona estrechamente con los riesgos por violencia descritos anteriormente, los cuales indicaban, de manera temprana, la posible afectación al proceso electoral con base en la presencia del crimen organizado en localidades de Bogotá.

2.5.2.4. Irregularidades en la inscripción de cédulas

Las denuncias de la ciudadanía en materia de irregularidades en la inscripción de cédulas en Bogotá, fenómeno conocido como trashumancia electoral, el cual a la luz de la legislación en materia penal y

electoral, es descrito como casos en los que ciudadanos inscriben su cédula para votar en un lugar diferente al de su residencia, con el objetivo de obtener votos para campañas políticas interesadas en alterar el número de votantes habilitados en una zona en específico y a su vez tener un listado de votantes a los cuales se les paga su voto, por medio de las diferentes modalidades de compra de votos.

Los reportes de la ciudadanía en *pilasconel-voto* se dirigieron a describir casos de traslado de votantes de una localidad a otra²², con el objetivo de beneficiar presuntamente de manera principal a candidatos a juntas administradoras locales.

No obstante, en el caso de Bogotá el Consejo Nacional Electoral anuló 71.472 cédulas inscritas (El Tiempo, 19 de octubre de 2015) y fue posteriormente revocado por esta misma autoridad (Consejo Nacional Electoral, Res. 3850 de 2015) permitiendo que los ciudadanos pudieran quedar habilitados nuevamente para votar en la capital; el principal argumento para su revocatoria fue: “siendo el Distrito capital un caso especial, se encontró que se le había dado tratamiento a las distintas localidades como municipios por separado (...). A partir de la definición legal de trashumancia, no puede haber trashumancia entre localidades”²³.

Sin embargo, de conformidad con la legislación penal colombiana, el delito de fraude en inscripción de cédulas, incluye

a las localidades: “el que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años” (artículo 289 C.P.).

Lo anterior permite ver la falta de claridad y coherencia entre la legislación y la autoridad electoral, haciéndose necesario que se aclare esta situación jurídica, para que la ciudadanía tenga certeza sobre si se pueden presentar casos de trashumancia electoral en la capital, a pesar de que su división administrativa no se refiera a municipios en estricto sentido.

En la tabla 69 se presentan las subcategorías de irregularidades en torno a la inscripción irregular de cédulas. En primera instancia se encuentra el delito de fraude en la inscripción de cédulas; posteriormente la violación a la normatividad electoral cuya competencia para tomar medidas administrativas recae en el Consejo Nacional Electoral; y en tercer lugar el delito regulado en el Código Penal como voto fraudulento.

²²Por mencionar, casos en los que se reporta el movimiento de votantes desde localidades en donde se concentra gran parte de los sufragantes en Bogotá como Suba y Bosa, hacia localidades de menos concentración como Teusaquillo.

²³Lo anterior fue manifestado por el Magistrado del CNE Felipe García Echeverri, de conformidad con la noticia presentada en el Periódico el Tiempo: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/elecciones-2015-cne-revoca-anulacion-de-inscripcion-de-cedulas-en-bogota/16407438>

Tabla 69. Subcategorías de irregularidades reportadas frente a la inscripción de cédulas- Región Bogotá.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Fraude en la inscripción de cédulas	15	68%
2	Trashumancia	14	64%
3	Voto fraudulento	5	23%
	Total	22	100%

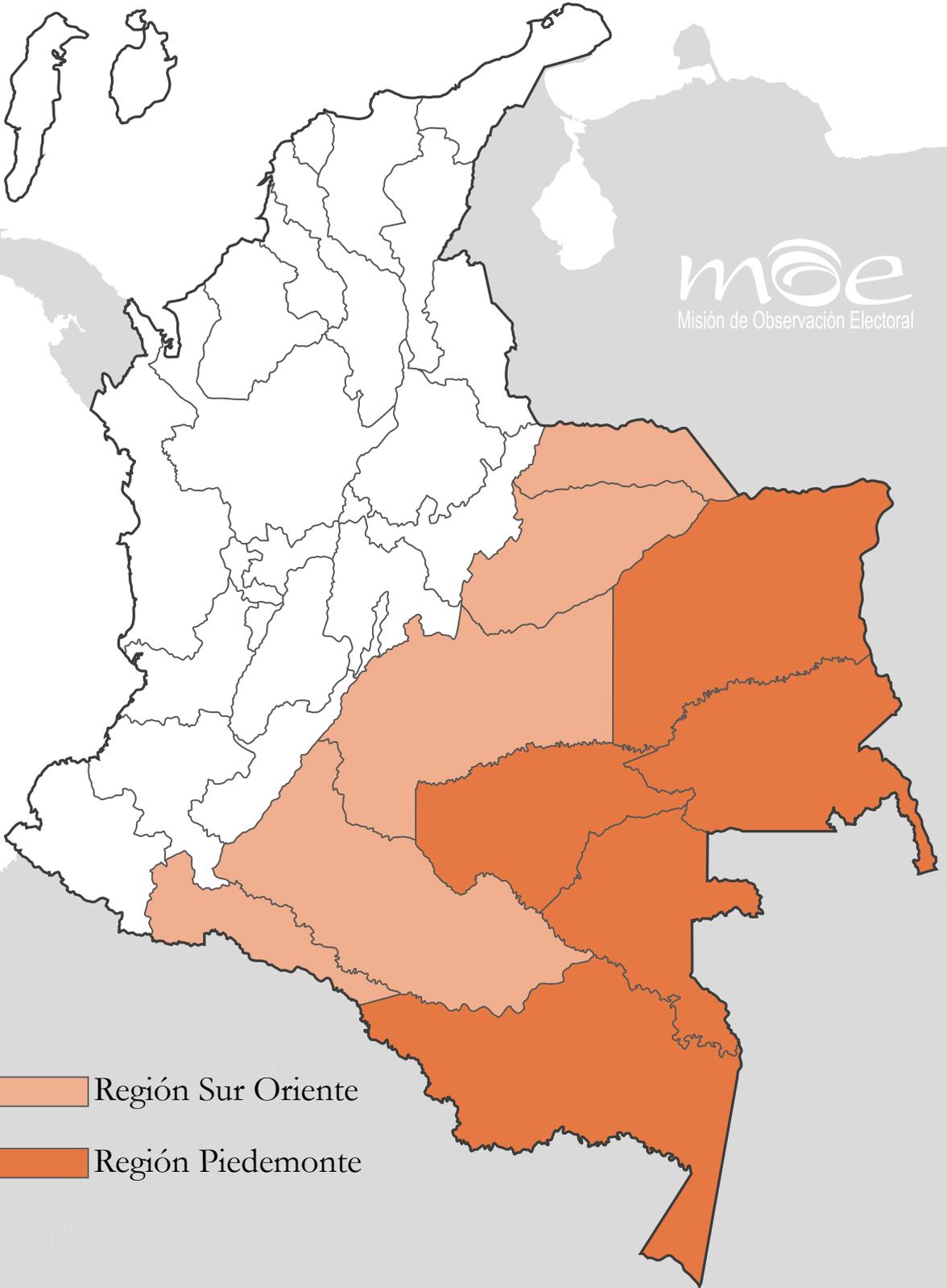
Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

De igual manera, se resaltan los reportes ciudadanos que se trataron de **inscripciones de cédulas irregulares y su relación con el delito de voto fraudulento** (Art. 391 CP), el cual se presenta en los siguientes casos: cuando se suplanta a un elector, cuando se sufraga más de una vez o cuando se vota sin tener el derecho a hacerlo (MOE, 2015b, p.10).

En este sentido, el voto fraudulento fue reportado en Bogotá en casos en los que personas se encontraban inscritas

en el censo electoral y habilitadas para votar, pero no tenían derecho a hacerlo. Por último, durante el día electoral se permitió a personas que no se encontraban inscritas en determinado puesto de votación, que sufragaran en estos e incluso en oportunidades pudieron votar sin presentar su documento de identidad, que lo identifica y acredita la condición de ciudadano mayor de edad, con lo cual la ciudadanía reportó este hecho como un posible caso de voto fraudulento.

2.6. Región Electoral: Sur Oriente -Piedemonte



2.6.1. Contexto electoral

El contexto electoral de la presente región electoral, se hará teniendo en cuenta los departamentos que hacen parte de las regiones de Sur Oriente y Piedemonte, tomando como fuente los Mapas y Factores de Riesgo Electoral (MRE) para las elecciones de 2015.

Estos territorios, guardan similitud en temas de riesgos electorales debido que algunos de los comportamientos reportados dejan ver posibles patrones entre las unidades territoriales; además el presente análisis permitirá comprender los escenarios y sus particularidades en las que surgen dichas irregularidades, las cuales eventualmente influyen en el proceso electoral, como por ejemplo: la presencia de guerrillas y grupos armados ilegales, concentración de población indígena, alto índice de necesidades básicas insatisfechas y la proporción del censo poblacional y electoral de los departamentos de esta región en comparación con otras zonas del país, entre otros aspectos.

Los departamentos que integran las mencionadas regiones electorales, se caracterizan por la baja densidad poblacional. Según proyecciones del DANE para el 2015, los 118 municipios concentraron solo el 6% del censo poblacional, es decir 2.747.398 habitantes, de los 48.203.405 colombianos.

A su vez, es importante destacar que en la región del Sur Oriente existen los denominados corregimientos departamentales, considerados como núcleos

de población pero que, precisamente por la poca densidad poblacional de estos departamentos, no logran constituirse como municipios (DANE, s.f.). Esta subdivisión territorial se encuentra en los departamentos de Guainía (8), Vaupés (3) y Amazonas (9); por tal situación en dichos territorios no se eligen concejales y tampoco alcaldes.

Para las elecciones de autoridades locales de 2015, la MOE construyó un indicador de riesgo por vulnerabilidades económicas e institucionales, en el que se integraron las capacidades socioeconómicas de la población y el desempeño del Estado a nivel local²⁴, con el propósito de “mostrar el grado de susceptibilidad de la ciudadanía a ser corrompida por incentivos provenientes de los actores políticos para actuar por fuera de la normas del sistema democrático” (MOE, 2015, p. 52).

Como resultado de este indicador, se identificaron en riesgo extremo los municipios ubicados en los departamentos de Vichada, Putumayo, sur del Meta y Caquetá y la zona centro del Guaviare, en donde el alto grado de vulnerabilidad socioeconómica puede conllevar a que la participación de los ciudadanos sea altamente influenciada por el ofrecimiento de dádivas, las cuales, según denuncias ciudadanas, van desde productos de la canasta familiar, dinero o, en algunos casos, programa asistenciales del Estado. En conclusión, según la MOE (2015) los altos índices de pobreza y los bajos niveles de desempeño de

²⁴ Los indicadores tenidos en cuenta para la elaboración de este tipo de riesgo fueron: índice de pobreza multidimensional –IPM rural, necesidades básicas insatisfechas NBI, índice de desempeño fiscal IDF y desempeño integral.

las instituciones públicas pueden llegar a afectar los niveles de transparencia en los procesos electorales, al ser la ciudadanía más vulnerable ante la corrupción (p.52).

Otro de los aspectos que caracterizan a estas regiones del país es la alta presencia de guerrillas, las cuales en determinado momento pueden incidir en el normal desarrollo de los comicios, ya sea mediante paros armados o constricciones. Según los estudios del MRE, ocho de los diez departamentos de la región Sur Oriente y Piedemonte registraban municipios en riesgo por presencia de guerrillas, en los siguientes departamentos: Meta, Caquetá, Arauca, Putumayo, Casanare, Guaviare, Amazonas y Vichada.

De otro lado, la variable de violencia, en la cual junto con la presencia guerrillera se incluyen datos sobre desplazamientos, agresiones a periodistas, presencia de crimen organizado, acciones unilaterales de guerrillas, entre otras, se identificaron 72 municipios en riesgo por violencia; vale la pena destacar que en departamentos como Caquetá, Arauca y Guaviare este tipo de riesgo se registró en todos los municipios.

Finalmente, en 63 de los 118 municipios agrupados en nueve (9) de los diez (10) departamentos (la excepción es Guainía) se registró algún nivel de riesgo por factores indicativos de fraude electoral. Los departamentos de Casanare y Caquetá son los que mayor proporción de municipios en riesgo presentaron, el primero con 12 de 19 municipios (63%) y el segundo 11 de 16 (69%).

Como se evidencia, los departamentos que conforman las regiones electorales de Sur Oriente y Piedemonte registran altos índices de riesgo electoral. Un total de 46 municipios distribuidos en los departamentos de Arauca, Amazonas, Meta, Guaviare, Putumayo, Vichada, Caquetá y Casanare se encuentran dentro de los 204 municipios donde existe riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y violencia. Lo anterior contrasta con la densidad poblacional y el peso que tiene el censo electoral de los diez departamentos que integran esta región, los cuales sumados solo representaron el 5% - 1.768.888- de personas habilitadas para participar en los procesos electorales de 2015, según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

2.6.2. Análisis por categoría de irregularidades electorales

En este capítulo se analizarán las irregularidades en las que se concentraron el mayor número de reportes, las cuales para este caso son las que se refieren a: i) publicidad y medios de comunicación, ii) voto libre, iii) autoridades elec-

torales, e iv) inscripción de cédulas. De ellas se destacarán las conductas recurrentes y los municipios de los cuales fue allegada la información.

Tabla 70. Análisis por categoría de irregularidades electorales – Región Sur Oriente – Piedemonte.

No.	Categoría de irregularidades	No. Reportes	Porcentaje
1	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	130	31%
2	Irregularidades en el voto libre	90	22%
3	Irregularidades por parte de las autoridades electorales	46	11%
4	Irregularidades en la inscripción de cédulas	44	11%
5	Irregularidades en la función pública	40	10%
6	Irregularidades en seguridad y orden público	25	6%
7	Irregularidades en las calidades de los candidatos	23	6%
8	Irregularidades en el conteo de votos / Escrutinios	8	2%
9	Irregularidades en la financiación	8	2%
Total general		414	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

2.6.2.1. Irregularidades en publicidad y medios de comunicación

La principal irregularidad reportada en los departamentos que integran las regiones de Sur Oriente y Piedemonte, es la relacionada con la publicidad y medios de comunicación; las categorías

presentes se refieren a: **i) la publicidad de expectativa o extemporánea; ii) exceso de publicidad; y iii) publicidad el día de las elecciones.**

Tabla 71. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la publicidad y medios de comunicación.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Propaganda electoral prohibida	124	80%
2	Excesos de campaña - competencia desleal	31	20%
Total		155	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Tabla 72. Municipios con mayor número de reportes frente a irregularidades en la publicidad y medios de comunicación.

Municipio	Departamento	No. reportes
Yopal	Casanare	41
Villavicencio	Meta	18
Florencia	Caquetá	8
Orocué	Casanare	5
Puerto Carreño	Vichada	5
San Martín	Meta	5

Fuente: MOE – www.pilasconelboto.com

Como se observa en la tabla 71, se recibieron, en mayor medida, reportes sobre publicidad electoral prohibida, en ella se agrupan dos fenómenos, en primer lugar se ubica la difundida por fuera de los límites temporales fijados por la ley - **la publicidad de expectativa o extemporánea** –, la cual se hizo visible a través de afiches, canciones, murales o pasacalles. En este tipo de material aunque no se mencionaron explícitamente nombres, sí se generó una recordación entre la comunidad a través de los eslogan o logotipos. Sobre el particular vale la pena destacar los siguientes comportamientos:

- **Aprovechamiento de fiestas patronales:** los pre candidatos utilizaron las fiestas patronales en municipios, corregimientos o barrios para entregar propaganda electoral. Según la ciudadanía en algunos casos los pre candidatos contaron con espacios para dialogar con los asistentes. Esta situación se evidenció en algunos municipios de los departamentos del Meta y Casanare.
- **Cierre del espacio público, realización de marchas:** Otra de las estrategias utilizadas, consistió en organi-

zar marchas por las principales calles de los municipios; por lo cual contraían o entregaban algún beneficio a los asistentes para, de esta manera, conseguir una presencia significativa de ciudadanos, quienes al final eran los encargados de entregar la propaganda electoral.

- **Publicidad en motos y buses:** La ciudadanía informó que en algunos municipios, los pre candidatos establecieron una serie de contratos con los propietarios de motos para que estos portaran y entregaran publicidad. De igual forma, señalaron que algunos buses escolares –sin determinar si pertenecían a instituciones públicas o privadas– llevaron propaganda electoral.

Para las elecciones de autoridades locales de 2015, este tipo de publicidad fue ampliamente denunciada, no solo por la ciudadanía sino también por organizaciones sociales y medios de comunicación. Por tal razón, y teniendo en cuenta que solo durante los tres primeros meses de 2015 la MOE había recibido más de 150 reportes por publicidad extemporánea, esta organización decidió elaborar un informe al respecto, el cual se socializó el 25 de junio de 2015.

Dicho informe tenía como propósito que las autoridades electorales iniciaran las investigaciones correspondientes en tanto no solo se estaba quebrantando la normatividad electoral, sino que se estaban generando escenarios de desigualdad y un manto de duda sobre el origen de los recursos que eran destinados para estas actividades. A su vez se quería aportar insumos a los partidos y movimientos políticos para que se tuvieran en cuenta al momento de otorgar los avales.

De los 283 casos documentados en dicho informe, el 18% (que equivalen a 51 reportes) se refiere a casos por posible publicidad extemporánea reportados en los departamentos de Casanare, Meta, Putumayo, Guaviare, Arauca y Vichada.

De otro lado, es importante mencionar que según información entregada por el Consejo Nacional Electoral, hasta el 05 de octubre de 2015²⁵, dicha autoridad tuvo conocimiento de 675 quejas por posible publicidad extemporánea o irregular, de las cuales 70, que equivalen al 10%, provinieron de 8 departamentos de las regiones estudiadas, como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 73. Número de quejas en el C.N.E. por posibles irregularidades en la publicidad.

Departamento	No. De quejas.
Putumayo	22
Casanare	17
Meta	16
Caquetá	7
Guaviare	4
Arauca	2
Amazonas	1
Vichada	1
Total general	70

Fuente: CNE - Cálculos MOE

El segundo fenómeno, que hace parte de la propaganda electoral prohibida, es aquella que se reportó durante el **día de las elecciones**. A diferencia de las otras regiones del país, en los departamentos que hacen parte del Sur Oriente y el Piedemonte solo se reportaron 19 de propaganda entregada durante el desarrollo de la jornada electoral.

Principalmente la ciudadanía reportó la contratación de pregoneros (personas encargadas de hacer propaganda), los cuales estaban ubicados en zonas cercanas a los puestos de votación. A su vez, se tuvo conocimiento sobre el comportamiento de algunos testigos electorales, quienes llevaban consigo indumentaria distintiva de candidatos. En ese mismo sentido, llegaron informes sobre la abundante publicidad instalada en los puestos de votación la noche antes de las elecciones, la cual no había sido removida por parte de las autoridades.

De otro parte, en la sub- categoría de **exceso de campañas y competencia desleal**, se concentran aquellos reportes que hacen referencia al excesivo uso de vallas, pasacalles, afiches, medios de comunicación social, entre otros. Este comportamiento, a diferencia de los dos anteriormente señalados, se evidencia dentro del término legalmente establecido para hacer propaganda electoral, lo cual implica un mayor trabajo en terreno por parte de las autoridades electorales para que estos realmente determinen la existencia de violación de los topes para la publicidad.

Como mecanismo para controlar los excesos en las campañas, el Consejo Nacional Electoral se encarga de regu-

²⁵ Información entregada y socializada por el C.N.E. en el marco de las sub comisiones para la coordinación de los procesos electorales. A la fecha de entrega, dicha autoridad no había emitido sanción.

lar el número de cuñas radiales, avisos en publicaciones escritas y en vallas publicitarias que deben ser empleadas por parte de las organizaciones políticas. No obstante en la Región Sur Oriente y Piedemonte, algunos candidatos emplearon una especie de publicidad alternativa para su beneficio, cuya reglamentación aún es difusa; los casos son los siguientes:

- **Utilización de fachadas:** según los reportes ciudadanos, fue común encontrar municipios cuyas viviendas y locales comerciales presentaron publicidad en sus fachadas, en algunos casos financiada por los candidatos.
- **Utilización de escenarios deportivos:** durante el desarrollo de encuentros deportivos, se informó que los miembros de las campañas instalaban pasacalles o vallas en las canchas, los cuales eran removidos al finalizar la jornada. De igual forma, generaron algún patrocinio mediante la entrega de indumentarias. Este caso no solo es particular por la forma de emplear publicidad, la cual genera problemas para su control, sino por las dificultades al momento de hacer seguimiento a la financiación destinada para la misma.
- **Sondeos de opinión a través de páginas web:** aunque está permitido realizar encuestas de opinión de carácter electoral, las cuales para su realización deben cumplir una serie de requisitos técnicos e inscribirse ante el Consejo Nacional Electoral, no existe una regulación clara sobre los sondeos de opinión que son publicados en páginas particulares que incluso pueden ser de algún candidato en contienda, situación que fue reportada por los ciudadanos.

- **Pautas publicitarias en canales comunitarios.** A diferencia de las elecciones presidenciales y para el Congreso, en el caso de los comicios para elegir autoridades locales, está prohibido circular publicidad con fines electorales en los canales comunitarios. Según los reportes, estos canales presentaron un tipo de exclusividad con algunos candidatos, por lo tanto no solo se vulneró la normatividad sobre propaganda electoral, sino que a su vez se generó un desequilibrio en la contienda.

2.6.2.2. Irregularidades en el voto libre

Durante el proceso electoral, en especial entre los seis (6) meses anteriores al día de las elecciones, fue recurrente que la ciudadanía informara sobre posibles irregularidades que afectaron o podrían llegar a afectar la participación libre y sin presiones de los habitantes de algunas zonas de la región Sur Oriente y Piedemonte.

En este sentido se destaca que el 63% de la información reportada se refiere a conductas como la compra y venta de votos (**corrupción al sufragante**), la cual va desde la entrega de dinero hasta el ofrecimiento de dadas y bienes materiales. De otro lado, se encuentran las presiones, la fuerza, las amenazas (**constreñimiento al sufragante**) que ejercieron sobre los ciudadanos, con el propósito de condicionar la permanencia en empresas o instituciones del Estado a cambio de votos, solo por mencionar algunas modalidades. Las subcategorías para esta tipo de irregularidad, más los municipios con su cantidad de reportes, se encuentran en la tabla 74 y 75.

Tabla 74. Subcategoría de irregularidades reportadas frente al voto libre.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Corrupción de sufragante	64	63%
2	Constreñimiento al sufragante	14	14%
3	Intervención en política	9	9%
4	Acompañantes ilegales	9	9%
5	Utilizar el cargo para participar en actividades políticas	6	6%
	Total	102	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com**Tabla 75.** Municipios con mayor número por irregularidades frente al voto libre.

Municipio	Departamento	No. Reportes
Villavicencio	Meta	19
San Martín	Meta	6
Yopal	Casanare	6
San José del Guaviare	Guaviare	5
Mapiripán	Meta	4

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Es importante tener en cuenta que probablemente la débil presencia del Estado y el alto índice de necesidades básicas insatisfechas en municipios ubicados en el Vichada, en el departamento del Putumayo y el sur del Caquetá, pueden constituirse como factores de riesgo en el proceso democrático, precisamente porque, como muchos ciudadanos lo han reportado o como los estudios del MRE lo evidenciaron, la pobreza en estas regiones facilita la consolidación de redes para la compra y venta de votos. A continuación se describen algunos de los mecanismos empleados.

- **Caracterización de las necesidades de los habitantes:** la MOE tuvo conocimiento de que los candidatos emplearon encuestas para determinar las necesidades de las comunidades en algunos municipios. Una vez caracterizada la población, aseguraron la votación de estos a través de la entrega de bienes, tales como materiales para la construcción, adecuación de viviendas o subsidios.
- **Entrega o promesa de entrega de viviendas:** la vivienda fue una de las principales banderas de los candidatos, quienes en algunos casos se aprovecharon de

las políticas nacionales sobre este tema, entregando aparentes “bonos” con los cuales podían acceder al programa de viviendas gratis o subsidiadas. Sin embargo, en otras regiones la ciudadanía denunció la entrega de lotes en “urbanizaciones ilegales” con la promesa de que estos barrios serían legalizados si resultaban electos.

- **Otorgamiento de becas:** otro de los casos reportados fue el otorgamiento de becas para iniciar estudios en instituciones de educación o superior o en corporaciones que ofrecen formación técnica laboral.
- **Constreñimiento a las poblaciones indígenas:** Algunos candidatos se aprovecharon de la situación de vulnerabilidad de comunidades indígenas. Según los reportes ciudadanos, en el departamento del Vaupés se evidenció alto tránsito de indígenas días previos a las elecciones. Las poblaciones se traían en canoas desde sus resguardos y eran confinados en albergues transitorios y custodiados por colaboradores de algunas organizaciones políticas con interés electoral en esas zonas, con la condición de solo salir hasta el día de las elecciones y certificar haber votado por un determinado candidato para luego regresarlos a sus asentamientos.

Igual situación se informó en algunos municipios del Meta y Vichada, en donde se construyeron “cambuches” para albergar indígenas, quienes fueron retenidos bajo amenazas. Es necesario destacar que estos departamentos cuentan con grandes extensiones de territorio y los puestos de votación por lo general están ubicados en las cabeceras municipales o corregimientos cercanos. Por lo tanto el desplazamiento de las comu-

nidades indígenas desde sus resguardos —algunos ubicados en zonas selváticas— implica largas jornadas o inclusive días de movilización, lo cual desincentiva la participación electoral en estas zonas.

Sumado a lo anterior, la ciudadanía evidenció cómo las conductas que afectaban el voto libre, en algunos casos, fueron realizadas por servidores públicos, quienes pretendían transar votos con programas sociales o elementos básicos para satisfacer las necesidades de las comunidades.

Otra de las situaciones reportadas, fue la utilización de acompañantes como mecanismo para verificar por quiénes votaban los ciudadanos. Según los reportes, las personas que se dirigían a los cubículos con acompañantes no se ubicaban dentro del grupo poblacional que puede acceder a este derecho; teniendo en cuenta que el artículo 16 de la Ley 163 de 1994 señala que los ciudadanos que padecen limitaciones y dolencias físicas que les impiden valerse por sí mismo, mayores de 80 años o quienes padecen problemas avanzados de visión, podrán ejercer su derecho al voto “acompañados”.

No obstante, en los reportes se hizo referencia particularmente a la situación de las comunidades indígenas, quienes eran acompañadas hasta los cubículos y finalmente ejercían por ellos el derecho al voto. Aunque es necesario destacar que los miembros de estas comunidades manifestaban no saber leer o escribir, en otros casos se informó que el acompañamiento se daba por posibles presiones.

2.6.2.3. Irregularidades por parte de las autoridades electorales

Las irregularidades por parte de las autoridades electorales se refieren a aquellas

conductas que no se ajustan a la ley o a la reglamentación sobre los procesos electorales y que son materializadas por quienes desempeñan alguna función electoral, como por ejemplo jurados de votación, servidores públicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Procuraduría

General de la Nación, Policía Nacional, entre otros. A su vez esta categoría agrupa los problemas derivados de la logística electoral. En la tabla 76 y 77 se presentan las subcategorías de estas irregularidades, el municipio, así como la cantidad de reportes enviados a *pilasconelvoto*.

Tabla 76. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a las autoridades electorales.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Incumplimiento de procedimientos electorales	13	28%
2	Problemas con jurados de votación	13	28%
3	Problemas con material electoral	12	26%
4	Problemas con biometría	8	17%
	Total	46	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Tabla 77. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades efrente a las autoridades electorales.

Municipio	Departamento	No. Reporte
Puerto López	Meta	7
Acacias	Meta	5
Villavicencio	Meta	5
Mitú	Vaupés	3

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

En este sentido, encontramos que la mayor cantidad de reportes hacen alusión al incumplimiento de los procedimientos electorales, lo que se traduce especialmente en la falta de conocimiento que tienen los jurados de votación en cada una de las etapas del desarrollo de los comicios en sus distintos procesos: instalación de las mesas, entrega de los

tarjetones, diligenciamiento de los formularios o el conteo de los votos.

En esa misma línea, se presentaron reportes que evidenciaron problemas con los jurados de votación, tales como su intervención en política al inducir a los ciudadanos a votar en determinado sentido, o el posible parentesco que estos

tenían con los candidatos, lo cual afecta su imparcialidad y la transparencia de los procesos electorales.

Otro de los aspectos se presentaron con respecto a los problemas con el material electoral, en el que se destacó el inadecuado manejo que se le dio al traslado de los tarjetones, en algunos casos antes de llegar a los puestos de votación, o al ser enviados a los lugares de escrutinios. De igual manera, se reportó el uso de material distinto al oficial, como fue el caso de las urnas, las cuales ante la insuficiencia o los daños que presentaron tuvieron que ser remplazadas por improvisadas urnas construidas con cartón, con lo cual no se garantizaba la seguridad de los votos.

Finalmente, otra de las irregularidades con un número significativos de reportes, es la que tiene que ver con los problemas con el sistema de identificación biométrica. En este aspecto se encontró que en algunos puestos de votación se suspendió la identificación biométrica, en tanto se generaron desordenes en el

ingreso de los votantes, debido a la lentitud con la que dichas maquinas registraban a los ciudadanos, en la mayoría de los casos por fallas técnicas.

2.6.2.4. Irregularidades en la inscripción de cédulas

En esta categoría se encontraron eventos en los que se reportó que los ciudadanos inscribieron sus cédulas en lugares distintos a su lugar de residencia, con el propósito de alterar el censo electoral y por ende los resultados de los comicios, delito conocido como trashumancia o delito de fraude en la inscripción de cédulas. Estas acciones fueron cometidas por aquellos con un interés directo en la contienda electoral, se podría decir que estos son los que están en la cima de la pirámide o la estructura criminal. No obstante, la materialización u organización de esta actividad ilícita recae en su mayoría en líderes sociales o políticos de las regiones, municipios, veredas o barrios quienes son los que tienen el contacto directo y control sobre los pobladores, y saben cómo

Tabla 78. Subcategoría de irregularidades reportadas frente a la inscripción de cédulas.

No.	Subcategoría	No. de reportes	Porcentaje
1	Fraude en la inscripción de cédulas	38	51%
2	Trashumancia	34	45%
3	Intervención en política	3	4%
	Total	75	100%

Fuente: MOE – www.pilasonevoto.com

Tabla 79. Municipios con mayor número de reportes por irregularidades en la inscripción de cédulas.

Municipio	Departamento	No. Reporte
Acacias	Meta	6
Villavicencio	Meta	6
Yopal	Casanare	3
El Calvario	Meta	3

Fuente: MOE – www.pilasonevoto.com

transar con sus necesidades.

Como anteriormente se señaló, el principal objetivo de este delito es alterar los resultados de las elecciones, sin embargo para lograr la materialización, se debe trasladar a los ciudadanos de un territorio a otro para que estos inscriban su cedula. Por lo tanto, durante el periodo de inscripción, las autoridades pueden iniciar investigaciones que conlleven a la anulación de las cédulas inscritas que no cumplan con los requisitos legales – procedimiento administrativo adelantado por el Consejo Nacional Electoral – y a la judicialización de los miembros de la estructura criminal, lo cual es competencia de la Fiscalía

General de la Nación.

En un trabajo realizado por la Misión de Observación Electoral, que tuvo por objetivo generar alertas tempranas por posibles casos de trashumancia, se identificaron 608 municipios (el 54% del país) con riesgos asociados al fraude en la inscripción de cédulas.

Del anterior grupo, 44 municipios hicieron parte de los departamentos de Arauca, Caquetá, Guainía, Putumayo, Vaupés, Vichada, Casanare y el Meta; en estos dos últimos departamentos se identificó el mayor número de municipios en riesgo por inscripción de cédulas, con 17 y 13 unidades territoriales

Grafica 6. Mapa Tasa de inscripción de cédulas por departamento (fecha de corte: octubre 6 de 2015)

Tasa de inscripción de Cédulas por Departamento - Octubre 6



respectivamente.

El Observatorio de la Democracia de la Misión de Observación Electoral realizó un seguimiento al proceso de inscripción de cédulas, en el cual se evi-

denciaron 15 departamentos con tasas de inscripción superiores al promedio nacional. De los departamentos que se encuentran en las regiones en estudio, se observaron casos en Arauca, Casana-

re, Vichada, Meta y Vaupés. Estas alertas tempranas de la MOE, guardan relación con lo reportado por la ciudadanía, la cual evidenció dichas irregularidades a inicios del mes de mayo de 2015, principalmente por la llegada de buses de transporte público intermunicipal, los cuales traían a pobladores para que se

Tabla 80. Municipios en riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral (MRE) en lo que se reportaron irregularidades por trashumancia (pilasconelvoto).

No.	Municipio	Departamento
1	Curillo	Caquetá
2	Aguazul	Casanare
3	Orocué	Casanare
4	Yopal	Casanare
5	Acacías	Meta
6	El Castillo	Meta
7	El dorado	Meta
8	Guamal	Meta
9	Puerto Gaitán	Meta
10	Puerto López	Meta
11	San Carlos de Guaroa	Meta
12	San Juan de Arama	Meta

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

inscribieran en dichos municipios.

La irregularidad de trashumancia electoral se registró en 40 municipios de los departamentos de las regiones de Sur Oriente y Piedemonte, de los cuales 12 municipios se ubican dentro de aquellos en los que se generaron alertas tempranas desde los MRE. Con respecto a lo reportado por la ciudadanía, se evidenció que esta irregularidad estaba acompañada de otra serie de conductas, especialmente de aquellas que afectan la voluntad libre de los ciudadanos, tales como constreñimientos o la compra de votos, mecanismos con los cuales se buscó la mayor movilización de ciudadanos de un municipio a otro.

En dichos casos fueron los líderes los que se encargaron de organizar el traslado de los pobladores. Esta situación también se evidenció en mayor propor-

ción con las comunidades indígenas, a quienes lograron inscribir en los puestos de votación ubicados en lugares cercanos a sus resguardos, pero ubicados en unidades territoriales distintas a las que pertenecen o en las que residen. Lo anterior está ligado a la situación de constreñimiento a la que fueron sometidos dichos grupos étnicos, según información ciudadana.

Otro de los mecanismos utilizados para justificar el cambio de residencia, y de esta manera evadir los controles de las autoridades administrativas y judiciales, consistió en emplear a los ciudadanos mediante contratos por periodos cortos, incluso días, con el propósito de que estos inscribieran su cédula en los municipios en los cuales laborarían.

La anterior estrategia tiene sentido en tanto la legislación electoral colombiana permite que los ciudadanos definan o cambien su residencia electoral, de acuerdo al lugar donde habitan o tienen asiento, ejerzan su **profesión u oficio** o posean alguno de sus negocios o em-

pleo (Ley 136 de 1994, artículo 183). En este sentido, la conducta criminal se puede materializar una vez se logre determinar los verdaderos motivos del vínculo contractual y el tiempo de duración del contrato laboral, tal como lo denunció la ciudadanía.

Tabla 81. Número de municipios por departamento con cédulas excluidas por trashumancia.

No.	Departamentos	Municipios con cédulas excluidas	Municipios del departamento	Porcentaje de municipios en donde se excluyeron cédulas.
1	Meta	29	29	100%
2	Casanare	19	19	100%
3	Caquetá	16	16	100%
4	Putumayo	13	13	100%
5	Arauca	7	7	100%
6	Guaviare	4	4	100%
7	Vichada	4	4	100%
8	Vaupés	3	6	50%
9	Amazonas	2	11	18%
10	Guainía	1	8	13%

Fuente: MOE – www.pilasoneboto.com

Una vez inscritas las cédulas, la ciudadanía, miembros de campañas electorales y el Consejo Nacional Electoral oficialmente, iniciaron una serie de procesos administrativos con el fin de determinar si el alto volumen de ciudadanos inscritos cumplía con el requisito de residencia o si estaba frente a casos de trashumancia.

En este sentido, el C.N.E. excluyó 274.629 cédulas inscritas en 98 de los 118 municipios que conforman las regiones de Sur Oriente y el Piedemonte, es decir solo en 20 unidades territoriales que corresponde al 17%, no se tuvo

indicios que dieran lugar a anular las cédulas por posible trashumancia. A su vez se observa que en 7 departamentos, el proceso de exclusión de cédulas se registró en todos sus municipios, sin embargo esto no quiere decir que se haya dejado sin efecto el total de cédulas inscritas, en cada uno de estos territorios.

Esta situación conllevó a la presentación de innumerables recursos jurídicos frente a las resoluciones en las cuales se dejaba sin efecto la inscripción irregular de cédulas, no obstante la ciudadanía reportó casos en los que a la fecha de

las elecciones no se tenía respuesta por parte de las autoridades.

Finalmente, la ciudadanía informó que pese a las medidas adoptadas por el C.N.E., durante el día de las elecciones, llegaron ciudadanos de municipios dis-

tintos a los de su residencia. Situación que dio lugar a manifestaciones y alteraciones del orden público, prueba de ello fue lo sucedido en Guamal (Meta) en donde se convocaron a elecciones atípicas para elegir a los concejales.

2.6.3. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos

Tabla 82. Número de irregularidades electorales por departamento- Región Sur Oriente y Piedemonte.

No.	Departamento	No. Reportes	Porcentaje
1	Meta	193	47%
2	Casanare	105	25%
3	Caquetá	42	10%
4	Putumayo	24	6%
5	Vichada	16	4%
6	Arauca	14	3%
7	Amazonas	7	2%
8	Guaviare	7	2%
9	Vaupés	6	1%
	Total	414	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Como se puede observar en la tabla 82, el 72% de los reportes se concentran en los departamentos del Meta y Casanare. De otro lado, se encuentran departamentos como el Amazonas, Guaviare, Vaupés e incluso Guainía – del cual no se tiene información- en los que el porcentaje de reportes es inferior con relación a los otros seis (6) territorios; sin embargo, esto no significa que en dichas zonas no se hayan registrado, en mayor proporción, posibles anomalías que afectaran el proceso electoral en cada una de sus etapas. La anterior

situación puede responder al conocimiento o capacidad de denuncia de la ciudadanía o el acceso a medios digitales como internet y telefonía celular, máxime si se tienen en cuenta las particularidades de esta región, en especial los denominados corregimientos departamentales, zonas apartadas de las cabeceras municipales, departamentos con grandes extensiones de selva o por la presencia de comunidades étnicas quienes en algunos casos desconocen de los canales oficiales para denunciar.

Tabla 83. Municipios con mayor número de irregularidades electorales – Región Sur Oriente y Piedemonte.

No.	Municipio	Departamento	No	Porcentaje
1	Villavicencio	Meta	58	14%
2	Yopal	Casanare	57	14%
3	Acacías	Meta	24	6%
4	Orocué	Casanare	18	4%
5	Puerto López	Meta	14	3%
6	San Martín	Meta	13	3%
7	Florencia	Caquetá	11	3%
8	Lejanías	Meta	11	3%
9	Mapiripán	Meta	11	3%
10	Puerto Carreño	Vichada	11	3%
11	Puerto Gaitán	Meta	10	2%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

Entre los meses de octubre de 2014 y noviembre de 2015 -periodo en el que estuvo habilitado el portal web *pilasconelvoto*- se recibieron reportes ciudadanos de 72 municipios, lo que corresponde al 62% de las unidades territoriales municipales que integran los 9 departamentos de los cuales se obtuvo información en la región.

En la tabla 82 se observan los 11 municipios con mayor número de reportes por posibles anomalías electorales, de los cuales el 34% de la información se concentra en siete (7) municipios del departamento del Meta. Cabe anotar que la mayor información proviene de las capitales de los departamentos de Casanare, Caquetá, Vichada y el Meta.

Tabla 84. Número de municipios por departamento de los que se recibió información.

No.	Departamento	Municipios de los que se recibió información	Municipios del departamento	Porcentaje
1	Meta	26	29	90%
2	Putumayo	10	13	77%
3	Vichada	3	4	75%
4	Arauca	5	7	71%
5	Caquetá	11	16	69%
6	Casanare	12	19	63%
7	Guaviare	2	4	50%
8	Vaupés	2	6	33%
9	Amazonas	2	11	18%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

En la anterior tabla se aprecia que la información reportada provino, en su mayoría, de más del 50% de los municipios que hacen parte de los departamentos analizados. Se destaca casos como el departamento del Meta, en donde se recibió información por posibles irregularidades electorales en 26 de los 29 municipios. Es decir en el 90% de ese territorio departamental la ciudadanía evidenció algún comportamiento irregular que pudiera afectar el normal desarrollo de los procesos electorales.

De otro lado, se encuentran casos como los del Vaupés y el Amazonas, en donde la información que se obtuvo hizo referencia a menos del 50% de los territorios departamentales. Sin embargo, se debe tener en cuenta que en ambas unidades territoriales existen corregimientos departamentales, los cuales por su baja densidad poblacional, distancias con las cabeceras municipales y problemas de acceso o conectividad, pueden influir al momento de reportar o no determinadas irregularidades.



III. Encuesta formulada
a la ciudadanía a través del formulario
de recepción de irregularidades

III Encuesta formulada a la ciudadanía a través del formulario de recepción de irregularidades

Dentro del formulario elaborado por la MOE para la recepción de irregularidades electorales, se incluyó una batería de preguntas con el propósito de conocer, en primer lugar, si la ciudadanía además de acudir al canal virtual diseñado por esta organización, se interesó por denunciar estos hechos ante las autoridades del Estado con competencia en materia electoral; de ser así, se buscó indagar ante quiénes dirigieron sus denuncias o quejas. En segundo lugar, se indagó sobre las razones por las cuales la ciudadanía no acudió a los canales formales e institucionales con los que cuenta el Estado.

Tabla 85. Reportes recibidos por la MOE con la intención de ser y no ser denunciados.

¿Denunció o piensa denunciar estas irregularidades?	Ciudadanos	Porcentaje
No informa	2.469	53,90%
Si	1.457	31,81%
No	631	13,77%
No Sabe	24	0,52%
Total general	4.581	100%

Fuente: MOE – www.pilasconelvoto.com

De los 4.581 reportes por posibles anomalías electorales que recibió la MOE entre octubre de 2014 y noviembre de 2015, solo en 1.457 casos, que corresponden al 31,81%, los ciudadanos manifestaron haber denunciado o tener la intención de denunciar ante las autoridades, mientras que en 636 reportes se indicó la no intención de generar alguna

alerta a través de los canales oficiales.

Finalmente, en los 2.493 reportes restantes, se desconoce si los ciudadanos que ingresaron al portal diseñado por la MOE, también se dirigieron ante los entes de control o autoridades para presentar sus quejas.

Tabla 86. Autoridades ante las cuales la ciudadanía se dirigió para presentar denuncias o quejas.

Autoridad	Reportes	Porcentaje
Consejo Nacional Electoral	753	23,96%
Procuraduría General de la Nación	560	17,82%
Registraduría Nacional del Estado Civil	479	15,24%
Fiscalía General de la Nación	456	14,51%
Policía Nacional	382	12,15%
Personería	277	8,81%
Contraloría General de la República	208	6,62%
Otra autoridad	28	0,89%
Total	3.143	100%

Fuente: MOE – www.pilasonefoto.com

A los ciudadanos que manifestaron haber denunciado o tuvieron intención de hacerlo, se les preguntó ante quién lo harían. En este sentido en la tabla 85 se observan las principales autoridades – electorales, disciplinarias, judiciales y de control fiscal – ante las cuales la ciudadanía acudió para dar a conocer las irregularidades evidenciadas durante el proceso electoral.

En primer lugar aparece el Consejo Nacional Electoral con el 23,96%. Su ubicación puede obedecer a la competencia que tiene esta autoridad para conocer y pronunciarse sobre tres grandes temas en los que se concentró un alto número de reportes: i) propaganda electoral de expectativa, extemporánea o la violación de los topes de la misma; ii) inscripción irregular de cédulas – trashumancia - y iii) calidades de los candidatos. Lo anterior también puede responder a las pocas exigencias

procesales que exige esa autoridad electoral para que los ciudadanos presenten las quejas y de esta manera se inicien las actuaciones administrativas.

Sin embargo, llama la atención que la ciudadanía haya acudido en mayor medida a esta autoridad, pese a ser un órgano electoral centralizado, el cual para las elecciones de 2015 no habilitó Tribunales de Garantías Electorales, autoridades transitorias que hacen presencia en determinados departamentos.

En el segundo lugar, se encuentra la Procuraduría General de la Nación, se destaca que 150 de los 560 reportes en los que los ciudadanos señalaron acudir a esta autoridad disciplinaria, hicieron referencia a la posible intervención en política de servidores públicos, situación que también

pudo obedecer al alto número de reportes que hay sobre el tema.

De otro lado, se aprecia que en 382 reportes los ciudadanos manifestaron acudir a la Policía Nacional, especialmente para dar a conocer casos de publicidad, ya fue-

ra extemporánea o excesiva por parte de las campañas. Lo anterior pudo obedecer a que la ciudadanía identificó a esta autoridad como un gran aliado de las administraciones municipales para realizar el desmonte de la propaganda electoral.

Tabla 87. Motivos por los que los ciudadanos no denunciaron o no pensaban denunciar ante las autoridades.

Motivos por los que no denuncia	Reportes	Porcentaje
No señala motivo	3.776	82,43%
Cree que la autoridad no va a reaccionar	206	4,50%
Teme por su seguridad	174	3,80%
Miedo	163	3,56%
Desconfianza	140	3,06%
No sabe ante quién hacerlo	63	1,38%
No había una autoridad cerca	47	1,03%
Otra	12	0,26%
Total	4.581	100%

Fuente: MOE – www.pilaszonehoto.com

Seguidamente, se indagaron los motivos por los cuales los ciudadanos manifestaron la intención de no acudir a las autoridades. Sin embargo en 3.776 reportes no se logró obtener dicha información, puesto que la ciudadanía se abstuvo de señalarlos. En aquellos casos en los que la ciudadanía sí manifestó las causas por las cuales no acudieron a las autoridades, encontramos en primer lugar que el 4,50% cree que las autoridades no reaccionarían frente a sus quejas.

En el segundo y tercer lugar, encontramos que no se acude a las instancias estatales ya sea por razones de seguridad o miedo. Llama la atención que la ciudadanía señaló estos dos motivos en los reportes que referentes a la afectación del voto libre, principalmente mediante constreñimientos u ofrecimiento de dádivas, conductas cometidas en su mayoría presuntamente por servidores públicos.

Tabla 88. Conocimiento de cómo denunciar ante las autoridades.

Sabe cómo denunciar	Ciudadano	Porcentaje
Si	2.362	51,56
No	1.453	31,72
No informa	766	16,72
Total	4.581	100,00

Fuente: MOE – www.pilaszonehoto.com

Por último, se preguntó sobre el conocimiento que tienen los ciudadanos de cómo denunciar las irregularidades ante las autoridades. Llama la atención que en más del 50% de los reportes se indicó sí tener conocimiento de cómo reportar, sin embargo como se evidenció en la anterior tabla, la ciudadanía aun sabiendo de la existencia y de los meca-

nismos para acudir a los canales institucionales, no lo hizo por desconfianza, miedo o por la poca presencia en los territorios. De otro lado en el 31,72% de los reportes allegados se manifestó no tener conocimiento; estos provienen de 473 municipios, alguno de estos localizados en lugares apartados.

IV. Recomendaciones

Teniendo en cuenta las irregularidades electorales reportadas por la ciudadanía a través de pilasconelvoto, y la necesidad de implementar acciones concretas encaminadas al mejoramiento del proceso electoral, en este capítulo se presentan las recomendaciones finales que pretenden brindar a la ciudadanía, a los partidos, movimientos políticos y a la opinión pública en general, propuestas de mejora para conseguir transparencia, seguridad y confiabilidad en los ejercicios políticos y democráticos que tendrán lugar en Colombia.

Es importante señalar que las siguientes observaciones buscan brindar soluciones a las situaciones anómalas que han tenido lugar en cada una de las regiones y etapas que componen el proceso electoral colombiano, las cuales ya han sido analizadas a profundidad en los capítulos precedentes. Por lo tanto, y tomando como referencia las categorías de irregularidades que se integran en pilasconelvoto, se expondrán aquellas medidas que pueden ser implementadas de cara al proceso de elección de autoridades locales a llevarse a cabo en el año 2018.

1. PUBLICIDAD EXTEMPORÁNEA Y FINANCIACIÓN

1.1. Informe al CNE sobre los eventos que se celebren en plaza pública: Debido a que las distintas Secretarías de Gobierno Municipal son las que poseen, de primera mano, la información relacionada con los eventos realizados por los candidatos en plaza pública, se recomienda a estas entidades que, de manera paralela, den aviso al Consejo Nacional Electoral sobre este tipo de certámenes; lo anterior con el fin de que este organismo pueda hacer un seguimiento más detallado

a los gastos en los que incurren las campañas al momento de la divulgación de sus ideas políticas.

- 1.2. Fortalecimiento en la divulgación de la normatividad electoral en materia de publicidad electoral, previa a los comicios:** Sobre los candidatos y sus campañas reposa buena parte de la responsabilidad respecto a la publicidad extemporánea. Sin embargo, es necesario reconocer la existencia de otros actores involucrados, como lo son los partidos y la misma ciudadanía, quienes por desinterés o falta de conocimiento no emprenden acciones conducentes para denunciar, y si es posible impedir que esta irregularidad se siga presentando en el marco de los procesos electorales.

Con base en lo anterior, se requiere fortalecer la formación a nivel de partidos, movimientos políticos y ciudadanía, dirigida a informar sobre la legalidad o ilegalidad de las conductas y dispositivos de propaganda electoral, procedimientos de denuncia, sanciones en materia de violación a la normatividad e impacto de las irregularidades en la democracia colombiana, con el objetivo de implementar una política de prevención de dicha irregularidad.

- 1.3. Reacción por parte de las autoridades frente a la violación de la normatividad de publicidad electoral:** La decisión administrativa tardía frente a las violaciones de la ley, en materia de propaganda electoral, se ha convertido en uno de los factores del incremento de esta irregularidad. Por lo tanto, con el ánimo de contrarrestar este fenómeno se recomien-

dan los siguientes puntos.

- 1.3.1. Reformar el proceso sancionatorio en aras de obtener un procedimiento más ágil y efectivo:** La sanción efectiva a aquellas conductas que violen la normatividad electoral requiere de un proceso sancionatorio ágil. Por lo tanto, se recomienda al CNE efectuar los ajustes necesarios en cuanto a procedimientos y articulación con otras entidades que le permitan aumentar su capacidad de acción respecto al seguimiento de denuncias, investigación y posterior sanción, en relación con los casos de publicidad extemporánea y de expectativa, y la violación a las disposiciones contenidas en los decretos municipales que regulan la materia.

- 1.3.2. Sensibilización y difusión de los mecanismos de denuncia ciudadana:** Teniendo en cuenta que la ciudadanía puede ser una de las principales fuentes de información de calidad para la apertura de un proceso sancionatorio, se recomienda a las autoridades electorales, especialmente al CNE y al Ministerio del Interior, que de cara a los próximos certámenes electorales, promocióne, con el suficiente tiempo de antelación, los canales de recepción de información o denuncia sobre la comisión de irregularidades y delitos electorales; a su vez, se recomienda que procedan a fortalecer la tarea de sensibilización del ciudadano en relación con la importancia de la denuncia como núcleo de la lucha frontal contra la criminalidad electoral.

Lo anterior, tiene como finalidad recolectar material probatorio pertinente para el inicio de los procesos que deban ser adelantados por las entida-

des competentes y, más importante aún, que estos datos sean obtenidos en tiempo real, sin las dilaciones que entorpezcan la investigación, que inevitablemente conducen al cierre y archivo de la actuación judicial o administrativa.

1.4 Articulación entre el CNE y otras autoridades electorales:

En razón a las limitaciones en cuanto a la capacidad institucional del CNE para la persecución de irregularidades electorales, se recomienda a esta entidad trabajar de manera articulada con otras autoridades electorales como la policía nacional para que, de manera conjunta, puedan no solo adelantar las investigaciones respecto a las denuncias formuladas, especialmente en materia de publicidad extemporánea, sino también reaccionar, de manera inmediata, ante las anomalías que se presenten, haciendo efectivas medidas de prevención de fijación de la propaganda, o procediendo al desmonte de vallas y afiches. En ese sentido, se requiere una capacitación para los funcionarios de la Policía, con el fin de que conozcan la normatividad y sus competencias en esta materia.

1.5 Modificación de la sanción en el proceso administrativo:

Además de la multa impuesta dentro del proceso administrativo adelantado por el CNE, en virtud de su competencia sancionatoria, se recomienda que dentro de la sanción se incluya la repetición por los gastos en los que incurre el Estado en el trámite de desfijación o desmonte de la publicidad política irregular, específicamente en aquellas oportunidades en las que se tiene conocimiento de la participación o relación del partido o movi-

miento político en la violación de la norma electoral.

1.6 Regulación integral de la publicidad de los grupos significativos de ciudadanos (GSC) y consultas de partidos:

El proceso de elección de autoridades locales de 2015 evidenció que todo aquello relacionado con la publicidad de los GSC durante el período de recolección de firmas no se encuentra plenamente regulado. Dicha situación condujo a ambigüedades y equívocos durante la etapa pre-electoral, específicamente antes del término de inscripción de los candidatos. Por lo tanto, se requiere hacer las modificaciones normativas necesarias para brindar un marco jurídico en torno a la publicidad preelectoral relacionada con los GSC, y complementar de esta forma lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011.

1.7 Mantener la posición del CNE sobre la publicidad electoral de expectativa:

La MOE reconoce el cambio de la posición del CNE respecto de la propaganda electoral de expectativa, y las decisiones tomadas por dicha corporación en relación con este tema, en el sentido de sancionar a todos aquellos que haciendo uso de nombres, símbolos, mensajes o emblemas que identifiquen y posicionen a un eventual candidato, violen el límite temporal impuesto por la ley respecto a la publicidad electoral. En ese mismo sentido, se recomienda mantener dicha postura de cara a las próximas elecciones y así establecer unos criterios claros que permitan crear las condiciones pertinentes frente a la igualdad de condiciones de todos los candidatos que se presenten a la contienda electoral.

1.8 Implementación de la ventanilla única en materia de publicidad electoral extemporánea:

Se hace necesario que los partidos políticos establezcan su posición respecto a la publicidad extemporánea, y en igual sentido apoyen al Consejo Nacional Electoral en la ejecución de medidas de control, exigiendo a sus militantes candidatos y colaboradores de campaña, dar un estricto cumplimiento de la ley en materia electoral. Para este fin, se recomienda una articulación entre el Consejo Nacional Electoral y los partidos políticos, en la que se habilite al CNE remitir a las distintas colectividades los nombres de los investigados y sancionados por violación de las normas electorales en materia de publicidad; de tal forma, la información suministrada puede servir como criterio para otorgar el aval a aquellos candidatos que hayan incurrido en este tipo de conductas.

1.9 Seguimiento por parte del CNE a gastos en publicidad extemporánea:

Se recomienda al Consejo Nacional Electoral implementar un mecanismo de seguimiento a las denuncias realizadas por publicidad extemporánea, con la finalidad de realizar la verificación e investigación de aquellos gastos que pudieron efectuarse y no reportarse en el aplicativo de Cuentas Claras. De esta manera, es posible brindar al Consejo Nacional Electoral herramientas adicionales para establecer con mayor certeza el monto de los gastos realizados en esta etapa del período electoral, y en consecuencia optimizar el control en materia de financiación.

1.10 Tribunales de garantías electorales:

Ante las dificultades que representa para el Consejo Nacional Electro-

ral efectuar una cobertura integral de los procesos electorales, es necesario que se genere un debate de desconcentración de las funciones del CNE para el fortalecimiento de las funciones de los Tribunales de Garantías Electorales, con el objetivo de permitir que las responsabilidades en cabeza del CNE a nivel central, adquieran un mismo nivel de aplicabilidad, esta vez a nivel local.

Para ello, es necesario incrementar la presencia de los Tribunales de Garantías Electorales en cada uno de los departamentos del país, así como también se hace fundamental fijar los criterios y procedimientos de selección de los funcionarios que harán parte del mismo, y el carácter de permanencia, en relación con su funcionamiento, de estos organismos.

2. PERÍODO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

2.1 Establecimiento del “censo cero”:

Se recomienda a la Registraduría Nacional del Estado Civil realizar el proceso de depuración del censo electoral de cara a los procesos electorales que se lleven a cabo a futuro, mediante el restablecimiento a cero del registro. Para esto, el empadronamiento debe efectuarse en el transcurso de un año no electoral, por lo que debe definirse un período determinado de tiempo único e improrrogable.

2.2 Cierre anticipado del período de inscripción de cédulas:

Uno de los beneficios que puede recibir el proceso electoral con esta medida, es que se le brindará al Consejo Nacional Electoral más tiempo para proceder en la verificación de dichos registros.

En ese mismo sentido, se le garantizará a los ciudadanos que se vean afectados por la decisión de revocatoria de la inscripción, poder interponer los recursos legales pertinentes, y más importante aún, que su solicitud sea resuelta a tiempo, sin que se vea afectado su derecho al voto.

2.3. Reforma al texto del delito de fraude en la inscripción de cédulas:

Con el fin de permitir la judicialización de todas y cada una de las personas que intervengan en actos de trashumancia, se recomienda que desde el Congreso de la República se dé impulso al Proyecto de Ley por medio del cual se pretende reformar el artículo 389 del Código Penal, cuyo fin consiste en castigar, no solo al determinador de la conducta, sino también a aquellos ciudadanos “trashumantes” que, de manera deliberada, deciden trasladarse de una circunscripción electoral a otra con el fin exclusivo de ayudar a determinada candidatura en su propósito de modificar el censo electoral de un determinado municipio.

2.4. Unificación del criterio de residencia electoral:

Toda vez que no hay certeza respecto a los elementos que determinan la residencia electoral, debido a la falta de consenso en la normatividad vigente en torno a este concepto (Artículo 4, Ley 163 de 1994; Artículo 389, Ley 599 de 2000), se recomienda proceder a la unificación de criterios y establecer como criterio principal de inscripción el domicilio del votante. Así mismo, debe exigirse al ciudadano que acredite a través de prueba suficiente, contrato de arrendamiento, facturas de servicios públicos, contrato o certificación

laboral, entre otros, cuál es su lugar de habitación o la relación existente con la circunscripción en donde se encuentra llevando a cabo el registro.

2.5. Implementar el proceso de cedulaación de comunidades indígenas:

Se recomienda a la Registraduría Nacional del Estado Civil emprender el proceso de verificación de identidad y pertenencia al territorio de los miembros de las comunidades indígenas; para lo cual, se propone establecer e identificar plenamente quiénes son sus integrantes. Adicionalmente, es necesario actualizar y construir el censo poblacional y electoral de estas comunidades, por lo que se deben dar de baja aquellas cédulas que así lo requieran, y proceder a efectuar la cedulaación de los ciudadanos que, para la fecha del proceso, hayan cumplido la mayoría de edad.

2.6. Fortalecimiento al proceso de inscripción de cédulas en territorios indígenas:

Teniendo en cuenta que se trata de territorios de difícil acceso o conectividad, se recomienda trasladar a funcionarios y supernumerarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a los resguardos indígenas, con el fin de que en estas regiones se adelante el trámite de cedulaación, de forma paralela al proceso de inscripción de votantes.

2.7. Ubicación de puestos de votación cercanos a resguardos indígenas:

teniendo en cuenta las dificultades que representa para los miembros de las comunidades indígenas trasladarse hacia las cabeceras municipales para ejercer su derecho al voto, se recomienda que la Registraduría Nacional del Estado Civil,

plantee alternativas como lo pueden ser a manera de ejemplo, los puestos de votación móviles, con el fin de brindar cobertura a los territorios indígenas; con lo anterior, no solo facilitará la posibilidad de sufragar a los miembros de estas comunidades, sino que reducirá el riesgo de que sus integrantes sean usados por las mafias electorales para ejecutar el delito de fraude en la inscripción de cédulas.

- 2.8. Reacción conjunta de autoridades frente a las distintas manifestaciones de criminalidad electoral:** el proceso electoral del año 2015 demostró la utilidad de las plataformas de reporte de irregularidades, en relación con recolección de información privilegiada y en tiempo real respecto a la presencia de irregularidades y delitos electorales. Sin embargo, esto no puede desdibujar la necesidad mejorar los tiempos de reacción por parte de las autoridades electorales.

Por lo tanto, se recomienda que, en especial durante la etapa pre-electoral, entidades como la Policía Nacional, FGN, la PGN, la RNEC y el CNE, mejoren los canales de comunicación interinstitucional, con el fin de construir y ejecutar acciones conjuntas conducentes a combatir las diferentes manifestaciones de la criminalidad electoral.

- 2.9. Seguimiento por parte de la procuraduría general de la nación al proceso de inscripción de cédulas:** fueron múltiples las quejas presentadas respecto a la participación o complicidad por parte de los Registradores Municipales, y personal supernumerario de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la ins-

cripción irregular de cédulas en varios municipios del país. Si bien la MOE reconoce el esfuerzo de la Registraduría para contrarrestar este fenómeno trasladando a los funcionarios involucrados, es necesario que en el proceso se vincule a la Procuraduría General de la Nación, en el sentido de que al tratarse de una falta disciplinaria a la luz del Código Disciplinario Único, es preciso compulsar copias a esta entidad para que realice el seguimiento pertinente e investigue disciplinariamente a los funcionarios involucrados en esta clase de conductas.

- 2.10. Capacitación en delitos electorales al despliegue de fuerza de la policía nacional en el día electoral:** Para el proceso de elección de autoridades locales del 2015, las acciones desplegadas por la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional fueron cruciales para el análisis y prevención de la criminalidad electoral. Sin embargo, es pertinente tener en cuenta las siguientes recomendaciones.

Involucrar la totalidad de las Direcciones de la Policía Nacional, especialmente aquellas con funciones directas de policía judicial (DIJIN-SIJIN), porque a pesar de tener la competencia, se observa que no cuentan con el suficiente conocimiento y ruta procedimental para adelantar investigaciones que permitan contrarrestar las acciones delictivas constitutivas o relacionadas con la criminalidad electoral.

Las falencias en la recolección de pruebas, o las dificultades en la caracterización de las conductas y la individualización de sus responsa-

bles, fueron varios de los problemas evidenciados en el marco de procesos electorales anteriores, por lo que la MOE recomienda que, desde la Dirección General de la Policía Nacional, se imparta la orden para que se capacite a la totalidad del personal uniformado respecto al ejercicio de las funciones de policía judicial, como una medida para contrarrestar las manifestaciones de criminalidad electoral.

2.11. Trabajo articulado entre fiscalía general de la nación y policía nacional:

Es necesario capacitar a los miembros de la Policía Nacional en la investigación y persecución de los distintos delitos en contra de los mecanismos de participación democrática, por lo que se recomienda que haya mayor articulación en el trabajo realizado entre el eje temático especializado de la Fiscalía General de la Nación y las unidades especializadas en investigación criminal de la Policía Nacional (SIJIN-DIJIN); lo anterior con la finalidad de lograr un análisis y caracterización integral de esta clase de tipologías y brindar mayor efectividad o permitir una mejor estructuración de los procesos de persecución contra estos delitos.

2.12. Fortalecimiento de las campañas y estrategias de pedagogía ciudadana frente a la ilegalidad en la inscripción irregular de cédulas y otras anomalías del proceso electoral:

Siendo conscientes de que, en muchas ocasiones, la trashumancia se trata de una costumbre o comportamiento arraigado en la dinámica electoral de una población, es necesario que, desde el Gobierno Nacional, se persista en las campañas de preven-

ción, concienciación y capacitación al total de delitos e irregularidades que trastornan o afectan la transparencia del proceso electoral.

3. SERVIDORES PÚBLICOS Y AUTORIDADES ELECTORALES

3.1 Reglamentar los criterios y prohibiciones de participación en política por parte de los servidores públicos:

La MOE insiste en que el Congreso de la República debe dar cumplimiento al mandato establecido en el parágrafo 3° del Artículo 127 de la Constitución Política y, en consecuencia, expedir la Ley Estatutaria, por medio de la cual se deberán establecer de manera taxativa las prohibiciones a las cuales se encuentran sujetos los servidores en públicos en materia de actividades y controversias políticas.

3.2 Competencia local de la procuraduría en los procesos por intervención en política:

Con el ánimo de brindar una mayor celeridad al proceso administrativo disciplinario, y que así mismo este adquiera mayor eficacia en lo que se refiere a la sanción de aquellos funcionarios que hayan intervenido en política, se recomienda que las procuradurías delegadas y personerías municipales asuman directamente las investigaciones disciplinarias relacionadas con estas conductas prohibidas en el Código Disciplinario Único, y no se circunscriba únicamente a una decisión de nivel central.

Igualmente, se recomienda que con el ánimo de fortalecer la capacidad de investigación de la Procuraduría General de la Nación en los municipios,

esta entidad trabaje de una manera articulada con las veedurías de ciudadanos existentes en los territorios, quienes por su estrecha relación con la sociedad civil, pueden convertirse en un buen aliado en la obtención de información. Para ello se requiere que se capacite en materia de investigación a los miembros de estas organizaciones con la finalidad de que estos puedan aportar información útil y pertinente al proceso administrativo sancionatorio que se esté adelantando o se pretenda adelantar.

- 3.3 Fortalecimiento de las capacidades de investigación y sanción de la Procuraduría General de la Nación:** Se recomienda que se brinde capacitación a todos los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, respecto a las metodologías a implementar en el contexto de las investigaciones disciplinarias que se inicien en contra de aquellos funcionarios y autoridades públicas que incurran en la comisión de faltas disciplinarias, en el marco del proceso electoral. En este sentido, es necesario establecer criterios claros en cuanto a los parámetros de investigación, individualización de responsables y metodologías de investigación, además de señalar cuáles son las medidas a adoptar desde el Ministerio Público para lograr la imposición de una sanción eficiente y en término, en contra de aquellos funcionarios que incumplan con las disposiciones contenidas en el Código Disciplinario Único.
- 3.4 Regulación respecto a la participación en política de cónyuges, compañeros permanentes y familiares de funcionarios en ejercicio:** Respecto a la participación en política por parte de los familiares de

los mandatarios en ejercicio de sus funciones, se recomienda que, desde el Congreso de la República, se proceda a reglamentar lo pertinente a las actividades, el grado de parentesco y las prohibiciones que deben recaer sobre estas personas durante del proceso electoral.

3.5 Campañas de sensibilización a funcionarios, contratistas y otros colaboradores del sector público:

Todas las entidades del Estado, encabezadas por el Ministerio Público deben participar en un cambio cultural de la función pública, es por ello que se recomienda el diseño e implementación de estrategias y campañas especialmente enfocadas en todos los funcionarios y contratistas del Estado, por medio de las cuales, de una manera didáctica y práctica, se divulguen las conductas que son permitidas y prohibidas a los servidores y colaboradores públicos en el desarrollo del período electoral.

3.6 Rendición de cuentas por parte de las gobernaciones y alcaldías:

Con el fin de hacer un seguimiento más detallado a la destinación de los recursos públicos empleados por las administraciones municipales y departamentales durante el período electoral, la MOE efectúa las siguientes recomendaciones:

- 3.6.1. Exigir que las administraciones locales presenten ante el Ministerio del Interior o a la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, un informe de gestión durante la etapa preelectoral, en donde se haga una relación detallada de los procesos de contratación y de los demás gastos incurridos**

por el municipio o el departamento.

3.6.2. En correlación con lo anterior, la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación deben hacer un seguimiento minucioso de la ejecución presupuestal de los municipios en el transcurso del proceso electoral, sugerimos que para el desarrollo de esta función, se tomen como muestra aquellos municipios que en el desarrollo del proceso electoral contaron con mayor cantidad de denuncias o reportes por celebración indebida de contratos y/o un inusual comportamiento en materia de contratación pública.

3.7 **Brindar garantías de denuncia anónima:** Se recomienda a la Procuraduría General de la Nación establecer canales de denuncia seguros para garantizar el anonimato de aquellos funcionarios o contratistas que, en calidad de testigos puedan, aportar información sobre casos de intervención en política en las entidades donde prestan sus servicios. Con el fin de brindar una mayor protección a los denunciantes, la MOE considera que durante el proceso se deben tener en cuenta los siguientes puntos:

3.7.1 Atender y dar un trámite ágil a las denuncias por medio de canales directos y de fácil acceso administrados o atendidos por personal especializado en irregularidades electorales.

3.7.2 En el transcurso del procedimiento disciplinario de carácter sancionatorio, se deben crear me-

canismos de protección de la identidad de los denunciantes, o tomar medidas preventivas que eviten poner en riesgo la integridad laboral, física y familiar de aquel que ponga en conocimiento las irregularidades.

3.7.3 En ese mismo sentido, se recomienda que entidades como la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección, generen mecanismos alternativos efectivos de protección para aquellos denunciantes de los delitos contra los mecanismos que van en oposición a la participación democrática.

4 COMPRA DE VOTOS

4.1 **Pedagogía ciudadana desde la escuela:** Es necesario fortalecer a la ciudadanía a través de la educación en materia de delitos e irregularidades electorales; este proceso se desde la educación básica preescolar y primaria, para que desde la infancia se inculquen las buenas prácticas electorales y se genere conciencia sobre lo prohibido, y así evitar que las irregularidades se repliquen en el futuro.

4.2 **Desvinculación de programas y subsidios estatales de campañas políticas:** Adicional al control que deben realizar los entes encargado al manejo que desde las administraciones locales se hace de los recursos públicos, se recomienda procurar que tanto las autoridades de nivel nacional como del nivel local, a través de campañas pedagógicas informen a la ciudadanía que los programas y subsidios estatales a favor de una población en condición de vulnera-

bilidad bajo ninguna circunstancia se encuentran condicionados o afectados por las campañas, los partidos o movimientos políticos, o los resultados de las elecciones. En ese mismo sentido, se deben habilitar los canales de denuncia para permitir que la ciudadanía reporte cuando hechos de esta naturaleza se estén presentando.

- 4.3 Análisis por parte de la UIAF y la FGN de los recursos manejados en campaña:** Teniendo en cuenta que varios de los reportes ciudadanos alertaron sobre cómo grupos dedicados al crimen organizado o al narcotráfico, financiaron las campañas de varios candidatos en el marco de las elecciones de autoridades locales del 2015, se recomienda al Consejo Nacional Electoral que en el ejercicio de la función de realizar un seguimiento a los gastos efectuados por las campañas, exija a los candidatos y a sus colaboradores cercanos, efectuar una rendición de cuentas detallada y en tiempo real del dinero gastado en las diferentes actividades de campaña por ellos realizadas.

Lo anterior tiene como finalidad que el Consejo Nacional Electoral, en adición a sus funciones, trabaje de manera conjunta con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y la Fiscalía General de la Nación, para brindar información útil y relevante que sirva de insumo a las investigaciones realizadas por estas entidades, con el fin de establecer el origen de los recursos empleados en el desarrollo del proceso electoral.

- 4.4 Control y seguimiento a entrega de regalos en el desarrollo de las campañas:** Si bien es claro que

la entrega de regalos como electrodomésticos, o realizar rifas en el marco de una reunión política, no puede ser considerado como una compra venta de votos, sí es susceptible de generar en la ciudadanía una concepción errónea del ejercicio de la política; por lo tanto, se recomienda a los partidos políticos y a los candidatos y sus campañas, evitar el uso de estas tácticas, que a la larga desdibujan el propósito del ejercicio democrático en la exposición de los programas de gobierno y en la forma hacer política.

Teniendo en cuenta que la entrega de estos obsequios exigen de las campañas el uso de recursos monetarios, se recomienda al CNE, a la Policía Nacional y demás autoridades electorales, que realicen un seguimiento especial a las campañas que empleen estas tácticas para atraer votantes, como una forma de ejercer un control sobre los gastos en los que incurren los candidatos durante la etapa pre-electoral.

- 4.5. Modificación de la estrategia de persecución del delito:** Se recomienda a la Fiscalía General de la Nación, dentro de la metodología de investigación de los delitos contra los mecanismos de participación democrática, que persiga a su vez a los principales determinadores de estas acciones delictivas, como lo son los colaboradores de las campañas, e inclusive los mismos candidatos, quienes a largo plazo son los beneficiados de la ejecución de estos actos.

5. CONSTREÑIMIENTO

- 5.1 Acciones por parte de las oficinas de control interno:** Aunque es ne-

cesario que la Procuraduría General de la Nación ejerza las acciones correspondientes encaminadas a investigar y sancionar disciplinariamente a aquellos funcionarios públicos que, en uso de su posición, se valgan de amenazas y presiones con el objetivo de lograr que sus subalternos voten en favor de una campaña o candidato, se recomienda que las Oficinas de Control Interno de las entidades, asuman el compromiso de efectuar un control más efectivo en la persecución de estas conductas; así mismo, se recomienda que compulsen copias de los hechos presentados a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de apoyar a esta entidad en la sanción de este tipo de irregularidades.

5.2. Aumento de la presencia pública en los puestos de votación: Durante el transcurso del proceso electoral, y en el mismo día de las elecciones, las acciones unilaterales de guerrillas y grupos de crimen organizado fueron un riesgo para el sano y transparente ejercicio del derecho al voto en varias regiones del país. Por lo tanto, con el ánimo de garantizar que las presiones y amenazas de los violentos no incidan en el debate electoral colombiano, recomendamos que las fuerzas militares y de policía garanticen la presencia de su personal en todos y cada uno de los puestos de votación que tengan apertura en el país, con el fin de que no se ejerza coerción sobre los sufragantes.

6. DÍA ELECTORAL

6.1. Expedición más temprana del decreto de orden público: Con el fin de brindar claridad, y facilitar la divulgación y apropiación de las nor-

mas y procedimientos que tendrán lugar en el marco del día electoral, se recomienda al Ministerio del Interior que promulgue, con suficiente tiempo de antelación, el Decreto por medio del cual se dictan las normas de conservación del Orden Público durante la última fase del proceso electoral.

6.2 Fortalecimiento en la capacitación a jurados de votación y registradores delegados:

Teniendo en cuenta que las quejas de la ciudadanía informaron sobre los abusos cometidos por los delegados de la Registraduría en los puestos de votación, y la falta de conocimiento por parte de jurados de votación de sus funciones en el día electoral, se recomienda a la Registraduría Nacional del Estado Civil, fortalecer los contenidos de las capacitaciones brindadas a estos actores institucionales; en ese sentido, además se sugiere indicar cuáles son los procedimientos electorales y se establezcan pautas específicas sobre las obligaciones y prohibiciones de las que son objeto en el ejercicio de sus funciones.

6.3 Regulación respecto de las funciones de los integrantes de las mesas de justicia:

Debe brindarse claridad respecto de cuáles son las autoridades que pueden integrar la mesa de justicia, y en ese mismo sentido, deben especificarse las funciones y capacidades de sus integrantes, en el desarrollo de la jornada de votación.

7. ESCRUTINIOS

7.1. Implementar medidas conducentes a la mejora de la custodia del material electoral: Con el fin de brindar transparencia y confiabilidad

a la ciudadanía sobre los resultados electorales, se recomienda a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en un trabajo articulado con la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, actúen como veedores del proceso de custodia del material electoral y garanticen que este se vea libre de cualquier clase de manipulación o deterioro.

7.2. Mejoras al proceso de escrutinio de las votaciones: Una de las mayores quejas en relación al proceso electoral se encuentra relacionada con el proceso de escrutinio de las votaciones. Al respecto la MOE propone las siguientes recomendaciones.

7.2.1. Aumentar la participación por parte de las autoridades en el proceso de escrutinios: Una de las principales preocupaciones que arrojó el proceso electoral realizado en el año 2015 fue el desconocimiento general sobre el proceso de los escrutinios, no solo por parte de la ciudadanía, para quien esta etapa es prácticamente inexistente, sino también para las propias autoridades electorales.

Esta etapa del proceso electoral se caracterizó por la desorganización y falta de control. Ninguna entidad estatal se hizo responsable por la cantidad de errores e inconvenientes presentados en el procedimiento de escrutinios, por lo que se recomienda que tanto el Consejo Nacional Electoral, como las demás autoridades electorales, no abandonen este proceso, sino que por el contrario se hagan cargo de

las competencias a ellos delegadas para la fase de escrutinios.

En ese mismo sentido, se recomienda al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, trabajar de manera articulada con la Rama Judicial para fortalecer las capacitaciones impartidas a los Jueces de la República, encargados de dar trámite a las impugnaciones a los resultados electorales; lo anterior con la finalidad de establecer unos criterios claros respecto a los procedimientos que se surten en esta etapa y, de esta manera, proteger los derechos de los candidatos, los partidos y los ciudadanos que hicieron parte de la contienda electoral.

7.2.2. Autoridad responsable por el proceso de escrutinios: Si bien la autoridad responsable por los procedimientos que se lleven a cabo y los resultados producto del proceso de escrutinios es el Consejo Nacional Electoral, se observa que dicho organismo no posee la suficiente capacidad institucional para controlar, de manera eficiente, lo que ocurre en esta fase del proceso electoral; por lo tanto, se recomienda que desde el CNE se designe una dependencia especial encargada del proceso de escrutinios y se delegue a otra entidad el control de esta fase.

7.2.3. Capacitación a testigos electorales: Se recomienda a los partidos políticos estar más informados sobre los procedimientos que se llevan a cabo en la etapa de escrutinios, para que a su vez repliquen este conocimiento a los testigos

electorales que ejercerán la función de veeduría durante esta fase del proceso electoral.

7.2.4. Publicidad de los formularios E-14: La MOE insiste en la necesidad de que se realice de manera adecuada la divulgación de los formularios E-14, con el fin de brindar garantías a los testigos electorales en el trámite de las impugnaciones que decidan llevar a cabo.

7.3. Implementación del voto electrónico: La MOE insiste en hacer un llamado al Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional de Estado Civil y a los representantes de los partidos que integran la comisión designada, para la creación del mecanismo por medio del cual se dará la implementación del voto electrónico en el país, para que se surtan los procedimientos, modificaciones pertinentes y, en general, para que se fijen unos plazos específicos, que permitan la implementación de esta y otras tecnologías al proceso electoral, que lo doten de agilidad, transparencia y eficiencia.

7.4. Auditorías externas de control y manejo del material electoral: Se recomienda habilitar a empresas ajenas o independientes de la organización estatal, e inclusive de los partidos políticos, a realizar las auditorías correspondientes encaminadas a verificar el software de transmisión y manejo de datos para el escrutinio.

8. ORDEN PÚBLICO

8.1 Priorización de territorios con riesgo de asonada: Con el fin de mantener la paz y el orden público en

el desarrollo de los certámenes electorales se recomienda a los integrantes de la fuerza pública mantener un diálogo activo con distintos sectores de la sociedad civil, partidos y movimientos políticos y en general con todos aquellos actores que les brinden información de contexto, que sea de utilidad para efectuar la priorización de los territorios en donde exista riesgo de que se puedan presentar una o varias asonadas.

Adicionalmente, es importante que los partidos políticos que lleguen a tener conocimiento de hechos que atenten contra la seguridad y el orden público, pongan en conocimiento de los mismos a las autoridades competentes.

8.2 Promoción de la legalidad y sana convivencia por parte de los partidos políticos: Es pertinente que los directorios de los partidos y movimientos políticos promuevan, entre la ciudadanía, el ejercicio pacífico del derecho al voto y de participación en actividades políticas. En este sentido, es fundamental que las campañas informen a sus potenciales electorales sobre las acciones legales o agencias del Estado competentes, en donde pueden ser atendidos sus requerimientos, quejas o reclamaciones de carácter electoral, desincentivando así el uso de la violencia u otras conductas ilegales.

Bibliografía

Bibliografía

- MOE. (2015). Mapas de riesgo electoral 2015. *Recuperado de <http://moe.org.co/prensa/comunicados-de-prensa/515-mapas-riesgo-electoral-2015-colombia>*
- MOE. (2015a). Cartilla de Irregularidades y Delitos Electorales, Cuarta Edición (Julio, 2015). Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf
- MOE. (2015b). Informe de Resultados de Observación Ciudadana Elecciones Locales 2015 – 25 De Octubre Bogotá elaborado por Aura Elizabeth Rodríguez. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/288034317/Informe-MOE>
- MOE. (2015). La Propaganda Política en las Campañas Electorales en Colombia. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2015/La_propaganda_politica_en_colombia.pdf
- Congreso de la República de Colombia (23 de marzo de 1994). Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. (Ley 130) Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4814>
- Congreso de Colombia (31 de agosto de 1994). Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral. (Ley 163) Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0163_1994.html
- Congreso de la República (14 de Julio de 2011). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. (Ley 1475) Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html
- Consejo Nacional Electoral (02 de agosto de 2011). Concepto Radicado No. 4973-11 Publicidad – Grupo Significativo. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2015/La_propaganda_politica_en_colombia.pdf
- Registraduría Nacional del Estado Civil (11 de septiembre de 2014). Por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones

de Autoridades Locales (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales, Ediles o Miembros de las Juntas de Administradores Locales) que se realizaran el 25 de octubre de 2015. (Resolución 13331) Recuperado de: http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/RESOLUCION_13331.pdf

Consejo Nacional Electoral (18 de diciembre de 2014). Resolución No. 3717. Recuperado de: <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/res%203717-carrillo.PDF>

Consejo Nacional Electoral (22 de junio de 2015). Resolución No. 1016. Recuperado de: <http://www.cne.gov.co/cne/media/file/RES%201016%20DE%202015.PDF>

Consejo Nacional Electoral (3 de marzo de 2015). Por la cual se señala el número máximo de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias de que pueden hacer uso los partidos y movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, en las elecciones para gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y juntas administradoras locales, que se llevarán a cabo en el año 2015. Resolución No. 0236) Recuperado de: [http://www.legismovil.com/BancoMedios/Archivos/res-0236-15\(cne\).pdf](http://www.legismovil.com/BancoMedios/Archivos/res-0236-15(cne).pdf)

Ministerio del Interior (16 de octubre de 2015). Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público durante el período de elecciones de Autoridades y Corporaciones Públicas Territoriales del 25 de octubre de 2015 y se dictan otras disposiciones. (Decreto 2033) Recuperado de: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202033%20DEL%2016%20DE%20OCTUBRE%20DE%202015.pdf>

Chocó 7 días. (9 de octubre de 2015). La estructura politiquera del Chocó. Recuperado de www.choco7dias.com/1034/ESTRUCTURA.html

El Tiempo Política. (19 de octubre de 2015). Este fue el error que provocó la anulación de 71.472 cédulas en Bogotá. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/elecciones-2015-cne-revoca-anulacion-de-inscripcion-de-cedulas-en-bogota/16407438>

Noticias RCN Colombia. (31 de julio de 2014). En Bogotá, 10 de cada 100 habitantes viven en la pobreza Recuperado de: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-economia/bogota-10-cada-100-habitantes-viven-pobreza>