

# PLEBISCITO DE REFRENDACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Informe de Observación

**moe**  
Misión de Observación Electoral



# PLEBISCITO DE REFRENDACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Informe de Observación

Una corta campaña electoral con reglas de juego creadas sobre la marcha, un ambiente de incertidumbre, polarización y una abstención histórica caracterizaron el proceso



# ELABORACIÓN DE TEXTOS

Alejandra Barrios Cabrera

**Directora Nacional**

Misión de observación Electoral –MOE-

Fabián Hernández Cadena

**Coordinador Comunicaciones y Seguimiento a Medios - MOE**

Camilo Mancera Morales

**Coordinador Observatorio de Justicia Electoral**

Camilo Vargas Betancourt

**Coordinador Observatorio Politico-Electoral de la Democracia - MOE**

Carlos Alberto Santana

**Coordinador Nacional de Calidad de Elecciones - MOE**

Claudia Pedraza

**Coordinadora Administrativa**

Stephanie Salazar Mahecha

**Asistente de Investigación Seguimiento a Medios 2015- MOE**

Eric Javier Muñoz Pérez

**Diseño y diagramación - MOE**

Germán Robayo

**Subcoordinador Observatorio de la Democracia - MOE**

Luz Adriana Peña

**Profesional de incidencia política - MOE**

Luisa Salazar Escalante

**Investigadora Observatorio de Justicia Electoral- MOE**

Marlon Pabón Castro

**Investigador Observatorio de Justicia Electoral - MOE**

Gabriel Angarita

**Asistente Calidad de Elecciones- MOE**

Andrés Ceballos

**MOE Internacional**

Viviana Sarmiento

**Investigadora Observatorio de la Democracia - MOE**

Diego Duarte

**Investigador Observatorio de la Democracia - MOE**

Impreso en:

Torres Blanca Agencia Gráfica

[www.torreblanca.com.co](http://www.torreblanca.com.co)

Bogotá-Colombia

Enero 2017

ISBN

978-958-59221-8-1

# DATOS DE OBSERVACIÓN/ Plebiscito 2016

Desde el 11 de marzo de 2016 (7 meses antes de las elecciones) la plataforma de 35 regionales que conforman la Misión de Observación Electoral MOE, tomaron la decisión de hacer seguimiento independiente, honesto, crítico y constructivo tanto al debate legislativo del mecanismo de referendación ciudadana, como de los hechos que pudieran afectar la normalidad de unas elecciones a todas luces complejas para la observación.

Presentamos este informe que recoge las principales conclusiones divididas en 6 apartados: 1) Normatividad electoral asociada a este mecanismo de participación ciudadana; 2) Alertas y riesgos electorales; 3) Observación pre electoral; 4) Informes de Observación Día Electoral; 5) Recomendaciones generales; y 6) Plataforma Nacional.

A los 2.445 hombres y mujeres que nos acompañaron en la observación del plebiscito.

Ustedes nos impulsan a continuar vigilando, informando y actuando para buscar un mejor país.

Nuestro más sincero agradecimiento y más grande respeto y admiración por apoyar la democracia colombiana brindando su tiempo y esfuerzo para tratar de que en el país hayan elecciones más transparentes y justas.

271 **organi-  
zaciones**

Plataforma de  
Observación

430

Número de  
Municipios  
observados

2.445

Número  
Observadores  
nacionales

142

Número  
Países con  
observación  
MOE

23

Potencial  
electoral  
observado

76%

Número  
Observadores  
internacionales

2445

*Observadores  
electorales de  
la Misión de  
Observación Electoral  
MOE Colombia*

37,43%

*Participación  
Electoral*

252

*Municipios en  
Riesgo electoral*

**Una** *sola  
Comisión  
Nacional Especial  
de Vigilancia y  
Seguimiento realizada  
durante este proceso*

## Tabla de contenido

I	MARCO JURÍDICO PLEBISCITO.....	5
II	RIESGOS ELECTORALES.....	9
III	LA CAMPAÑA POR EL PLEBISCITO (OBSERVACIÓN PRE ELECTORAL).....	24
IV	OBSERVACIÓN DÍA ELECTORAL.....	27
V	RECOMENDACIONES GENERALES.....	67
VI	PLATAFORMA NACIONAL DE LA MOE.....	75



# MARCO JURÍDICO PLEBISCITO

## Reglas de Juego 2016

I

**E**n el primer Acuerdo General del proceso de negociación que se desarrolló entre el gobierno nacional colombiano y las FARC se incluyó en su sexto punto la obligación de realizar un proceso refrendatorio con la ciudadanía de lo pactado entre las partes a través del Acuerdo Final.

De esta manera se recurrió a los mecanismos de participación ciudadana consagrados constitucionalmente para cumplir con este compromiso, en donde se decidió que el más indicado era el plebiscito, pues era el que más se ajustaba a criterios de: exigibilidad de los resultados, eficacia y por sobre todo, la capacidad de plantear el asunto de “refrendación de los acuerdos “a consulta ciudadana.

No obstante el plebiscito fue el mecanismo seleccionado, gobierno nacional presentó una iniciativa de ley estatutaria en la que se modificaban algunos elementos de este mecanismo de participación ciudadana consagrado en la Constitución del 91 y regulado por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.

Asuntos como el umbral de participación, la participación en política de servidores pú-

blicos y criterios generales de divulgación y campaña, fueron modificados con el objetivo de viabilizar la utilización satisfactoria del mecanismo.

En este sentido, en el marco del trámite legislativo del proyecto de ley estatutaria del denominado “Plebiscito por la Paz” la MOE presentó ponencia en la audiencia pública del Senado de la República realizada el 8 de Agosto de 2016, en el que se manifestaron algunas inquietudes, así como la postura de la MOE frente al proyecto de ley. Los puntos planteados de manera resumida fueron:

- 1. La constitucionalidad de la creación de un mecanismo de participación ciudadana, especial y particular, para la refrendación de los acuerdos.** En este punto la MOE encuentra constitucional la creación de un nuevo mecanismo o la modificación del mismo, teniendo en cuenta que efectivamente es competencia del legislador estatutario y que la misma Corte Constitucional ha establecido que el principio democrático debe ser universal y expansivo, generando la ampliación progresiva de los mecanismos que garanticen una participación democrática.

**2. Las consecuencias de la eliminación del umbral mínimo de participación e instalación de un umbral de aprobación para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto.**

Sobre este asunto la MOE plantea como postura organizacional el que la eliminación del umbral de participación e implementación de un umbral de aprobación incentiva la participación además de generar un mayor equilibrio entre las posturas en contienda. Así mismo se plantea que este mismo criterio debería replicarse para los otros mecanismos de participación ciudadana directa, salvo el caso de la revocatoria de mandato.

**3. La regulación que el proyecto de ley estatutaria prevé para delimitar la participación de los servidores públicos en la campaña a favor o en contra del denominado Plebiscito por la paz.**

Para la MOE, habilitar la posibilidad de que los funcionarios públicos intervengan en política debe estar sujeto a una regulación específica que determine claramente quienes y de qué manera se puede dar esta actividad, pues el marco constitucional y legal vigente no permite su intervención.

**4. La regulación del proyecto que radica en cabeza de la organización electoral para regular el desarrollo del mecanismo de participación ciudadana creado por medio del proyecto de ley bajo estudio.** Si bien el proyecto de ley regula algunos aspectos del desarrollo de la campaña del plebiscito, quedan numerosos vacíos que la organización electoral debe entrar a llenar de manera diligente y con la mayor anticipación posible al evento electoral, pues debe darse una difusión amplia y suficiente de la misma.

Una vez se da por terminado el trámite en el Congreso, el 14 de Diciembre de 2015, el

proyecto de ley pasa a la revisión previa de la Corte Constitucional, instancia en la que a la MOE se le solicita presentar una intervención. De esta manera la MOE reiteró lo antes planteado en la audiencia pública, profundizando en el análisis de cada uno de los asuntos allí planteados.

El proyecto de ley estatutaria se mantuvo en revisión por parte de la Corte Constitucional por poco más de siete meses, periodo durante el cual se mantuvieron los avances del proceso que se adelantaba en la Habana, lo cual trajo como consecuencia que pese a que no había sido aprobado el mecanismo de refrendación tanto la opción del SI como la del NO entraron a realizar publicidad. Estos hechos fueron evidenciados en distintos medios de comunicación que reportaban este tipo de acciones al igual que fueron reportados a la MOE por la misma ciudadanía.

No obstante era publicidad efectiva por parte de alguna de las posturas del SI o del NO, esta publicidad no fue perseguida o restringida por la autoridad electoral en el entendido de que todavía no se podía siquiera hablar de periodo pre electoral pues ni siquiera se había determinado si efectivamente se iba a realizar un proceso electoral y mucho menos la fecha del mismo. En este sentido la publicidad que se estaba presentando no correspondía a propaganda electoral anticipada, dejando sin control la misma. Esto tuvo como consecuencia el que desde mucho antes de las elecciones se abriera la contienda electoral y de igual forma la pugnacidad entre las dos opciones.

El 18 de Julio de 2016 la Corte Constitucional profirió el comunicado de prensa correspondiente de la sentencia C-379 de 2016, en el que se incluía la parte resolutive del fallo y algunos apartes de las consideraciones hechas por la Corte para tomar la decisión de declarar la exequibilidad de la ley con algu-

nas modulaciones. Sin embargo el fallo completo fue publicado el 12 de Agosto de 2016, es decir, casi un mes después del referencial comunicado.

Con al menos la parte resolutive del fallo de constitucionalidad, se establecieron algunos alcances de la ley que venía en trámite de aprobación, sin embargo, el no contar con el fallo completo dejó muchas incertidumbres sobre las reglas de juego del proceso plebiscitario, particularmente sobre lo que era la participación en política de servidores públicos, funcionamiento de los comités promotores y la participación que tendrían los partidos políticos en el desarrollo de las campañas por el SI y por el NO a lo largo de casi un mes.

Como se dijo anteriormente, el 12 de Agosto de 2016 fue publicado el fallo de la Corte Constitucional en su totalidad, cumpliéndose en su totalidad el trámite legislativo y dando vida a la Ley 1806 de 2016. Con la ley vigente quedaba pendiente la regulación posterior por parte del CNE en donde se especificaran los procedimientos, alcances y restricciones de lo establecido en la Ley. Razón por la cual la MOE presentó a las distintas autoridades electorales y la opinión pública un listado de temas que requerían una preteroria regulación, pues sin estas no habría claridad en el desarrollo del certamen electoral. Para la elaboración de la solicitud se tuvieron varias reuniones con el Centro Democrático como representante del NO y con campañas del SI recogiendo sus inquietudes y así incluirlas en la comunicación.

Fueron 22 preguntas las planteadas por la MOE en la carta dirigida al CNE que se clasificaban en cuatro grandes temas que debían ser objeto de regulación, que se citan a continuación: 1. Publicidad, 2. Financiación, 3. Divulgación y 4. Participación en política de servidores públicos. De esta solicitud surgió

por parte de la autoridad electoral la iniciativa de realizar una audiencia pública en la que se convocó de manera particular a las organizaciones políticas y de la sociedad civil, realizada el 8 de Agosto de 2016. En la misma, la MOE presentó ponencia en la que se presentaron los siguientes puntos clave:

1. Regulación a los comités promotores de las campañas por el SI y el NO.
  - No se debe restringir el número de comités promotores de las campañas por el SI y el NO.
  - Los comités promotores deben estar integrados por colectividades.
  - Los comités promotores podrán ser del nivel nacional, departamental y municipal.
2. Financiación y responsabilidad de los comités promotores
  - Responsabilidad del vocero del comité promotor:
  - Reporte de ingresos y gastos en Cuentas Claras en tiempo real
3. Diferenciación entre divulgación y publicidad del SI y NO

Este gran énfasis que se hizo sobre la reglamentación obedeció a dos factores: Primero, debe tenerse claro que una de los principales factores para generar garantías en un proceso electoral es la claridad en las reglas de juego, razón por la cual la generación y divulgación de la reglamentación es un requisito indispensable. Segundo, los mecanismos de participación ciudadana se han caracterizado en los últimos 25 años por vacíos normativos en la implementación de los mismos. Ahora bien con un mecanismo nuevo como el establecido en la ley 1806 de 2016, se marcan aún más estos vacíos.

La reglamentación proferida por el CNE a través de la resolución 1733 de 2016, para la MOE cumplió con los estándares de lo que se requería, sin embargo quedaron algunos asuntos pendientes de un mayor desarrollo y otros que requerían mayor claridad. En este sentido la MOE hizo un llamado a la autoridad electoral para que se pronunciara sobre los siguientes aspectos:

#### 1. Financiación de los Comités de Campaña

Exigencia de reportar los ingresos y gastos de campaña dentro de la semana siguiente a través de la herramienta del CNE, Cuentas Claras.

#### 2. Elecciones de colombianos en el exterior.

Aclaración sobre el funcionamiento de los comités de campaña de los colombianos en el exterior en los siguientes temas: Los topes a la financiación que tendrían estos comités, la manera en que pueden adelantar la campaña publicitaria y cómo reportarían los ingresos y gastos de campaña.

Adicionalmente, el mayor acompañamiento al proceso de transmisión de resultados electorales y escrutinios de colombianos en el exterior.

#### 3. Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral

Establecer de manera clara cuáles serían las funciones que estos tendrían, así como el periodo durante el cual estarán activos, para de esta manera tener claro el impacto que tendrían alrededor del proceso electoral. Es fundamental conocer los informes de gestión de estos Tribunales en las Comisiones Especiales de Vigilancia y Seguimiento Electoral tanto a nivel nacional como departamentales.

Por otro lado, la MOE le solicitó al CNE

que se hiciera público el listado de quienes conformarían estos tribunales.

#### 4. Comisión especial de vigilancia y seguimiento electoral

Se resaltó la importancia de que fueran realizadas las Comisiones Especiales de Vigilancia y Seguimiento Electoral en los distintos niveles lo antes posible, de manera que se pudieran resolver estas y otras inquietudes traídas por los distintos comités de campaña, generando la mayor claridad en torno al proceso plebiscitario.

Algunas de estas inquietudes fueron resueltas tal como ocurrió con lo referente a los comités de campaña de colombianos en el exterior y la realización de las comisiones especiales de vigilancia y seguimiento electoral (mayor información en el aparte de las comisiones especiales de vigilancia y seguimiento electoral) mientras que temas como los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral o los procesos sancionatorios por no reportar gastos en tiempo real nunca fueron implementados.

Con el marco regulatorio anteriormente descrito es que se adelantó el plebiscito el 2 de Octubre de 2016.

# RIESGOS ELECTORALES

## Alertas

# II

### Resumen

Para la MOE las elecciones de 2016 fueron las más tranquilas de los últimos 10 años, que es el tiempo que la plataforma de organizaciones de la sociedad civil reunida por la MOE lleva haciendo veduría a los procesos electorales en el país.

En comicios anteriores, los informes de observación electoral emitidos durante el día de elecciones registraban numerosos hechos de alteraciones al orden público, en los que por medio de amenazas o actos violentos los grupos armados ilegales impedían el libre ejercicio del voto en numerosos municipios del país. En el mismo sentido, el Mapa de Riesgo Electoral, publicado por el equipo técnico convocado por la MOE semanas antes del Plebiscito, hizo especial énfasis en los factores de violencia que podían generar amenazas sobre el derecho a la participación política de los ciudadanos. Antecedentes recientes como el paro armado del Clan Úsuga entre marzo y abril de 2016, o los paros armados del ELN en febrero y en septiembre del mismo año, le dieron especial pertinencia a las alertas sobre el riesgo de injerencia de la violencia en el Plebiscito.

Sin embargo, la jornada electoral de 2016 tuvo apenas dos hechos aislados y de poco impacto, a saber, el uso de explosivos en inmediaciones de un puesto de Miraflores, Guaviare, aparentemente por parte de disidentes del Frente 1ro de las FARC que rechazaron el Acuerdo de Paz; y actos de proselitismo en contra del Plebiscito en un puesto de votación de El Tarra, Norte de Santander, por parte de la guerrilla del EPL. Ambos hechos fueron atendidos prontamente por la Fuerza Pública y no tuvieron mayor impacto sobre el normal desarrollo de las elecciones.

Por otra parte, desde la observación cualitativa que se hace desde las distintas regiones, la MOE comenzó a percibir riesgos relacionados con la falta de claridad en las reglas de juego, la intolerancia y la falta de conocimiento sobre lo que se iba a votar, que de manera determinante, conducía a estar en un contexto de información descontextualizada o exagerada.

Para la MOE fue claro que los altos niveles de polarización e intolerancia entre las diferentes posturas y la falta de información

veraz, eran un factor de riesgo electoral que estaba caracterizando el proceso. En esa medida realizó un estudio sobre la conversación en redes sociales desde el 17 de Junio de 2016 hasta el 9 de octubre de 2016, con el objetivo de rastrear los discursos del odio, ofensa y mentira evidente, así como los discursos de apasionados de esperanza y tolerancia.

Según ese estudio, que categorizó una muestra estadística representativa de 7.763 menciones de las 3'509.534 menciones rastreadas en total, el 40% detectaba emociones desbordadas, fueran estas de esperanza o de intolerancia. Esta medición no tenía en cuenta la tendencia del usuario hacia el Sí o el No de los acuerdos, sino específicamente sobre su lenguaje apasionado: al menos en las redes sociales, el discurso del odio, intolerancia y ofensa fueron parte de la cotidianidad del proceso plebiscitario.

Por otra parte frente a la información descontextualizada, exagerada o mentirosa que había sido alertada por la MOE, el 5 de octubre (tres días después de la jornada electoral) el gerente de campaña del más grande e importante grupo promotor del NO, confirmó en entrevista al diario La República, que se utilizó como estrategia deliberada para ganar las elecciones, la tergiversación y mensajes que no pretendían explicar los acuerdos, sino “indignar” a la gente para que votara “emberracada”. Al mismo tiempo explica como segmentaron la campaña con mensajes emocionales evidentemente discutibles de cara al contenido de los acuerdos, en donde, de nuevo, se demuestra la nula intención de hacer pedagogía de los acuerdos.

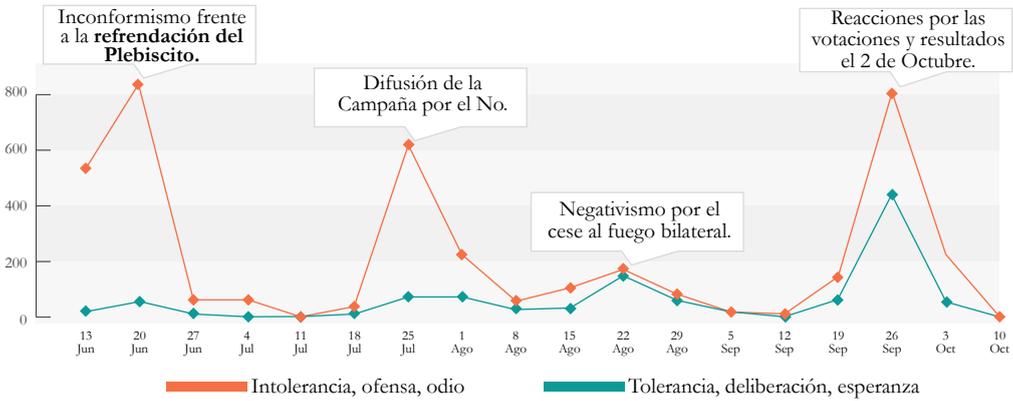
A continuación desarrollaremos cada una de las alertas realizadas por la MOE para advertir sobre hechos que pudieran perjudicar el normal desarrollo del proceso electoral:

## 2.1 Primera alerta: Intolerancia frente a las ideas contrarias

La polarización generada por las distintas posiciones políticas alrededor del plebiscito se trasladó de manera muy marcada al terreno de la cotidianidad de los colombianos. Esta percepción prendió las alarmas de la MOE, quien decidió realizar un análisis sobre las conversaciones que se daban en las redes sociales alrededor del plebiscito y que sumado a la incertidumbre sobre la normatividad aplicable a las campañas y a la falta de información veraz, se convertirían, a posteriori, en los principales factores de riesgo electoral que caracterizaron este proceso.

El estudio realizado por la MOE con la asesoría metodológica y tecnológica de Acceso, agencia internacional experta en análisis de redes sociales, rastreó la conversación de 3'509.534 menciones en Twitter, Facebook e Instagram referentes a las elecciones del Plebiscito, desde el 17 de Junio al 9 de octubre de 2016, y en donde participaron 763.430 autores.

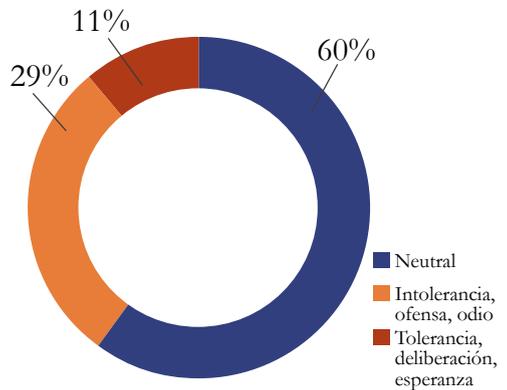
Según lo revela este análisis, en el que se categoriza una muestra estadística de 7.763 menciones que representa el total de la conversación, y que fue publicado parcialmente el primero de octubre (un día antes del proceso electoral), ni siquiera el impacto de los grandes hitos mediáticos como las firmas del Acuerdo entre el Gobierno y las Farc en Cuba y en Cartagena lograron posicionar mensajes de esperanza y tolerancia sobre discursos de odio, ofensas e intolerancia que caracterizó el día a día de la conversación en las redes sociales. (ver imagen).



Para este análisis se rastreó el uso del lenguaje en cada mención realizada sobre el plebiscito. En ese sentido rastrea adjetivos calificativos y construcciones lingüísticas complejas propias del lenguaje colombiano en donde se detectaban emociones desbordadas, fueran estas de esperanza o de intolerancia. Esta medición no tiene nada que ver con la tendencia del usuario hacia el Sí o el No de los acuerdos, sino específicamente sobre su lenguaje.

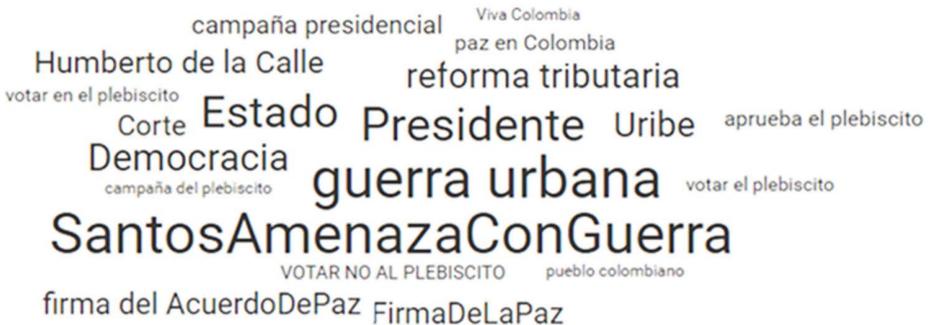
Según los datos que arroja el estudio el 60% de las menciones categorizadas en la muestra tuvieron un lenguaje totalmente neutral sin mayores cargas emocionales

por parte del usuario. El 11% presentaron lenguajes de esperanza, tolerancia, optimismo y el 29% lenguajes de odio, intolerancia y ofensa. (Ver imagen)



Las conversaciones que expresan emociones extremas están asociadas a las siguientes palabras (Ver imagen)

### Nube de temas



## Ejemplos

### Positivas

**Alvaro Forero Navas** (@DePacotta)

Dos partidarios de la Paz. @LuchoJacobsen  
Dos + dos + dos + dos... ¡Vamos a ganar el plebiscito! #SiALaPaz #SiALaPaz

**Herbin Hoyos Medina** (@herbinhoyos)

A partir del plebiscito que nos dividió, el SI y el NO juntos hasta lograr la paz. La oportunidad es YA, porque la vida es HOY y AHORA..!

**Vladdo** (@VLADDO)

El corazón me llama al optimismo; la razón agita mi escepticismo.  
En todo caso insisto en creer; en decirle #SiALaPaz

### Negativas

**Esteban Jiménez A.** (@EstebanJArca)

El NO ganó por ignorancia. Siguieron a un gritón, a un genocida que siempre maneja a Colombia a su gusto. #ColombiaDecide

**Melissa Maria Serrano** (@MelissaSerranoF)

Qué tal el presidente tan Guerrillero que tenemos! Nos amenaza para que le firmemos a favor el Plebiscito !  
#SantosAmenazaConGuerra

**Edgardo Rovira** (@EdgardoRovira)

En zonas donde golpeó la guerra ganó el SI a la Paz. En las zonas de Alvaro Uribe Velez y el lugar de nacimiento de los paramilitares, el NO

### 2.1.1 Campaña de tolerancia por las ideas contrarias

Con el objetivo de modificar el sentimiento de ofensas que estaba caracterizando la cotidianidad de la conversación en las redes sociales, la MOE elaboró una campaña a través de sus redes sociales con piezas alusivas a generar tolerancia por las ideas contrarias.

Esta campaña se realizó durante los 15 días previos a la jornada electoral y fue publicitada por distintos medios masivos de comunicación. Es importante mencionar que la campaña coincide con el cambio de tono que se da en el debate frente al plebiscito en las redes sociales, en donde los mensajes de odio y ofensa igualaron de manera orgánica por mensajes de tolerancia.



# ¿VAS POR EL SÍ O POR EL NO?



**Lo importante es que nos unamos en un diálogo de tolerancia y respeto por las ideas contrarias**

Reporte irregularidades electorales a través de:

**PILASVOTO** [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com)

10 años **moe** Misión de Observación Electoral al servicio de la democracia

## ¿VOTÓ POR EL NO O POR EL SÍ?

¡Ahora más que nunca! Lo importante es respetar a quien piensa distinto.



10 años **moe** Misión de Observación Electoral al servicio de la democracia

Ganó el NO

## ¿VOTÓ POR EL NO O POR EL SÍ?

¡Ahora más que nunca! Lo importante es respetar a quien piensa distinto.



10 años **moe** Misión de Observación Electoral al servicio de la democracia

Ganó el NO

Adicionalmente, se invitó a la ciudadanía a reportar irregularidades electorales en los distintos sistemas de recepción de información de la MOE. Estas piezas también se distribuyeron a través de las redes sociales.

Pasado el proceso electoral del plebiscito, y debido a una nueva oleada de intolerancia producto de los resultados generales del proceso, la MOE modificó la campaña con un nuevo mensaje de invitación a la tolerancia entre quienes votaron de una u otra manera.

PLEBISCITO Elecciones 2016 **moe** Misión de Observación Electoral

### Quieres reportar alguna irregularidad electoral

Línea gratuita nacional  
**01 8000 112 101**

PLEBISCITO Elecciones 2016 **moe** Misión de Observación Electoral

Desde Redes Sociales Puedes Reportar irregularidades con el **hashtag**

 **#pilasconelvoto**

Para estas elecciones reporta rápidamente irregularidades en:

 **315 821 89 64**

PLEBISCITO Elecciones 2016 **PILASVOTO** [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com)



PLEBISCITO Elecciones 2016 **moe** Misión de Observación Electoral

**PILASVOTO** CON EL

[www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com)

Reporte irregularidades en: Línea gratuita nacional: **01 8000 112 101**

## 2.2 Segunda alerta: El desconocimiento de la gente sobre lo que se iba a votar

Si bien es cierto que el proceso de paz era el tema de agenda nacional, desde su inicio la MOE alertó sobre la falta de conocimiento de la ciudadanía sobre lo que se iba a votar, y que conducía a estar en un contexto donde era muy probable que información descontextualizada o exagerada apareciera y fuera compartida por la ciudadanía.

En general, para la MOE, la alerta dada giraba en torno al poco tiempo de campaña pedagógica y a los mensajes tergiversados que se estaban generando a través de las distintas campañas. Esto fue alertado en comunicado de prensa sobre riesgos electorales el 12 de agosto de 2016 (un mes y 20 días antes del proceso electoral) y en donde la directora de la MOE señalaba *“La incertidumbre que genera la falta de reglas claras para las campañas, los altos niveles de polarización e intolerancia entre las diferentes posturas y la falta de información veraz, son factores de riesgo electoral que están caracterizando este proceso y que se suman a los expuestos hoy”*.

Notas periodísticas como la de ColombiaCheck titulada *“Memes para promover el sí y el no al plebiscito causan confusión”*<sup>1</sup>, de la Silla Vacía denominada *“Detector de mentiras al resumen uribista de los acuerdos por WhatsApp”*<sup>2</sup>, de la revista Semana titulada *“Las cinco mentiras del plebiscito que circularon por WhatsApp”*<sup>3</sup> o la nota de Revista Metro llamada *“Las verdades y mentiras de las campañas por el Sí y por el No en el plebiscito”*<sup>4</sup>, corroboraban la preocupación de la MOE.

Teniendo en cuenta este contexto la MOE decide invitar al lanzamiento

de los Riesgos Electorales del Plebiscito a Catalina Botero, ex relatora para la Libertad de Expresión de la CIDH, para abrir el debate sobre la necesidad de una participación informada durante la campaña. (*Ver video: La necesidad del Voto informado para el Plebiscito*<sup>5</sup>)

Esta alerta dada, y replicada de manera masiva a través de los medios de comunicación quedó demostrada el 5 de octubre (tres días después de la jornada electoral) en donde el gerente de campaña de uno de los grupos promotores nacionales del NO más reconocidos, confirmó en entrevista al diario La República, que se utilizó como estrategia deliberada para ganar las elecciones, la tergiversación y mensajes que no pretendían explicar los acuerdos, sino “indignar” a la gente para que votara “emberracada”. Al mismo tiempo



<sup>1</sup>Link noticia consultada 15 de noviembre 2016 <http://colombiachek.com/cheques/memes-para-promover-el-si-y-el-no-al-plebiscito-causan-confusion.html>

<sup>2</sup>Link noticia consultada 15 de noviembre 2016: <http://lasillavacia.com/historia/detector-de-mentiras-al-resumen-uribista-de-los-acuerdos-por-whatsapp-57860>

<sup>3</sup><http://www.semana.com/tecnologia/articulo/plebiscito-por-la-paz-mentiras-que-se-propagaron-por-whatsapp/495972>

<sup>4</sup><https://revistametro.co/2016/08/14/las-verdades-y-mentiras-de-las-campanas-por-el-si-y-por-el-no-en-el-plebiscito/>

<sup>5</sup>Video: <https://www.youtube.com/watch?v=jjz7o6AlfWA>

explica como segmentaron la campaña con mensajes emocionales evidentemente discutibles de cara al contenido

de los acuerdos, en donde, de nuevo, se demuestra la nula intención de hacer pedagogía de los acuerdos.<sup>6</sup>

Algunos ejemplos que circularon en redes sociales:



**GUÍA PARA VOTAR EN EL PLEBISCITO SANTOS**

ACEPTAS QUE LAS FARC SEAN SENADORES, REPRESENTANTES, CONCEJALES SIN TENER VOTOS?	<b>NO</b>
ACEPTAS QUE LOS MÁXIMOS CABECILLAS DE LAS FARC NO PAGUEN NI UN DÍA DE CÁRCEL?	<b>NO</b>
ACEPTAS QUE LES ENTREGUEN INMENSAS EXTENSIONES DE TERRENO DONDE NO PUEDE ENTRAR LA FUERZA PÚBLICA?	<b>NO</b>
ACEPTAS QUE LAS FARC SE QUEDEN CON LAS ARMAS?	<b>NO</b>
ACEPTAS QUE LAS FARC QUE SIGAN PRODUCIENDO Y TRAFICANDO COCAÍNA?	<b>NO</b>
ACEPTAS QUE SIGAN CON SUS INMENSAS FORTUNAS SIN DEVOLVER UN SOLO PESO?	<b>NO</b>
<b>CUAL SERÁ TU VOTO?</b>	<b>NO!</b>

**EL CONTRARIO A LA MORAL CATÓLICA**

1- Se promueve que el crimen tiene premio y por el contrario el trabajador honesto tiene que pagar con el costo de sus bienes, servicios y dinero que se entregará al plan guerrillero.

2- Contraria a los Mandamientos de la Ley de Dios. En especial los que se refieren a Dios, la familia y al derecho de propiedad.

3- Enseñanza contraria a la moral (tem 2 de los acuerdos)(3) FARC y gobierno acuerdan promover educación de género y con esto la inmoralidad en todos lo

Para mayor ilustración pida el libro: Transbord Inagbertido y Dialogo de PLINIO CORREA DE OLIVEIRA

**VOTO NO AL PLEBISCANTOS**

Porque:

- Las Farc **NO** Entregarán Las Armas.
- Las Farc **NO** Devuelven Niños Secuestrados.
- Las Farc **NO** Se Arrepienten De Sus Crímenes.
- Las Farc **NO** Pagarán Un Día de Cárcel.
- Las Farc **NO** Abandonan El Narcotráfico.
- Las Farc **NO** Entregan Las Rutas de la Coca Ni \$.
- Las Farc **NO** Han Entregado A Secuestrados.
- Las Farc **NO** Han Dejado de Reclutar Menores.
- Las Farc **NO** Van A Indemnizar Víctimas.
- Las Farc **NO** Dejan de Hacer Terrorismo.
- Las Farc **NO** Se Someterán Al Voto Popular.
- NO** Quiero Mantener a La Farc con + Impuestos.
- NO** Quiero + Asesinatos De Militares y Civiles.
- NO** Quiero a Colombia como Venezuela.
- La Decisión es sobre ACUERDOS no la Paz**

#DespiertaColombia #DespiertaMedellin

<sup>6</sup>Noticia El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia: [http://www.larepublica.co/el-no-ha-sido-la-campa%C3%B1a-m%C3%A1s-barata-y-m%C3%A1s-efectiva-de-la-historia\\_427891](http://www.larepublica.co/el-no-ha-sido-la-campa%C3%B1a-m%C3%A1s-barata-y-m%C3%A1s-efectiva-de-la-historia_427891)

## 2.3 Tercera Alerta: Mapas de riesgo electoral

Como se dijo anteriormente, 7 semanas antes de la realización del Plebiscito, se publicaron los *Mapas de Riesgo Electoral 2016: Plebiscito para la referendación del acuerdo de paz Gobierno – FARC*. Para la elaboración de estos mapas la MOE convocó al Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral, el conjunto de universidades y organizaciones de la sociedad civil que desde 2007 presenta ante las autoridades, los medios de comunicación, la sociedad colombiana y en el extranjero y la cooperación internacional los factores que ponen en riesgo el derecho fundamental a la participación política de los colombianos de cara a los procesos electorales.

### 2.3.1 Metodología y resultados del Mapa de riesgo electoral

Tradicionalmente, el Grupo Técnico ha trabajado dos tipos de variables de riesgo: los factores de violencia, con base en datos de grupos armados ilegales y de hechos violentos en Colombia, y los factores indicativos de fraude electoral, con base en los datos electorales de las elecciones del mismo tipo efectuadas en los periodos anteriores. Para el Plebiscito de 2016, al ser un evento electoral sin antecedentes cercanos, no fue posible desarrollar las mismas variables de fraude electoral, por lo que el Grupo decidió hacer un Mapa de riesgo enfocado mayoritariamente en los factores de violencia.

El Mapa de Riesgo Electoral 2016 es un mapa de riesgo consolidado a partir de 13 variables distintas, listadas a continuación y clasificadas en cuatro categorías:

**Tabla. Variables del Mapa de riesgo electoral 2016**

Tipo de variable de riesgo	Variable	Fuente de los datos
Variables relacionadas con Grupos Armados Ilegales	1. Presencia de Bandas de Crimen Organizado 2014-2016	CERAC
	2. Arraigo histórico del paramilitarismo 1996-2011	Claudia López
	3. Presencia del ELN 2014-2016	CERAC, PARES y MOE
	4. Presencia de las FARC 2014-2016	CERAC, PARES y MOE
	5. Municipios con Zonas veredales transitorias de normalización y Puntos transitorios de normalización para la desmovilización de las FARC	Ministerio de Defensa
Economías ilegales	6. Densidad de cultivos ilícitos 2015	UNODC – Naciones Unidas
	7. Densidad de minería ilegal 2015	UNODC – Naciones Unidas
Variables relacionadas con formas de violencia social	8. Violencia política y social [violencia contra funcionarios, políticos y líderes sociales]	Observatorio de violencia política y social – MOE
	9. Violaciones a la libertad de prensa	FLIP
	10. Desplazamiento masivo 2016	CODHES
	11. Municipios con restitución de tierras 2014-2016	Fundación Forjando Futuros
Factores indicativos de fraude electoral	12. Atipicidad en la participación electoral en elecciones nacionales y locales 2006-2015	Universidad del Rosario (con datos de Registraduría)
	13. Anomalías en votos nulos y tarjetas no marcadas en elecciones nacionales y locales 2006-2015	Universidad de los Andes (con datos de Registraduría)

Elaboración: MOE

Como resultado del contraste entre estas variables se construyó el Mapa consolidado de riesgo electoral, que señala las regiones donde confluyen con grados considerables de intensidad varias de las variables mencionadas. Esta metodología tiene en cuenta la particularidad de cada región, pues en cada territorio del país se integran de manera diferente las dinámicas del conflicto armado, las economías ilegales, la violencia política y social y la corrupción.

El Mapa consolidado de riesgo electoral sufrió dos actualizaciones conforme avanzó el proceso electoral. Luego del primer mapa publicado en agosto con datos actualizados hasta julio, se publicó una actualización en septiembre (con datos actualizados a agosto) y se hizo un último mapa utilizado el 2 de octubre (con los datos actualizados a los últimos días de septiembre). La siguiente tabla muestra el número de municipios en riesgo en cada corte del Mapa de riesgo.

**Tabla. Número de municipios con riesgo electoral consolidado para el Plebiscito por corte**

Nivel de riesgo	Agosto	Septiembre	Octubre*
Medio	107	103	103
Alto	83	96	101
Extremo	53	50	48
<b>Total de municipios en riesgo</b>	<b>243</b>	<b>249</b>	<b>252</b>

\*El último corte de los datos usados el 2 de octubre tomó información registrada hasta el 27 de septiembre.

*Elaboración: MOE*

El número de municipios en riesgo aumentó en las semanas anteriores a las elecciones a causa del aumento de hechos de violencia política y social registrados por la MOE<sup>7</sup>. Cuando se publicó el primer mapa de riesgo en agosto, se había consolidado la información del primer semestre del año, en el que se registraban 64 municipios con víctimas de violencia política y social. Para la segunda edición publicada en septiembre, se adicionó la información registrada en julio y agosto, con lo que el número de municipios en riesgo subió a 101. Para el último corte, el día de las elecciones (cuando se adicionaron los registros de septiembre), había 112 municipios con víctimas (ver abajo en la sección 3.3 para más detalles sobre la violencia política y social).

Así mismo, la re-localización de municipios proyectados para la instalación de zonas de concentración y desmovilización de las FARC generó cambios en el nivel de riesgo de algunos municipios. El nivel consolidado de riesgo es una ponderación de todos los factores, así que al actualizarse las variables se redujo el riesgo extremo a un grupo más específico de municipios, pero el total de municipios en riesgo aumentó.

En todo caso, al analizar los mapas quedó claro que los municipios en riesgo estaban concentrados en seis regiones del país, hacia las cuales la MOE pidió prestar especial atención para prevenir que los factores identificados interfirieran en el libre ejercicio de la campaña y el voto

<sup>7</sup>La violencia política y social monitoreada por la MOE consiste en todas las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos cometidos en contra de candidatos, funcionarios de elección popular, altos funcionarios de las administraciones nacional y locales, miembros de juntas de acción comunal y líderes políticos y sociales.

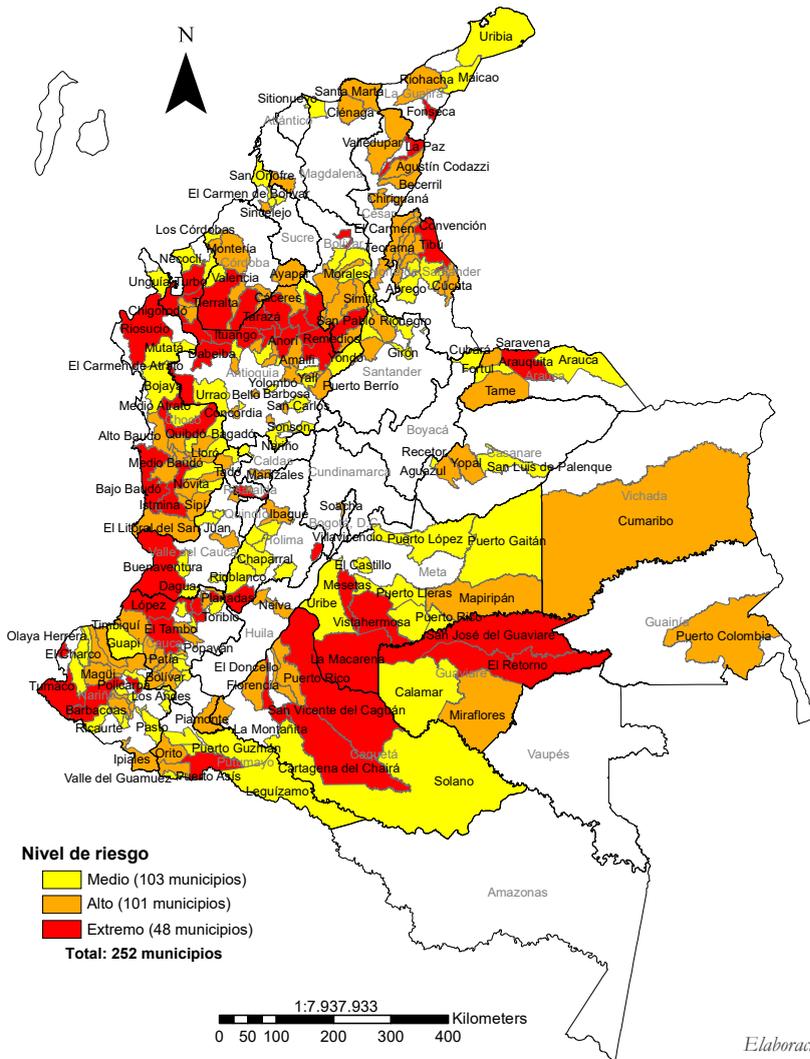
del Plebiscito. Estas regiones fueron las siguientes:

**Tabla. Regiones que concentran el riesgo electoral consolidado para el Plebiscito**

Nivel de riesgo	Agosto	Septiembre	Octubre*
Medio	107	103	103
Alto	83	96	101
Extremo	53	50	48
<b>Total de municipios en riesgo</b>	<b>243</b>	<b>249</b>	<b>252</b>

Elaboración: MOE

**Mapa 1. Mapa consolidado de riesgo electoral 2016 – Corte a septiembre 27**



Elaboración: MOE

El evento de lanzamiento de los Mapas de riesgo electoral se realizó el 12 de agosto en el auditorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil ante el registrador nacional delegado para lo electoral, los magistrados del Consejo Nacional Electoral, así como los medios de comunicación y representantes de la academia y las organizaciones de la sociedad civil.

Adicionalmente, la MOE analizó sus mapas junto con el Centro Integrado de Información e Inteligencia Electoral – CI3E de la Policía Nacional, con quienes se contrastó el mapa de riesgo de la MOE con el de la Policía, con el fin de determinar las diferencias en las mediciones respectivas y complementar la información elaborada por las autoridades. En el análisis se encontró un 70% de coincidencia en los municipios en riesgo, y una coincidencia total en las regiones priorizadas.

Los Mapas de riesgo electoral fueron presentados a las autoridades del Estado colombiano convocadas por el Ministerio del Interior a las sub-comisiones de seguimiento electoral (Fuerzas Armadas, Defensoría del Pueblo, Procuraduría), ante los editores políticos de medios de comunicación impresos de todo el país, y ante cooperantes internacionales como la Embajada de los Estados Unidos y delegados de embajadas europeas reunidas por la misión de la Unión Europea en Colombia.

Dado que la finalidad de los Mapas de riesgo electoral es presentar alertas tempranas para prevenir la materialización de las amenazas que ponen en riesgo el libre ejercicio de la democracia, durante el periodo anterior al Plebiscito la MOE buscó determinar hasta qué punto los factores considerados podrían derivar en

una afectación efectiva a los comicios. En este sentido, la MOE públicamente pidió claridad sobre el papel que jugaría la guerrilla del ELN en estas elecciones, como se describe a continuación.

### 2.3.2 Reacción del ELN frente a las alertas de riesgo de la MOE

El sábado 24 de septiembre, una semana antes de la votación del Plebiscito, la MOE emitió un comunicado de prensa anunciando su preocupación por la incertidumbre frente a la posición que tomaría el ELN ante el Plebiscito. La razón de esta preocupación, como lo informó la MOE, correspondía a los actos violentos cometidos por esta guerrilla en contra de las elecciones presidenciales de 2014 y locales de 2015, así como a los paros armados realizados durante el 2016, dos de ellos efectuados dos semanas antes de las elecciones.

Durante la observación de las elecciones de los años anteriores, la MOE registró cómo la guerrilla del ELN, que en 2014 había declarado un cese al fuego durante los comicios legislativos y la primera vuelta presidencial, para la segunda vuelta declaró un paro armado en el sur del Chocó, que trastornó el normal desarrollo del proceso electoral en 8 municipios, en los que bloqueó las vías de acceso a puestos de votación y destruyó material electoral. Así mismo, en 2015 el ELN afectó mediante acciones violentas en la jornada electoral a 8 municipios de cinco departamentos (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Chocó y Norte de Santander).

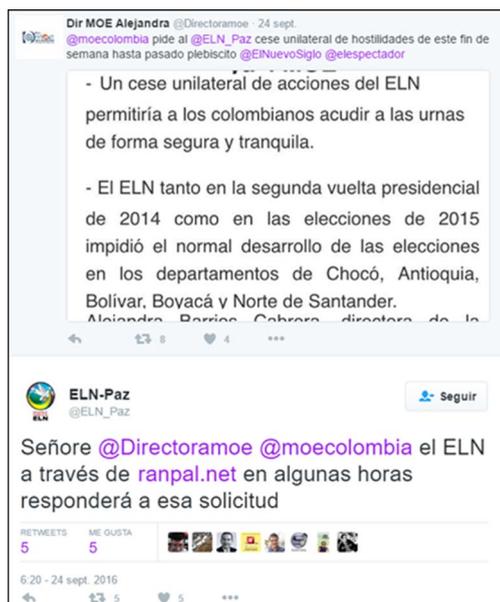
Así mismo, la MOE alertó sobre 25 municipios que habían sido bloqueados con paros armados durante 2016, incluyendo 11 municipios de Arauca, Casanare, Boyacá, Santander y Norte de Santander afectados entre el 12 y el 15 de septiem-

bre, y dos municipios de Nariño afectados entre el 14 y el 18 de septiembre, a pocas semanas de la votación.

Con base en estas cifras, la MOE pidió ante la opinión pública que el ELN aclarara cuál era su posición frente al Plebiscito, exponiendo la necesidad de que esta guerrilla declarara un cese al fuego para garantizar el derecho al voto de todos los ciudadanos ubicados en esos municipios impactados en la historia reciente por esta guerrilla. Como lo muestra la imagen siguiente, la petición de la MOE fue respondida por esta insurgencia.

Al día siguiente, el domingo 25 de septiembre, faltando ocho días para el Plebiscito, la guerrilla anunció un cese de acciones ofensivas durante el Plebiscito a través de una entrevista a 'Pablo Beltrán', en la que también se anunciaban

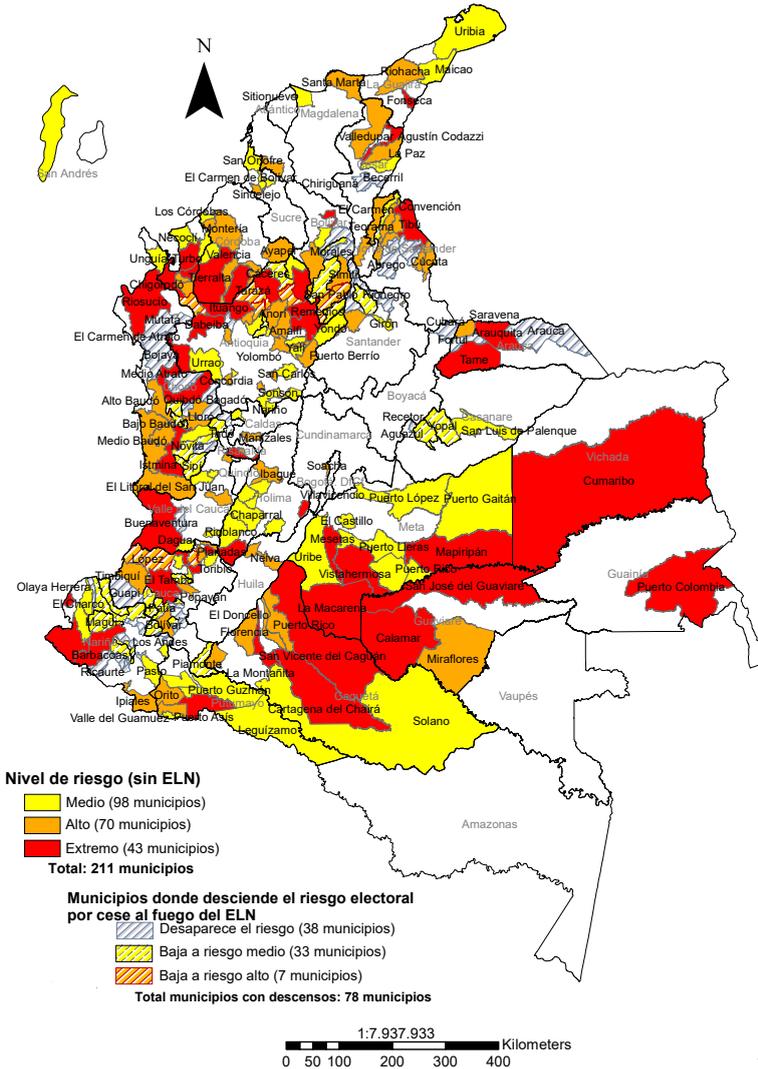
importantes progresos en la negociación de paz con el Gobierno.



Así mismo, durante la semana siguiente el ELN liberó a una de las personas del sector arrocero que tenía sustrada en el departamento de Arauca.

Como resultado de esta respuesta, la MOE anunció públicamente cuál era el impacto en términos de riesgo electoral de la declaración de cese al fuego de la MOE, expuesto en el mapa 2.

Mapa 2. Mapa consolidado de riesgo electoral 2016 – descenso del riesgo por cese al fuego del ELN



Con el cese efectivo de acciones ofensivas del ELN el riesgo electoral disminuyó un 15% en todo el país, pues de 249 municipios que estaban en riesgo a una semana de las elecciones, se pasó a 211. La disminución de riesgo en 78 municipios estuvo marcada por 7 localidades

donde el riesgo bajó de extremo a alto, 33 donde el nivel de riesgo bajó de alto a medio y 38 poblaciones en donde desapareció el riesgo.

**Tabla. Descenso del riesgo por cese de acciones ofensivas del ELN**

Nivel de riesgo	Municipios en riesgo originalmente (corte a 31 de agosto)	Municipios en riesgo con cese al fuego de ELN	Variación porcentual
Medio	103	98	-5%
Alto	96	70	-27%
Extremo	50	43	-14%
<b>Total de municipios en riesgo</b>	249	211	-15%

Elaboración: MOE

Efectivamente, durante la jornada electoral la MOE no tuvo ningún reporte de actividades del ELN que impidieran el libre ejercicio del voto de la ciudadanía en ningún territorio del país.

### 2.3.3 Violencia política de cara al Plebiscito

Desde la publicación del Mapa de Riesgo Electoral dos meses antes del Plebiscito

la MOE informó periódicamente a la ciudadanía, los medios de comunicación y las autoridades sobre las cifras de violencia recopiladas por el Observatorio de Violencia Política y Social de la organización. Este observatorio lleva un registro permanente de las víctimas de hechos violentos según lo descrito en la siguiente tabla.

**Tabla. Información monitoreada por el Observatorio de Violencia Política y Social**

Tipo de hecho violento registrado	Víctimas de violencia registradas	Características de las víctimas registradas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenazas</li> <li>• Secuestros</li> <li>• Desapariciones</li> <li>• Atentados</li> <li>• Asesinatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Candidatos a cargos de elección popular.</li> <li>• Funcionarios de elección popular.</li> <li>• Altos funcionarios de la administración pública a nivel nacional, departamental y municipal (ministros, secretarios, registradores, procuradores, etc.).</li> <li>• Líderes políticos y dirigentes de partidos políticos.</li> <li>• Miembros de Juntas de Acción Comunal.</li> <li>• Líderes de organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fecha del hecho violento</li> <li>• Ubicación geográfica (municipio)</li> <li>• Cargo</li> <li>• Partido político</li> <li>• Género</li> </ul>

Elaboración: MOE

Aunque el Observatorio de Violencia Política y Social funciona constantemente desde enero de 2012, normalmente había registrado la violencia netamente electoral (contra candidatos y funcionarios de elección popular). Desde junio de 2016 el Observatorio consiguió instaurar un registro sistemático de la violencia

ejercida contra líderes sociales, por lo que las cifras al respecto son más completas a partir de esta fecha. Los hechos registrados son objeto de constante verificación conforme se completa la información y se esclarece si la violencia estuvo relacionada con el ejercicio de las funciones de las víctimas.

Para el 1ro de octubre, un día antes del Plebiscito, la MOE había registrado 252 víctimas de violencia política y social durante lo corrido de 2016. Estas víctimas estaban ubicadas en 112 municipios distintos (el 10% del total de municipios co-

lombianos) de 25 departamentos del país (el 75% de los departamentos). El tipo de hecho violento predominante fueron las amenazas, seguido por los asesinatos, como lo muestra la siguiente tabla.

**Tabla. Víctimas de violencia política y social en 2016 por hecho violento.**

Amenaza	Desaparición	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total de víctimas
164	2	3	31	52	252

*Elaboración: MOE*

De cara al Plebiscito, la MOE registró 17 hechos de violencia política y social relacionada con la campaña del Plebiscito, la pedagogía sobre los Acuerdos, o cometidos en los 27 municipios con zonas veredales y campamentos para la desmovilización de las FARC entre el mes de junio hasta la realización del Plebiscito en octubre.

La MOE observó que 11 de estos 17 hechos de violencia estuvieron relacionados con la campaña por el Plebiscito y la socialización de los Acuerdos. Los hechos se remontan al mes de junio, antes del inicio de la campaña electoral, desde cuando se tiene noticia de una amenaza y posteriormente un atentado contra un líder social que hacía pedagogía sobre los Acuerdos de Paz en Montelíbano.

Ya en relación propiamente con el Plebiscito se registró a inicios de julio la amenaza denunciada por el ex alcalde de Barranquilla, Bernardo “el cura” Hoyos, quien aseguró haber sido amenazado en una finca de San Jerónimo, Antioquia, por haber realizado reuniones para promover el Sí en el Plebiscito en Barranquilla.

7 de los 11 hechos relacionados con el Plebiscito fueron cometidos contra líderes sociales y políticos que hacían parte de organizaciones vinculadas a la pedagogía del Acuerdo. Además del mencionado caso de Montelíbano y del ex alcalde de Barranqui-

lla se destacan la amenaza contra Leonard Rentería, líder estudiantil de Buenaventura amenazado con motivo de su participación en un debate sobre el Plebiscito; el asesinato de Cecilia Coicué, líder social y propietaria del predio donde se instalaría la zona veredal en Corinto, Cauca; el asesinato de un líder social promotor del Sí en Coyaima, Tolima y el atentado contra un promotor del Sí en Bello, Antioquia.

Los otros 4 hechos corresponden a concejales del Polo Democrático en San Vicente del Caguán, Caquetá, que afirmaron haber sido amenazados de muerte si se aprobaba el Plebiscito.

Adicionalmente, la MOE registró otros 6 hechos de violencia política y social en municipios seleccionados para la instalación de zonas veredales y campamentos para la desmovilización de las FARC, adicionales a los mencionados en Corinto y en San Vicente del Caguán. Cuatro de ellos fueron asesinatos contra líderes sociales en Tumaco (donde mataron a tres líderes indígenas a finales de agosto) y San José del Guaviare (donde fue asesinado el presidente de una Junta de Acción Comunal). Los otros dos hechos fueron atentados, uno en julio contra un líder social de Buenos Aires, Cauca, y otro en septiembre contra la defensora del municipio de Corinto, el mismo donde fue asesinada Cecilia Coicué.

# LA CAMPAÑA POR EL PLEBISCITO

## Observación pre-electoral



### 3.1 Comités de campaña y reportes de ingresos y gastos en el aplicativo cuentas claras<sup>8</sup>

Comités de campaña inscritos. La Resolución No. 1733 de 2016, expedida por el Consejo Nacional Electoral, dispuso en su artículo 3 que los movimientos cívicos, ciudadanos, grupos significativos de ciudadanos, partidos políticos y otras

colectividades, podían conformar comités de campaña tanto por la opción del Sí, como por la opción del No. Los comités de campaña debían estar integrados por no menos de tres (3) personas, ni más de nueve (9) y cumplir con los requisitos de inscripción señalados en el artículo 6 de la mencionada resolución. A continuación se detalla el número de comités de campaña inscritos y que fueron admitidos<sup>9</sup>:

Comités de campaña admitidos*				
Nivel	Si	No	Total	%
Nacional	114	16	130	7.058%
Departamental	285	37	322	17.481%
Municipal	1208	112	1320	71.661%
Local	56	0	56	3.040%
Internacional	13	1	14	0.760%
<b>Total</b>	<b>1676</b>	<b>166</b>	<b>1842</b>	<b>100%</b>

Fuente: CNE última información del 13/10/2016, Cálculos: MOE

En total se inscribieron 1914 comités de campaña tanto por la opción del Si como del No, de los cuales 1842 fueron admitidos y 72 no fueron admitidos.

<sup>8</sup>Cuentas claras es un aplicativo web donado por Transparencia Colombia al Consejo Nacional Electoral.

<sup>9</sup>Estos datos son consolidados a partir del listado actualizado de comités de campaña publicado por el Consejo Nacional Electoral en su sitio web el 13 de octubre de 2016 a las 11:05 a.m. No se tuvo como referencia el consolidado publicado por el Consejo Nacional Electoral el 01 de octubre a las 4:40 p.m. por reportar una menor cantidad de comités de campaña. La consulta fue realizada el 13 de octubre de 2016 a las 2:00 p.m.

### 3.1.1 Dificultad para el control ciudadano de la financiación de los Comités de Campaña.

Pese a que los comités de campaña iniciaron su proceso de inscripción ante los órganos electorales desde el 1 de septiembre de 2016, la MOE vio preocupación que a solo 5 días de celebrarse el Plebiscito se habilitó el módulo de consulta ciudadana de la herramienta Cuentas Claras del CNE, para realizar seguimiento a los ingresos y gastos de los comités de campañas.

Lo anterior, no solo porque se estarían incumpliendo los principios de publicidad y transparencia en temas de financiación que han sido desarrollados constitucional y legalmente, sino además porque se dificultaría el control oportuno que las autoridades deben realizar sobre el origen, monto y destinación de los recursos empleados por cada una de las campañas tanto por la opción del Sí o el No.

### 3.1.2 Reportes de ingresos y gastos

#### Etapa Preelectoral.

Antes de la realización del plebiscito, el 27 de septiembre la Misión de Observación Electoral realizó un seguimiento a los ingresos y gastos de campaña reportados en el aplicativo [www.cnecontasclaras.com](http://www.cnecontasclaras.com) por parte de los 129 comités de campañas inscritos a nivel nacional y 145 inscritos a nivel departamental (publicados a esa fecha). Para ese momento, se encontró que **a nivel nacional solo 3 comités habían reportado ingresos y gastos**, siendo estos: por la opción de Sí “*Colombia si a la paz*” y “*Movimiento Mira*”, por la opción del No, “*Partido Centro Democrático*”. Por su parte, **a nivel departamental** se encontró que solo el “*Partido de la U*” del departamento de Arauca había registrado

ingresos.

#### Etapa Poselectoral.

Posterior a la votación del 2 de octubre y hasta el 12 de octubre, la MOE encontró que tras la actualización de comités inscritos realizada por el Consejo Nacional Electoral, los reportes en cuentas claras fueron:

- En relación con los **comités inscritos en el exterior** (19 comités<sup>10</sup>) ninguno ha realizado reportes de ingresos ni gastos de campaña.
- **Sobre los comités nacionales.** Se encontró que de los 131 comités tan solo 10 reportaron en cuentas claras (el 8% de los comités nacionales)<sup>11</sup>. **Comités promotores por el Sí que reportaron** (8), tales como: “*Cambio Radical*”, “*Colombia Próximo País*”, “*Colombia Sí a la Paz*”, “*Con la Paz Renacemos*”, “*Movimiento Mira*”, “*Sí a la Paz Alianza Verde*”, “*Ciudadanos*”, “*Yo soy líder Yo soy paz si a la paz*”. **Comités promotores por el No que reportaron** (2): “*Partido Centro Democrático*” y “*La Paz es de Todos*”.
- **Sobre comités departamentales**, se realizó una muestra de 11 Departamentos<sup>12</sup>, los cuales contaban con **132 comités inscritos en total, de los cuales solo 6 habían reportado en cuentas claras**. Entre estos: En Antioquia un comité por el Sí (“*Antioquia Vota Sí*”), en Arauca un comité por el Sí (“*Partido de la U*”), en Caquetá un comité por el Sí (“*Caquetá Unido por la Paz*”), en el Valle del Cauca dos comités, uno por el Sí (“*La paz Si es Contigo*”) y otro por el No (“*Ciudadanos del Valle por el NO*”) y en Tolima, un comité por el No (“*Por amor a Colombia No*”).

<sup>10</sup>Cabe mencionar que del listado publicado por el CNE encontramos que 6 comités fueron rechazados, no obstante aparecían con una cuenta creada para reportar ingresos y gastos en [www.cnecontasclaras.com](http://www.cnecontasclaras.com)

<sup>11</sup>Es importante tener en cuenta que sobre 8 comités no fue posible acceder al formulario de reporte por un error de visualización.

<sup>12</sup>Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada.

### 3.2 Comisiones Especiales de Vigilancia y Seguimiento Electoral

La Misión de Observación Electoral – MOE, a través de sus diferentes regionales participó en la celebración de las diferentes Comisiones Especiales de Vigilancia y Seguimiento Electoral que se realizaron en el país en los niveles nacional, departamental y municipal. En específico, la MOE asistió a la única Comisión Nacional, 17 comisiones departamentales y 14 comisiones de carácter municipal.

En las comisiones realizadas en los niveles departamental y municipal se trataron principalmente temas de preparación del proceso electoral adelantado el pasado 02 de octubre de 2016. No obstante, también se trataron las cuestiones relativas al traslado de puestos de votación (Boyacá), condiciones de seguridad y orden público (Bolívar, Caquetá, Córdoba, Magdalena, Nariño), garantías para los diferentes comités de campaña (Caquetá, Nariño, Norte de Santander), así como inquietudes generales sobre la normativa que regía el proceso, pero especialmente, sobre la participación de los servidores públicos en la promoción de las diferentes campañas.

Teniendo en cuenta lo anterior, además del trabajo que adelanta la organización en el territorio nacional, la MOE como una de sus integrantes, asistió a la prime-

ra y única Comisión Especial de Seguimiento y Vigilancia, realizada en Bogotá el día 28 de septiembre.

En dicha oportunidad, se presentó el “Tercer informe de observación pre-electoral presentado por la Misión de Observación Electoral – MOE”, en el cual se hizo un especial énfasis respecto a: 1) el aumento de los hechos de violencia política durante la campaña sobre el plebiscito, según el “Informe de violencia política y social”; 2) la posible disminu-

ción del riesgo electoral en diversos municipios del país debido a lo manifestado por el Ejército de Liberación – ELN, en cuanto a su no injerencia en el proceso electoral; 3) la dificultad del ejercicio del control ciudadano en

relación a la financiación de los comités de campaña por la tardía habilitación del módulo de consulta ciudadana de la herramienta Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral - CNE y la falta de reporte de los comités de campaña registrados; 4) las inquietudes generadas en la organización de las elecciones a pesar de la reglamentación expedida por el CNE; 5) el no cumplimiento de expectativas de los espacios en medios de comunicación otorgados a los comités de campaña, teniendo en cuenta la Resolución No. 1978 de 2016 expedida por el CNE; y, 6) el despliegue de observación electoral nacional e internacional de la Misión de Observación Electoral MOE.

**La MOE, como una de sus integrantes, asistió a la primera y única Comisión Especial de Seguimiento y Vigilancia, realizada en Bogotá el día 28 de septiembre**

# OBSERVACIÓN DÍA ELECTORAL

## IV

### Resumen:

**E**n los comicios del domingo 2 de octubre, 271 organizaciones sociales tomaron la decisión de constituirse como plataforma de la Misión de Observación Electoral – MOE a nivel nacional. Estas organizaciones se vincularon al proceso en 31 departamentos y 430 municipios del país equivalentes al 76% del potencial electoral.

El ejercicio de observación electoral y la cobertura en todo el país se logró gracias al trabajo impecable, constante y voluntario de 2.445 ciudadanos en el Plebiscito Especial para la Refrendación de los Acuerdos de Paz que prestaron SUS OJOS Y OIDOS al servicio de la democracia el día de las elecciones.

Así mismo, a través de la MOE se vincularon 142 observadores internacionales y que hicieron presencia en 17 departamentos del país.

De igual forma, 25 colombianos y 37 extranjeros hicieron observación electoral en las embajadas y consulados habilitados para sufragar en 23 países.

La plataforma de organizaciones en todo el país fue capacitada en las garantías para mecanismos de participación ciudadana, la entrega de información de calidad para irregularidades electorales y las técnicas de observación electoral de mecanismos de participación ciudadana, dándoles las herramientas necesarias para lograr que el ejercicio de observación electoral en todo el país se ajustara a la normatividad que rige esta materia.

Este documento recoge la información recibida de cada uno de los observadores de la MOE a nivel nacional e internacional y su respectivo análisis. Así mismo, este documento contiene una serie de recomendaciones para que futuros procesos electorales garanticen mayor transparencia y libertad a la hora de escoger los representantes de la sociedad civil en los cargos de elección popular en Colombia.

Finalmente, la Misión de Observación Electoral – MOE reconoce y destaca el apoyo de las autoridades locales y nacionales, civiles y de la fuerza pública en todo el país que permitió que el ejercicio de observación electoral fuera posible durante la elección de octubre de 2016.

## 4.1 Organización logística de la MOE

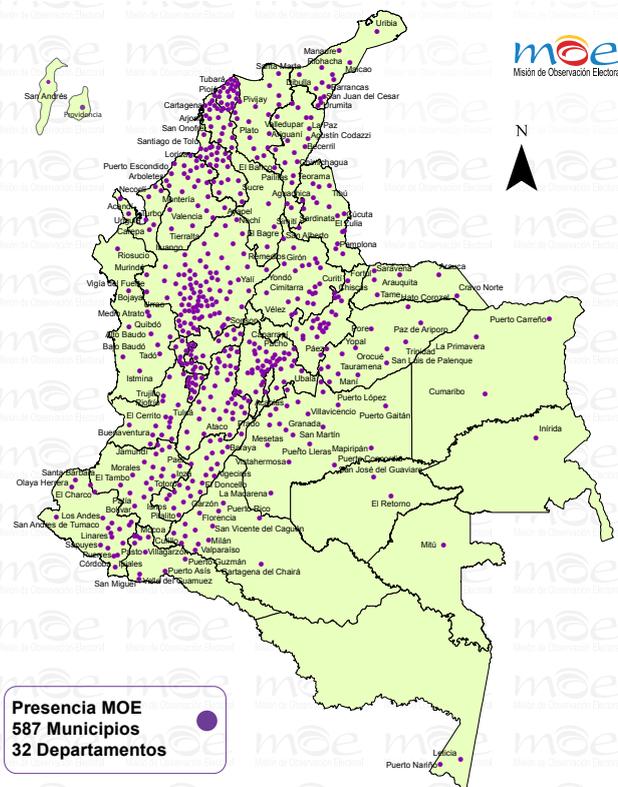
### Cubrimiento Plebiscito para la Re- frendación de los Acuerdos de Paz

La Misión de Observación Electoral -MOE- de la sociedad civil acreditó 2.445 observadores para el día de las votaciones del 2 de octubre. La observación electoral en el territorio colombiano corresponde a 2.241 Observadores Nacionales en Colombia, que cubrieron 430 municipios de 31 de los 32 departamentos del país, equivalentes al 76% del potencial electoral.

La observación internacional realizada por la MOE corresponde a Observadores Internacionales en Colombia, con un total de 142 observadores de 31 nacionalidades distintas desplegados en 21 municipios del país. Adicionalmente, 25 colombianos y 37 extranjeros hicieron presencia en embajadas y consulados de 23 países como Alemania, Bolivia, Brasil, Canadá, China, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, España, Filipinas, Guatemala, Inglaterra, Italia, Kenia, Líbano, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, Suecia, Suiza y Venezuela.

<b>Observadores Nacionales en Colombia</b>	<b>2.241</b>
<b>Observadores Internacionales en Colombia</b>	<b>142</b>
<b>Observadores Nacionales y Extranjeros en el Exterior</b>	<b>62</b>
<b>Total Observadores</b>	<b>2.445</b>

Cobertura de  
observadores  
MOE Plebiscito  
**2016**



## Formación y evaluación de observadores.

Todos los observadores electorales desplegados por la MOE durante los comicios del 2 de octubre fueron capacitados de manera oportuna en garantías para mecanismos de participación ciudadana, la entrega de información de calidad para irregularidades electorales y las técnicas de observación electoral de mecanismos de participación ciudadana para que contaran con todas las herramientas para



realizar su observación electoral de manera idónea.



Para capacitar a la totalidad de los observadores y debido a lo corto del tiempo de preparación, se utilizó una estrategia mixta de capacitaciones presenciales y virtuales, que contiene presentaciones informativas de PowerPoint y la elaboración de videos pedagógicos acerca de este mecanismo de refrendación popular, con el fin de informar a la ciudadanía y a los observadores sobre los aspectos generales de estos comicios.

Es por esto que se realizaron 51 capacitaciones de observadores electorales en el territorio nacional, realizadas por miembros de la MOE capacitados en estas áreas.

Adicionalmente, los observadores electoral que realizaron el ejercicio de observación en embajadas y consulados fuera del país, fueron capacitados gracias a videos ilustrativos de todo el proceso electoral, lo que permitió la transmisión de toda la información y conocimiento sobre observación electoral que posee la organización de una manera más expedita y eficaz.

### Formularios de Observación.

Se diseñaron formularios para cada momento del día electoral, teniendo en cuenta además los tres tipos de observadores desplegados (los de puesto de votación, los itinerantes y los observadores de escrutinio). Cada observador de puesto de votación diligenció tres formularios

diferentes a lo largo de la jornada electoral, mientras que los observadores itinerantes y los observadores de escrutinio diligenciaron otro tipo de formulario.

- F1 Formulario de apertura de votaciones. (Observador de Puesto de votación)
- F2 Formulario de incidencias para PUESTO de VOTACIÓN. (Observador de puesto de votación)
- F2 Formulario de incidencias para OBSERVACIÓN ITINERANTE.
- F3 Formulario de cierre de votaciones. (Observador de Puesto de votación)
- F4 Formulario de observación de escrutinios. (Observador de Escrutinio)

En el presente informe se presentan los resultados más relevantes de los ejercicios de observación de los comicios del 2 de octubre, de acuerdo al momento del certamen electoral (apertura, desarrollo, cierre y escrutinios).



Tibú (Norte de Santander)



Internacionales (Bogotá)

## 4.2 Análisis estadístico de los formularios de observación electoral (F1, F3 y F4)

A continuación se presentará el análisis de los resultados estadísticos de acuerdo a los formularios de observación electoral.

La información correspondiente al formulario F2 (de incidencias al interior del puesto de votación y de incidencias por fuera del puesto de votación) que se refiere a irregularidades y delitos electorales, ha sido registrada a través de la plataforma de información ciudadana de la MOE conocida como [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com). Esta información fue analizada y sistematizada en un documento separado pero que guarda relación con el presente documento.



### 4.2.1 Formulario de apertura de votaciones F1.

Abrir a tiempo un puesto de votación y tener todas las instalaciones y elementos electorales dispuestos garantiza una oportuna y eficiente atención a los ciudadanos que asisten para ejercer su derecho al voto, por esta razón, la apertura de las votaciones es uno de los momentos claves en la jornada electoral que requiere

adecuada y clara evidencia la transparencia del proceso electoral. Es por lo tanto “el primer momento de la verdad” de la jornada electoral.

En la apertura de puesto de votación (de 7:30 a.m. a 8:00 a.m.) las autoridades electorales verifican que se encuentran todos los elementos necesarios para desarrollar los comicios (KIT ELECTORAL), instalan las mesas de votación dentro del puesto, diligencian los documentos de apertura y se revisan y sellan las urnas de votación.

De la información recaudada a través de los Formularios de Observación Electoral se destacan varios aspectos de este momento del proceso electoral:



de una observación puntual.

De la buena disposición logística del sitio de votación y de la organización previa de las elecciones depende la apertura a tiempo de los comicios. Además, realizar el procedimiento de apertura de manera

**Cantidad de formularios F1 sistematizados: 1744 formularios de Plebiscito para la Refrendación de los Acuerdos de Paz.**

### 4.2.1.1 Registro de votantes

Las planillas para registro de votantes son los listados en los que los ciudadanos deben buscar la mesa que les corresponde para votar al interior de un puesto de votación. Por lo anterior, estas listas deben estar en un lugar visible y accesible para todo el mundo.

El 91% de los puestos electorales observados el día electoral, tenían el registro de votantes en un lugar visible y accesible, facilitando de esta manera que los ciudadanos lograran ubicar de manera rápida y efectiva su mesa de votación.



### 4.2.1.2 Instalación y apertura de la mesa de votación

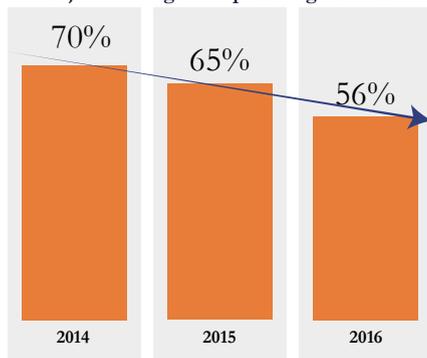
Los jurados de votación son la máxima autoridad en la mesa de votación. Por consiguiente, su presencia es fundamental para que se desarrolle de manera correcta e idónea la jornada electoral.

En el Plebiscito 2016, se encontró que solamente el 56% de las mesas observadas tenía presentes los 6 jurados de votación asignados en el momento de apertura. Este total muestra una reducción de 9 puntos porcentuales con relación a las elecciones locales de 2015, 19% con la segunda vuelta pre-

sidencial de 2014 y 8% con la primera vuelta presidencial del mismo año.

Es de resaltar la importante reducción en la presencia de la totalidad de los jurados de votación. Se puede interpretar como una de las diferencias de percepción de la ciudadanía entre las elecciones a cargos y los mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, se puede entender el mayor desinterés de la ciudadanía con respecto a este mecanismo, pese a la relevancia de la votación.

Es el momento de instalación, ¿Estaban presentes seis jurados asignados por la registraduría?



La presencia de los seis jurados de votación en el momento de instalación de la mesa garantiza transparencia al proceso electoral en general. Así mismo, que todos los ju-

rados asistan a las mesas de votación garantiza que quienes han sido seleccionados fueron debidamente capacitados por las autoridades electorales en Colombia,

evitando que los delegados de puestos escojan personas que haga las veces de jurado de votación sin los conocimientos necesarios.

#### 4.2.1.3 Proceso de apertura de la mesa.

### Procedimientos de apertura de mesa



De los procedimientos propios de la instalación y apertura en las mesas de votación que tuvieron que realizar los jurados seleccionados por la Registraduría Nacional o por los correspondientes delegados del puesto se destaca:

En general, se cumplieron de manera adecuada los procedimientos de apertura, sin embargo todavía es preocupante que los jurados de votación no logren cumplir con todos los pasos establecidos por la norma para garantizar transparencia al desarrollo del proceso electoral.

Para reducir el impacto negativo de estos resultados, la MOE considera importan-

te que se hagan esfuerzos para que todos los jurados, incluyendo los que son seleccionados el día de las elecciones, tengan los conocimientos necesarios para evitar errores y que se les entregue a tiempo a los jurados el ritual de apertura y cierre de la mesa de votación.

En relación con la hora de apertura de las mesas de votación se observó que la gran mayoría abrieron a las 8 de la mañana, siendo solamente el 12% las mesas que después de este horario establecido por la ley, disponían y los materiales electorales para los comicios.

#### 4.2.1.4 Jurados y testigos electorales.

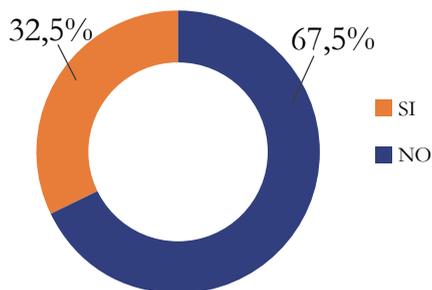
El domingo 2 de octubre, se encontró que en el **6,9% de las mesas electorales observadas** se encontraban jurados de votación con algún distintivo aliciente a alguna campaña política, grupo promotor o partido político.

Se debe solucionar lo más pronto este tipo de situaciones porque de acuerdo a la legislación electoral no está permitido hacer proselitismo político los días electorales y los jurados deben ser los primeros en dar ejemplo de imparcialidad.

La MOE considera que se deben efectuar los procedimientos necesarios para sancionar disciplinariamente a los jurados que no cumplan a cabalidad con su papel como servidores públicos imparciales que brinden garantías a los procesos electorales. Como acción complementaria, se recomienda realizar mayor pedagogía a los jurados de votación respecto de estas manifestaciones que en una persona que debe velar por la correcta interpretación de las voluntades ciudadanas puede despertar suspicacias y percepciones de poca transparencia.

La presencia de testigos electorales en los puestos de votación, no fue tan marcada como en la elección de autoridades electorales en el año 2015. El 67,5% de

Durante la instalación de la mesa de votación, ¿Se encontraban presentes testigos electorales?

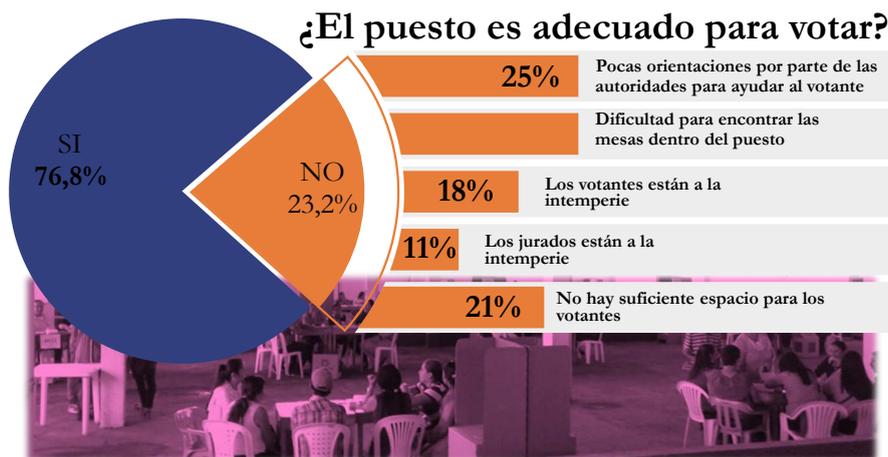


mesas observadas **NO CONTABA** con presencia de testigos electorales es un descenso de 43% con respecto a las elecciones realizadas en octubre del año anterior. Es otra de las diferencias apreciadas entre una elección de cargos populares y un mecanismo de participación ciudadana.

Finalmente, es importante añadir que en las mesas observadas el **10% de los testigos electorales presentes**, también poseían algún emblema o insignia perteneciente a una campaña específica, lo cual tampoco es permitido el día de las votaciones.

#### 4.2.1.5 Ambiente general del puesto de votación

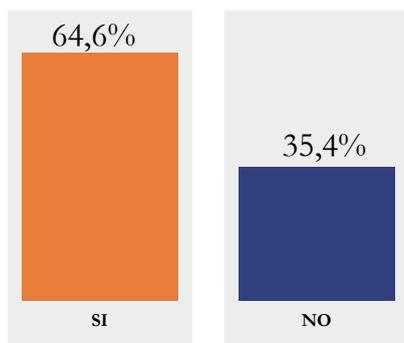
Es importante destacar que un puesto de votación es adecuado para votar cuando



cuenta con las condiciones logísticas (sitio cerrado, iluminación, espacio y ventilación suficiente) y de seguridad necesaria para garantizarle al ciudadano unas elecciones libres y transparentes.

Es por esto que durante el proceso de observación electoral, se hace un análisis del ambiente general del puesto de votación.

**Es el puesto de votación hay alguien de procuraduría, fiscalía, CTI o Defensoría del Pueblo**



Con las variables analizadas se refleja que el 76,8% de los puestos de votación cuentan con todas las características deseadas en un puesto de votación.

Los problemas identificados claramente son solucionables de manera sencilla, mejorando la señalización al interior de los puestos, revisando los espacios para la distribución de las mesas y cualificando la capacitación de las personas que guían a los votantes. Se recomienda que se tomen medidas correctivas al respecto.

#### 4.2.1.6 La presencia de las autoridades.

Con respecto al funcionamiento de las mesas de justicia en los puestos de votación, la MOE celebra el esfuerzo de las autoridades por estar presentes en los puestos de votación. Como se ve en la siguiente gráfica la presencia de las llamadas mesas de justicia estaba en aproxi-

madamente dos tercios de los puestos de votación observados.

Se hace un llamado para que en las futuras elecciones las autoridades continúen con el esfuerzo y aumenten presencia en los centros de votación a través de las mesas de justicia (Representantes de las autoridades civiles), dado que son de vital importancia en el momento de resolver situaciones que se presentan comúnmente en una jornada electoral.

#### 4.2.1.7 Derechos de los ciudadanos en condición de discapacidad y tercera edad.

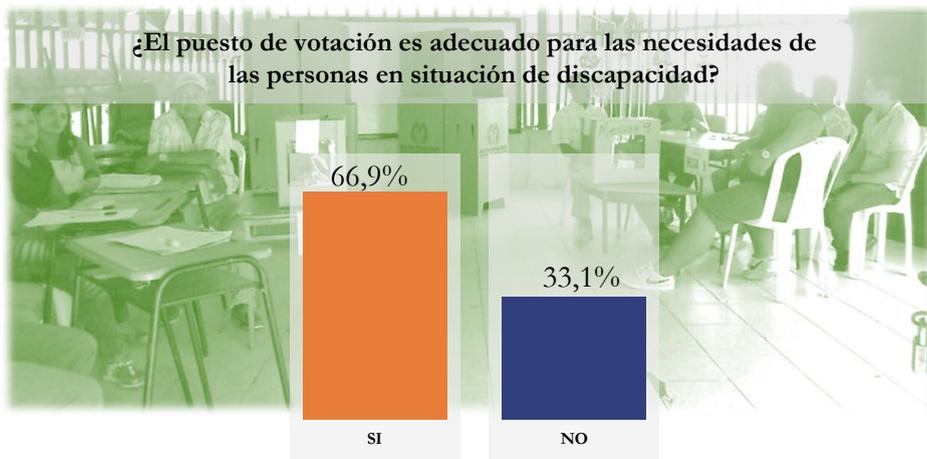
Es ampliamente conocido que en el país hay una falta de infraestructura que permita a las personas con algún tipo de discapacidad ser totalmente autónomas a pesar de su condición. Los procesos electorales no son la excepción y se ha encontrado una tendencia similar acerca de las condiciones logísticas con las que cuentan los puestos de votación para permitir a la población en situación de discapacidad votar de manera idónea.

Debido a las nuevas disposiciones con respecto a limitar al máximo la utilización de sitios abiertos (como parques o canchas) como puestos de votación, las autoridades han dispuesto sitios cerrados (como colegios y salones comunales), como sitios de votación. Muchos de estos sitios tienen escaleras o accesos difíciles, que muchas veces dificultan o imposibilitan la votación de personas con limitaciones motrices.

El 66,9% de los puestos de votación estaban adecuados para las votaciones de personas con discapacidad, cuestión que deja un tercio de los puestos de votación que al no ser aptos para la votación de todos los ciudadanos colombianos, impiden el derecho al voto de la ciudadanía.

Se recomienda pensar en las personas en situación de discapacidad a la hora de organizar logísticamente los puestos de votación. Se debe revisar el cubículo ya que

no es apto para que una persona en silla de ruedas o en muletas pueda votar porque es muy alto y muy endeble para resistir el peso de alguien apoyándose en él.



#### 4.2.1.8 Identificación del votante (Biometría)

Teniendo en cuenta que NO todos los puestos de votación del país fueron dotados por la Registraduría Nacional del Estado Civil con equipos de identificación biométrica, se destaca:

Según los formularios de observación, las autoridades permitieron que en puestos con identificación biométrica algunas personas pasaran sin que estas fueran plenamente identificadas por los sistemas dispuestos (32% de las personas en estos puestos de votación) vulnerando el control de seguridad dispuesto.

En las zonas en donde fue habilitado el sistema de identificación biométrica se reportaron largas filas de ciudadanos para el ingreso al puesto de votación. La MOE recalca que se debe informar ampliamente a la ciudadanía para que no sea

percibido como una irregularidad, sino como parte de las medidas de transparencia que se introducen para mejorar el proceso electoral.

#### 4.2.1.9 Condiciones de Observación

La Misión de Observación Electoral MOE reconoce a las autoridades Colombianas su apoyo a la sociedad civil al permitirles a las ciudadanas y ciudadanos voluntarios realizar el ejercicio de observación electoral en el 95% de los casos.

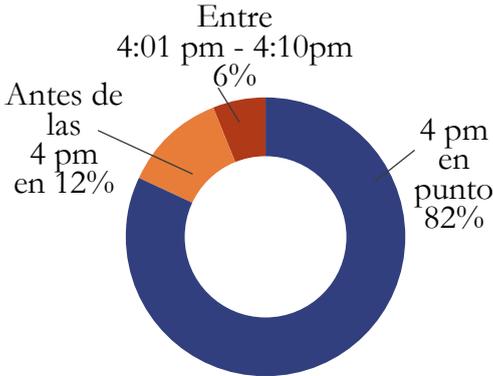
La MOE hace un llamado a las autoridades electorales y de la fuerza pública para que capaciten y hagan conocer a sus funcionarios que la Ley colombiana reconoce y considera de vital importancia para los procesos electorales el ejercicio de observación y participación de la ciudadanía con miras a que el ejercicio democrático sea más transparente y seguro en todo el territorio nacional.



## 4.2.2 Formulario de cierre de votaciones F3.

El cierre de votaciones comprende desde el momento en que se cierra la votación (4:00p.m.) hasta el instante en que se entregan los documentos al funcionario de la Registraduría encargado de llevarlos a lugar de escrutinio.

### Hora de cierre de la votación

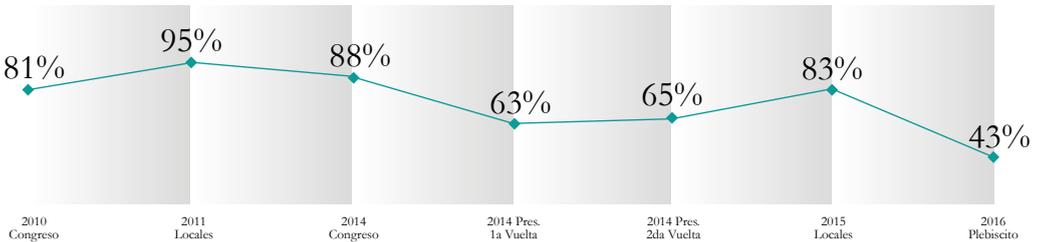


Las mesas de votación deben cerrarse a las 4:00 p.m., y en los casos en los que los jurados de votación tengan en sus manos los documentos de identidad de votantes, estos últimos podrán dirigirse a los cubículos de votación y posteriormente depositar los formularios de votación en las urnas incluso después de la hora de cierre.

De acuerdo a lo reportado a la MOE, las mesas de votación que cerraron a las 4:00 p.m. fueron el 82%. Preocupa que en el 12% de las mesas observadas los jurados de votación realizaron cierre de mesa antes de la hora señalada, afectando a ciudadanos que dejaron de votar y contraviniendo la legislación vigente. De igual manera, en promedio en el 6% de las mesas el cierre se hizo después de la hora establecida por la normatividad electoral.

### 4.2.2.1 Testigos y Jurados Electorales.

Hay testigos electorales en la mesa al momento del cierre



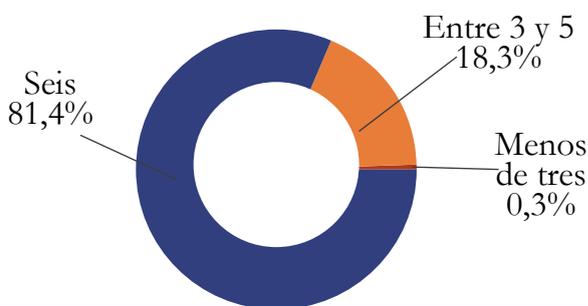
Los testigos electorales son la primera línea de defensa de los votos de su respectiva campaña y requieren los conocimientos adecuados para realizar impugnaciones y reclamaciones en el momento oportuno que les garantice el respeto por la voluntad ciudadana. Por ello, el papel principal de los testigos electorales es vigilar que los jurados realicen de manera adecuada y transparente el conteo de los tarjetones y respetando los procedimien-

tos establecidos en la ley electoral colombiana.

Con respecto a la presencia de testigos electorales en el cierre de las votaciones, la MOE hace un llamado a los partidos políticos a hacer parte del proceso de vigilancia de los procesos electorales. Durante el cierre de urnas se reportó que en promedio de 43% de presencia en las mesas de testigos electorales. Es decir,

40 puntos por debajo del promedio encontrado en las elecciones de autoridades locales 2015. Este porcentaje ha sido el más bajo en los comicios de los últimos 6 años, cuestión sumamente preocupante.

De igual forma que durante la apertura de las mesas de votación, la presencia de todos los jurados de votación asignados y capacitados por las autoridades electorales asegura que el proceso sea mucho más transparente y ajustado a las normas.



Por lo anterior, la MOE hace un llamado para que las autoridades electorales encargadas de la logística de las elecciones ejerzan un mayor control sobre la presencia de los jurados de votación al momento del conteo de los votos.

De igual forma se recomienda a las autoridades hacer pedagogía electoral a los ciudadanos en los que se destaque la importancia de los jurados de mesa en los procesos electorales.

#### 4.2.2.2 Cierre de mesas de votación.

La MOE hace un llamado a la Registraduría para que los sobres en donde se deposita el material electoral sean de un tamaño adecuado y cuenten con mejores condiciones de calidad. En el 17% de las mesas observadas los sobres presentaron

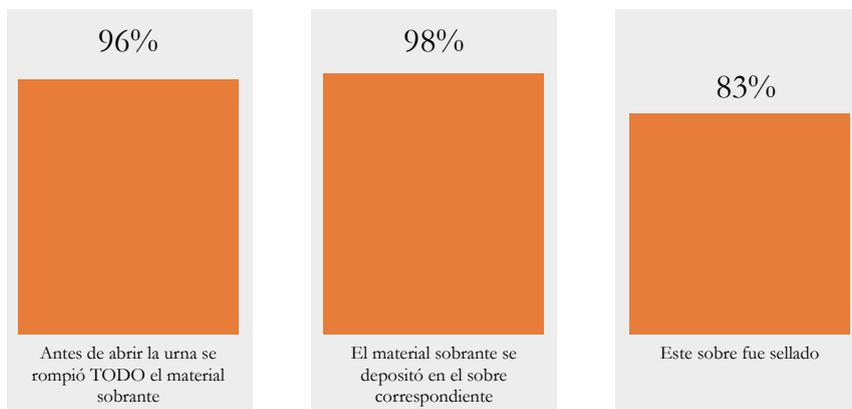
El momento de cierre y conteo es el punto cumbre del proceso electoral y es ideal si los seis jurados designados por la Registraduría están presentes para brindar garantías de transparencia y pluralidad.

Durante el proceso de cierre de las mesas se concluye que en promedio en el 81,4% de las mesas estaban presentes los seis jurados electorales, en el 18% entre tres y cinco jurados.

problemas porque no eran del tamaño adecuado, las cintas adhesivas no sellaban correctamente el sobre, o existieron instrucciones de funcionarios de Registraduría de dejar los sobres sin sellar.

Con respecto al momento de escrutar, se reportó que en promedio en el 11% de las mesas estaban presentes personas extrañas. De acuerdo a los reportes, estas personas fueron identificadas en su gran mayoría como ciudadanos que se quedaron después de votar y representantes de partidos políticos con prendas alusivas a campañas políticas. Sobre este último grupo de personas, la MOE recalca que de acuerdo a las leyes electorales colombianas, el día de las elecciones está prohibido cualquier tipo de proselitismo político y el uso de publicidad en todo el territorio nacional.

## Manejo de material electoral sobrante



### 4.2.2.3 Nivelación de mesa

Una vez son cerradas las mesas de votación se debe dar paso a un procedimiento conocido como nivelación de mesa que se usa para que el número de votos a contar y el número de votantes registrados coincida. Para realizarlo, primero se lee EN VOZ ALTA el número total de votantes en la mesa, luego se verifica que el número total de votos de la urna no exceda el número de personas que efectivamente votaron en la mesa. De haber más votos que personas que realmente votaron, los jurados de votación deberán sacar al azar cuantos tarjetones estén de más en la mesa y destruirlos.

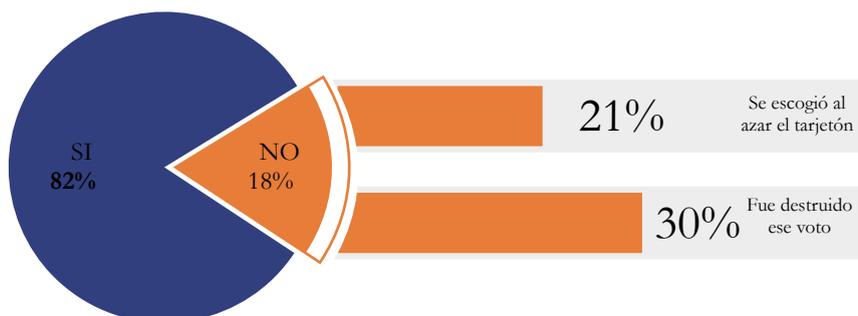
El siguiente gráfico presenta lo reportado por los observadores al respecto:

Aunque el porcentaje de mesas que necesitaron nivelación es bajo (18%), se debe llamar la atención sobre el bajo porcentaje de jurados que siguieron correctamente el procedimiento escogiendo al azar el tarjetón a destruir (sólo el 21%) y que solamente el 30% de los votos excedentes fueron destruidos en las mesas observadas.

Se recomienda a las autoridades electorales hacer énfasis en este procedimiento en el momento de la capacitación para garantizar mayor transparencia en los resultados de la mesa.

Se observa que en referencia con el escoger el tarjetón al azar y destruirlo en dado caso de ser detectado un error, los porcentajes son alarmantemente bajos,

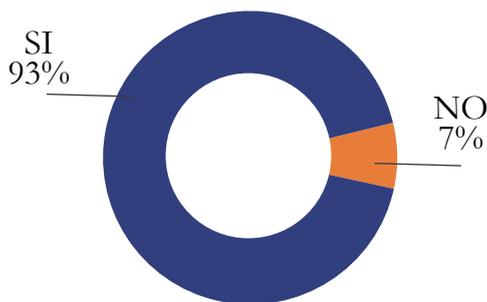
### ¿Era igual o menor el número de votos que el de votantes?



mostrando que en ambos casos, menos de un tercio de los jurados de votación siguieron el procedimiento adecuado.

Es importante que dentro de las futuras

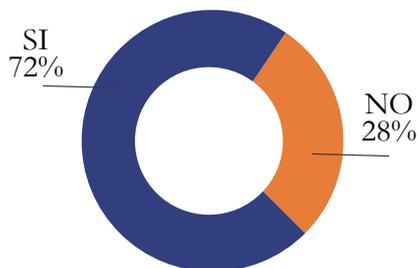
### Presencia de fuerza pública durante el día y conteo de votos



#### 4.2.2.4 Conteo de votos de mesa.

Este procedimiento es el más delicado de todo el día electoral, si se realiza de manera apropiada y transparente, garantizará no solo unos resultados más acertados, sino agilidad en el conteo y ausencia de reclamaciones que lleven a demoras inmediatas o posteriores.

#### Antes de abrir la urna, ¿se llevó en voz alta el número total de votantes en la mesa (E-11)?



De acuerdo a lo que se puede observar, las condiciones que garantizan seguridad y transparencia al proceso no se siguieron de manera correcta, ya que en un

capacitaciones que las autoridades electorales den a los jurados de votación, se haga énfasis en seguir adecuadamente los procedimientos previamente establecidos en las normas.



22% los votos no fueron contados en voz alta, lo que es una falta al procedimiento establecido. Más importante a tener en cuenta es que en solo 25% de las mesas observadas se solicitó por parte de los testigos electorales un recuento, esto principalmente se debe a la ausencia en gran parte de las mesas de testigos electorales como se evidenció anteriormente.

De acuerdo a lo que se puede observar, las condiciones que garantizan seguridad y transparencia al proceso no se siguieron de manera correcta, ya que en un 22% los votos no fueron contados en voz alta, lo que es una falta al procedimiento establecido. Más importante a tener en cuenta es que en solo 25% de las mesas observadas se solicitó por parte de los testigos electorales un recuento, esto principalmente se debe a la ausencia en gran parte de las mesas de testigos electorales como se evidenció anteriormente.

De todas formas, es importante hacer un llamado nuevamente a que se dé estricto

to cumplimiento a los procedimientos establecidos por la legislación electoral colombiana. Estos pasos garantizan que el proceso sea mucho más tranquilo, transparente y seguro para todos los ciudadanos.

#### 4.2.2.5 Documentos de votación.

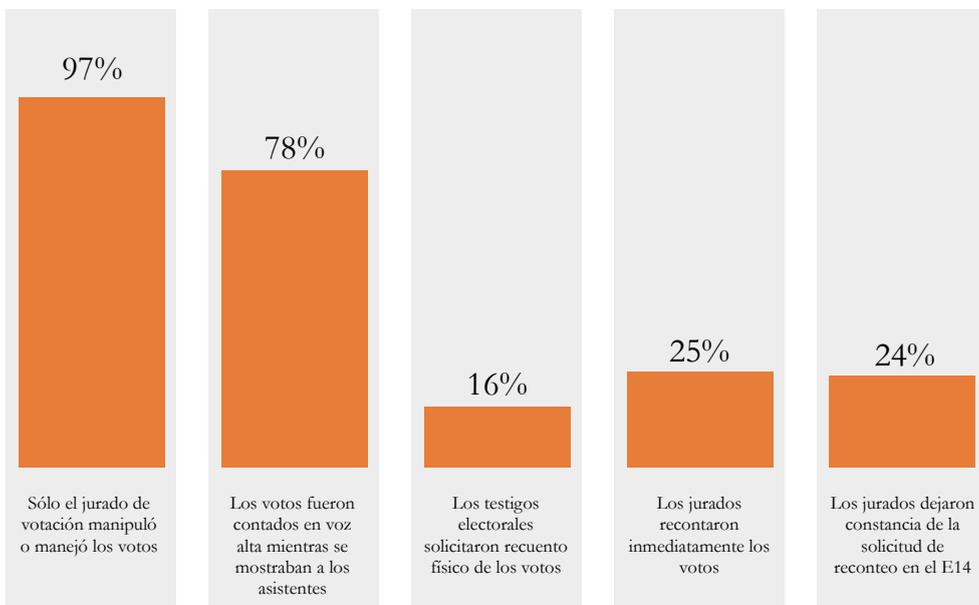
Los documentos de votación son los formatos oficiales diseñados para que los jurados consignen los resultados de las votaciones de su mesa. Posteriormente estos documentos deben ser sellados y entregados a los claveros (funcionarios encargados oficialmente por la Registraduría para el manejo de estos documentos) quienes dispondrán de éstos de manera adecuada.

Los procedimientos y controles relacionados con el manejo de los documentos electorales desmejoraron en las mesas observadas por la MOE.

Como se observa en la gráfica, en la mayoría de las mesas se siguieron los procedimientos establecidos relacionados, pero también es posible ver un mal desempeño en dos variables, el 28% en la entrega de una copia física o digital del E-14 a los testigos (debido principalmente a su ausencia de las mesas) y 39% de adjuntar las reclamaciones en el sobre dirigido a los claveros que se debe probablemente a la misma razón de ausencia de testigos en el momento del conteo y las reclamaciones.



### Procedimiento de conteo de votos



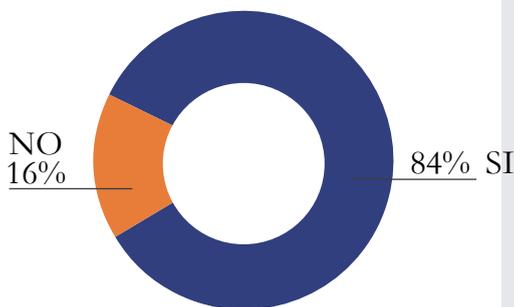
#### 4.2.2.6 Aspectos a mejorar.

Se recomienda mejorar el dispositivo de entrega de copias de las actas E14 a los testigos electorales que sirvan como elemento probatorio de necesitarse en procesos judiciales posteriores.

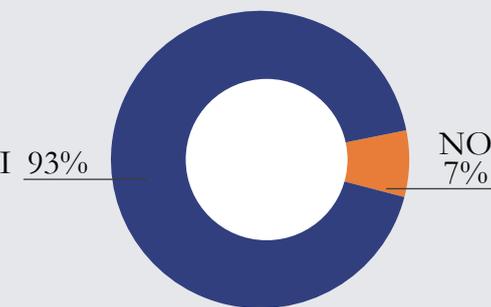
Es de aclarar que la copia entregada fue digital (permiso para que los testigos electorales tomen fotografía a los formularios E-14). Sin embargo, y en caso de presentarse alguna irregularidad, algunas autoridades judiciales no contemplan la fotografía como evidencia en un proceso.

De igual forma, se hace un llamado de las autoridades electorales para que en las capacitaciones los jurados de votación conozcan y se familiaricen con los sobres y los documentos que deben depositarse

#### Actas de conteo de votos (E-14) sin tachaduras o enmendaduras



#### Fueron correctos los totales de votos escritos en las actas de conteo (E-14)



#### 4.2.2.8 Ambiente general del puesto de votación.

Como lo reflejan los reportes de las mesas observadas por la MOE, durante el conteo de votos, además de los jurados de votación y autoridades electorales, en promedio en el 93% de las mesas estuvo presente la fuerza pública. Es importante destacar que para evitar fraudes y garan-

en cada uno de modo que en el escrutinio no se presenten irregularidades y todos los datos lleguen con la apropiada cadena de custodia y legitimidad.

#### 4.2.2.7 Hora finalización conteo de votos.

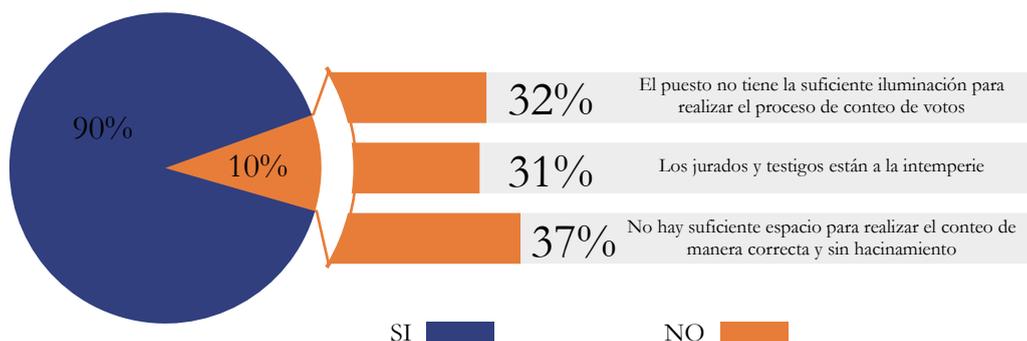
Con respecto a la hora de finalización del conteo de votos, el promedio nacional fue a las 4:25 p.m. Esto se debe principalmente a la sencillez de los formatos a llenar debido a que eran solamente dos opciones las necesarias a escrutar.

Para futuras elecciones es importante que la Registraduría Nacional del Estado Civil intente mantener estos tiempos de entrega de la información para que así, se logre agilizar el proceso y se deje fuera de duda la labor de los jurados de votación.

tizar el orden las instituciones del estado encargadas de garantizar el orden estén presentes.

Se debe resaltar que según lo percibido por los observadores, el 14% de los jurados NO conocían los procedimientos de conteo de votos y esto se ve reflejado en los posibles errores cometidos. Si se compara con el 2015, esta estadística me-

## ¿El sitio es adecuado para escrutar?

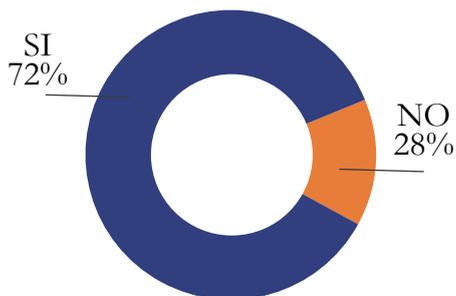


jora en 10 puntos porcentuales, probablemente debido a la sencillez de la elección que facilitaba el no cometer errores.

Se recomienda hacer una revisión de los conocimientos impartidos en la formación respectiva para familiarizar más a los jurados con los procedimientos y con el manejo de los formularios de registro.

Este desconocimiento de los procedimientos evidenciado por los observadores, se manifiesta en que a pesar de ser un acta sencilla, el 16% de estas actas tuvieron tachaduras o enmendaduras y en el 7% de las actas E-14, a consideración de los observadores, no se sumaron de manera correcta los votos.

### Los jurados de votación conocían el procedimiento de conteo de votos



Asimismo se recomienda evaluar si las medidas adoptadas por la Registraduría han ayudado a solucionar las confusiones y demoras o, por el contrario, han generado desconocimiento por parte de los jurados que ya habían manejado los formularios anteriores.

Para finalizar, y teniendo en cuenta los reportes de los observadores en todo el país, el sitio para escrutar en general era adecuado para realizar el escrutinio de los votos, no obstante, un 10% de los puestos de votación no permitía realizar un conteo de votos de manera idónea y sin hacinamiento.

Las causas más comunes reportadas por los observadores para no considerar el sitio adecuado para escrutar son las condiciones de hacinamiento para el conteo (37%) y las condiciones de luz (32%). Se recomienda mejorar en estas condiciones logísticas que facilitan la labor de jurados y testigos y que ayudará a prevenir errores en este procedimiento crucial.

Finalmente con respecto a este punto, es importante destacar los esfuerzos por que todos los puestos de votación protejan a jurados, testigos y demás autoridades electorales del sol y la lluvia, pese a encontrar que en el 31% de los puestos de votación, estos estaban a la intemperie.



### 4.2.3 Formulario de escrutinios F4.

Una vez finalizado el conteo de mesa, el presidente del jurado entregará a los Registradores (o delegados de los Registradores) las actas y documentos electorales y estos a su vez la entregarán en el lugar designado para el escrutinio Zonal o Municipal. Los observadores se desplegaron en el día de elecciones y la semana posterior a elecciones en estos escrutinios municipales y departamentales.

En este evento, las comisiones escrutadoras consolidan los votos en un software diseñado para ese propósito y resuelven las cuestiones de hecho y de derecho que se aleguen con fundamento en las causales legales de reclamación realizadas por los testigos de los partidos y campañas.

Se contó con el trabajo voluntario de hombres y mujeres capacitados por la MOE y acreditados por el Consejo Nacional Electoral para vigilar de manera independiente y objetiva todo este proceso en el día de elecciones y los días posteriores donde fue considerado necesario o pertinente.

En primer lugar, la MOE destaca que los miembros de las comisiones escrutadoras llegaron a tiempo (3:30 p.m.) a los centros de escrutinio observados alrededor del país.

Se recomienda revisar la planeación logística de tiempos de transporte para mejorar la custodia de los documentos electorales y que se realicen de acuerdo a lo establecido por la normatividad electoral.

Otro aspecto mencionado por los observadores es el espacio dispuesto para realizar los escrutinios que fue adecuado en los lugares vigilados.

Los observadores también reportaron la presencia de la fuerza pública en los lugares cubiertos en estos comicios.

Con respecto a riñas, disturbios o personas impidiendo el ingreso del material electoral, es de destacar que los observadores de la MOE no reportaron ningún tipo de problema en este aspecto.

La MOE considera que se deben hacer mayores esfuerzos en evitar problemas con el funcionamiento del software de consolidación y transmisión de los datos en el proceso de escrutinio y en evitar interrupciones que puedan afectar la percepción de transparencia o legitimidad del proceso.

La mayoría de las comisiones escrutadoras suministraron información a los testigos electorales que la solicitaron y los observadores consideran que estas comisiones tenían los conocimientos suficientes para realizar el procedimiento



de escrutinio de manera adecuada.

Los reportes generales de los observadores que estuvieron en los procesos de escrutinios, mencionan que la jornada transcurrió en normalidad, tranquilidad y sin inconvenientes. Es importante recalcar el buen comportamiento de las campañas políticas y el desarrollo ordenado de este procedimiento por parte de las comisiones escrutadoras de la Registraduría Nacional.

### 4.3 Informe de irregularidades reportadas a través del portal web pilas con el voto

El portal web [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com) es una herramienta diseñada por la Misión de Observación Electoral –MOE– con el propósito de recibir información ciudadana sobre posibles irregularidades electorales que se evidencien en el territorio nacional. Estos reportes son revisados, analizados y categorizados por el equipo del Observatorio de Justicia Electoral de la MOE, quienes se encargan de identificar posibles patrones o tendencias relacionadas con la comisión de delitos, faltas disciplinarias o administrativas. Adicionalmente, esta información es remitida a la Unidad de Recepción de Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) del Ministerio del Interior, entidad que traslada esta información a las autoridades de control competentes para que sean ellas quienes determinen la veracidad, validez y preponderancia de los reportes ciudadanos y de esta manera determinen las respectivas acciones.

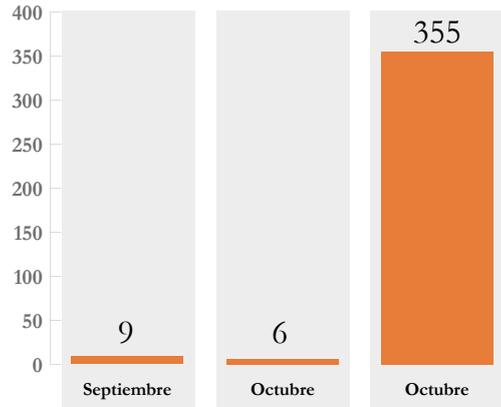
Comportamiento temporal de las irregularidades reportadas y sus principales características.

#### Jornada pre electoral.

El portal web [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com) se habilitó desde el 30 de agosto de 2016, fecha en la cual el Presidente de la República con-

vocó la realización de estos comicios<sup>13</sup>. Sin embargo, solo a partir del 15 de septiembre la ciudadanía reportó posibles irregularidades electorales. Desde esa fecha hasta finalizada la jornada electoral (2 de octubre) se recibió un total de 370 reportes.

**Tabla No. 1. Reportes ciudadanos recibidos a través de [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com)**



Fuente: [pilasconelvoto.com](http://pilasconelvoto.com)

Solo el 4% de la información allegada se concentró en la etapa pre electoral. Estos hacían referencia principalmente al posible exceso en la propaganda electoral por parte de ambas campañas, especialmente a la ubicada cerca a los puestos de votación en los días previos a las elecciones.

En menor medida se reportaron casos de posibles afectaciones al voto libre, ya fuera a través de la promesa de entrega de dadas como dinero o mercados para quienes votaran a favor de la campaña del SÍ como la del NO o mediante constreñimientos, adoptándose estrategias similares a las empleadas en las elecciones locales, como por ejemplo: obligar a los padres de familia para que hicieran proselitismo por una de las campañas a cambio de bonos escolares o refrigerios para sus hijos.

<sup>13</sup> Decreto 1390 de 2016.

## Día electoral

Durante el día de las elecciones se registraron 355 posibles anomalías que corresponden al 96% del total de los reportes entregados por la ciudadanía. La MOE, al igual que en las últimas elecciones, agrupó los reportes ciudadanos en categorías de irregularida-

des electorales con el propósito de: i) hacer un adecuado manejo de la información y ii) lograr una mejor comprensión de las anomalías reportadas. En la siguiente tabla se evidencian, en su orden, las categorías de irregularidades que concentraron el mayor número de reportes ciudadanos:

Categoría de irregularidades	No.	Porcentaje
Irregularidades por parte de las autoridades electorales	153	43%
Irregularidades en el voto libre	91	26%
Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	78	22%
Irregularidades en el conteo de votos / Escrutinios	15	4%
Irregularidades en la función pública	6	2%
Irregularidades en seguridad y orden público	6	2%
Irregularidades en la inscripción de cédulas	6	2%
Total general	355	100%

Fuente: pilasconelvoto.com

Irregularidades por parte de las autoridades electorales. Si bien en esta categoría se agrupa el mayor número de reportes, es necesario entender que estos no hacen referencia a un posible fraude cometido por las autoridades electorales, sino al desconocimiento o incumplimiento de los procedimientos que se deben desarrollar en los puestos y mesas de votación, especialmente por parte de los jurados de votación. En este sentido, la ciudadanía evidenció casos como la inasistencia de jurados o la llegada tardía de estos al momento de la apertura de las mesas; la utilización de teléfonos celulares al interior de los puestos de votación; errores en el diligenciamiento de los formularios, entre otros factores que dejan ver la necesidad de seguir avanzando fortalecimiento de las capacitaciones que la organización electoral realiza

a los principales garantes de las elecciones.

También se reportaron inconformidades por parte de la ciudadanía debido a presuntas modificaciones o redistribución de mesas y puestos de votación, lo cual generó confusión en la comunidad al momento de ejercer su derecho al voto.

Finalmente, durante las primeras horas de la jornada electoral, la MOE tuvo conocimiento de los problemas que tuvieron los testigos electorales para ser acreditados. Esta situación impidió su presencia oportuna en las mesas y puestos de votación, e incluso en algunos lugares los testigos no pudieron ingresar para ejercer su labor de veeduría. Lo anterior fue corroborado con la información que se recogió de la comunicación que

la MOE sostuvo con alrededor de 40 Comités de Campañas inscritos por la opción del SÍ y el NO. Esta situación se registró en ciudades como Tulua, Cali, Cúcuta, Girón y Armenia y en los departamentos de Caldas, Nariño y Cauca

Irregularidades en el voto libre. En esta categoría normalmente se ubican las conductas relacionadas con la posible comisión de delitos electorales, tales como el constreñimiento o la corrupción al sufragante, los cuales vulneran la libertad de los votantes. Sin embargo, para estas elecciones se incluyeron los hechos que impidieron el libre ejercicio al derecho al voto derivados de las condiciones climáticas en diferentes regiones del país, las cuales fueron determinantes en la baja participación electoral.

Con relación a este factor, las regiones que en mayor medida se vieron afectadas son: el oriente de la Región Caribe, con ocasión al Huracán Matthew, y en otras zonas del país como la costa pacífica del Chocó y las sabanas de Bogotá, en las cuales se registraron fuertes lluvias. Ante estos hechos la ciudadanía reportó:

- Retrasos en la apertura de los puestos de votación.
- Problemas en las vías de acceso a los puestos de votación.
- Inundaciones en los puestos de votación.
- Problemas con el material electoral.
- Traslados de puestos de votación.

Esta afectación en mayor medida se evidenció en los siguientes municipios: Aracataca, Fundación, Zona Bananera, Salamina, Santa Bárbara de Pinto y Santa Marta (Magdalena); Soplaviento, Mahates, Clemencia, Turbaco, Cantagallo, Cartagena (Bolívar) y la capital del país.

Adicional a lo anterior, la ciudadanía reportó casos de posible compra y venta de votos a través de la entrega de dinero en efectivo, mercados, bonos para almuerzos y refrigerio. Según la información allegada, los ciudadanos accedían a estos beneficios luego de presentar el certificado electoral o fotos en las que se evidenciaba el sentido del voto y también mediante el diligenciamiento de planillas.

Irregularidades en publicidad y medios de comunicación. Uno de los principales problemas que se evidencian durante el día de las elecciones es el exceso de propaganda electoral, su uso desmesurado en la mayoría de los casos desborda las capacidades de las autoridades locales. Estas conductas irregulares no fueron ajenas a la jornada electoral del 2 de octubre, durante la cual la ciudadanía informó casos como: la instalación de propaganda electoral cerca a los puestos de votación; desarrollo de manifestaciones públicas en las que se invitaba a la ciudadanía a votar por la opción del SI o NO; ingreso de ciudadanos a los puestos de votación con gorras, afiches y prendas de vestir que hacían alusión a alguna campaña; entrega de volantes y publicidad fijada en vehículos y motocicletas.

Otras irregularidades. En menor medida se reportaron otro tipo de conductas como: como las confrontaciones entre miembros de diferentes comités promotores, que fueron controladas oportunamente por agentes de la Policía; problemas al momento de realizar los escrutinios relacionados con el desconocimiento de los procedimientos durante el cierre de las mesas, el conteo de votos y el diligenciamiento de los formularios. A su vez la ciudadanía informó sobre actos de participación en política, sin embargo estos no pueden ser catalogados como una irregularidad debido que para este proceso electoral se habilitó la participación de los servi-

dores públicos, en todo caso la información fue remitida a las autoridades para que estos determinaran si el alcance de sus actuaciones iban más allá de lo permitido por la ley.

### Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos.

La ciudadanía reportó irregularidades electorales en 26 de los 32 departamentos y la

capital del país, exceptuando al Amazonas, Arauca, Boyacá, Casanare, Chocó, Vaupés y Putumayo. También se recibió información de países como España, Estados Unidos y Polonia.

Es importante destacar que el 43% de los reportes (159) provienen de la región Caribe, zona que se vio afectada por las condiciones climáticas.

**Tabla No.2. Número de reportes de irregularidades por Departamentos.**

No.	Departamento	No.	%
1	Bogotá	67	18,10%
2	Cesar	64	17,30%
3	Bolívar	47	12,70%
4	Tolima	45	12,20%
5	Magdalena	31	8,40%
6	Nariño	19	5,10%
7	Huila	17	4,60%
8	Santander	12	3,20%
9	Valle Del Cauca	11	3,00%
10	Atlántico	9	2,40%
11	Antioquia	7	1,90%
12	Risaralda	5	1,40%
13	Caquetá	4	1,10%
14	Norte De Santander	4	1,10%
15	Quindío	4	1,10%
16	Caldas	3	0,80%
17	Exterior	3	0,80%
18	Meta	3	0,80%

19	Sucre	3	0,80%
20	Cauca	2	0,50%
21	Córdoba	2	0,50%
22	Guainía	2	0,50%
23	San Andrés Y Providencia	2	0,50%
24	Cundinamarca	1	0,30%
25	Guaviare	1	0,30%
26	La Guajira	1	0,30%
27	Vichada	1	0,30%
	Total general	370	100%

Fuente: pilasconelvoto.com

Los hechos reportados al portal web [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com) provienen de 100 municipios, que corresponde solo al 9% del total

de unidades territoriales del país. El 15% de esta información se concentró en la ciudad de Bogotá, seguido de Cartagena e Ibagué.

**Tabla No.3. Número de reportes de irregularidades por municipios.**

No.	Ciudad	Total	%
1	Bogotá	48	15%
2	Cartagena de indias	17	5%
3	Ibagué	16	5%
4	Valledupar	11	4%
5	Santa marta	10	3%
6	Becerril	9	3%
7	El copey	8	3%
8	Neiva	8	3%
9	San diego	8	3%
10	Aracataca	7	2%

Fuente: pilasconelvoto.com

# RECOMENDACIONES GENERALES



Foto: Inundaciones en el Municipio Zona Bananera en Magdalena el 2 de octubre. Foto observadores MOE

## 5.1 Capacitación de Jurados.

Con respecto a los jurados se recomienda la revisión del sistema de capacitación y la información suministrada o la efectividad de los medios utilizados para entregar esa información.

Todas las coordinaciones regionales llaman la atención sobre la poca voluntad de los ciudadanos para asistir a las capacitaciones de la Registraduría, dando como resultado jurados con poca capacitación para enfrentarse al certamen electoral.

Se recomienda que en las capacitaciones que se dan a los jurados se haga un gran énfasis en los procedimientos para apertura y cierre, para que los jurados se ciñan a las normas de modo tal que sea posible hacer mucho más transparentes los comicios.

De igual manera, la MOE recomienda realizar una mayor pedagogía al jurado respecto de la prohibición de utilización de distintivos o símbolos de campañas



o partidos políticos. Estas manifestaciones en una persona que debe velar por la correcta interpretación de las voluntades ciudadanas pueden despertar suspicacias y percepciones de poca transparencia.

Unos jurados correctamente capacitados y con todas las habilidades y conocimientos necesarios para realizar su labor, agilizarán y harán más transparente todo el proceso electoral. Se recomienda buscar métodos para comprometer a la ciudadanía con su deber como jurados.

La correcta utilización de los sobres designados para guardar el material electoral por parte de los jurados debe ser un punto clave a resaltar en la capacitación por parte de la Registraduría. Que el material electoral tenga una adecuada custodia brinda garantías para el escrutinio y para posibles investigaciones judiciales posteriores.

Se recomienda capacitar a los organismos judiciales y a la policía en su papel como garantes de la democracia, las funciones que tienen los diferentes actores de la jornada electoral (jurados, testigos, delegados y observadores) para prevenir y judicializar los delitos electorales.

## 5.2 Identificación de votantes y Biometría.

La implementación del sistema de identificación del votante por huella, o biometría, es de la mayor importancia. Identificar el 100% de los votantes es una meta que se debe cumplir para combatir delitos electorales como la suplantación de votantes y el voto fraudulento.

Se recomienda implementar el sistema en todo el territorio nacional priorizando los municipios que la MOE ha identificado como de mayor riesgo electoral y ha entregado oportunamente a los organismos electorales y las autoridades nacionales.



Por falta de más recursos, sólo pudo ser usado este sistema en municipios identificados por la Registraduría como prioritarios para contar con el sistema.

Se recomienda incluir de nuevo la firma y huella dactilar en el formato E-11 (registro general de votantes) para correcta identificación y posteriores procesos de revisiones o reclamos acerca de resultados electorales. En los puestos de votación sin identificación biométrica no hay ningún control real de quién vota y cómo identificar plenamente al ciudadano.

### 5.3 Procedimientos de apertura y cierre.

Actos sencillos pero dentro del procedimiento establecido como leer el número de votantes del E-11 en voz alta (número total de personas que votaron en esa mesa) o escoger los votos que sobran de manera aleatoria al nivelar la mesa evitarán malentendidos y brindarán transparencia al proceso.

Un aspecto realmente importante que se debe resaltar en la capacitación es la inclusión en el sobre para claveros de las reclamaciones presentadas por los testigos electorales en las mesas de votación. La observación refleja que solo en algunos de los casos los reclamos fueron tenidos en cuenta por los jurados e incluidos dentro de los documentos electorales. Estas reclamaciones son esenciales para

el procedimiento posterior de escrutinio, ya que es en estos documentos en los que se basan los recursos e impugnaciones ante las Comisiones Escrutadoras.

Por este motivo, se recomienda entregar a los jurados y autoridades para los eventos electorales el documento “Ritual General de apertura y cierre de elecciones” elaborado por la MOE. Esta herramienta ha probado ser un instrumento que guía la correcta apertura y cierre de mesa de votación y que contiene el estricto cumplimiento de los procedimientos de apertura y cierre de acuerdo con la legislación electoral vigente.

Se recomienda incluir de nuevo en el kit electoral la cinta adhesiva que proteja al E-14 (acta de escrutinio) de cambios o alteraciones posteriores.



### 5.4 Adecuación de puestos de votación y lugares de escrutinio.

Mostrando una proyección en el tiempo, se hace evidente la efectividad de la disposición acerca de la utilización de recintos cerrados como lugares de votación. Mejorar las condiciones de jurados y votantes, es un avance significativo en las condiciones para un ejercicio democrático adecuado y cómodo para toda la ciudadanía.

Se recomienda tener con antelación suficiente señalización al interior de los puestos, habilitar sitios de información al votante por parte de la Registraduría, colocar con suficiente antelación y de manera visible los listados de votantes, mejorar la capacitación de las personas que guían a los votantes e incluir publicidad sobre cómo votar al interior de los puestos de votación.

Es necesario prestar cuidado a la ubicación de mesas y cubículos al interior de los puestos de votación para facilitar el ejercicio del derecho a votar y evitar confusiones y malos entendidos que dificulten el sufragio o violen el derecho al voto secreto.

Se recomienda que al ingreso de los puestos de votación existan puestos de identificación del votante (usando tecnologías biométrica o no) en los cuales se lleve un único registro de votantes a través de formularios E-10 y E-11 y que este puesto sea el que asigne de manera aleatoria la mesa en la cual el ciudadano va a ejercer su voto.

### 5.5 Formación ciudadana.

Se hace necesaria una formación al votante para la hora de enfrentarse al tarjetón y la manera de consignar su voluntad. Seguir probando con diseños de tarjetones electorales para lograr que sean más amigables con el ciudadano y esto seguramente producirá que menos votos sean anulados por marcación incorrecta.

Adicionalmente, se recomienda una labor de mayor concientización del papel de los ciudadanos como jurados y la importancia que reviste su asistencia a las capacitaciones para desempeñar de la mejor manera su rol como garante de los derechos de la ciudadanía.

### 5.6 Promoción de la participación, formación de cultura política y garantía de derechos.

Dado el nivel de abstención del 62.7% es importante que desde todos los organismos del estado, la academia y la sociedad civil se trabaje en mecanismos que incentiven la participación de los ciudadanos en este tipo de mecanismos de participación ciudadana para que los resultados gocen de mayor legitimidad.

Se hace un llamado a los partidos políticos, al gobierno colombiano y a la ciudadanía para que generen las acciones necesarias tendientes a promover una participación política y ciudadana en condiciones de seguridad, transparencia, calidad y apego a la legislación existente.

### 5.7 Garantías para personas de la tercera edad y en situación de discapacidad.

Es un deber de las autoridades garantizarle a toda la ciudadanía, independiente de su condición, las condiciones y herramientas necesarias para que puedan ejercer su derecho a votar. Jurados, autoridades, testigos y ciudadanía tienen que saber cuáles son los procedimientos legales para que personas de la tercera edad y en situación de discapacidad pueda votar. Se debe tener clara la legislación existente para los casos en que el ciudadano que vota necesita de acompañante.



Se recomienda pensar en los ciudadanos en situación de discapacidad a la hora de organizar logísticamente los puestos de votación. Se deben habilitar cubículos 100% accesibles para personas con discapacidad motriz, auditiva, visual o de cualquier tipo.

De igual manera, se recomienda habilitar filas especiales de entrada y registro exclusivas para ciudadanos en condición de discapacidad y evitar someterlos a largas filas.

### 5.8 Testigos electorales y reclamaciones.

Se recomienda a los partidos y campañas revisar el papel y la formación que están dando a sus testigos electorales. Ellos son la primera línea de defensa de sus votos y requieren los conocimientos adecuados para realizar impugnaciones y reclamaciones en el momento oportuno que les garantice el respeto por sus votos como voluntad ciudadana.

Los testigos electorales no son simples cuenta votos, son las personas encargadas de vigilar que los jurados realicen de manera adecuada y transparente el conteo de los tarjetones, es ahí donde radica su papel principal.

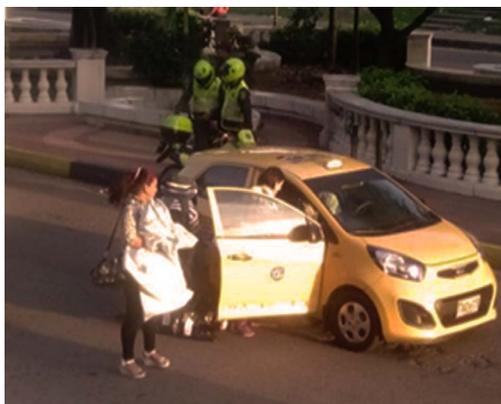
Se recomienda fortalecer la capacitación de los delegados de Registraduría en el puesto acerca del papel que los testigos y observadores electorales cumplen el día de las elecciones, permitiéndoles presenciar y vigilar todos los momentos del día electoral.

Se sugiere que en las capacitaciones de la Registraduría a los jurados se les haga hincapié en la importancia de registrar todas las reclamaciones y recursos que presenten los testigos para garantizar transparencia en todo el proceso y posterior revisión en los escrutinios.

### 5.9 Documentos electorales, claveros y patinadores.

La Misión de Observación Electoral recomienda que los documentos que definirán quien gobernará por los próximos cuatro años, deban ser tratados con la misma consideración que la evidencia de cualquier investigación legal garantizando una “cadena de custodia” que legitime los resultados del escrutinio.

Los sobres deben estar sellados y firmados, el material debe ser entregado a un Clavero debidamente identificado y deben ser manipulados solamente por el personal autorizado y la Comisión Escrutadora para garantizar resultados más transparentes y legítimos.



De igual manera la MOE recomienda que en las capacitaciones a jurados de votación se les indique a estos que los formularios E14 deben ser COMPLETAMENTE diligenciados. Es decir, se deben anotar el número de votos por cada opción y los que no tienen votos se deben llenar con cero “0” o rayas para evitar que se sumen votos a quienes no los tuvieron.

Es importante que en las comisiones escrutadoras se verifique que en efecto el total de votos en cada formulario E14 reflejen los votos que cada candidato tuvo.

Como se demostró en las elecciones legislativas, hay evidencia de sumas mal hechas que no reflejan la voluntad popular.

Por lo anterior, sugerimos que el Consejo Nacional Electoral y los Tribunales de Garantías Electorales tomen un papel mucho más activo capacitando a sus funcionarios para que identifiquen posibles fraudes en este sentido y se refuercen los controles de los resultados.

La MOE recomienda que los jurados de las mesas de votación en las que se presentaron irregularidades sean investigados por posible fraude o sanción excluyéndolos de futuras elecciones como jurados y no dejar que este problema, por falta de sanciones, se convierta en una práctica habitual en las elecciones colombianas.

### **5.10 Voto Sin presiones.**

Dada las implicaciones del principio del secreto del voto, se condena cualquier tipo de presión al votante o escrutador tendiente a lograr un voto en determinado sentido. En ese sentido se recomienda que en el lugar de votación se encuentren solamente las personas que pertenecen a las autoridades delegadas, jurados, testigos y votantes. Las personas ajenas al proceso de votación no deben estar en el recinto.

Dentro de la votación sin presiones es necesario aclarar y restringir las funciones de los acompañantes a personas con limitaciones físicas por enfermedad o edad. Se debe garantizar que estas personas sean un apoyo para el ciudadano o ciudadana y no sea utilizada esta figura para presionar para que se vote de determinada manera o votar en vez de la persona. Una posible propuesta de solución es que existan acompañantes oficiales imparciales que ejerzan esta labor con

garantía para el votante.

### **5.11 Reglamentación de mecanismos de participación ciudadana**

La reglamentación del desarrollo de los distintos mecanismos de participación ciudadana, ha sido precaria, generando una serie de problemas frente al desarrollo de las campañas, la financiación y los procedimientos de la jornada de votación. Esto se hizo aún más evidente en el caso del plebiscito referendatorio, pues se requirió de una reglamentación extraordinaria en pleno desarrollo del mismo.

Esto pone de presente la necesidad de mejorar y detallar las normas que regulan los mecanismos de participación ciudadana para generar certezas y garantías de igualdad y transparencia a todos los actores involucrados.

### **5.12 Respuesta institucional ante la afectación fortuita del proceso electoral**

La situación climática durante la jornada electoral afectó la normal participación de ciudadanos en 36 municipios de 10 departamentos y el distrito capital. De acuerdo con estos reportes, el 12% del censo electoral del país (4 millones de potenciales votantes) se vieron afectados por el clima, que impactó el 7% de los puestos de votación instalados (735 puestos, de los cuales el 38% eran puestos rurales).

En ese sentido la MOE recomienda dos cosas: por una parte, un ajuste normativo que clarifique las actuaciones que deben realizar las autoridades, campañas políticas y ciudadanos afectados en su derecho de participar en el proceso electoral; y por otra parte, una mayor coordinación interinstitucional de cara a tramitar de manera más oportuna este tipo de eventos.



**A**gradecemos inmensamente a las organizaciones sociales, eclesiásticas, universitarias, de jóvenes, de mujeres, indígenas, población afro, juntas de acción comunal, colegios, organizaciones culturales, entre otras, y con el apoyo invaluable de 2.445 ciudadanos y ciudadanas voluntarios que de manera desinteresada prestaron sus ojos y sus oídos en 430 municipios del país.

Les presentamos en orden alfabético la plataforma MOE para las votaciones de Plebiscito Especial del 2 de octubre de 2016:

## Regional Antioquia

Asociación De Vivienda Liborina, AVVIC, Colectivo Comuna 8 Medellín, Colectivo De Mujeres De Medellín, Colegio Mayor, Conciudadanía, Corporación Mujeres Que Crean, Corporación Vamos Mujer Gómez Plata, Corporación Vamos Mujer Santo Domingo, Corporación Vamos Mujer Yolombó, Escuela Política Medellín, JAC Medellín Antioquia, JAC Nariño Antioquia, JAC San Luis Antioquia, JAC Sonsón Antioquia, Mesa de Participación de Víctimas de Corcorná, Mesa Departamental de Víctimas Antioquia, Mesa Departamental Sociedad Civil Antioquia, Mujeres Que Crean Me-

dellín, Pastoral Social Cauca, Plataforma para el Seguimiento Político de Antioquia (SEPA), Red de Participación La Unión, Semillero Gobierno y Corrupción UDEA, Universidad de Antioquia, Universidad Eafit, Universidad Pontificia Bolivariana, Viva La Ciudadanía Antioquia.

## Regional Arauca

Asociación Bello Horizonte Casa del Sembrador, Asociación de Mujeres e Infancia ASOMIN, Asociación de Sobrevivientes de Minas Antipersonal, Fundación Intercultural Makaguan Sikuaní, Fundación Mi Voz Animal, Grupo Juvenil Señor de los Milagros, Hogar Juvenil Campesino la Esperanza.

## Regional Atlántico

Fundación Foro Costa Atlántica, Universidad del Norte, Universidad del Atlántico, Protransparencia, Corcaribe.

## Regional Bogotá

Grupo De Acción Y Apoyo A Personas Trans, Pastoral Social Bogotá, Universidad Antonio Nariño, Universidad De Los Andes, Universidad Del Rosario, Universidad Santo Tomás, Universidad Sergio Arboleda, Viva La Ciudadanía Bogotá.

## Regional Boyacá

Veeduría Ciudadana de Sogamoso, Veeduría Provincia de Sugamuxi, Líderes Comunales de Duitama.

## Regional Caquetá

Fundación Picachos.

## Regional Caldas

Escuela Municipal de Ciudadanía, Fundación Malicias, Corporación Cívica de Caldas.

## Regional Canal Del Dique (Bolívar)

Corporación Desarrollo y Paz del Canal del Dique y Zona Costera, Movimiento por la paz.

## Regional Cartagena

Funcicar, Universidad Tecnológica de Bolívar, FEM, Universidad de Cartagena.

## Regional Cauca

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos del Cauca ANUC, Asociación De Mujeres, Asocomunal, Cabildo de Toez, Fundación Talentos, Grupo Scout- Rover,

Operación Lupa, Organización AMEC, Pastoral Social Cauca, Redmunorca, Resguardo

Huellas, Universidad Del Cauca.

## Regional Cesar

ASOCOMPARTO, ASOTEJAZ, Bomberos Valledupar, Consejo Comunitario Valledupar, Pastoral Social Valledupar, UPC, Programa de Desarrollo y Paz del Cesar.

## Regional Chocó

Diócesis de Quibdó, Universidad Tecnológica del Chocó, Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato “ASCOBA”, Grupo Jóvenes De Condoto, Grupo Juventud De Andagoya, Grupo Progreso Istmina, Jóvenes De Bellavista, Jóvenes De Tadó, Jóvenes De Vigía Del Fuerte, Juventud De Beté, Juventud De Cértegui, Pastoral Social Quibdó, Universidad Del Chocó.



## Regional Comuneros (Santander)

C.U.T San Gil, Comerciantes de Charalá, El Común, Fundación COOMULDESA, La Cometa, Red De Mujeres De Vélez, Red De Mujeres San Gil, RESANDER, Agricultores Charalá, UNISANGIL / Centro de Estudios de Economía Solidar.

## Regional Cundinamarca

Estamos Vivas Fusagasugá, JAC Ubalá, Mundo EDUINTERACTIVO S.A.S., Red RECCO, UNIMINUTO Cundinamarca.

## Regional Guainía

OIM Guainía, SENA SIKUANI.

## Regional Huila

Asociación de Familias Desplazadas La Argentina, Asociación De Mujeres Cabeza De Familia Gigante, Asociación VIUMPA, Confluencia De Mujeres Neiva, Consejo Municipal De Juventud Saladoblanco, Fundación Si Hay Vida, HUIPAZ, TEJUNTAS, Universidad Cooperativa, Universidad Corhuila, Universidad Politecnico, Universidad Surcolombiana.

## Regional La Guajira

Sociedad Civil de la Guajira.

## Regional Magdalena

Universidad del Magdalena.

## Regional Magdalena Medio

ADECA, ASMUDEVICSAR, ASOMAVIR, ASOMUSAT, ASORVIMM - MESA VICTIMAS

ATCC, CISBCSC, Colegio Eutimio Gutiérrez Manjón, Corporación CEDRAL, Corporación Luz del Kamino, CREDHOS, Emisora Comunitaria Morales, Emisora San Vicente, Grupo Presupuesto Participativo Aguachica, Jóvenes Arenal, Parroquia Norrosí, Pastoral Social Puerto Berrío, Yondó, Pastoral Social San Pablo,

Pastoral Social Barrancabermeja, Pastoral social Santa Rosa del Sur, PDPMM, PDPMM – PUJ, PDPMM—CEDRAL, Proceso Ciudadano de Tiquisio, Red Mujeres MM Morales, Red Mujeres MM San Alberto, Red Mujeres MM Simití, Servicio Jesuita a Refugiados, UNIPAZ.

## Regional Montelíbano

Colegio Alianza, Colegio Belén, Cordupaz, ISEP, Pastoral Social Montelíbano

## Regional Monteria

Fundación del Sinú, Universidad de Córdoba, Veedurías de Cereté.

## Regional Montes De María

FRDPMMA, Fundación Paz Verde, Mesa de Participación de Víctimas, Red De Comunicadores Populares MMMA, REDMMA, Tejiendo Sueños, Veeduría Cívica Nacional.

## Regional Nariño

ASOLIPNAR, Consejo Comunitario Rio Sanquianga, Fundación Intégrate, FUNDECOPMUJER, IIDEA, INEDCI, Mesa De Juventud La Tola, Mesa Subregional de Juventud El Charco, Mesa Subregional de Mujeres Santa Bárbara, PNUD, SENA, Universidad de Nariño, Universidad Mariana.

## Regional Norte De Santander

ASOJUNTAS El Tarra, Centro Gerontológico Sardinata, Comité Intergremial Cúcuta, CONSORNOC, Fundación PARCOMUN, Pastoral Social Tibú, Diócesis de Tibú, Corporación Catatumbo, SINERGIA M.S.G.D, Universidad de Pamplona, Universidad Libre, Universidad Simón Bolívar,

Veeduría Ciudadana Los Patios.

## Regional Putumayo

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC-Putumayo, Diócesis Mocoa Sibundoy, Plataforma Juvenil San Miguel.



### Regional Quindío

Universidad del Quindío, FUDENAL.

### Regional Risaralda

Caimalito Pereira, CIRAR Risaralda, SuEje Risaralda.

### Regional San Andrés

Organización Raizal Fuera del Archipiélago ORFA, RYouth.

### Regional Santander

Universidad Industrial de Santander UIS.

### Regional Sucre

ADESCOR, Asociación la Estrella, JAC Sincelajo, Centro de Promoción de Desarrollo (CEPROD).

### Regional Suroriente

CORPOHUMADEA, Diócesis de Grana-

da, Mesa Humanitaria Del Meta, Plataforma de Jóvenes La Macarena, Plataforma de Jóvenes San Carlos de Guaroa, Pastoral Social Regional Suroriente Cáritas, Vicariato Apostólico de Leticia, Vicariato Apostólico de Puerto Carreño, Vicariato Apostólico de Puerto Gaitán.

### Regional Tolima

Universidad del Tolima.

### Regional Valle Del Cauca

Club Jóvenes Líderes El Dovio, Club Jóvenes Líderes Versalles, Jóvenes Al Derecho, Jóvenes Líderes Riofrío, Jóvenes MOE Candelaria, UAV, Universidad del Valle, Universidad Javeriana Bogotá, Universidad Javeriana de Cali, Veeduría Ciudadana Cali.

MOE NACIONAL Junta de Socios: Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Confederación General del Trabajo (CGT), Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC), Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), Corporación Viva la Ciudadanía, Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA), Corporación Nuevo Arco Iris, Corporación Centro de Estudios Constitucionales (PLURAL), Fundación Ciudad Abierta, Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).





# HOMBRES Y MUJERES AL SERVICIO DE LA DEMOCRACIA



[www.moe.org.co](http://www.moe.org.co)  
[www.datoselectorales.org](http://www.datoselectorales.org)  
[www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com)

Línea gratuita nacional:  
**01 8000112101**

[info@moe.org.co](mailto:info@moe.org.co)

Misión de Observación Electoral MOE  
Calle 54 # 10-81 Piso 4 Bogotá D.C.

Con el apoyo



“ Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos. ”