

Lecciones de una Democracia local ◆ en construcción ◆

Elecciones autoridades locales 2015

Con el apoyo de:



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.



A los 3.940 hombres y mujeres que nos acompañaron en la vigilancia de las elecciones de autoridades municipales y departamentales.

Nuestro agradecimiento, respeto y admiración por apoyar la democracia colombiana brindando de manera voluntaria su tiempo y esfuerzo para tratar que el país cuente con una política sana y honesta.

Ustedes son nuestro motor, nuestro sentido y nuestra misión y siempre nos recuerdan que luchar por una democracia libre y transparente es posible y necesario en nuestro país.

¡Felicitaciones por un trabajo bien hecho!

Lecciones de una Democracia local en construcción

Elecciones autoridades Locales 2015

Realización: *Equipo Nacional Misión de Observación Electoral –MOE.*

DIRECCIÓN NACIONAL

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional

Luz Adriana Peña Peña
Incidencia Política

CALIDAD DE ELECCIONES Y PROYECTOS

Carlos Alberto Santana Herrera
Coordinador

Nathalie Brichard
Observación Nacional

Andrés Ceballos
Observación Internacional

OBSERVATORIO JUSTICIA ELECTORAL

Camilo A. Mancera Morales
Coordinador

Marlon Pabón Castro
Luisa Salazar Escalante
María del Rosario Perea
Gabriel Angarita Serrano
Investigadores Jurídicos

OBSERVATORIO POLÍTICO ELECTORAL DE LA DEMOCRACIA

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador

Germán Andrés Robayo Cabrera
Subcoordinador

Daniel Felipe Alonso López
Diego Alejandro Rubiano Plazas
Diego Fernando Duarte Leal
Investigadores

COMUNICACIONES Y MONITOREO A MEDIOS

Fabián Hernández Cadena
Coordinador

Stephanie Salazar Mahecha
Zaira Mendieta
Investigadores

CORRECCIÓN DE ESTILO

Beatriz González Soto

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Álvaro Andrés García Cadena
Erika Paola Forero González
Eric Javier Muñoz Pérez

La MOE es una organización de la sociedad civil, independiente del gobierno y de los partidos políticos, que promueve la realización del derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y de firme adhesión a sus principios de dignidad, autonomía, igualdad y no discriminación. En sus textos adopta la terminología clásica del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Este es únicamente un recurso que busca dar uniformidad, sencillez y fluidez a la composición y a la lectura del texto. No disminuye en absoluto el compromiso con que la MOE aborda la igualdad de género.

Lecciones de una Democracia local en construcción

Elecciones autoridades Locales 2015

Índice

Realización: *Equipo Nacional Misión de Observación Electoral –MOE.*

Introducción	Pág. 9	2.3. Formación de observadores y recolección de información	Pág. 35
<i>Alejandra Barrios Cabrera</i>		2.4. Foros y Eventos	Pág. 37
<i>Directora Nacional - Misión de Observación Electoral - MOE-</i>		2.5. Conclusiones estrategia pedagogía ciudadana	Pág. 38
CAP. 01	Pág. 11	3. Informe de las comisiones para la coordinación	
<i>Vigilancia Ciudadana de las Elecciones</i>		<i>Seguimiento de los Procesos Electorales</i>	Pág. 39
<i>3.940 Ciudadanos voluntarios observaran el proceso electoral.</i>		<i>Camilo Alejandro Mancera Morales</i>	
1. Informe Observación día Electoral ...	Pág. 13	<i>Coordinador de Jurídica</i>	
<i>Carlos Alberto Santana Herrera</i>		3.1. Comisiones Nacionales Elecciones de Autoridades Locales 2015	Pág. 41
<i>Coordinador de Calidad de Elecciones</i>		3.2 Subcomisiones de Seguimiento Electoral	Pág. 47
1.1 Cubrimiento de observación electoral.	Pág. 14	3.3 La Misión de Observación Electoral en la Comisiones Regionales	Pág. 48
1.2. Análisis de información reportada por los observadores en el día electoral	Pág. 16	4. Tecnologías para la Democracia	
1.2.1. Incumplimiento de procedimientos electorales	Pág. 17	<i>Aplicaciones y Herramientas</i>	
1.2.2. Problemas con jurados de votación	Pág. 19	<i>Al servicio de la transparencia de las elecciones</i>	Pág. 51
1.2.3. Problemas con material electoral.	Pág. 21	<i>Carlos Alberto Santana Herrera</i>	
1.2.4. Obstáculos para ejercer el derecho al sufragio	Pág. 23	<i>Coordinador de Calidad de Elecciones</i>	
2. Informe Pedagogía Ciudadana		4.1. Aplicaciones y Plataformas	
<i>Formación y Herramientas</i>		MOE para elecciones	Pág. 52
<i>Una ciudadanía independiente controla y vigila las elecciones</i>	Pág. 27	4.1.1. Pilas con el Voto	Pág. 52
<i>Carlos Alberto Santana Herrera</i>		4.1.2. Datos electorales	Pág. 53
<i>Coordinador de Calidad de Elecciones</i>		4.1.3. Aplicación Mapa de Riesgo Electoral	Pág. 54
2.1. Mejorar calidad de información sobre delitos e irregularidades electorales	Pág. 28	4.1.4. La Aplicación Mapa Electoral Electrónico MAPEE	Pág. 54
2.2. Campaña pedagógica ‘Así se roban las elecciones	Pág. 30	4.1.5. Herramienta de Comisiones de Seguimiento	Pág. 55
2.2.1. Objetivos específicos de la campaña	Pág. 31	4.1.6. Formulario Web de recepción de información de observadores	Pág. 56
2.2.2. Piezas de la campaña	Pág. 32	4.1.7. Herramienta de inscripción y acreditación en línea de observadores	Pág. 56

4.1.8. Plataforma Web de sistematización de Monitoreo a Medios de Comunicación.....	Pág. 57	7.2 Reacción por parte de las Autoridades Electorales, Disciplinarias y Judiciales frente a los Candidatos Cuestionados que se Inscribieron para los Comicios de 2015.....	Pág. 90
4.2. Aplicaciones y plataformas del Gobierno y otras entidades.....	Pág. 57	8. Inscripción y Anulación de Cédulas.....	Pág. 101
CAP. 02	Pág. 61	<i>Camilo Vargas Betancourt</i>	
<i>Vigilando la Criminalidad Electoral Fortalecimiento de la capacidad del Estado para perseguir delitos electorales.</i>		<i>Coordinador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	
5. Resultados y análisis general de los reportes ciudadanos		<i>Germán Robayo</i>	
<i>Irregularidades Electorales.....</i>	Pág. 63	<i>Subcoordinador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	
<i>Gabriel Angarita</i>		<i>Diego Alejandro Rubiano</i>	
<i>Investigador Jurídico</i>		<i>Investigador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	
5.1. Comportamiento temporal de los reportes ciudadanos.....	Pág. 64	8.1 La Inscripción de Cédulas.....	Pág. 102
5.2. Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos.....	Pág. 68	8.1.1 El comportamiento de la inscripción.....	Pág. 104
5.3 Análisis por tipo de irregularidades.....	Pág. 73	8.1.2 Hallazgos sobre cambios de la información oficial luego del cierre de inscripciones.....	Pág. 110
6. Trabajo Articulado entre Autoridades Electorales y la MOE		8.1.2.1 Diferencias en la información de la página web y las plataformas.....	Pág. 110
<i>Entrega de casos priorizados a la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.....</i>	Pág. 75	8.1.2.2 Incremento y disminución de cédulas en las plataformas.....	Pág. 111
<i>María del Rosario Perea</i>		8.2 La anulación de inscripciones.....	Pág. 115
<i>Investigadora Jurídica</i>		8.2.1. El comportamiento de la anulación.....	Pág. 116
6.1 Información suministrada al Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática.....	Pág. 76	8.2.2. Consecuencias de la anulación de cédulas.....	Pág. 120
6.2 Casos priorizados ante la Procuraduría General de la Nación.....	Pág. 84	8.3 Distribución del censo electoral después de las elecciones de autoridades locales 2015	Pág. 121
7. La Responsabilidad de las Organizaciones Políticas		9. Informe de Publicidad Electoral y Mapa de Propaganda Electoral Electrónica	
<i>En el Otorgamiento de Avales.....</i>	Pág. 85	<i>“La publicidad política debe traducirse en votos. Esta es la lógica que rige el desarrollo de una campaña electoral que es el mecanismo por medio del cual los ciudadanos que aspiran a ocupar un cargo de elección popular se dan a conocer y motivan a los votantes para que apoyen sus aspiraciones, ideas y proyectos”.....</i>	Pág. 127
<i>Marlon Pabón</i>		<i>Luisa Fernanda Salazar</i>	
<i>Investigador Jurídico</i>		<i>Investigadora Jurídica</i>	
7.1 Sanciones de los Candidatos Electos para el Periodo 2011 - 2015.....	Pág. 86		
7.1.1 Candidatos electos con algún tipo de sanción.....	Pág. 86		
7.1.2 Sancionados por partido.....	Pág. 88		
7.1.3 Elecciones atípicas realizadas entre el 2012-2015.....	Pág. 89		

9.1 Caracterización de las principales problemáticas en torno a la publicidad electoral.....	Pág. 130
9.1.1 La publicidad política extemporánea.....	Pág. 130
9.1.2 La violación a topes a la publicidad política.....	Pág. 131
9.1.3 Violaciones a la prohibición de publicidad electoral en el día de las elecciones.....	Pág. 132

10. Informe Violencia Política

<i>Elecciones Autoridades Locales.....</i>	Pág. 137
<i>Camilo Vargas Betancourt</i>	
<i>Coordinador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	
<i>Germán Robayo</i>	
<i>Subcoordinador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	
<i>Diego Alejandro Rubiano</i>	
<i>Investigador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	

10.1 Caracterización de la violencia política durante el año 2015.....	Pág. 138
10.2 Niveles de participación electoral en municipios con violencia política.....	Pág. 145
10.3 Dominio electoral en municipios con violencia política.....	Pág. 146
10.4 Diferencias entre ganadores y perdedores a las alcaldías municipales.....	Pág. 148
10.5 Presencia de grupos armados ilegales en municipios con violencia política	Pág. 149

11. Informe de Disturbios Asociados al Certamen Electoral.....

<i>Camilo Vargas Betancourt</i>	Pág. 151
<i>Coordinador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	
<i>Germán Robayo</i>	
<i>Subcoordinador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	
<i>Diego Alejandro Rubiano</i>	
<i>Investigador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	

CAP. 03.....	Pág. 161
<i>Panorama Electoral del Poder local con enfoque de Género.</i>	

12. De la Participación a la Representación Efectiva de las Mujeres.....

<i>Luz Adriana Peña Peña</i>	Pág. 165
<i>Profesional de Incidencia Política</i>	
<i>Luisa Fernanda Salazar</i>	
<i>Investigadora Jurídica</i>	

12.1 Resultados Elecciones 2015.....	Pág. 166
12.1.1 Candidatas inscritas vs electas para las elecciones de autoridades locales por cargo a proveer.	Pág. 166
12.1.2 Candidatas inscritas por departamentos.....	Pág. 172
12.1.3 Candidatas inscritas por partido, movimiento político, grupo significativo de ciudadanos o coaliciones.....	Pág. 173
12.2 Informe sobre la cuota de género.....	Pág. 174
12.3 Monitoreo de medios con perspectiva de Género.....	Pág. 176
12.3.1 Notas metodológicas.....	Pág. 178
12.3.2 Visibilidad de la Mujer por medio de comunicación.....	Pág. 178
12.3.3 Temas de género y diversidad.....	Pág. 179
12.3.4 Temas de Género por medio de comunicación.....	Pág. 182
12.3.5 Sesgos en la información periodística.....	Pág. 182
12.3.6 Conclusiones.....	Pág. 184

13. Grupos Significativos de Ciudadanos – GSC

<i>Camilo Vargas Betancourt</i>	Pág. 187
<i>Coordinador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	
<i>Germán Robayo</i>	
<i>Subcoordinador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	
<i>Diego Alejandro Rubiano</i>	
<i>Investigador del Observatorio Político Electoral de la Democracia</i>	

13.1 Elecciones de 2011: Grupos Significativos de Ciudadanos luego de la ley 1475 de 2011.....	Pág. 188
13.2 Elecciones 2015: ¿GSC como otra opción de poder?	Pág. 190

14. Informe sobre Consultas de Partidos.....	Pág. 194	16.2 ¿Qué temas se cubren cuando se habla de financiación de las campañas?	Pág. 216
<i>Camilo Vargas Betancourt</i>		16.3 Tras la pista de las Elecciones.....	Pág. 218
<i>Coordinador del Observatorio</i>			
<i>Político Electoral de la Democracia</i>		Conclusiones sobre cómo cubrir la financiación.....	Pág. 219
<i>Germán Robayo</i>			
<i>Subcoordinador del Observatorio</i>			
<i>Político Electoral de la Democracia</i>			
<i>Diego Alejandro Rubiano</i>			
<i>Investigador del Observatorio</i>			
<i>Político Electoral de la Democracia</i>			
14.1 Consultas de partidos: ¿qué ocurrió en 2011?.....	Pág. 194		
14.2 Consultas 2015: participantes y resultado.....	Pág. 195		
14.3 Consultas por agrupación política.....	Pág. 196		
14.3.1 Partido Liberal.....	Pág. 196		
14.3.2 Partido Conservador.....	Pág. 197		
14.3.3 Centro Democrático.....	Pág. 197		
14.4 Conclusión de Consultas Internas.....	Pág. 198		
CAP. 04.....	Pág. 199		
<i>Elecciones y Medios de Comunicación</i>			
15. Elecciones y Medios de Comunicación.....	Pág. 201		
<i>Fabián Hernández Cadena</i>			
<i>Coordinador de Comunicaciones y Monitoreo a Medios</i>			
15.1 Informe Consolidado de Resultados..	Pág. 203		
15.1.1. Relevancia de la información electoral.....	Pág. 204		
15.1.2 La agenda de los medios de comunicación para las elecciones de Autoridades locales de 2015.....	Pág. 106		
15.1.3 Sesgos y adjetivaciones a los candidatos y candidatas en los medios de comunicación.....	Pág. 210		
16. Financiación de Campañas: Dependencia de las Fuentes Oficiales..	Pág. 213		
<i>Fabián Hernández Cadena</i>			
<i>Coordinador de Comunicaciones y Monitoreo a Medios</i>			
16.1 ¿Qué tanto se habló sobre financiación de las campañas en los medios de comunicación?.....	Pág. 214		



Introducción

Alejandra Barrios Cabrera

Directora Nacional - Misión de Observación Electoral - MOE-

En el 2016 la MOE cumple 10 años al servicio de la democracia colombiana. A pesar de la falta de credibilidad en el sistema político y los graves problemas de orden público del país, la Misión de Observación Electoral ha salido a vigilar más de 60 procesos electorales desde el año 2006 hasta hoy. En este periodo de tiempo, la camisa y la mochila de la MOE han hecho presencia en más de la mitad de los municipios de Colombia.

“Nadie creyó que en plena toma del poder local y nacional, por parte de grupos armados ilegales, una organización de ciudadanos comunes y corrientes pudiera salir a vigilar las elecciones. Arriesgados o no, la convicción de tener una mejor democracia ha vencido el miedo y la desconfianza”

En su segunda observación a elecciones de autoridades locales, la Misión de Observación Electoral –MOE- presenta en este libro a través de cuatro capítulos el trabajo que implica la ob-

servación de un proceso electoral durante sus distintas etapas (preelectoral – electoral –postelectoral).

Primero presenta la mirada y la información entregada por 3.940 ciudadanas y ciudadanos voluntarios que prestaron sus ojos y oídos para hacer vigilancia al proceso electoral; como segundo tema presenta el fortalecimiento de la capacidad con la que cuenta el Estado para hacer frente y perseguir los delitos electorales; en el tercer capítulo analiza el panorama electoral del poder local con enfoque de Género y finalmente en el cuarto aparte presenta sus conclusiones sobre la relación entre los medios de comunicación y las elecciones.

Con este informe la MOE entrega un contexto de lo que sucede en un escenario político electoral donde se decide el poder local y regional, desde distintos ángulos brindando así herramientas de análisis para diferentes autoridades, organizaciones políticas y académicos.



CAP. 01



*Vigilancia Ciudadana de las Elecciones
3.940 Ciudadanos voluntarios
observaran el proceso electoral.*

+++



01

Informe Observación día Electoral

Carlos Alberto Santana Herrera
Coordinador de Calidad de Elecciones

1.1.

Cubrimiento de observación electoral

En la jornada electoral del 25 de octubre de 2015 las 418 organizaciones que se declararon en Misión de Observación Electoral hicieron presencia a través de 35 regionales en los 32 departamentos del país y en 587 municipios, cubriendo así al 86% del potencial electoral en Colombia. Al mismo tiempo, 150 ciudadanos extranjeros voluntarios de 23 nacionalidades y 12 misiones diplomáticas estuvieron en los puestos de votación de 18 departamentos.

Tabla No. 1 / Observadores Electorales

Observadores Electorales	
Observadores Nacionales Acreditados	3.790
Observadores Internacionales en Colombia	150
Total Observadores	3.940

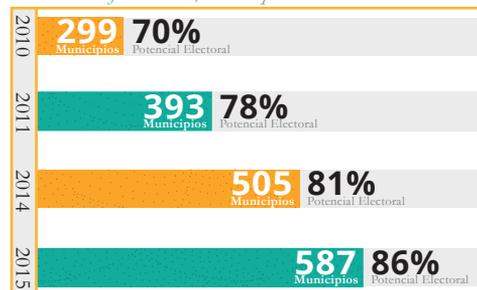
Respecto a la composición demográfica de los observadores es importante destacar que el 53,7% son mujeres y el 46,3% son hombres. Se destaca la participación de jóvenes en el ejercicio de observación: el 62,6% de los observadores son menores de 25 años, el 2,3% son indígenas y el 8,5% son afrocolombianos.

Gráfica No. 1 / Observadores por Género.



En este proceso electoral por primera vez la MOE tuvo cubrimiento en todos los departamentos del país. Los observadores de la MOE acompañaron en el 64% de los municipios con presencia histórica de guerrillas, el 65% de los municipios con algún nivel de riesgo y el 74% de los municipios declarados en riesgo extremo en los mapas de riesgo electoral.

Gráfica No. 2 / Municipios con Observación MOE.



Cobertura de la Observación Electoral MOE 2015



Presencia MOE

Municipio	587	●
Departamentos	32	●

1.2.

Análisis de información reportada por los observadores en el día electoral

En este segmento del informe se presentan los cuatro temas más relevantes encontrados en el documento de análisis y recomendaciones de la información reportada por los observadores en elecciones de autoridades locales 2015.

Al sistematizar y analizar la información de irregularidades entregada por los observadores el día de las elecciones, se encontraron 1.321 irregularidades correspondientes a la logística, la organización o procedimientos electorales que pueden afectar negativamente los comicios, que la MOE denomina genéricamente “Calidad de Elecciones”.

Las principales categorías de irregularidades de este tipo son: incumplimiento de procedimientos electorales; problemas con jurados de votación; problemas con el material electoral, obstáculos para ejercer el derecho al sufragio, acompañantes ilegales, problemas en puestos y mesas de votación, problemas con testigos electorales, problemas con biometría, entre otros.

Con el propósito de hacer recomendaciones y siempre en la búsqueda de unas elecciones más libres y transparentes en Colombia, el presente reporte se centra en las cuatro categorías con mayor número de reportes.

Gráfica No. 3 / Reportes del día de los comicios sobre Calidad de Elecciones.



1.2.1. Incumplimiento de procedimientos electorales.

Con respecto a esta categoría de irregularidades reportadas por los observadores, se destacan varios temas que recogen lo informado:

a) Voto secreto: al ser uno de los principios fundamentales de unas elecciones libres, la autoridad electoral debe garantizar a todos los ciudadanos el secreto del voto.

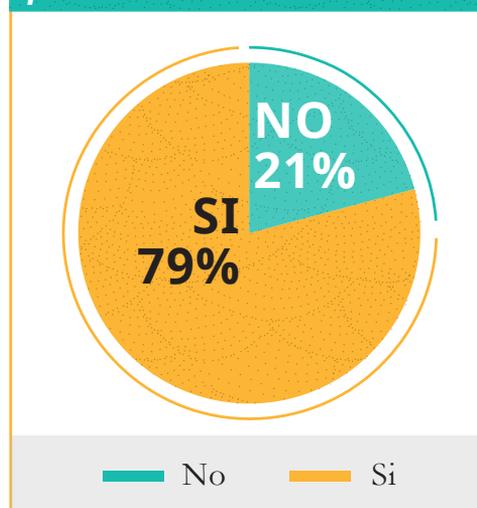
No obstante, esta garantía fue vulnerada por razones logísticas. Los observadores reportaron hacinamiento de urnas, mesas, jurados y votantes en espacios reducidos que impiden a las personas sufragar con privacidad. Dadas las distancias entre los cubículos y las personas en los salones, se podía conocer el sentido del voto del ciudadano.

Este inconveniente, que puede solucionarse con una mejor planeación y disposición física de los puestos de votación, depende exclusivamente de la Registraduría Nacional quien es la entidad encargada de este aspecto vital del proceso electoral.

b) Acompañantes irregulares: otra razón reportada por los observadores por la que se vulneró el derecho al voto secreto es el papel difuso de los “acompañantes”.

Gráfica No. 4 / Votaciones de manera Secreta.

En el Cubículo Observado se podía Votar de Manera Secreta



En el artículo 16 de la ley 163 de 1994¹ se hace referencia al permiso para acompañar a personas con limitaciones físicas o personas mayores de 80 años a sufragar.

Pero esta consideración que aplica a personas que requieren ayuda, ha sido utilizada y abusada por campañas políticas y testigos, para vulnerar el derecho al voto secreto acompañando a votar a personas que no lo requieren con el único propósito de verificar el voto o votar en nombre de la persona afectada.

Se recomienda que las autoridades en el puesto de votación (delegados, jurados y autoridades) hagan cumplir la ley y restrinjan este apoyo a las personas que

¹ LEY 163 de 1994. ARTÍCULO 16. ACOMPAÑANTE PARA VOTAR. Los ciudadanos que padezcan limitaciones y dolencias físicas que les impidan valerse por sí mismos, podrán ejercer el derecho al sufragio “acompañados” hasta el interior del cubículo de votación. Así mismo los mayores de ochenta (80) años o quienes padezcan problemas avanzados de la visión.

realmente lo requieren, para de esta manera frenar esta irregularidad que puede estar

conexa con el delito de compra y venta de votos o constreñimiento al elector.

Gráfica No. 5/Presencia Testigos.



c) Testigos electorales: otro actor del proceso electoral que de acuerdo con los reportes incumplió su papel como vigía partidario de las votaciones y los escrutinios es el testigo electoral.

De acuerdo con el artículo 45 de la ley 1475 de 2011 los testigos electorales

“...vigilarán el proceso de las votaciones y de los escrutinios, podrán formular reclamaciones y solicitar la intervención de las autoridades”.

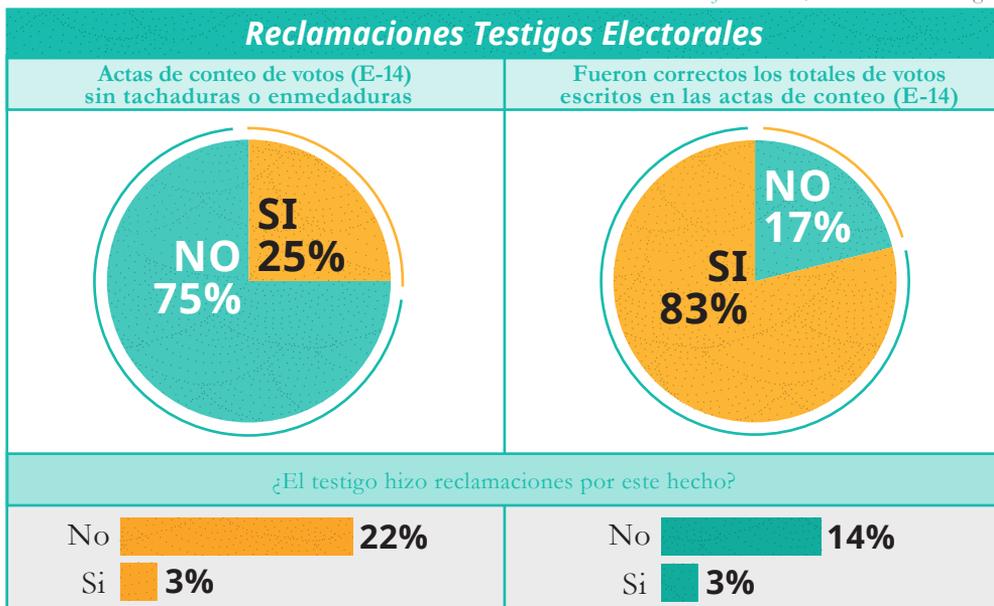
Los reportes de los observadores nos informan que lejos de estas funciones, los testigos electorales más que vigías fueron impulsores de sus partidos al interior del puesto de votación, indicando por quién votar, entregando publicidad política al interior del puesto, tomando fotos a personas votando, acompañando a personas al cubículo a votar, indicándole a los jurados de votación quién puede votar y quién no y hasta ayudando a contar los votos en algunas ocasiones.

En cuanto a su rol de vigilancia de la votación y la realización de reclamaciones e impugnaciones en el proceso de conteo de mesa, los reportes de los observadores evidencian que sólo hicieron reclamaciones en el 3% de los casos en los que los testigos podían reclamar por sumas incorrectas de votos o por tachaduras o enmendaduras en el acta E-14 de conteo.

Estas evidencias demuestran que las campañas y partidos políticos se preocupan más por verificar que las personas voten que por constatar que los jurados de mesa sumen y consignen correctamente los resultados electorales.

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 garanticen el respeto por sus votos como voluntad ciudadana.

Gráfica No. 6 / Reclamaciones Testigos.



1.2.2. Problemas con jurados de votación.

Como la máxima autoridad en la mesa de votación, los jurados son de vital importancia en todos los procedimientos del día de las elecciones.

De su imparcialidad en la toma de decisiones dependen en gran medida las garantías del día electoral. Es por esto que cualquier acción realizada por

los jurados tiene un impacto directo en los resultados de las votaciones.

En primer lugar, los observadores nos reportan la ausencia de jurados en el 35% de las mesas observadas.

Se hace necesario ajustar adecuadamente este aspecto de la votación dada la importancia de un jurado heterogéneo de diferentes corrientes políticas durante el proceso electoral.

Gráfica No. 7 / Presencia de Jurados.



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 jurados asistan a las mesas de votación garantiza que asistan personas debidamente capacitadas por las autoridades electorales en Colombia y escogidos de manera tal que fueran de distinta filiación política, evitando que queden jurados homogéneos que puedan alterar los resultados de la mesa.

Como segunda problemática con jurados de votación, los observadores de la MOE reportaron incidencias relacionadas con una percepción de **parcialidad** de parte de algunos jurados hacia determinadas campañas o partidos políticos, tomando acciones incluso de marcar el voto por otras personas, mirar por quién están votando los ciudadanos, tomar fotos con el teléfono móvil a los tarjetones, indicarle a la persona por quién votar y hacer campaña por una candidatura entregando volantes y publicidad.

Adicionalmente, los observadores reportan la entrega irregular de tarjetas electorales por parte de jurados. Se informó que algunos jurados entregaban más de los tarjetones autorizados (dos tarjetas a una persona para alcaldía o para gobernación) afectando de esta

manera los resultados de la mesa. Otra irregularidad reportada fue el ocultamiento de tarjetas electorales por parte de jurados o la negación a entregar tarjetones de determinada corporación bajo algún pretexto.

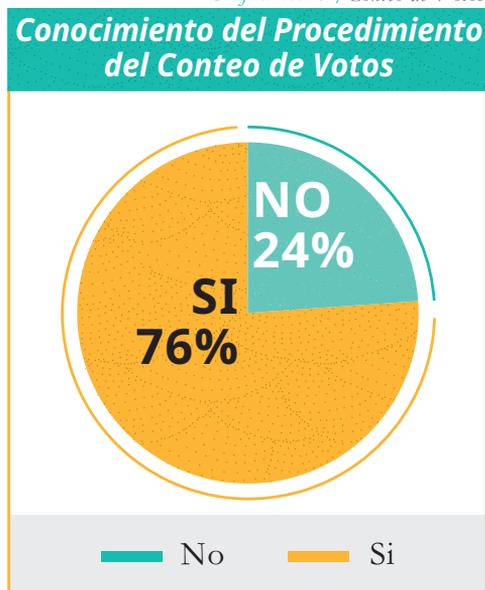
A los observadores de la MOE les llegaron reportes de entrega de tarjetas electorales ya marcadas a los ciudadanos. Esta irregularidad fue probablemente realizada con complicidad de los jurados de mesa y requiere un papel más activo de parte de los delegados de Registraduría en los puestos de votación, en coordinación con la Policía y otras autoridades para frenar esta afectación al voto libre y secreto.

Finalmente los observadores informan que notaron que el 24% de los jurados no contaban con los conocimientos necesarios para desempeñar su rol como garantes de las elecciones, lo que se ve reflejado en los posibles errores cometidos en el diligenciamiento de los formatos de conteo de votos (17% de mesas observadas con errores en suma de votos y 25% de mesas observadas en las que se hicieron tachones o enmendaduras en los formatos de conteo de votos E-14).

A lo anterior se suma la observación del mal manejo que hicieron del material electoral durante el día de elecciones (fallas en procedimiento de apertura

de mesa, sobres de documentación abiertos, indicaciones erradas a votantes) y el desconocimiento del rol de los testigos electorales y acompañantes, lo que hubiera ayudado a preservar el derecho al voto secreto.

Gráfica No. 8 / Conteo de Votos



Unos jurados correctamente capacitados y con todas las habilidades y conocimientos necesarios para realizar su labor agilizarían y harían más transparente todo el proceso electoral.

Se recomienda buscar métodos para comprometer a la ciudadanía con su deber como jurados y adoptar medidas para verificar el nivel de apropiación de conocimientos de los asistentes a las capacitaciones de jurados; una evaluación al terminar la capacitación ayudaría a verificar este tema.

Se recomienda así mismo iniciar procesos judiciales contra los jurados de mesa que hayan alterado de manera deliberada los resultados electorales consignados en el acta de votos E-14. Esta medida sancionatoria haría evidente que el trabajo que realizan es una labor de suma importancia y no debe ser tomada a la ligera. Ya hay una experiencia exitosa con las sanciones monetarias impuestas a personas que no se presentaron a ser jurados de votación.

Se recomienda diseñar y aplicar un sistema mediante el cual se evalúe el desempeño de los jurados de votación para de esta manera poder identificar a aquellas personas que por desconocimiento o de manera deliberada alteran los resultados electorales así como a quienes realizan correctamente su labor. Con esta información a mano, las autoridades electorales tendrían un criterio adicional para asignar jurados a las mesas y brindar más garantías al proceso.

1.2.3. Problemas con material electoral.

Garantizar la seguridad y transparencia en el manejo de todos los elementos necesarios para la votación y posterior conteo es de vital importancia para la credibilidad del sistema electoral. Es por esta razón que los reportes sobre este tema son tan importantes.

a) Seguridad del material electoral: resaltan varios temas al respecto siendo el más delicado el que tiene que ver con el transporte y almacenamiento de material electoral, tanto antes de la votación como luego de ella.

Los observadores reportaron sobre kits electorales abiertos e incompletos en dos puestos de votación, múltiples tarjetas electorales dejadas por votantes en los cubículos o sus alrededores, denuncias hechas a los observadores sobre tarjetones en manos de políticos por fuera de los puestos de votación, documentos electorales extraviados y hasta un centro de computación completo donde se estaban imprimiendo tarjetas falsas.

Se recomienda que la Registraduría invierta y haga más públicas las medidas de seguridad adoptadas para el manejo y protección del material electoral, tarjetas electorales más difíciles de falsificar y la disposición de mejores medidas de almacenamiento, transporte y vigilancia para la custodia del material.

De igual manera, la inversión en seguridad digital (cámaras conectadas a internet por ejemplo) para el material de escrutinio permitiría que todas las campañas le hicieran seguimiento y vigilancia a las actas y votos que reposan en las arcas triclaves de su respectivo municipio.

b) Disposición adecuada del material inservible: un aspecto que siempre lleva a la comunidad a preguntarse sobre la transparencia de las elecciones es la aparición, después de las elecciones, de paquetes de tarjetas electorales en bolsas de basura. Este hecho, que puede deberse a las bolsas en las que se depositan los tarjetones inservibles y no utilizados, podría solucionarse con una disposición más adecuada de estas tarjetas electorales, dándole la importancia que requiere al manejo de todo el material electoral al interior de los puestos de votación y utilizando unas bolsas en donde el letrero de “material inservible” sea claramente visible para evitar confusiones que afecten la credibilidad del proceso.

c) Disponibilidad de tarjetas electorales de Juntas Administradoras Locales - JAL: en lo que tiene que ver con las tarjetas electorales para JAL, llegaron reportes de problemas principalmente en Bogotá, Medellín, Cartagena y Cali. En los reportes informan que se acabaron las tarjetas y en otros que llegaron erradamente a una localidad los tarjetones de otra, impidiendo votar por los ediles correspondientes a sus territorios. Se recomienda revisar este aspecto logístico que afecta principalmente a las elecciones locales en donde la especificidad de votos llega hasta el barrio o la localidad.

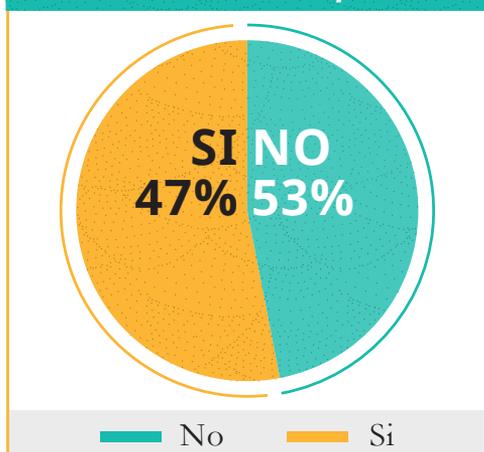
1.2.4. Obstáculos para ejercer el derecho al sufragio.

En esta categoría hay tres temas que se destacan por la cantidad de reportes presentados. Se refieren a problemas con la inscripción de cédulas (al no aparecer los ciudadanos en los listados), con la identificación biométrica en el ingreso a puestos de votación y la garantía del derecho al sufragio a personas con discapacidad.

a) **Garantías para personas con discapacidad:** 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 para ejercer su derecho al voto.

Gráfica No. 9 / Puntos adecuados para Discapacitados.

El puesto es adecuado para las necesidades de las personas en situaciones de discapacidad



Debido a las disposiciones existentes 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). Muchos de estos lugares tienen escaleras o accesos difíciles, que muchas veces dificultan o imposibilitan la votación de personas con limitaciones motrices.

La MOE nuevamente llama la atención sobre este tema debido a que en el 47% de los formularios de observación reporta que en el puesto de votación no existen las condiciones para que las personas en situación de discapacidad voten de manera adecuada. Si se compara con las elecciones del año pasado (2014), ha habido una desmejora en esta estadística al pasar del 30% al 47% de los puestos sin condiciones logísticas para atender a personas en situación de discapacidad.

Se recomienda pensar en las personas con esta condición 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, es muy alto y muy endeble para resistir el peso de alguien apoyándose en él.

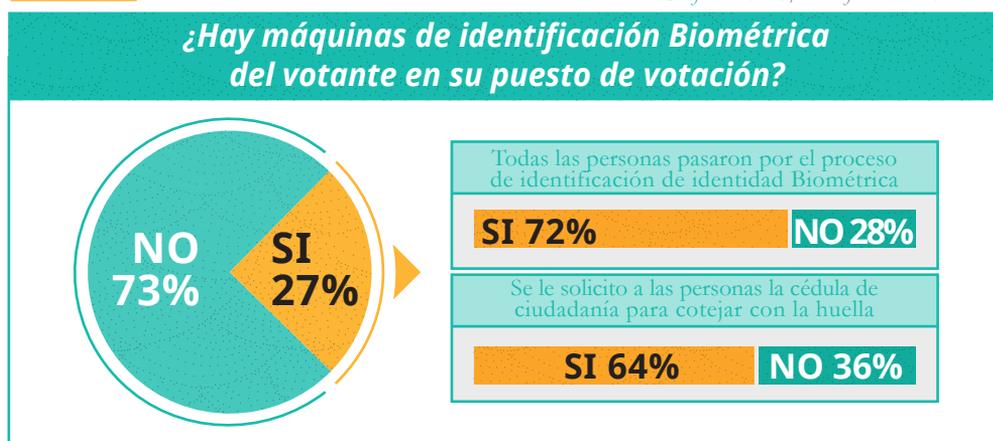
Se recomienda que se les indique a los representantes de las autoridades en el puesto de votación (mesa de justicia

y delegados de Registraduría) que estén atentos a la llegada de personas en situación de discapacidad (o con capacidades especiales) para brindarles todas las facilidades para ejercer su derecho a votar.

b) Identificación de votantes: 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:

En las zonas en donde fue habilitado el sistema de identificación biométrica las personas informaron a los observadores sobre largas filas para el ingreso de ciudadanos al puesto de votación. Existieron incluso amenazas de asonada por parte de los ciudadanos porque manifestaban que el proceso era lento y no se les permitía votar. Se reportaron también fallas en los equipos desplegados así como una insuficiencia de máquinas para la cantidad de personas que asistieron a votar.

Gráfica No. 10/Identificación Biométrica.



Según los formularios de registro de la observación, el 27% de los observadores presenciaron la utilización de puestos de identificación biométrica. De estos puestos observados, se reporta que las autoridades permitieron que el 28% de las personas pasaran sin ser identificadas por las máquinas dispuestas para este fin, vulnerando el control de seguridad dispuesto.

Según el análisis realizado por la MOE, estas quejas son motivadas en su gran mayoría por campañas malintencionadas que con este método presionan a las autoridades para que quiten el sistema de identificación biométrica y de esta forma se favorezca la suplantación del votante.

Al margen de estos problemas logísticos, que se pueden solucionar

adecuadamente, los observadores recibieron reportes en puestos sin identificación biométrica de personas que asistieron a votar y los jurados les informaron que ya alguien había votado por ellas. Ante esta situación se recomienda redoblar esfuerzos para que la identificación por medios electrónicos de los ciudadanos se implemente en todo el territorio nacional.

La MOE recalca que se debe informar ampliamente a la ciudadanía sobre esta medida de seguridad para que ésta sea entendida como una medida de transparencia que se introduce para mejorar el proceso electoral.

c) Problemas con la inscripción de cédulas y el censo electoral:

por primera vez en elecciones de autoridades locales se aplicó la normatividad de la ley 1475 que establece un periodo de inscripción de cédulas con un año de antelación. Esta nueva normatividad, que se empezó a aplicar en las elecciones nacionales del 2014, tuvo un impacto grande sobre los comicios de octubre del presente año. En el Informe 08 del presente publicación se aborda toda la casuística y análisis del comportamiento de las inscripciones, y en el Informe 5 se presenta la información recibida por parte de la ciudadanía al respecto.

El día de las elecciones los observadores presentaron reportes en 72 ciudades y municipios de 24 departamentos, sobre personas que llegaron a los puestos de votación y les informaron que no existía su cédula en los listados del puesto a pesar de que en la página web de la Registraduría si aparecía habilitada para votar allí. También se reportó sobre personas a las que les cambió el lugar de votación sin informarles de ese cambio.

Adicionalmente la ciudadanía reportó que las autoridades presentes en el puesto de votación (delegados de puesto, personería, defensoría) no les indican un procedimiento claro a seguir para poder votar o para hacer una reclamación, con lo que se ve afectado el derecho de cada ciudadano a votar.

Ante estos hechos, la MOE recomienda replantear los periodos de inscripción de cédulas, establecer una definición clara de residencia electoral y se resalta la necesidad que todas las entidades del Estado aporten sus bases de datos para poder realizar los cruces necesarios e identificar a aquellas personas que de manera irregular inscriben su cédula en un lugar donde, o no viven, o con el cual no tienen relación alguna, como un primer momento de una posible compra del votos que afecta la transparencia en las elecciones locales.

Se recomienda disponer a nivel municipal el equivalente a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) que actúa en el nivel nacional. Un equipo de funcionarios en el municipio con los conocimientos y herramientas necesarias para recibir y actuar de manera inmediata ante las solicitudes, denuncias y reportes ciudadanos sobre el certamen electoral.

02

Informe Pedagogía Ciudadana

Formación y Herramientas

*Una ciudadanía independiente controla
y vigila las elecciones.*

Carlos Alberto Santana Herrera
Coordinador de Calidad de Elecciones

Uno de los principales objetivos de la MOE es brindar herramientas e información oportuna para que la ciudadanía se apropie de su democracia. Con este propósito, la organización aplicó cuatro estrategias para las elecciones de autoridades locales:

- En primer lugar la MOE se enfocó en mejorar la calidad de la información que entrega la ciudadanía sobre delitos e irregularidades electorales y para ello realizó desde el mes de marzo formaciones especializadas en todo el país con herramientas para una correcta recolección de información que entregara elementos suficientes a las autoridades para iniciar investigaciones.
- En segundo lugar diseñó y aplicó una campaña pedagógica denominada “*Así se roban las elecciones*” con videos y piezas comunicativas que apuntan a

que la ciudadanía en general aprenda a reconocer e informar sobre delitos e irregularidades electorales en sus municipios.

- En tercer lugar, la MOE capacitó a sus observadores en todos los departamentos del país en técnicas de observación electoral, delitos electorales y todas las etapas del día electoral incluyendo escrutinios.
- Y en cuarto lugar, la organización participó en foros, eventos y paneles en donde se discutía la preparación y blindaje de las elecciones. En estos eventos se entregaron las alertas y recomendaciones para que las autoridades pudieran garantizar unas elecciones más transparentes y justas.

A continuación se desarrollará cada una de estas estrategias y sus resultados:

2.1.

Mejorar calidad de información sobre delitos e irregularidades electorales

De acuerdo a los análisis realizados por la MOE en años anteriores, es necesario que la sociedad civil y los observadores de los municipios entreguen información con un mayor nivel de exactitud y más documentada sobre delitos cometidos en época de

campanas (periodo preelectoral). La MOE se planteó como uno de los objetivos para las elecciones de 2015, mejorar la calidad de la información que se recibe en los reportes de irregularidades y delitos electorales.

Para lograr este objetivo, entre otras acciones, se avanzó en la realización de capacitaciones en todo el país a observadores con experiencia y comunidad en general para brindar herramientas y conocimientos necesarios para entregar información sólida a las autoridades sobre posibles delitos contra los mecanismos de participación ciudadana.

La MOE realizó evaluaciones previas y posteriores a todas las capacitaciones

para identificar si la metodología y los temas fueron acertados en posicionar los mensajes y conocimientos claves para que la ciudadanía envíe información sólida que permita a las autoridades iniciar investigaciones.

Se realizaron seis preguntas que las personas participantes en los talleres contestaron antes y después del proceso de capacitación y en el cuadro se pueden observar los resultados de estas.

Gráfica No. 11/ Capacitaciones Preelectorales.



Tabla No. 2/Evaluación de conocimientos adquiridos en capacitación preelectoral.

Preguntas	% de Respuestas correctas	
	Antes de la capacitación	Después de la capacitación
1 ¿Un ciudadano puede solicitar el formulario de inscripción de cédulas (E3) a la Registraduría para constatar posibles fraudes en inscripción de cédulas?	63%	94%
2 ¿En su empresa u organización le pueden exigir que se inscriba en un puesto de votación en específico?	92%	93%
3 ¿Es legal que los particulares financien campañas?	48%	84%
4 ¿Puede un candidato hacer campaña en eventos organizados y pagados por la alcaldía?	92%	93%
5 ¿Quién recibe materiales de construcción a cambio de su voto, ¿está cometiendo un delito?	85%	85%
6 ¿La Misión de Observación electoral, puede sancionar candidatos?	66%	89%
Promedio	74%	90%

Como resultado principal de esta estrategia, en el informe de irregularidades y delitos electorales de la MOE se presenta el impacto de las capacitaciones y comunicaciones preelectorales en la calidad de los reportes. Este resultado se resume en la *Tabla No. 3*.

Se percibe la mejoría considerable en la recepción de información de calidad alta y moderada ingresada a: www.pilasconelvoto.com y la fuerte disminución de información de baja calidad, a pesar de mantener un número estable de reportes con respecto a las elecciones de autoridades locales de 2011.



Tabla No. 3 / Calidad de Información Reportada.

Calidad de información reportada a PILAS CON EL VOTO			
Reportes	2014	2015	Variación
Reportes de alta calidad recibido en la plataforma PILAS CON EL VOTO	478	566	+18,4% de información de alta calidad.
Reportes de media calidad recibido en la plataforma PILAS CON EL VOTO	847	1420	+ 67,7% de información de media calidad.
Reportes de baja calidad recibido en la plataforma PILAS CON EL VOTO	2996	2586	-13,7% de información de baja calidad.

2.2.

Campaña pedagógica 'Así se roban las elecciones'

En estas elecciones de Autoridades Locales 2015 la MOE enfocó su estrategia de comunicación en posicionar www.pilasconelvoto.com, así como en tratar de mejorar la denuncia

ciudadana sobre posibles delitos e irregularidades electorales. En esa medida, lo primero que había que hacer era explicar de qué se trataba un delito o una irregularidad, porque

muchos de los comportamientos que son ilegales han tenido aceptación cultural durante muchos años.

De hecho, en muchos casos el ciudadano ignora las consecuencias de sus actos, como por ejemplo al movilizar votantes o inscribir su cédula donde no reside, o al comprar y vender votos, prácticas socialmente aceptadas, o que sus jefes lo presionen para votar por alguien en especial, pero como no es regular que estas conductas sean castigadas se integran a la cotidianidad de las elecciones.

Así que el primer objetivo fue que la ciudadanía conociera los delitos e irregularidades electorales. Todo el tiempo se le pide a la ciudadanía que tenga cuidado en las elecciones, que con su vigilancia se pueden lograr elecciones más transparentes, pero lo primero era contarle a la ciudadanía en qué consistían las irregularidades y cómo en realidad podían ayudar.

El tema de la campaña sobre el que giraron todos los mensajes fue: en las elecciones algunos candidatos insisten en alterar la voluntad de la ciudadanía cometiendo fraude electoral, por eso, es muy importante que como ciudadanos reportemos a los corruptos y le pongamos freno a las mafias del voto.

2.2.1. Objetivos específicos de la campaña:

- Generar impacto en la ciudadanía sobre la importancia de reconocer los delitos e irregularidades electorales.
- Caracterizar las irregularidades y delitos más frecuentes que se presentan en las elecciones, para que la ciudadanía los reconozca.
- Incentivar a la ciudadanía a que reporte irregularidades electorales en www.pilasconelvoto.com.
- Mejorar la calidad de los reportes ciudadanos.
- Promover la participación ciudadana a través del voto, para combatir el abstencionismo.

Desde la MOE se adelantó una estrategia de alianza con 8(ocho) medios de comunicación regionales, para que desde sus portales los ciudadanos pudieran hacer el reporte de irregularidades electorales.

Gracias a esta alianza, el número de visitas al portal de Pilas con el voto, aumentó considerablemente generando de esta manera una mayor visibilización en la ciudadanía, y a su vez, los medios citaron como fuente de autoridad a Pilasconelvoto.com para referirse a irregularidades electorales.

2.2.2. Piezas de la campaña.

Para lograr una mayor recordación y acogida en la ciudadanía, la MOE realizó diferentes piezas en video que se podrían dividir en dos categorías: pedagogía y coyuntura electoral. En la primera de ellas el objetivo era que las personas identificaran irregularidades y delitos electorales; mientras que en la segunda, el objetivo era que la ciudadanía comprendiera cada uno de los aspectos del proceso electoral, desde otorgar o recibir avales o los mapas de riesgos a nivel nacional.

En este sentido, las piezas principales de la campaña fueron:

a) Así se roban las elecciones: de la mano de la productora Magic Markers, se buscó explicar cómo funcionan en Colombia las “estructuras criminales” alrededor de los delitos electorales y como hacer buenos reportes ciudadanos en www.pilasconelvoto.com.

Para conseguir el objetivo, el video acude al humor y a los estereotipos para contar como actúan las mafias del voto. El personaje del marrano entonces se convirtió en el ícono de los candidatos corruptos, al que no le importa cometer fraude para ganar las elecciones o el Búho como un sinónimo de sabiduría y vigilancia, que hacía referencia a la labor de observación de la MOE.

El video está alojado en el canal oficial de Youtube de la MOE y en la página oficial de Facebook, esta pieza tuvo una estrategia propia para su lanzamiento y difusión, diez días antes del inicio oficial de la campaña electoral, se adelantó una estrategia de expectativa en redes sociales para anunciar el lanzamiento del video con imágenes relacionadas al trasteo, la compra y venta de votos, la presión al elector, la intervención en política de funcionarios públicos y la financiación ilegal de campañas.

Se realizaron comunicados de prensa a todos los medios advirtiendo la importancia del contenido del video y se logró generar que los principales medios de comunicación lo pusieran en sus páginas web.

¡Así se roban las elecciones!

[https:// www.youtube.com/
watch?v =wFMbN-76UOQ](https://www.youtube.com/watch?v=wFMbN-76UOQ)

b) Así se trastean votos: la trashumancia electoral es uno de los delitos más recurrentes en los procesos electorales y por su nombre poco o nada le dice a la gente, así que desde la MOE se realizó un video pedagógico para explicar a la ciudadanía en qué consistía esta irregularidad, el video tiene una duración de 30 segundos, en el que se destacaban los aspectos más importantes para comprender la irregularidad y cómo reportarla en Pilas con el voto.

¡Así se trastean votos!

<https://www.youtube.com/watch?v=Rw4oWO118Y>

c) Presión al elector: en esta pieza de 30 segundos, se le explicó a la ciudadanía que de ninguna manera podía ser presionada para votar por un candidato en especial, bajo amenazas como por ejemplo, que le quitarían los subsidios del Gobierno o en otros casos su empleo, que ante estas irregularidades podría reportarlo en Pilas con el voto.

Presión en las elecciones

<https://www.youtube.com/watch?v=AqjfPdrWLgQ>

d) Cinco razones para votar: La Misión de Observación Electoral lanzó un vídeo en el marco de su estrategia pedagógica, que explica de manera sencilla cinco razones de por qué era crucial participar en las elecciones del 25 de octubre de 2015.

En la pieza se enumeran cinco razones fundamentales para salir a votar: 1. La que parece la más obvia: con el voto se elige a las personas que definirán el rumbo de la ciudad; 2. Solo un pequeño porcentaje de la población toma las decisiones que lo afectan a usted directamente. No es la mayoría como siempre nos dicen; 3. Si después de buscar y buscar encuentra que no le gusta ningún candidato o candidata,

nunca tendremos manera de saber su inconformismo. El mecanismo del Voto en blanco tiene poder y puede enviar un mensaje contundente a la clase política actual; 4. Votar puede dañarle la fiesta a los corruptos. A mayor participación es más difícil hacer trampa en las elecciones, ya que la abstención es la principal amiga de la corrupción. 5. El acto de votar más allá de las cifras, de quien gana o pierde, es un tema de hablar de política, de que cada ciudadano piense en la ciudad que quiere tener, en hablar con amigos, familiares sobre el tipo de vida que soñamos y las soluciones que podemos dar, eso construye democracia.

5 Razones para votar

<https://www.youtube.com/v=nzygr8rWR4Y&feature=youtu.be>

e) Videos pedagógicos: a continuación se encuentra el listado de los vídeos sobre la coyuntura electoral que apoyaron las piezas principales de la campaña, al brindarle a la ciudadanía herramientas e información para comprender el proceso electoral. Porque aunque se repita en todas las elecciones que es muy importante votar, también es muy importante explicar cómo funcionan y qué se debe tener en cuenta. De esta manera la ciudadanía también se sensibilizaba frente a otros temas de discusión que tenían importancia frente a la dinámica de reportar irregularidades electorales.

- Informe preelectoral final 2015: <https://www.youtube.com/watch?v=nOH0TAzYPg>
- Riesgo en 128 puestos de votación en Bogotá: <https://www.youtube.com/watch?v=v-zze6dLuII>
- Municipios en riesgo por posible trahumanancia: <https://www.youtube.com/watch?v=TdPkQAgxUPE>
- Lanzamiento de mapas de riesgo electoral MOE 2015: <https://www.youtube.com/watch?v=YfSDix1fVAo>
- Altas tasa de inscripción de cédulas en Bogotá: <https://www.youtube.com/watch?v=56lxtpayqbY>
- Observación Electoral en Chocó MOE Misión de Observación Electoral: https://www.youtube.com/watch?v=_H7vURL6yLI
- Cómo reportar irregularidades electorales: <https://www.youtube.com/watch?v=4XNdiNrrCdl>
- Ranking de partidos con candidatos sancionados elegidos en el 2011: https://www.youtube.com/watch?v=_QudQV9wWRY
- Informe Comisiones de seguimiento electoral elecciones 2015: <https://www.youtube.com/watch?v=K5cGcUgggXM>
- Alerta por publicidad extemporánea elecciones 2015: https://www.youtube.com/watch?v=aRPQhk__YCM
- Informe especial sobre ley de garantías de la MOE: <https://www.youtube.com/watch?v=7y5wa-NShCU>
- MOE presenta el top de los municipios con altas tasas de inscripción de cédulas: <https://www.youtube.com/watch?v=XyJnCPHskY>
- Inscripción de candidaturas MOE: https://www.youtube.com/watch?v=p-f3NcHcE_-4
- Lo que tiene que saber sobre la entrega de avales en Colombia: https://www.youtube.com/watch?v=TZOZtwK_74w

2.3.

Formación de observadores y recolección de información

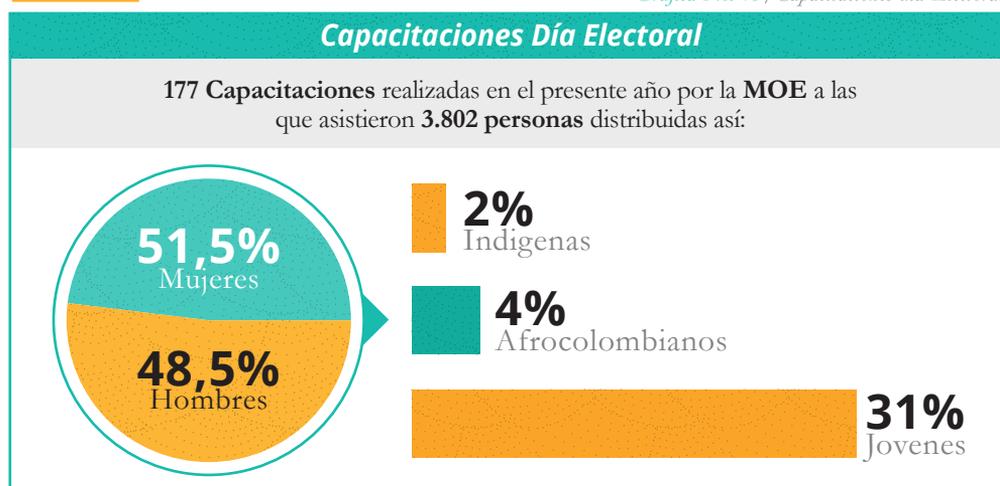
La plataforma nacional de la MOE capacitó a los observadores nacionales e internacionales en talleres, que se centraron en temas de legislación electoral colombiana, delitos e irregularidades electorales, protocolos de seguridad para observadores, técnicas de observación sobre calidad de elecciones y protocolos de transmisión y diligenciamiento de formularios diseñados por la Misión de Observación Electoral para la recolección de información pertinente del día electoral.

Se debe aclarar que adicional a estas capacitaciones realizadas por la

MOE, existen cerca de 300 personas más que fueron capacitadas en eventos independientes realizados por las organizaciones que conforman la plataforma en todo el país.

De igual manera que con las capacitaciones preelectorales se realizaron pruebas de conocimientos previas y posteriores para evaluar si la metodología y los capacitadores tuvieron éxito en posicionar los mensajes y conocimientos claves necesarios para vigilar todos los momentos del día electoral.

Gráfica No. 13 / Capacitaciones día Electoral.



Se realizaron ocho preguntas y en el *Tabla No. 8* se pueden observar los resultados.

Tabla No. 4 / Evaluación de Conocimientos Adquiridos en Capacitación día Electoral.

Preguntas		% de Respuestas correctas	
		Antes de la capacitación.	Después de la capacitación
1	¿El observador puede dar entrevistas a medios y periodistas?	81%	95%
2	¿El celador de la alcaldía en su día libre puede ser observador electoral?	62%	91%
3	¿El observador electoral puede votar en el puesto de votación que observó sin estar inscrito?	90%	89%
4	¿Un menor de edad puede acompañar un votante con discapacidad a votar?	48%	86%
5	¿Los ciudadanos que estén al interior del puesto de votación a las 4 de la tarde pueden votar?	63%	66%
6	¿Los observadores MOE pueden presentar reclamaciones durante el conteo de votos?	69%	92%
7	¿La policía puede estar presente en el conteo de votos?	70%	82%
8	¿El voto en blanco se suma al candidato ganador?	69%	97%
Promedio		69%	87%

Al analizar la pregunta 5 que fue la que más baja respuesta tuvo, se encontró que aunque la información brindada es clara, se generó un debate entre los observadores si se podía votar o no, debido a la ambigüedad de la legislación colombiana que aunque fija como hora de cierre de la votación las 4 de la tarde, permite votar a aquellas personas a las que el jurado les tenga la cédula de ciudadanía después de la hora de cierre.

A cada una de las personas observadoras de la MOE se les entregó un set de cartillas como material de consulta así:

- **Cartilla B**, presenta los cargos que se eligen con sus funciones y requisitos, así

como ejemplos del método de elección por umbral y cifra repartidora que se utiliza para los órganos colegiados (*Concejo Municipal y Asamblea Departamental*).

- **Cartilla C**, presenta con ejemplos sencillos todos los delitos e irregularidades electorales que se pueden observar en el proceso y cómo consignar la información necesaria para informarlos.

- **Cartilla D**, aborda todo el día de elecciones y toda la información que requieren los observadores para realizar su ejercicio de veeduría ciudadana independiente de partidos y movimientos políticos.

Para la recolección de la información de los observadores, la MOE diseñó formularios para cada momento del día electoral (f1-f2-f3), 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 f4.

Toda esta información fue sistematizada por las coordinaciones regionales en una plataforma web y posteriormente fue analizada por la oficina nacional para presentar resultados y recomendaciones a las autoridades y el público en general.

Toda la información sobre irregularidades o posibles delitos de los que tuvieron conocimiento los observadores fueron ingresados en la plataforma PILASCO-NELVOTO y fueron entregados a las autoridades pertinentes para las acciones que correspondan.

2.4.

Foros y Eventos

Como última estrategia de pedagogía ciudadana, la plataforma regional de la MOE realizó 13 foros y 2 mesas de diálogo y controversia con participación

de autoridades, candidatos y ciudadanía en general. Estos eventos fueron convocados con el propósito de generar un espacio de discusión y polémica que permitiera abordar todos los temas que la comunidad quería discutir con candidatos y autoridades acerca de las elecciones del 2015. A estos eventos asistieron 767 personas y se realizaron en Bogotá, Villavicencio, Sincelejo, Neiva, Barrancabermeja, Valledupar, Pereira, Montelíbano y Buenavista (Córdoba), Florencia, San Gil (Santander) y Yopal.

Como parte del fortalecimiento y acompañamiento al eje temático de delitos contra los mecanismos de participación democrática de la Fiscalía General de la Nación, la Misión de Observación Electoral capacitó a los fiscales dedicados y miembros del Cuerpo Técnico de Investigación CTI y la Dirección de Investigación Criminal e Interpol o DIJIN, sobre tipologías de fraude electoral y medios de análisis de datos electorales para la investigación criminal. Las jornadas de capacitación se desarrollaron el 11 de febrero y el 4 y 5 de marzo de 2015.

Adicionalmente, la MOE participó como panelista en los foros: *“Proceso electoral: Lo que todos debemos saber”* convocados por la revista Semana, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil en los siguientes temas:

• **Proceso y organización electoral: autoridades competentes para las elecciones.** Tema: Organización Electoral, Democracia, Participación y Control. *Cartagena (15 de mayo de 2015).*

• **Contienda electoral: ¿cuáles son las reglas de juego?** Tema: calendario y reglas del proceso electoral: El escrutinio electoral. *Pasto (19 de junio de 2015).*

• **Vigilancia y garantías electorales.** Tema: Garantías electorales: Conformación de delegados del CNE y los jurados ¿Cómo va el proceso electoral? *Bucaramanga (14 de agosto de 2015).*

• **Financiación de campañas electorales.** Tema: Financiación de campañas, vigilancia y rendición de cuentas. *Bogotá (4 de septiembre de 2015).*

A cada uno de los paneles asistieron un promedio de 150 a 300 personas.

2.5.

Conclusiones estrategia pedagogía ciudadana —

Para comprender el valor del trabajo realizado con Pilas con el voto es

importante un antecedente. Desde el año 2002 hasta 2012 la Fiscalía General de la Nación recibió 12.194 denuncias por irregularidades y delitos electorales. Para las elecciones del año 2011 la misma organización recibió 1.957; para estas mismas elecciones la MOE recibió 4.661 informaciones de las que 3.516 fueron catalogados como delitos.

Este reconocimiento hizo que autoridades, medios de comunicación y sociedad civil señalaran a la MOE como una organización seria en su información, que genera confianza en la ciudadanía a la hora de informar sobre lo que ocurre en el proceso electoral.

En esta medida para las elecciones de autoridades locales de 2015, la campaña fue efectiva en la medida que el objetivo era que, si bien la gente conociera cuáles eran las irregularidades y delitos electorales más frecuentes, para luego reportarlos en Pilas con el voto, también apuntaba a que los ciudadanos reportarán cada vez, mejor información, para poder hacer el seguimiento pertinente. Como lo muestran la Gráfica No. 12 y la Tabla no. 3 del presente informe, los resultados fueron satisfactorios. Hubo un incremento en la calidad de la información.

03

Informe de las comisiones para la coordinación

Seguimiento de los Procesos Electorales

Camilo Alejandro Mancera Morales
Coordinador de Jurídica

En el marco del desarrollo del proceso electoral, las distintas entidades del Estado que tienen competencia en materia electoral se reúnen en el escenario de las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento Electoral, las cuales

“tienen como propósito realizar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos.”

(Decreto 2821 de 2013)

Este escenario se convierte entonces en una instancia para fortalecer la coordinación de las autoridades electorales, administrativas, judiciales, disciplinarias, de control fiscal y de la fuerza pública para garantizar la transparencia de los comicios en cada una de las etapas y salvaguardar los derechos tanto de los ciudadanos como de los partidos y movimientos políticos. Las funciones se pueden agrupar en tres grandes acciones que son la de informar, coordinar y reaccionar²:

- La función informativa de estas Comisiones se materializa a través de la comunicación constante de cada una de las autoridades, sobre las acciones que adelantan o las posibles irregularidades que se presentan en cada una de las

etapas del proceso electoral. De tal manera que la presencia de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos cobra vital importancia, toda vez que este es el espacio propicio para dar a conocer los principales obstáculos que encuentran para ejercer sus derechos, por ejemplo la seguridad de los candidatos.

- La segunda función se materializa en el que a través de estos escenarios habilitan unos adecuados y constantes canales de comunicación entre las entidades, permitiendo que los miembros de las Comisiones adelanten de manera coordinada las acciones necesarias para solucionar las quejas, peticiones y consultas elevadas tanto por los partidos o movimientos políticos, como por las organizaciones de la sociedad civil que ejercen veeduría al proceso electoral. Algunas de las barreras que se pueden solucionar con un trabajo coordinado de manera oportuna pueden ser: garantizar la seguridad de los candidatos, la apertura de cuentas y control estricto sobre las operaciones financieras, combatir el ingreso y uso de dineros ilícitos en las campañas, preservar el orden público y el cubrimiento por parte de la Fuerza Pública, entre otras.

- Por último, la reacción de las autoridades para combatir las posibles irregularidades electorales, penales,

² La descripción de estas funciones fue desarrollada por la MOE teniendo en cuenta las disposiciones normativas y administrativas que reglamentan a las Comisiones de Coordinación y Seguimiento Electoral, plasmadas en el documento: INFORME DE COMISIONES PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES (CCSE) – ELECCIONES CONGRESO DE LA REPUBLICA 2014

administrativas, disciplinarias, fiscales y que afecten el orden público, es el principal fin de las Comisiones y este se da por la constante información

que se ventila en esos espacios y por el trabajo coordinado de las instituciones y de las demás organizaciones que en ella hacen presencia.

3.1.

Comisiones Nacionales Elecciones de Autoridades Locales 2015

Desde el 28 de Enero del 2015, con la coordinación del Ministerio del Interior, se empezaron a desarrollar las Comisiones Nacionales para la Coordinación y Seguimiento Electoral, realizando un total de ocho Comisiones hasta el día de las elecciones. La MOE asistió y participó en todas éstas con el objetivo de presentar todas las inquietudes que surgían en el desarrollo del proceso de las elecciones recogidas a través de un ejercicio amplio de observación que se realizó en la etapa pre electoral desde un año antes de las elecciones.

En el marco de este escenario la MOE intervino activamente presentando los informes que realizaba, con el objetivo de brindar insumos a las distintas autoridades electorales y organizaciones políticas para que se adelantaran las acciones preventivas disuasivas y reactivas para garantizar transparencia electoral.

Particularmente la MOE en el desarrollo de todas las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral presentó informes mes a mes de:

- Comportamiento atípico en la inscripción de cédulas de cada uno de los municipios utilizando la herramienta Censo Web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, permitiendo a la MOE alertar sobre los municipios que manifestaban los comportamientos más irregulares.
- Patrones de comportamiento o tendencias sobre las irregularidades electorales, fundamentándose en los reportes allegados a través de pilas con el voto. De esta manera los informes desagregaban la información por tipos de irregularidades y por los territorios de dónde provenía la información.
- Monitoreo de la violencia política que impacta el certamen electoral, desa-

gregándolo por organización política, territorio, cargo o corporación que ocupaba o al que aspira la víctima y el hecho victimizante.

Adicionalmente en éste escenario de carácter nacional fueron puestos a disposición de las autoridades electorales y miembros de la Comisión los siguientes asuntos:

Fecha	23 de Febrero 2015
Impugnación de inscripción de cédulas	
<p>La MOE realizó un análisis en el que se presentaban las distintas problemáticas que existían frente a la normatividad existente sobre el proceso de inscripción de cédulas y su correspondiente impugnación. En el mismo se puso de presente las dificultades que generaría el corto plazo que existe para la depuración del censo electoral.</p> <p>De igual manera hacía referencia a la necesidad de modificar el procedimiento de impugnación acoplándolo a un proceso de inscripción de cédulas de 10 meses.</p>	
Consultas de las organizaciones políticas	
<p>La MOE presentó un informe en el que se incluyeron los antecedentes de las consultas realizadas en procesos electorales anteriores haciendo referencia a los resultados y los niveles de participación.</p> <p>En este sentido la MOE solicitó a todas las organizaciones políticas y a las autoridades electorales la mayor seriedad y responsabilidad en la solicitud de la realización de consultas teniendo en cuenta que lo arrojado por el informe se evidenciaba la deserción de numerosas solicitudes, generando un gasto excesivo e inútil de recursos.</p>	
Municipios con presencia guerrillera	
<p>La MOE elaboró la investigación “Panorama Electoral en Regiones con Presencia de Guerrillas” lo que permitió presentar a los miembros de la Comisión aquellos municipios que podrían verse afectadas por presencia de distintos grupos armados guerrilleros y sobre los cuales se requiere una especial atención por parte de las entidades estatales.</p>	

Fecha	25 de Marzo 2015
Fenómenos que afectan el proceso electoral por regiones	
<p>A través de la herramienta de pilas con el voto y las distintas coordinaciones regionales de la MOE, se pudo evidenciar algunas irregularidades electorales específicas que se venían manifestando en algunas regiones del país. De esta manera la MOE recomendó que se realizaran Comisiones Especiales Temáticas con presencia de autoridades nacionales en distintos municipios de Colombia donde se concentraban fenómenos de trashumancia, violencia política y afectaciones al orden público.</p>	

Seguimiento a violencia política con Organizaciones Políticas

En el marco de la Comisión, la MOE concertó con las distintas organizaciones políticas, la realización de reuniones bilaterales en las que se pusieran de presente los hechos de violencia política de los que han sido víctimas. De esta manera podrían ser tenidos en cuenta para la elaboración de los Mapas de Riesgo Electoral.

Fecha

02 de Julio 2015

Informe de publicidad extemporánea y de expectativa

La gran mayoría de la información sobre irregularidades electorales reportada a la MOE estaba relacionada con la propaganda electoral extemporánea y de expectativa. La MOE categorizó la información por cargo o corporación a la que se aspiraba, nombre, municipio, departamento y si se hacía referencia a organización política. Es importante destacar que el 28,27% (80 reportes) del total de irregularidades provienen de la Región Caribe, con excepción de San Andrés y Providencia.

Violencia Política

Desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de 2015, la MOE registró 63 hechos de violencia política en 22 de los 32 Departamentos del País. El 40,2% de los hechos se concentraron en los departamentos de Putumayo y Tolima. Del total de hechos violentos, el 75% corresponden a amenazas, el 10% a asesinatos, el 8% a atentados, el 2% a desaparición forzada y el 5% a secuestros.

Se destaca que el 48% de los hechos victimizantes fueron ejercidos en contra de Concejales electos, mientras que el 21% tuvieron por objetivo a precandidatos a esta misma Corporación. Lamentablemente la MOE a corte de la fecha registró 6 asesinatos relacionados con el proceso electoral.

Alerta sobre utilización irregular del SISBEN con fines de trashumancia

En este escenario la MOE presentó una recopilación de los casos en los que se hacía referencia a como los registros del SISBEN eran alterados de manera que no se evidenciaran las inconsistencias en el marco de la anulación de inscripción de cédulas.

Fecha

02 de Septiembre 2015

Presuntas irregularidades por presiones a los electores e intervención indebida en política de funcionarios públicos.

Hasta ese momento se recibieron un total de 65 reportes por presuntas presiones al electorado desde entidades públicas, empresas privadas y establecimientos universitarios, conducta que particularmente se concentró en el mes de agosto. En ellos se hace referencia a cómo se condiciona el contrato laboral o beneficios laborales al voto en un sentido determinado.

Se destacan los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Nariño en los que presentan este tipo de situaciones en 14 de los 46 municipios reportados.

Frente al tema de intervención en política se recibieron para la fecha un total de 218 reportes que hacen referencia a la participación indebida en política de funcionarios de las administraciones locales. Esta conducta se presenta a través de la realización de eventos públicos en los que se visibiliza una candidatura, así como la utilización de bienes y recursos de la administración. Se destacan dentro de la ejecución de estas conductas a los alcaldes, los secretarios de gobierno y los gerentes de hospitales públicos.

Reportes de ingresos y gastos en el aplicativo Cuentas Claras

Utilizando la herramienta Cuentas Claras de control del origen monto y gastos de los recursos para las campañas políticas del Consejo Nacional Electoral y donada por Transparencia Colombia, la MOE presentó un informe en el que se incluye la información presentada por todos los candidatos a la gobernación y las alcaldías de todos los municipios capitales de departamento hasta el primero de Septiembre.

La MOE encontró que a menos de dos meses de las elecciones los candidatos no habían reportado información alguna sobre los recursos destinados para la realización de sus campañas, ni siquiera existía información sobre financiación empleada durante el proceso de recolección de firmas de los grupos significativos de ciudadanos (Resolución No. 0865 de 2015).

La anterior situación llevo a que las autoridades no pudieran realizar un control oportuno sobre el origen, monto y destinación de los dineros invertidos por los candidatos; especialmente si se tienen en cuenta las múltiples denuncias ciudadanas que alertan sobre el incontrolado volumen de dinero empleado en distintas campañas electorales (violación de topes) y el sospechoso origen de algunos recursos.

Fecha

28 de Septiembre 2015

Revocatoria de inscripción de candidaturas por incumplimiento de la cuota de género.

La MOE recogió la información presentada por el CNE frente a la revocatoria de inscripciones de candidaturas por incumplimiento de la cuota de género en el que se evidenciaba que a corte del 8 de septiembre 2015 el CNE recibió 1.511 solicitudes de revocatoria de inscripción de candidatos de las cuales 166 corresponden al incumplimiento de la cuota que indica que al menos debe haber un 30% de cualquiera de los dos géneros en las listas, según lo establecido por la Ley 1475 de 2011. Los partidos políticos que incumplieron tenían la posibilidad de modificar las listas hasta el 25 de septiembre.

La Misión de Observación Electoral MOE recordó que la inscripción de listas que no cumplen con la cuota que exige la ley, debe ser rechazada desde el primer momento por la Registraduría, evitando de esta manera que se tenga que adelantar la acción de revocatoria de la inscripción por parte del Consejo Nacional Electoral.

De esta manera se llamó la atención a los directorios departamentales y municipales de las organizaciones políticas que inscribieron estas listas sin cumplir con lo establecido en la ley sobre la equidad de género.

Fecha

28 de Septiembre 2015

Acciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) frente a la realización de política desde las cárceles.

La MOE le solicitó a la Comisión que se convocara a la dirección del INPEC con el fin de coordinar acciones tendientes a la prevención y reacción sobre información ciudadana que hace referencia a cómo políticos que han sido condenados se encuentran en centros de reclusión dirigiendo campañas políticas desde los mismos.

Al respecto la MOE solicitó al INPEC:

1	<i>Informe sobre las acciones adoptadas para evitar la realización de campañas políticas desde la cárcel.</i>
2	<i>Informe de avance de las investigaciones iniciadas.</i>
3	<i>Informe sobre las visitas que se han registrado para estas personas y los equipos a los que tienen acceso.</i>

Municipios priorizados para la utilización de identificación biométrica en el proceso de votación.

Para la MOE es de vital importancia que se utilice la identificación biométrica en todos los municipios del territorio nacional.

Sin embargo, teniendo en cuenta las dificultades que tuvo la autoridad electoral para la implementación total de esta herramienta, la MOE presentó un listado de 487 municipios a priorizar por los altos niveles de riesgo de fraude electoral presentados en el informe de Mapas de Riesgo Electoral.

Presentación de hallazgos en el proceso de inscripción de cédulas.

Solicitud de Comisión técnica con Registraduría y CNE para explicar datos de inscripción y anulación.

Mapa de Riesgos Electorales

La MOE presentó los principales resultados de los Mapas de Riesgo Electoral para las elecciones de autoridades locales de 2015 resaltando que hoy en día hay menos municipios en riesgo, pero en zonas más focalizadas: 487 municipios tienen riesgo de fraude electoral (10% menos que hace cuatro años) y 438 municipios tienen riesgo por factores de violencia (2% menos que en 2011), que convergen en 204 municipios con riesgo electoral por coincidencia de fraude y de violencia (15% menos que en 2011).

Estos resultados permitieron formular alertas tempranas con mucha más precisión que antes para reaccionar a tiempo en municipios donde no había garantías para la realización de elecciones libres y transparentes, tal era el caso de 59 municipios en riesgo electoral extremo, 10 de los cuales se han mantenido en ese nivel desde los primeros mapas de riesgo elaborados en el 2007. El riesgo electoral extremo se distribuyó por zonas del país históricamente afectadas por la violencia y el abandono estatal como el norte de Antioquia, Chocó, Arauca, Cauca, Norte de Santander, el sur de Bolívar, y en términos más generales sobre la cuenca del Pacífico y el Sur-Oriente del país.

Fecha

21 de Octubre 2015

Transparencia en el proceso electoral.

La MOE presentó informe final preelectoral sobre las posibles irregularidades que afectarían el proceso electoral, en el cual se resalta que entre octubre de 2014 y el 19 de octubre de 2015, se recibieron un total de 2.239 reportes ciudadanos sobre presuntas irregularidades en el proceso electoral.

De acuerdo a los reportes entregados por la ciudadanía, las tres principales irregularidades son:

1	<i>Publicidad extemporánea.</i>
2	<i>Trasbendencia, desde Enero del 2015 hasta el 25 de Agosto.</i>
3	<i>Intervención indebida en política por parte de funcionarios públicos, concentrando los reportes entre los meses de Julio a Septiembre.</i>

Financiación de las campañas.

La MOE presentó informe de seguimiento a la financiación de las campañas políticas a corte del 16 de Octubre de 2015 resaltando que el mayor punto ciego del proceso electoral es la determinación del monto, origen y destino de los recursos que financian las campañas electorales. De los 153 candidatos a gobernación 83 (54%) tiene algún reporte en cuentas claras. De hecho, siete de ellos solo tienen reportes de ingresos y ningún gasto registrado

De 176 candidatos a las alcaldías de capitales de departamentos, el 57% (101) ha reportado algún ingreso o gasto en la herramienta de cuentas claras.

Se recomienda revisar:

1	<i>La normatividad que autoriza la financiación de totalidad de las campañas con recursos propios o familiares de los candidatos.</i>
2	<i>Los préstamos de personas naturales o jurídicas. Al respecto, es necesario establecer un sistema de control que permita monitorear el pago de los créditos provenientes de personas naturales y jurídicas que se efectúan a las campañas.</i>

Amenazas a observadores de la MOE de los departamentos de Casanare y Arauca.

La Misión de Observación Electoral rechazó la amenaza recibida al coordinador regional de la MOE de los departamentos de Casanare y Arauca, así como a otros observadores, solicitando se adopten por parte de las entidades del Estado las medidas necesarias para garantizar el libre desarrollo de la participación ciudadana para el ejercicio democrático.

3.2.

Subcomisiones de Seguimiento Electoral

Como una de las estrategias para facilitar el cumplimiento de sus objetivos, el Decreto 2821 de 2013 le encargó a la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, la creación de cinco (5) subcomisiones integradas por los delegados de las instituciones que hacen parte de la Comisión Nacional, las cuales tendrán la labor de potenciar la acción temprana y eficaz con miras a la prevención y generar estrategias interinstitucionales que permitan emprender un trabajo conjunto con el fin de mitigar los riesgos de los procesos electorales.

Las subcomisiones son:

- **Indebida Participación en Política.**
- **Financiación de Campañas.**
- **Riesgos del Proceso Electoral.**
- **Orden Público.**
- **Protección.**

Este decreto no hizo mayor alusión a las funciones y acciones que adelantarían estas instancias y cuál sería su papel con relación a las comisiones nacionales, sin embargo

se convirtieron en un escenario preparatorio y previo a las anteriores. De esta manera no fueron empleadas como mecanismos de acción y coordinación interinstitucional sino que se utilizaron para plantear los problemas que serían puestos en la mesa de la Comisión Nacional.

Del desarrollo de las mismas la MOE resalta el hecho de que en este escenario se construyó el “Plan Nacional de Garantías Electorales” recogiendo las acciones que desarrollaría cada una de las entidades tendientes a brindar garantías de transparencia al certamen democrático. En el marco de este documento la MOE presentó una serie de recomendaciones de acciones para incluir, así como las acciones que la misma organización desarrollaría.

En total se desarrollaron 32 Sub Comisiones Nacionales. La MOE participó en todas ellas en las sesiones correspondientes a: indebida participación en política, financiación de campañas y riesgos del proceso electoral.

3.3.

La Misión de Observación Electoral en la Comisiones Regionales

Para las elecciones de autoridades locales, la Misión de Observación Electoral, participó activamente para la puesta en conocimiento a los organismos y entes de control, de las posibles anomalías e irregularidades electorales reportadas por la ciudadanía, así como los análisis en asuntos electorales que se desarrollaron desde la organización.

En el transcurso del año, la MOE asistió a un total de 129 Comisiones de Seguimiento Electoral entre nacionales, departamentales y municipales, en las que como uno de los voceros de la sociedad civil reportó todo aquello que tenía incidencia en el desarrollo y resultado de las elecciones, tal y como se puede observar en la tabla a continuación:

Tabla No. 5 / Participación de la MOE en Comisiones Regionales por Departamento.

Comisiones Regionales por Departamento			
Departamentos	Número de Comisiones celebradas	Departamentos	Número de Comisiones celebradas
Nariño	5	Risaralda	5
Norte de Santander	5	Valle del Cauca	5
Casanare	5	Magdalena	5
Quindío	4	Caldas	4
Bolívar	4	Cundinamarca	4
Tolima	2	Caquetá	2
Nacionales	2	Sucre	2
Bogotá D.C.	2	Guainía	2
Boyacá	1	Atlántico	1
Antioquia	1	Cauca	1
Córdoba	1	La Guajira	1
Meta	1	Putumayo	1
Total General		129	

+++

En el marco de las comisiones departamentales pese a manejarse una dinámica de réplica del modelo de las comisiones nacionales, los temas que se manejaron y el mismo desarrollo de las reuniones fue diferente.

Se resaltan algunos asuntos que fueron reiterativos en las comisiones a nivel departamental en distintos territorios, vislumbrando unas problemáticas específicas que se presentaron en estos escenarios:

- Falta de comunicación entre el nivel central con el nivel regional, sobre las disposiciones del decreto de orden público lo cual fueron objeto de interpretaciones diferentes que generó inseguridad e inestabilidad normativa en el desarrollo de la etapa electoral.
- La presencia de las organizaciones políticas en las comisiones fue baja y no hubo equilibrio e igualdad en la convocatoria con todos los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.
- El rol que tuvieron las comisiones a nivel departamental se concentró en mayor medida en la función informativa que tiene este escenario, presentando los despliegues o acciones que adelantan las entidades, pero no se vieron reflejadas allí la ejecución de las acciones a las que se comprometían las

entidades a desarrollar. De igual manera ocurrió con el trabajo interinstitucional que debían realizar las entidades, pues en muchas ocasiones no hubo una colaboración armónica entre estas.

- En la gran mayoría de los departamentos la MOE fue invitada a participar de las comisiones, tal como lo indica el decreto que les reglamenta, en algunos territorios no se le dio espacio para la participación a la organización.

Se destaca que en la mayoría de los territorios la participación de la MOE fue valorada, y los Mapas de Riesgo Electoral se convirtieron en un insumo para las entidades en el desarrollo de las acciones tendientes a brindar garantías al proceso electoral.

En adición a las alertas generadas, producto de la asistencia y las alianzas generadas con el Ministerio del Interior, se construyó y materializó la aplicación www.seguimientoelectoral.com, la cual pretendió constituirse en una herramienta para las distintas autoridades locales, y por medio de la cual de forma organizada y concreta, las regiones expusieron los principales problemas a los que se ven expuestas las elecciones, y se generen compromisos por parte de todos los interesados para garantizar la normalidad del proceso electoral.



04

Tecnologías para la Democracia

*Aplicaciones y Herramientas
Al servicio de la transparencia
de las elecciones.*

Carlos Alberto Santana Herrera

Coordinador de Calidad de Elecciones

Utilizar herramientas tecnológicas ha sido un gran acierto para mejorar la transparencia del proceso electoral y en ese sentido, la Misión de Observación Electoral desde el año 2007 ha apostado por soluciones tecnológicas para la recepción, sistematización y presentación de información sobre las elecciones. A continuación presentaremos nuestras aplicaciones y las aplicaciones con las que interactuamos.

4.1.

Aplicaciones y Plataformas MOE para elecciones

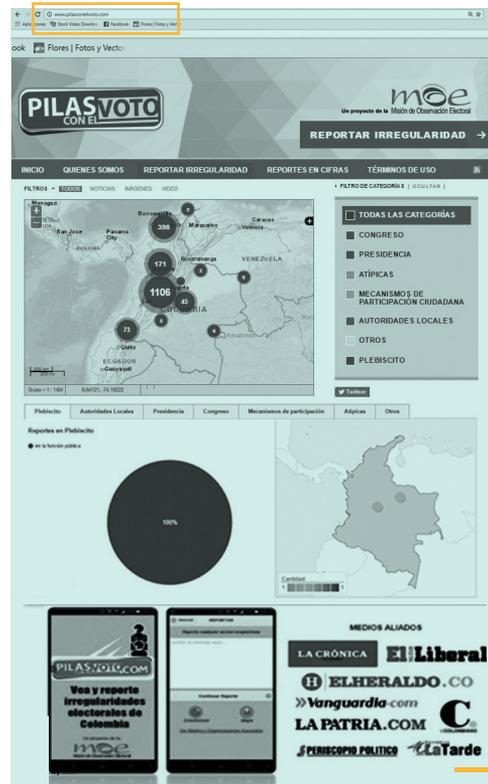
La Misión de Observación Electoral dispone de una variedad de herramientas de recopilación y divulgación de observación electoral en permanente evolución. Para las elecciones del 2015 la MOE desarrolló y/o actualizó ocho aplicaciones y plataformas tecnológicas que permitieron recibir información para ser analizada y compartir nuestra información con la ciudadanía:

4.1.1. Pilas con el Voto. (<http://www.pilasconelvoto.com>)

Es un sitio web creado y administrado por la MOE que permite a la ciudadanía colombiana informar sobre las irregularidades electorales que perciben en sus municipios y departamentos. Este sitio también está disponible en aplicación para teléfonos inteligentes en la App Store y en Play Store.

Las afirmaciones, descripciones y datos suministrados por los ciudadanos y ciudadanas a Pilas con el Voto que se representan mediante un sistema de información geográfico basado en Ushahidi³, son clasificados por el equipo jurídico de la MOE de acuerdo a categorías de irregularidades y

delitos y posteriormente es enviada a las autoridades judiciales, administrativas, de policía y electorales del país por una interfaz automática con el gobierno nacional, para que, conforme a sus competencias, procedimientos y discrecionalidad, adelanten las verificaciones, validaciones e investigación pertinentes con el propósito de adoptar las acciones y correctivos correspondientes.



³ Ushahidi (“testimonio” o “testigo” en swahili) es una plataforma de Internet que permite mapear información vital en zonas de catástrofe o de conflicto. Ushahidi fue creado en Kenia para recibir denuncias de irregularidad durante la crisis postelectoral a principios de 2008.

PILASCONELVOTO.COM fue el principal medio de recepción de información durante el día electoral. Cerca de 1400 irregularidades fueron recibidas por la MOE el 25 de octubre donde se hacía alusión a distintas anomalías electorales en todo el territorio nacional y más de 4500 durante el último año.

4.1.2. Datos electorales. (<http://www.datoselectorales.org/>)

Desde los inicios de la MOE, se ha hecho seguimiento a variables clave sobre resultados electorales, violencia política, conflicto armado y riesgo electoral, se han compartido con el público en general con el fin de procurar una ciudadanía informada.



Datos Electorales es un mecanismo que permite la captura, sistematización y publicación de información relevante en materia electoral. En esta página web se recopila información proveniente de la Registraduría, la Fiscalía, la Procuraduría, los medios de comunicación, y otras organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía.

Con Datos Electorales se buscó que de manera rápida los usuarios puedan consultar información a la cual muchas veces es difícil acceder. La mayoría de variables que hacen parte del sistema de información permiten al usuario consultar la evolución de las mismas a través del tiempo.

Colombia ha sido calificada como el cuarto país en el índice global de open data después de Taiwán, el Reino Unido y Dinamarca (<http://index.okfn.org/place/colombia/>). En el aspecto de información sobre elecciones fueron tomados dos referentes para calificar, estos fueron la plataforma web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Plataforma Datos Electorales de la MOE. Con estos dos referentes valoraron a Colombia con el 100% de cumplimiento en esta categoría (<http://index.okfn.org/place/colombia/elections/>).

4.1.3. Aplicación Mapa de Riesgo Electoral.

(Disponible para descargar en Play Store y App Store). Esta aplicación para *teléfonos móviles y tabletas* fue desarrollada como una herramienta para complementar el trabajo que un equipo de analistas independientes, universidades, centros de pensamiento y organizaciones sociales convocados por la MOE han venido desarrollando en torno a los riesgos que pueden afectar el proceso electoral, esta herramienta permite a los usuarios

identificar, entender y georreferenciar los factores de riesgo (Electoral/ Violencia/ Trashumancia), que se presenta en los departamentos y/o municipios de Colombia y las acciones institucionales para prevenirlos de manera que las elecciones ganen cada vez más en la credibilidad, transparencia y legitimidad.

4.1.4. La Aplicación Mapa Electoral Electrónico MAPEE. (<http://52.21.141.97/mapee/web/home>)

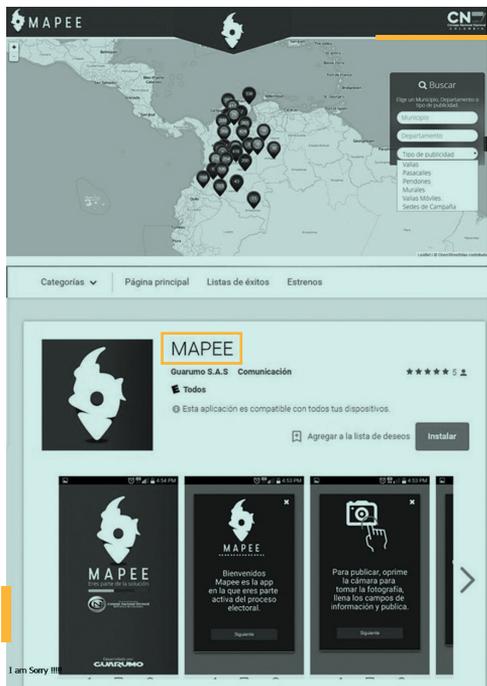
Es una aplicación para teléfono móvil que permite enviar y consultar información sobre propaganda electoral por municipio. Este mapa georreferenciado se crea a partir de las fotografías que realizaron los ciudadanos de la propaganda política de las elecciones 2015 en Colombia. Basado en la plataforma Leaflet y abierto a la ciudadanía general.

Su función es permitir una revisión más certera de los gastos de campaña de los candidatos y campañas de los diferentes procesos electorales por parte del Consejo Nacional Electoral. Permite búsquedas por departamento, por municipio y por tipo de publicidad reportada.

La MOE y el desarrollador de la herramienta Guarumo, donaron la herramienta al Consejo Nacional Electoral con el objetivo de que dicho órgano que cuenta con la competencia



legal para realizar el control a los topes de campañas de las elecciones, apoye su labor de control de los gastos con base en la información que la ciudadanía ha venido y seguirá reportando a través de la plataforma MAPEE.



Desde la MOE se puso a disposición de la ciudadanía y la plataforma de observación electoral que la conforma, la tarea de alimentar la herramienta con los reportes ciudadanos que se ingresaron.

4.1.5. Herramienta de Comisiones de Seguimiento. (www.seguimientoelectoral.com)

Es una plataforma Web que fue creada entre la MOE y el Ministerio del Inte-

rior para tener de manera digital todas las actas de las Comisiones de Seguimiento Electoral Nacional, Departamental y Municipal y de esta manera permitirle a las autoridades electorales tener conocimiento del desarrollo del proceso electoral en todo el país, y con esa base definir las acciones correspondientes que permitiera mitigar los riesgos electorales a nivel nacional.

Por intermedio de esta herramienta, las autoridades tuvieron la posibilidad de conocer de una manera clara y organizada todas las acciones propuestas y los compromisos adquiridos, conducentes a asegurar el normal desarrollo de los procesos electorales, además facilitó el diligenciamiento de la información recolectada en estas reuniones.



4.1.6. Formulario Web de recepción de información de observadores.

En el formulario en línea al que se ingresa con usuario y contraseña por seguridad, las 35 coordinaciones regionales de la MOE ingresaron la información recolectada por los 3.940 observadores en el día electoral mediante los formularios que diligencian a lo largo del día. Esta información se sistematizó y analizó para entregar las recomendaciones a las autoridades y ciudadanía en general.

Este aplicativo entregó dos tipos de informe: i) Un reporte corto que se recoge de manera rápida vía telefónica el día de elecciones y que se utilizó para dar datos específicos a la ciudadanía en día de elecciones como por ejemplo si abrieron los puestos de votación a tiempo y el comportamiento de la identificación biométrica; ii) Un reporte largo que recoge todos los datos de los formularios y que se utiliza para entregar el Informe de Observación y Recomendaciones a las autoridades electorales.

4.1.7. Herramienta de inscripción y acreditación en línea de observadores.

Para estandarizar y hacer más fácil tanto la inscripción como la verificación y correcciones de los datos de los observadores, se creó una plataforma web con formulario en línea en la que todas las coordinaciones regionales de la MOE con un usuario y contraseña diligencian la inscripción de sus observadores.

Adicionalmente, esta aplicación habilita la impresión de las credenciales de identificación de los observadores con un código QR (Quick Response Code) que permite que cualquier autoridad verifique si la credencial es real o falsa remitiendo a una base de datos que verifica la autenticidad del código QR.

4.1.8. Plataforma Web de sistematización de Monitoreo a Medios de Comunicación.

Desde 2007 la MOE, implementó una plataforma WEB para la sistematización de información sobre temas, actores y la calidad de la información que producen los medios de comunicación durante el proceso electoral.

La plataforma recibe información proveniente de más de 198 observadores de medios de 18 universidades del país. Gracias a esta plataforma se han analizado hasta el momento más de 20 mil artículos periodísticos sobre temas políticos electorales.

4.2.

Aplicaciones y plataformas del Gobierno y otras entidades

La MOE consultó y analizó información de seis plataformas y aplicaciones del gobierno y otras organizaciones que permitieron hacer análisis y entregar alertas y recomendaciones sobre las elecciones:

a) **La Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral - URIEL**, es la instancia de la Comisión Nacional para la Coordi-

nación y Seguimiento de los Procesos Electorales, encargada de la recepción, análisis y traslado de las denuncias y quejas sobre procesos electorales a las autoridades competentes.

Está compuesta por más de 15 entidades, que tienen asiento en la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del Orden Nacional.

Estas también tienen competencias para adelantar investigaciones penales, disciplinarias, fiscales, administrativas y otras acciones públicas por irregularidades en contra del proceso electoral. A inicios del año 2011 la MOE apoyó el trabajo de diagnóstico y mejoramiento de la URIEL y elaboró un documento con los lineamientos y recomendaciones para las autoridades <http://uriel.mininterior.gov.co/>.

Para las elecciones 2015 la MOE entregó al sistema URIEL más de 4500 reportes ciudadanos de manera automática gracias a un enlace informático que envía en tiempo real los reportes que llegan a PILASCONELVOTO.COM a la plataforma de la URIEL. Debido a la cantidad de reportes recibidos, el equipo de abogados de la MOE realizó una calificación de confiabilidad de los reportes entregados para priorizar acciones y de manera periódica se proporcionó a la URIEL y los comités de seguimiento casos claves recibidos para que las autoridades revisaran.

b) Plataforma Web de inscripción de cédulas. En cuanto al proceso de inscripción de cédulas la Registraduría Nacional del Estado Civil puso a disposición dos plataformas que permitían hacer un seguimiento. El primero, hacía una verificación al número de personas inscritas a través de medios manuales (formatos físicos),

el cual estuvo vigente desde el 25 de octubre de 2014 hasta el 30 de junio de 2015 momento en el cual fue activada la inscripción automatizada.

La plataforma de seguimiento a la inscripción manual que estaba disponible a través del siguiente link <http://201.232.123.6:8080/censo> fue de gran utilidad para emitir informes periódicos de inscripción de cédulas que sirvieron de alertas tempranas para que las autoridades identificaran en qué municipios se estuvieran presentando casos de trashumancia (fraude en inscripción de cédulas).

Sin embargo, al momento del inicio de la inscripción automatizada y de la puesta en marcha de la otra plataforma que estaba en el siguiente link <https://inscripcionelectoral.carvajal.com:8543/srvidc-websop/Monitoreo/Reportesentidadescontrol.xhtml>, esta plataforma no permitió hacer un seguimiento en los mismos intervalos de tiempo para continuar con los informes periódicos. Lo cual generó problemas a la hora de hacer el análisis de posible trasteo de votos.

No obstante estos problemas, las plataformas fueron un gran adelanto a la hora de hacer un análisis continuo de las inscripciones de cédulas a nivel nacional y permitió identificar casos evidentes sobre municipios que presentaron una inscripción atípica durante todo el proceso.

c) Plataforma Web de inscripción y sorteo de jurados de votación.

Con el propósito de hacer más transparente el proceso de selección de jurados de mesa para el día de las elecciones, la Registraduría Nacional a través de su oficina de jurados, puso a disposición de las empresas y los registradores una plataforma de inscripción y sorteo de jurados de votación.

En esta plataforma las empresas y organizaciones públicas y privadas tienen la obligación de inscribir a sus empleados como posibles jurados de votación en el portal www.empresas.registraduria.gov.co que se habilitó por el periodo permitido.

En un software diferente y privado, los Registradores Municipales realizan el sorteo electrónico de los jurados. Esta herramienta se nutre con las listas de ciudadanos que remiten las empresas públicas y privadas, las instituciones educativas y los partidos y movimientos políticos. El sorteo se realiza en forma aleatoria para garantizar la heterogeneidad de la filiación política y así brindarle transparencia al proceso electoral. Debido a la cantidad de datos de carácter reservado que contienen las bases de datos sobre las personas que pudieran ser designadas como jurados de votación su acceso es restringido.

La Registraduría Nacional presentó su herramienta a la MOE y aseguró tener todos los controles de seguridad necesarios en el código de los programas para evitar manipulación por parte de Registradores o terceras personas. Adicionalmente nos informó que el código fuente del programa se entregó a la Procuraduría General de la Nación para cualquier proceso de auditoría que consideraran necesario.

d) Plataforma Web de resultados elecciones.

La plataforma virtual de información de resultados que la Registraduría Nacional puso a disposición de la ciudadanía a través del enlace <http://www.registraduria.gov.co/-App2015-.html> fue de gran utilidad el día electoral, ya que por medio de ella se pudo hacer un análisis en tiempo real de la evolución de los resultados en las regiones priorizadas por los riesgos electorales emitidos por la organización de manera previa a los comicios.

Asimismo, permitió hacer un seguimiento a los formularios E-14 y posteriormente E-26 al momento del inicio de los escrutinios.

e) Cuentas Claras.

<http://www.cne-cuentasclaras.com/>. El Consejo Nacional Electoral adoptó la herramienta electrónica software aplicativo denominado CUENTAS CLARAS, donada por Transparencia por Colombia, para la

rendición de los informes de ingresos y gastos de campañas electorales tanto de partidos políticos como de grupos significativos de ciudadanos que para las elecciones del año 2015 permitieron verificar el cumplimiento de los toques de campaña de los 113.000 candidatos inscritos en todo el país.

Para entregar sus informes tienen unos plazos establecidos por la ley 1475 de 2011 y esta información es de carácter público para ser consultada por cualquier ciudadano en cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad.

Gracias al aplicativo www.cuentas-claras.com, la MOE pudo realizar un seguimiento a los reportes de ingresos y gastos de campaña de los candidatos, de manera específica frente a los candidatos a las gobernaciones y las alcaldías de capitales. Con esta información en el marco de las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral, se pudo hacer el llamado de atención a las organizaciones políticas y autoridades electorales a velar por el cumplimiento de las obligaciones en materia de rendición de cuentas.

f) Software de preconteo y escrutinios. La Registraduría Nacional contrató a la empresa Unión Temporal Soluciones Informáticas Electorales

2015 (UT SIE 2015) para la realización y puesta en marcha de las plataformas de preconteo y escrutinios. Esta empresa en conjunto con la Registraduría realizaron pruebas de verificación de funcionalidad, procedimientos, controles y medidas de seguridad ante los auditores de sistemas de los partidos y movimientos Políticos y a los entes de control de Estado.

Después de estos ejercicios se realizaron varios simulacros de preconteo y escrutinio con participación de todos los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el personal de apoyo, los transmisores, receptores y el 100 % del personal suministrado por los contratistas, con el fin de probar el sistema de procesamiento de información y el sistema de comunicaciones en forma integral.

Posteriormente como una medida de transparencia la Registraduría Nacional del Estado Civil puso en custodia de la Procuraduría General de la Nación los códigos fuente del software de escrutinio y preconteo.

La Misión de Observación Electoral MOE, recomienda la realización de auditorías al código fuente realizadas por entidades independientes para brindar mayores garantías al proceso comicial.



*Vigilando la Criminalidad Electoral
Fortalecimiento de la capacidad del
Estado para perseguir delitos electorales.*

+++



05

Resultados y análisis general de los reportes ciudadanos

Irregularidades Electorales

Gabriel Angarita
Investigador Jurídico

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

Esta información corresponde a presuntos hechos o conductas que podrían afectar la transparencia o normal desarrollo de los procesos electorales, evidenciados por los ciudadanos en cada uno de los municipios o departamentos del territorio nacional. Los datos fueron reportados a través de la herramienta virtual *pilasconelvoto* y por medio de los canales adicionales para la recepción de irregularidades.⁴

En cualquiera de los casos, la información entregada por los ciudadanos siempre fue ingresada a la plataforma *pilasconelvoto*, con el propósito de que

estos reportes llegaran a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) del Ministerio del Interior, quienes a su vez las tramitaron ante las autoridades e instituciones con competencia en materia electoral para que se determinara la veracidad de las afirmaciones e iniciaran las respectivas acciones judiciales, administrativas o disciplinarias.

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

5.1.

Comportamiento temporal de los reportes ciudadanos

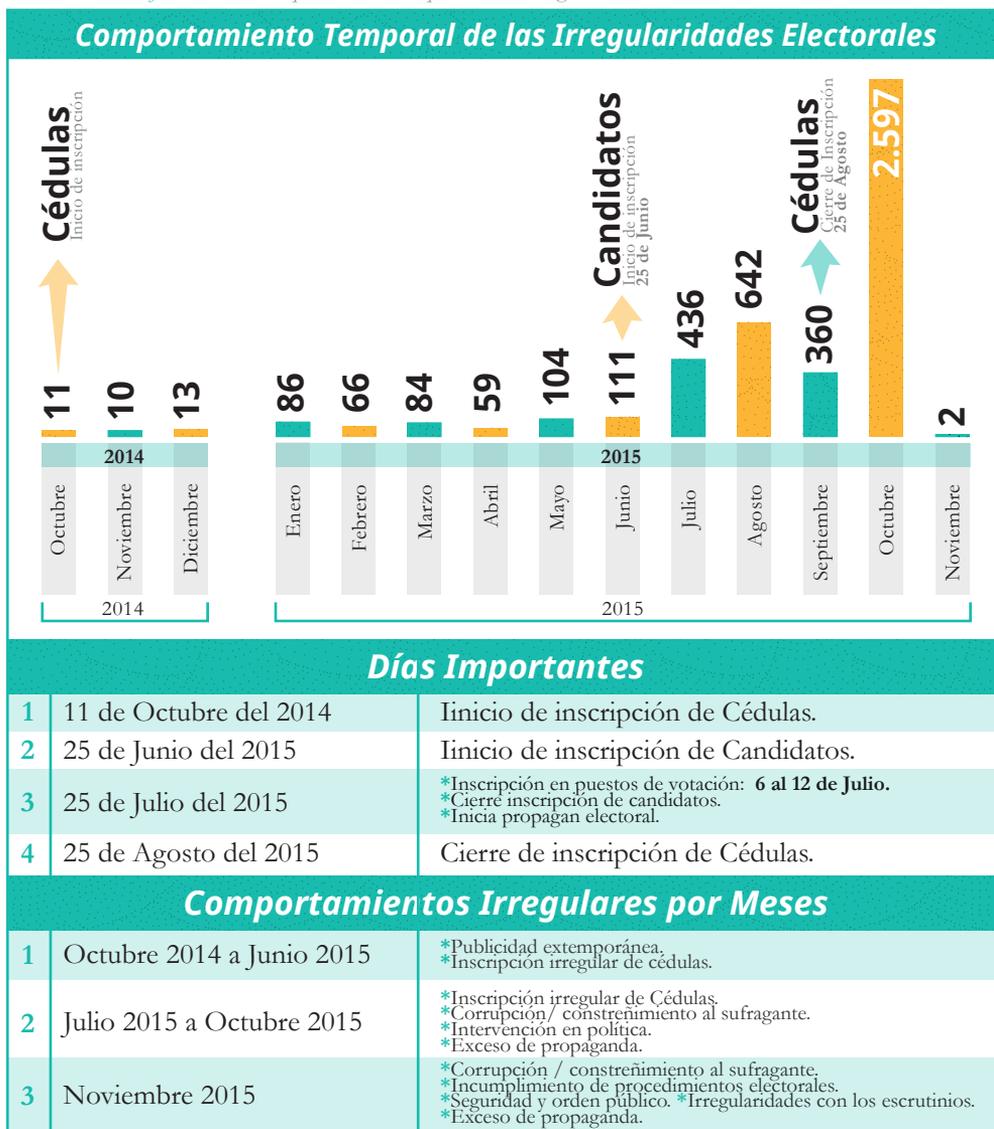
El comportamiento temporal de las irregularidades electorales varía según las etapas en las que se desarrolla el proceso electoral (pre electoral,

electoral y pos electoral), y guarda una relación con las fechas del calendario electoral fijadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.



⁴ Los aplicativos móviles, la línea gratuita nacional 018000 112 101, los correos físicos o electrónicos o el diálogo personal con la ciudadanía.

Gráfica No. 14 / Comportamiento Temporal de las Irregularidades Electorales-elecciones de Autoridades 2015.

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com

De acuerdo a la **Gráfica No. 14**, para entender este comportamiento se decidió reunir las anomalías en tres grandes grupos, los cuales se describen a continuación:

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

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

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

Entre los meses de abril, mayo y mediados de junio de 2015, se informó sobre **inscripción irregular de cédulas, en los cuales** la ciudadanía alertó del aumento significativo en la inscripción de votantes en municipios diferentes a su lugar de residencia. Según los reportes, es posible afirmar que este fenómeno estaba asociado a la llegada de buses que se estacionaban en las registradurías municipales, largas filas en dichas registradurías y el lleno de hoteles, especialmente en pequeños municipios donde eventualmente esto sucedió solo durante las fiestas patronales.

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

De otro lado, se intensificaron los reportes por posible fraude en la inscripción de cédulas. Sobre el particular se deben tener en cuenta tres momentos; el primero está relacionado con la inscripción en

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

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

Finalmente, una vez toma fuerza el debate electoral, que se puede entender desde la formalización de la inscripción

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

- El último periodo comprende los meses de **octubre y noviembre**. Se destaca que en el mes en que se realizaron las elecciones, la ciudadanía reportó el 57% de la información y para el día electoral se recibieron 1.748 reportes. Durante esa jornada se informó de posibles comportamientos anómalos por parte de las autoridades electorales, los cuales iban desde errores en el diligenciamiento de un formulario hasta una posible intervención a favor de determinada campaña.

De igual forma, durante el día de los comicios y en las semanas siguientes, la ciudadanía informó sobre posibles irregularidades en el **conteo de votos y escrutinios**. Sin embargo, cabe

anotar que elección tras elección, este asunto continúa siendo de los que menos información se tiene, situación que puede obedecer a factores como: i) desconocimiento de la ciudadanía sobre el procedimiento de escrutinios, ii) falta de claridad frente a lo que se puede constituir o no en un acto susceptible de denuncia, iii) por el hecho de que los escrutinios se desarrollan en espacios a los que no tienen acceso todo los ciudadanos, sino las autoridades,

testigos electorales y organizaciones políticas debidamente acreditadas, iv) se percibe que con el preconteo ya están resueltas las elecciones razón por la cual se deja de denunciar, pues no ven posible ni efectiva la intervención de las autoridades.

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

5.2.

Comportamiento territorial de los reportes ciudadanos

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

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

Tabla No. 6 / Número de irregularidades electorales por departamento-elecciones de autoridades locales.

Número de Irregularidades Electorales por Departamento-Elecciones			
	Departamentos	Número de Reportes	Porcentaje
1	Antioquia	785	17,14%
2	Valle Del Cauca	377	8,23%
3	Tolima	329	7,18%
4	Cundinamarca	311	6,79%
5	Bogotá	299	6,53%
6	Bolívar	247	5,39%
7	Magdalena	225	4,91%
8	Meta	193	4,21%
9	Nariño	175	3,82%

	Departamentos	Número de Reportes	Porcentaje
9	Nariño	175	3,82%
10	Santander	161	3,51%
11	Boyacá	156	3,41%
12	Norte De Santander	152	3,32%
13	Atlántico	145	3,17%
14	Cesar	143	3,12%
15	Casanare	105	2,29%
16	Risaralda	96	2,10%
17	Córdoba	91	1,99%
18	Cauca	88	1,92%
19	Caldas	83	1,81%
20	Huila	80	1,75%
21	Sucre	75	1,64%
22	Quindío	57	1,24%
23	Chocó	45	0,98%
24	Caquetá	42	0,92%
25	La Guajira	33	0,72%
26	Putumayo	24	0,52%
27	Vichada	16	0,35%
28	Arauca	14	0,31%
29	San Andrés y Providencia	14	0,31%
30	Amazonas	7	0,15%
31	Guaviare	7	0,15%
32	Vaupés	6	0,13%
Total General		4581	100%

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com

De acuerdo a la tabla 6, se destaca que en los siete primeros departamentos, dentro del cual incluimos al distrito capital-, se concentra el 56% (2.573) del total de los reportes recibidos. Particularmente, estos territorios representan el 52%

(16.920.396) del censo electoral habilitado para las elecciones de 2015. A su vez, a diferencia de los departamentos de Bolívar y el Magdalena, el resto de las unidades territoriales se encuentran ubicadas en distintas regiones electorales.

Contrario a lo anterior, encontramos que seis de los siete departamentos con menor número de reportes, los cuales sumados no superan las 100 anomalías electorales, se encuentran distribuidos en las regiones de Sur Oriente y el Piedemonte. La significativa diferencia de reportes entre departamentos no debe ser interpretada como ausencia de situaciones irregulares en esos territorios, ya que lo anterior puede responder a múltiples factores, como por ejemplo:

- Problemas con el acceso a medios digitales o de conectividad.
- Desconocimiento de la plataforma pilasconelvoto.
- Temor de reportar.

- Cooptación por parte grupos armados ilegales.

- Desconocimiento de lo que es una irregularidad.

- Convivencia y asimilación de la cultura política ilegal.

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

De otro lado, al portal web pilasconelvoto ingresó información por posibles anomalías electorales de 729 municipios de los 1.102 que conforman el territorio nacional, lo que corresponde al 65%.

Tabla No. 7 / Municipios con mayor número de irregularidades electorales- elecciones de autoridades locales 2015.

Municipios con Mayor Número de Irregularidades Electorales Elecciones				
	Municipio	Departamento	Núm. de Reportes	Porcentaje
1	Bogotá	N/A	299	6,53%
2	Ibagué	Tolima	152	3,32%
3	Medellín	Antioquia	140	3,06%
4	Cartagena De Indias	Bolívar	104	2,27%
5	Itagüí	Antioquia	92	2,01%
6	Cali	Valle del Cauca	69	1,51%
7	Santa Marta	Magdalena	65	1,42%
8	Villavicencio	Meta	58	1,27%
9	Yopal	Casanare	58	1,27%
10	Barranquilla	Atlántico	54	1,18%
11	Pasto	Nariño	41	0,90%
12	Pereira	Risaralda	38	0,83%
13	Bucaramanga	Santander	34	0,74%

	Municipio	Departamento	Núm. de Reportes	Porcentaje
14	Angelópolis	Antioquia	33	0,72%
15	Armenia	Quindío	32	0,70%
16	Cúcuta	Norte de Santander	31	0,68%
17	Palmira	Valle del Cauca	29	0,63%
18	Plato	Magdalena	29	0,63%
19	Bello	Antioquia	28	0,61%
20	Manizales	Caldas	26	0,57%
21	Acacías	Meta	24	0,52%
22	Calima	Valle del Cauca	24	0,52%
23	San Andrés De Tumaco	Nariño	24	0,52%
24	Sincelejo	Sucre	24	0,52%
25	Valledupar	Cesar	24	0,52%

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com

En la tabla 7 se destacan las 25 unidades municipales, con excepción del distrito capital, con mayor número de reportes ciudadanos, los cuales representan el 33% (1.532) del total de informes. Si bien estos en su mayoría provienen de las capitales departamentales, también encontramos información de municipios intermedios o pequeños, según el censo poblacional.

Para el caso de la proporción de municipios por departamento en los cuales se reportaron posibles anomalías que afectan el proceso electoral tabla 8, se destaca que en 18 de los 31 departamentos, más del 70% de los municipios registraron conductas que afectaron el desarrollo transparente de las elecciones. Se debe tener en cuenta casos como el de Cesar y Risaralda, en los cuales en solo un (1) municipio no se obtuvo reporte.

Tabla No. 8 / Porcentaje de municipios por departamentos de los que se recibió información de posibles irregularidades electorales.

Municipios con Información de posibles Irregularidades Electorales				
	Departamentos	Municipio	Municipios con Irregularidades	Porcentaje
1	Bogotá D.C.	1	N/A	N/A
2	San Andrés y Providencia	2	2	100%
3	Cesar	25	24	96%
4	Risaralda	14	13	93%
5	Valle	42	38	90%
6	Meta	29	26	90%

	Departamentos	Municipio	Municipios con Irregularidades	Porcentaje
7	La Guajira	15	13	87%
8	Bolívar	46	39	85%
9	Córdoba	30	25	83%
10	Magdalena	30	25	83%
11	Quindío	12	10	83%
12	Tolima	47	39	83%
13	Atlántico	23	19	83%
14	Antioquia	125	98	78%
15	Sucre	26	20	77%
16	Putumayo	13	10	77%
17	Vichada	4	3	75%
18	Norte de Santander	40	29	73%
19	Arauca	7	5	71%
20	Nariño	64	45	70%
21	Cauca	42	29	69%
22	Caquetá	16	11	69%
23	Caldas	27	18	67%
24	Cundinamarca	116	76	66%
25	Casanare	19	12	63%
26	Huila	37	22	59%
27	Santander	87	49	56%
28	Guaviare	4	2	50%
29	Choco	31	14	45%
30	Boyacá	123	53	43%
31	Amazonas	11	2	18%
32	Vaupés	6	1	17%
33	Guainía	9	0	0%

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com

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

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

5.3.

Análisis por tipo de irregularidades

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

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

Tabla No. 9/ Reportes por categoría de irregularidades electorales recibidas entre octubre de 2014 y noviembre de 2015.

Categoría de Irregularidad		Número de Reportes	Porcentaje
1	Irregularidades en el voto libre	1099	24,0%
2	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación	1044	22,8%
3	Irregularidades en la inscripción de cédulas	698	15,2%
4	Irregularidades por parte de las autoridades electorales	617	13,5%
5	Irregularidades en la función pública	596	13,0%
6	Irregularidades en las calidades de los candidatos	177	3,9%
7	Irregularidades en seguridad y orden público	175	3,8%
8	Irregularidades en el conteo de votos / Escrutinios	137	3,0%
9	Irregularidades en la financiación	38	0,8%
Total Irregularidades		2.581	100%

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com



06

Trabajo Articulado entre Autoridades Electorales y la MOE

Entrega de casos priorizados a la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

María del Rosario Perea
Investigadora Jurídica

Para el presente período de elección de autoridades locales 2015, la Misión de Observación Electoral – MOE- haciendo uso de la información reportada por la ciudadanía a través de la herramienta PILAS CON EL VOTO, analizó y priorizó la información relevante con el fin de entregarla de manera directa a los distintos entes estatales con competencia para incidir en el proceso electoral, tal y como lo son la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional, entre otros.

Como se ha reiterado en distintas oportunidades, el aplicativo PILAS CON EL VOTO ha sido creado como una herramienta por medio de la cual se pretende que los ciudadanos de los distintos departamentos y municipios del país, puedan reportar y alertar a las autoridades de las irregularidades electorales que estén teniendo lugar en cada una de sus regiones.

En este sentido, es importante recordar que en la década comprendida **entre el 2002 y 2012, las cifras aportadas por la Fiscalía General de la Nación revelaron un total de 12.194 denuncias por delitos contra los mecanismos de participación democrática, o relaciona-**

dos (MOE, 2013, p. 4); esto es una muestra de cómo los diferentes organismos estatales han venido luchando en el tiempo contra esta modalidad delictiva, todo con la finalidad de lograr un ejercicio más transparente del debate electoral.

Teniendo en cuenta los esfuerzos desplegados por las autoridades y la ciudadanía en lograr la erradicación de estas conductas punibles, y en ese mismo sentido agregarle un valor a la tarea investigativa desplegada por los ciudadanos, y con el ánimo de permitirles a estos últimos, que vieran sus reportes materializados en acciones judiciales reales y concretas, la Misión de Observación Electoral – MOE puso a disposición de toda la ciudadanía sus distintos canales de comunicación con el fin de recibir la información de los diferentes delitos y anomalías presentados en cada una de las etapas del período electoral.

A través de este trabajo con las autoridades electorales, se logró aunar a las acciones ejecutadas por las distintas entidades, el conocimiento en cabeza de la sociedad civil, para la lucha conjunta y efectiva en contra de la comisión de los delitos electorales que sin duda alguna afectan a la voluntad popular en las urnas.

6.1.

Información suministrada al Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática

Lo anterior conlleva a que una parte considerable de esas irregularidades cometidas, fueran conocidas directamente por la Fiscalía General de Nación a través del Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática.

Tal y como se señaló anteriormente, si bien los denominados delitos electorales se encuentran debidamente tipificados en la normatividad penal colombiana, la investigación, persecución y juzgamiento de este tipo de conductas, ciertamente no ha sido una tarea fácil para la justicia colombiana.

Es por ello que, mediante la habilitación contemplada en el artículo 46 de la Ley 1475 de 2011 y la iniciativa proveniente desde el despacho del Fiscal General de la Nación, por medio de la cual se hace hincapié en la necesidad de contar con funcionarios capacitados, con conocimientos específicos en derecho electoral, que estén en capacidad de comprender, contextualizar estas conductas delictivas y dar inicio a un procedimiento conducente a identificar y procesar a los penalmente responsables.

Fue de esta forma como los esfuerzos del ente investigador en crear un grupo especializado en comprender las dinámicas e investigar los delitos contra los mecanismos de participación democrática, permitieron a la Misión de Observación Electoral – MOE- contribuir de forma activa a la materialización y obtención de resultados de esta iniciativa, a través de la clasificación y suministro directo de la información aportada por los ciudadanos, respecto a las conductas atentatorias de la contienda electoral.

El resultado de toda esta articulación entre la ciudadanía, la Fiscalía General de la Nación y Misión de Observación Electoral – MOE, se tradujo en la **entrega de 48 reportes ciudadanos al ente investigador**, que junto con los relatos, videos, fotografías y grabaciones dieron soporte a las quejas elevadas y se convirtieron en material probatorio conducente a ordenar la apertura de 42 indagaciones preliminares, de las cuales 40 de ellas en la actualidad se encuentran en estado activo.

Sumado a esto, la Fiscalía General de la Nación tuvo acceso a los resultados del trabajo de campo llevado a cabo en varias regiones del país por parte de la Fundación Paz y Reconciliación-PARES- y la MOE; con lo cual el ente investigador pudo conocer los perfiles de 12 candidatos cuestionados por sus nexos con grupos armados ilegales, narcotráfico y corrupción para la financiación de sus campañas políticas.

Lo anterior es una clara muestra de la consolidación de PILAS CON EL VOTO como una herramienta que no se limita solamente a recolectar información por parte la ciudadanía, sino que ciertamente se ha convertido en un puente para estrechar el vínculo entre los ciudadanos y

las distintas entidades estatales - en este caso específico la Fiscalía General de la Nación-; además de ser una herramienta que brinda información veraz, específica y útil, conducente al logro del objetivo de un ejercicio democrático transparente en Colombia.

Desde octubre de 2014 a la fecha, PILAS CON EL VOTO obtuvo un total de 4.574 reportes ciudadanos respecto a las elecciones de autoridades locales que tuvieron lugar el 25 de octubre de 2015. En la *Tabla No. 10* es posible observar la totalidad de las irregularidades, delitos y/o anomalías que se presentaron en este período electoral, y que fueron reportadas a través de esta herramienta:

Tabla No. 10 / Reportes de irregularidades electorales entre Octubre 2014 y Noviembre 2015.

Irregularidades Electorales	Reportes	Porcentaje
Irregularidades en el Voto Libre	1099	24,0%
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	1044	22,8%
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	695	15,2%
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	616	13,5%
Irregularidades en la Función Pública	594	13,0%
Irregularidades en las calidades de los Candidatos	177	3,9%
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	175	3,8%
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	137	3,0%
Irregularidades en la Financiación	38	0,8%
Total General	4574	100,0%

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com.

La mayoría de irregularidades reportadas, fueron aquellas respecto a la categoría de irregularidades en el voto libre (1099 reportes), clasificación compuesta principalmente por los delitos de constreñimiento y corrupción al sufragante; en ese mismo sentido, un alto porcentaje de los reportes ciudadanos indicaron anomalías en: irregularidades en publicidad y medios de comunicación (1044); irregularidades en la inscripción de cédulas o la trashumancia (695); irregularidades por parte de las autoridades electorales, que en buena parte tuvieron ocurrencia en el día electoral principalmente frente a los procedimientos empleados por delegados de la Registraduría y los jurados de votación (616 reportes); irregularidades en la función pública, respecto a la intervención en política por parte de funcionarios, secretarios de despacho y primeras

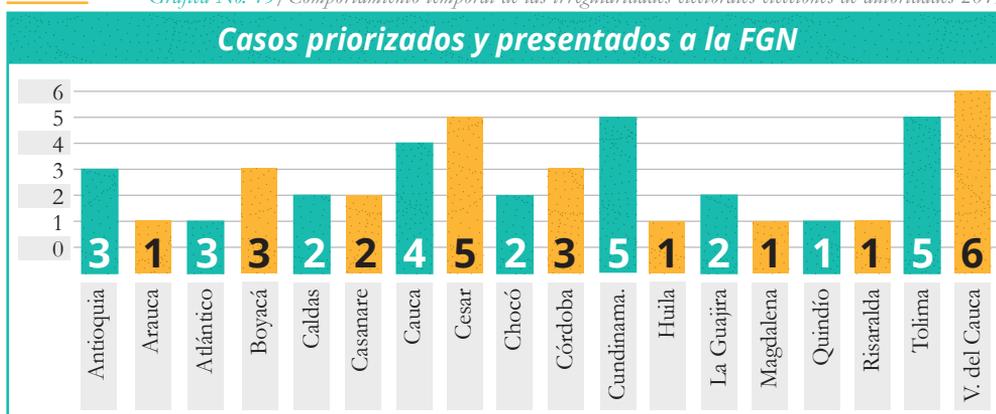
autoridades de entidades, alcaldías y gobernaciones (594 reportes).

• **Localización geográfica de los casos priorizados.**

Una vez comprendida la magnitud de información recopilada y analizada por la Misión de Observación Electoral –MOE– para el presente período electoral, fue posible establecer por departamentos aquellos casos que reunieron información de tal importancia que permitieron su priorización y entrega directa a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de servir de soporte para el inicio de una investigación formal.

En la *Gráfica No. 15*, se señala las regiones con la que se contó con una información de alta calidad y que en consecuencia contaba con un mayor nivel de confiabilidad:

Gráfica No. 15/ Comportamiento temporal de las irregularidades electorales-elecciones de autoridades 2015



Fuente: MOE - www.pilasconelvoto.com.

La gráfica muestra, que los departamentos con mayor número de casos priorizados fueron Cesar, Cundinamarca y Tolima, de cada una de estas regiones se pusieron en conocimiento directo de la Fiscalía General de la Nación, un total de cinco (5) casos; lo mismo sucedió con el departamento del Valle del Cauca, en donde seis (6) de los reportes recibidos,

contaron con una información de calidad y de confiabilidad tal, suficiente para brindar elementos materiales probatorios conducentes a iniciar una investigación formal en la Fiscalía General de la Nación.

De lo anterior, y según lo informado por el ente investigador, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla No. 11 / Comparativo por región de casos entregados vs. Investigaciones iniciadas.

Departamento	No. de Casos Entregados	No. de Indagaciones Iniciadas	Estado
Cesar	5	2	Activo
Cundinamarca	5	1	Activo
Tolima	5	0	Activo
Valle Del Cauca	6	3	Activo
Total	21	6	

Fuente: FGN – MOE. / Cálculos: MOE.

Lo anterior muestra como por hechos sucedidos en estos departamentos, se ha ordenado la apertura de 6 investigaciones, lo cual permite concluir que **la calidad de la información brindada por la MOE, se convirtió en un 29% de los datos empleados por la Fiscalía General de la Nación para dar inicio a la persecución de estos delitos** que afectan el normal ejercicio del debate electoral.

Los reportes entregados, dieron información sobre la comisión de una variada clase de delitos que presuntamente

fueron cometidos durante la etapa preelectoral, aquellos que tuvieron una mayor ocurrencia fueron los siguientes: *Tabla No. 12.*

Cabe señalar, que en repetidas ocasiones en los reportes entregados confluyeron dos o más delitos, situación que explica el porqué del número elevado de casos entregados, en contraste a la cifra aportada inicialmente.

La *Tabla No. 12*, muestra como **el delito de Intervención en Política fue no solo uno de los más reportados,**

Tabla No. 12 / Casos puestos en conocimiento de la FGN por categoría de irregularidad.

Irregularidad Reportada	No. de Casos Entregados	%
Intervención en Política	16	23%
Fraude en la Inscripción de Cédulas	15	22%
Constreñimiento	11	16%
Corrupción al Sufragante	14	20%
Financiación Ilegal	6	9%
Calidades de los Candidatos	3	4%
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	1	1%
Topes de Financiación de Campañas	2	3%
Amenazas	1	1%
Total General	69	100%

Fuente y Cálculos: MOE.

sino que dado el rigor de las evidencias suministradas por la ciudadanía fue uno de los más visibilizados ante la Fiscalía.

Respecto a esta conducta, vale la pena insistir que es claro que no se trata de uno de los delitos tipificados dentro del capítulo de las conductas punibles que atentan contra los mecanismos de participación democrática, y que inclusive su sanción consiste en la imposición de una multa y pérdida del empleo, castigo que a todas luces se caracteriza por ser más leve en comparación a la pena recibida por la comisión de las otras conductas ya mencionadas⁵; más sin embargo es imposible desconocer, como este

delito que regularmente es ejecutado en concurso con el constreñimiento y/o la corrupción al elector, adquiere una innegable incidencia en el normal desarrollo y transparencia del proceso electoral.

En la *Tabla No. 13* se efectúa una comparación entre las investigaciones que efectivamente fueron iniciadas por la Fiscalía General de la Nación, teniendo como referencia la información aportada por la Misión de Observación Electoral -MOE-:

+++

⁵ "Artículo 422 C.P. *Intervención en política*: El Servidor público que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa, o se desempeñe en los órganos judicial, electoral, de control, que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, o utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político, *incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.*"

Tabla No. 13 / Apertura de Investigaciones penales con información suministrada por la MOE.

Irregularidad	No. de Indagaciones Iniciadas	%
Fraude en Inscripción de Cédulas	15	36%
Constreñimiento al Sufragante	9	21%
Corrupción de Sufragante	6	14%
Intervención en Política	5	12%
Alteración de Resultados Electorales	3	7%
N/A	2	5%
Falsedad	1	2%
Lavado de Activos/Enriquecimiento Ilícito	1	2%
Total General	42	100%

Fuente: FGN – MOE. / Cálculos: MOE.

Como se puede advertir en la *Tabla No. 13*, el delito de fraude en la inscripción de cédulas constituyó un gran porcentaje de los delitos reportados por la ciudadanía no solo a través de nuestro aplicativo, sino a través de todos los medios dispuestos por las entidades del estado para tal fin.

Con una mayor incidencia en el período preelectoral, la comisión de esta conducta tuvo como principal característica la presencia de personas extrañas a los municipios, quienes de manera segregada o masiva, arribaban a las poblaciones, con el único y exclusivo fin de inscribir su cédula en las oficinas de la Registraduría Nacional del Estado Civil en esas regiones. La presencia de largas filas,

especialmente en los momentos claves de inscripción de cédulas (marzo, julio y agosto), conformadas por personas que según lo informado no cumplían con los criterios de residencia electoral señalados por la ley –respecto al estudio, trabajo, vivienda o intereses económicos en ese lugar-, y que llegaban a las poblaciones en buses de 30 o 50 personas provenientes de regiones alejadas del país o de municipios cercanos, fueron el común denominador para la configuración del delito conocido por la población bajo el nombre de trashumancia.

Como fue señalado con anterioridad en el presente documento, a PILAS CON EL VOTO llegaron un alrededor de 695 reportes informando la presunta

comisión de la irregularidad, de los cuales 15 casos dada la calidad de la información contenida en estos fueron dados a conocer de manera directa a la Fiscalía General de la Nación. En total, por la presunta comisión de este punible, 15 indagaciones fueron iniciadas para investigar los móviles de este delito.

Respecto al Constreñimiento, la Corrupción al Sufragante y la Intervención en Política, que de conformidad con la *Tabla No. 13*, constituyen un 47% de las conductas investigadas, es necesario señalar como primera medida, que dada su la estrecha correlación en su comisión deben ser analizadas en conjunto, en aras de una mayor comprensión.

Prácticas como la entrega de dinero en efectivo, la celebración de reuniones políticas en las cuales se hacía entrega de toda clase electrodomésticos, mercados y enseres, la promesa de la asignación de un contrato, la entrega de beneficios estatales, o peor aún, la amenaza de pérdida de acceso a los subsidios otorgados por las administraciones municipales, departamentales o el gobierno nacional; fueron las modalidades empleadas por las campañas, los partidos políticos, empresas e inclusive los funcionarios y primeras autoridades locales para afectar o incidir de manera negativa en

el derecho al sufragio de los ciudadanos.

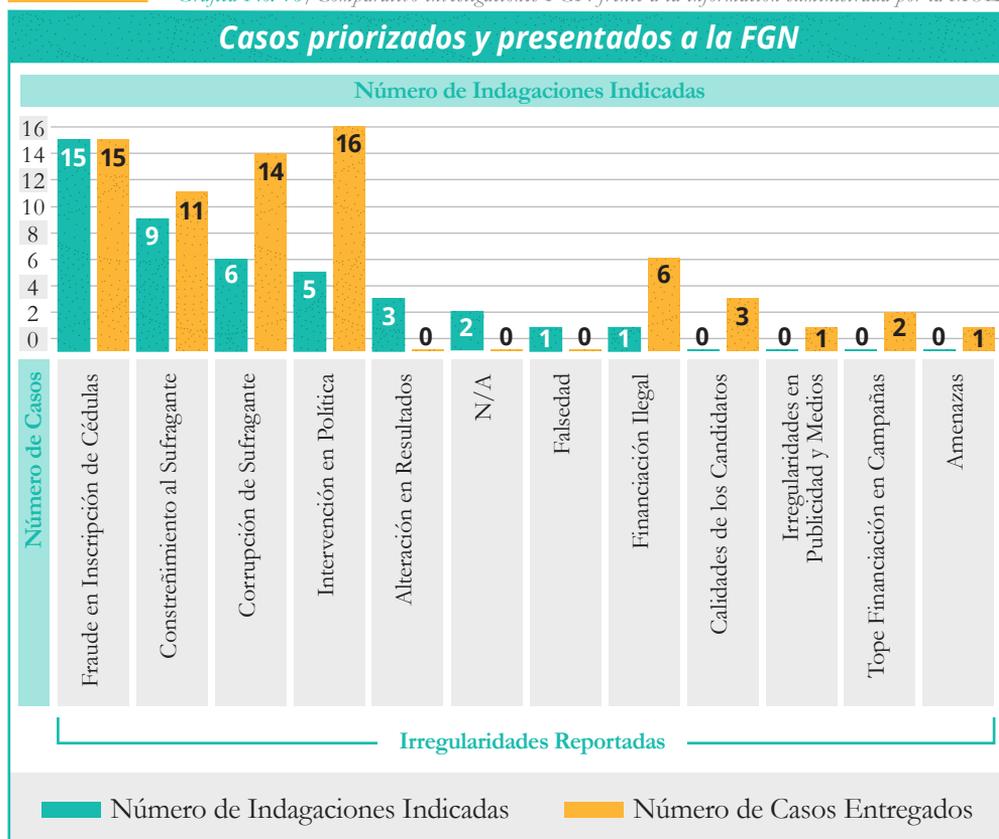
Como se señaló anteriormente, si bien en varios casos las conductas se ejecutaban de manera separada, lo más común fue que se presentaran de forma simultánea. Por ejemplo, con relación al constreñimiento, más allá de las presiones económicas, laborales o los beneficios otorgados tanto por los gobiernos locales, como por las empresas públicas y privadas; a su vez se evidenciaron hechos de violencia, tales como amenazas efectuadas por miembros de delincuencia común y grupos armados ilegales.

En relación con la intervención en política, fue común que los alcaldes y/o secretarios impulsaran los programas de campaña de los candidatos en plena tribuna pública y demostraran su abierto favoritismo a un determinado aspirante llamado a “sucederlo” en sus planes de gobierno.

En ese mismo sentido, las presiones ejercidas por gobernadores y primeros mandatarios municipales a sus subalternos para que estos otorgaran sus votos y el de sus familiares a favor de un candidato, fue otra práctica común. Uno de los mecanismos de control para hacer esto posible, fue el uso de planillas a ser diligenciados por servidores y contratistas, con nombres, número de cédulas y puestos de votación. A continuación en la *Gráfica No.*

16, se puede ver el comparativo de los reportes entregados a la fiscalía frente las investigaciones que efectivamente fueron iniciadas por el ente investigador:

Gráfica No. 16 / Comparativo investigaciones FGN frente a la información suministrada por la MOE.



Fuente: FGN – MOE. / Cálculos: MOE.

De lo anterior es posible concluir que los casos que mayor preocupación generaron en los que coincidieron tanto la ciudadanía como la Fiscalía General de la Nación, fue lo relacionado con el fraude en la inscripción de cédulas, la corrupción y el constreñimiento al sufragante, como quiera que la comisión de estas conductas, fueron las que tuvieron mayor ocurrencia

durante el período preelectoral. Así mismo, es notable como la ciudadanía fue bastante activa en reportar lo concerniente a la intervención en política, especialmente en lo relacionado con autoridades locales, así como los gerentes de hospitales, colegios, universidades y en general todas aquellas vinculados laboral o contractualmente con el

Estado. Cabe señalar que la comisión de esta conducta estuvo estrechamente relacionada presentándose concomitante-

mente con otros delitos anteriormente referenciados, tal y como lo son la corrupción y el constreñimiento al elector.

6.2.

Casos priorizados ante la Procuraduría General de la Nación

Los reportes relacionados con la activa participación en política por parte de directivos, gerentes de entidades públicas, inclusive con la participación de alcaldes y gobernadores de distintas regiones del país, fueron una constante en el presente período electoral.

Las amenazas con la cancelación de los contratos o la promesa de un contrato de prestación de servicios a cambio del voto propio o el de familiares y/o amigos, fue la táctica más empleada por los servidores públicos sobre los cuales recae la prohibición de intervenir en política, para ejercer presión sobre sus subalternos o participar en la campaña de candidatos aspirantes a los distintos cargos de elección popular.

En este caso, la Misión de Observación Electoral -MOE- proporcionó **un total de 10 casos a la Procuraduría General de la Nación, en donde la ciudadanía reportó la flagrante intervención en política** por parte de servidores públicos de todos los rangos.

De igual manera, se hizo entrega a esta entidad de **265 casos en donde se relacionó de manera detallada los nombres de los funcionarios, cargos y entidades o empresas, reportados por la ciudadanía** y que tuvieron relación alguna con la comisión de esta conducta, que ciertamente afectó de manera considerable el sano desarrollo de la contienda electoral.

+++

07

La Responsabilidad de las Organizaciones Políticas

En el Otorgamiento de Avals.

Marlon Pabón

Investigador Jurídico

Las instituciones del Estado al igual que las organizaciones políticas cumplen con un rol especial en la transparencia de los procesos electorales; mientras que las primeras deben, entre otras, contrarrestar desde la vía disciplinaria, judicial y administrativa, la influencia de acciones ilícitas de particulares y candidatos y garantizar el equilibrio en la contienda; los segundos, deben respetar el orden constitucional y legal además de velar por que sus representantes sean las personas con las máximas calidades éticas y políticas.

Sobre estos últimos –las organizaciones políticas– en Colombia se ha avanzado en la consolidación de un régimen de responsabilidad aplicable a los partidos y movimientos políticos, como a sus directivos, con el propósito de que las agrupaciones políticas avalen a los ciudadanos que cumplan no solo con todos los postulados legales, sino también para que a los procesos electorales lleguen solo aquellos que cumplan con los más altos estándares éticos y de idoneidad y no afecten la moralidad pública.

En este sentido para cada proceso electoral cobra importancia el papel que cumplen las agrupaciones

políticas al momento de avalar a los ciudadanos, en primer lugar, porque este es uno de los mecanismos legítimos para poder inscribir una candidatura, en segundo lugar, porque en un sistema político como el nuestro en donde hay poca disciplina partidista y bajos niveles de militancia, el ejercicio de avalar termina convirtiéndose en una transacción de votos, sin importar las calidades de los candidatos y los posibles nexos con estructuras criminales.

Con el propósito de realizar una lectura sobre la responsabilidad de las agrupaciones políticas en las pasadas elecciones de autoridades locales 2015, se hará un análisis partiendo i) del comportamiento de los candidatos electos para el periodo 2011 -2015, lo cual en un principio genera reflexiones sobre los mecanismos internos establecidos por las colectividades para avalar a sus candidatos y ii) la reacción por parte de las autoridades electorales, disciplinarias y judiciales frente a los candidatos cuestionados que se inscribieron para los comicios de 2015.

7.1.

Sanciones de los Candidatos Electos para el Periodo 2011 - 2015

Para las elecciones de autoridades locales de 2015, la Misión de Observación Electoral -MOE- elaboró el informe “Ranking de partidos políticos de autoridades locales 2011-2015”⁶, en el que se presentó un análisis de las sanciones impuestas a los candidatos electos en las elecciones de autoridades locales del año 2011, no solo para generar reflexiones frente a lo ocurrido en dichos comicios, sino también para que las organizaciones políticas emplearan mecanismos de selección más rigurosos al momento de avalar a sus candidatos.

En el informe se incluyeron las sanciones fiscales, penales y disciplinarias que recibieron los candidatos electos en el 2011 para la gobernación, la asamblea departamental, alcaldía, Concejo municipal y las Juntas Administradoras Locales; las cuales van desde una amonestación escrita impuesta por la procuraduría hasta destitución del cargo, inhabilidades y prisión⁷.

El documento en mención se dividió en cinco (5) secciones, de las cuales vale la pena destacar las siguientes:

7.1.1 Candidatos electos con algún tipo de sanción.

El 30 de Octubre del 2011 resultaron electos 15.920 autoridades locales, de los cuales 10.590 pertenecen a Concejos municipales, 3.835 a Juntas Administradoras Locales, 1.101 alcaldías, 362 a asambleas departamentales y 32 a gobernaciones.

De las 15.920 personas electas, 892 (5.6%) fueron sancionadas al menos una vez, de los cuales 838 recibieron exclusivamente sanciones disciplinarias; 37 sanciones penales y 17 de los candidatos electos recibieron tanto sanciones disciplinarias como sanciones penales. *Gráfica No. 17.*

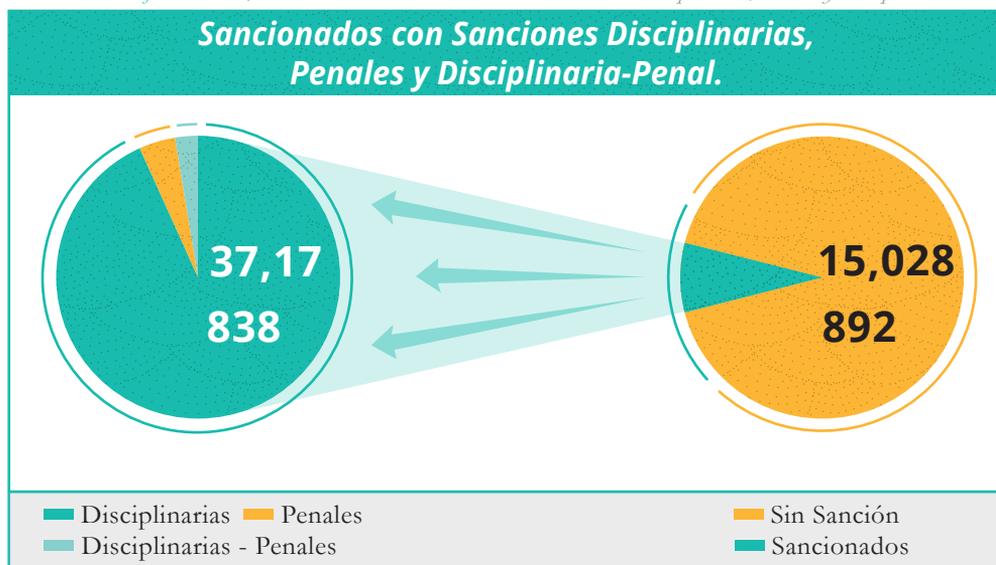
Llama la atención que de las 892 personas electas que registran algún tipo de sanción, el 66% (586) fueron sancionadas con anterioridad al ejercicio del cargo, lo que demuestra la poca seriedad por parte de los partidos políticos al validar las aspiraciones de sus candidatos, máxime si se tiene en cuenta que para esas elecciones ya había entrado en funcionamiento la Ventanilla Única Electoral Permanente,

⁶ El informe se presentó el 21 de julio de 2015, una semana antes del cierre de inscripción de candidaturas y otorgamiento de avales por parte de las agrupaciones políticas. ⁷ A través de derecho de petición radicado el 10 de Marzo de 2015 a la Procuraduría General de la Nación – Comisión Nacional de Asuntos Electorales, fue entregada la información correspondiente a antecedentes disciplinarios, penales y fiscales de los candidatos elegidos en el proceso electoral de autoridades locales del 2011. Este informe se elaboró con base a Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad –SIRI- de la Procuraduría General de la Nación en conjunto con información de la Misión de Observación Electoral.

espacio creado y coordinado por el Ministerio del Interior, precisamente para que las organizaciones políticas corroboraran las calidades de sus candidatos y determinaran si estos tenían sanciones previas.

Sumado a lo anterior en la tabla No. 14 se observa que desde el 2012 y hasta el 10 de marzo de 2015 (fecha de corte del estudio) 306⁸ ciudadanos habían tenido sanciones durante el ejercicio del cargo.

Gráfica No. 17 / Número de Electos Sancionados con Sanciones Disciplinarias, Penales y Disciplinaria-Penal.



Fuente: Procuraduría General de la Nación; Cálculos: MOE.

Tabla No. 14 / Sanciones impuestas Antes y Durante el Cargo.

CARGO	ANTES DEL CARGO		DURANTE EL CARGO	
	No. Sancionados	No. Sanciones	No. Sancionados	No. Sanciones
Concejo	367	893	230	656
Alcaldía	128	467	49	245
JAL	48	80	11	28
Asamblea	35	81	11	26
Gobernación	8	28	5	15
Total	586	1549	306	970

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Cálculos: MOE.

Con relación a las elecciones de 2015 vale la pena destacar que según información de la Fiscalía General de la Nación⁹, cerca del 60% de los alcaldes

electos tienen investigaciones en curso, con lo cual se reitera la situación alertada por la MOE y otras organizaciones de la sociedad civil durante el proceso

⁸ En este estudio no se incluyó la sanción impuesta al gobernador de Cundinamarca Álvaro Cruz Vargas, quien renunció luego de se le vinculara a un proceso penal por la comisión de los delitos de cohecho e interés indebido en la celebración de contratos.
⁹ <http://www.noticiascaracol.com/colombia/fiscalia-revela-que-cerca-del-60-de-los-alcaldes-electos-son-investigados>

de inscripción de candidatos. Esta información se detallará más adelante.

(20%), Partido Conservador con 173 (19%) y Cambio Radical 121 (13.5%).

7.1.2 Sancionados por partido.

Continuando con los aspectos más importantes del informe “Ranking de partidos políticos de autoridades locales 2011-2015”, en la siguiente tabla se observa que los partidos que más avalaron candidatos con alguna sanción o que una vez electos fueron sancionados son: Partido Liberal con 186 (20.8%), Partido de la U con 179

Si bien en su mayoría los candidatos sancionados fueron avalados por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, los cuales en cierta medida tienen mayor músculo electoral a nivel local, no se puede obviar el hecho de que a través de los grupos significativos de ciudadanos resultaron electos más de 20 candidatos que registraban alguna sanción previa o que posterior a ser elegidos resultaron sancionados.

Tabla No. 15/ Número de sancionados por Partido Político, Movimiento y Grupo Significativo de Ciudadanos.

Partido	Sancionados	Electos	% electos sancionados
Partido Liberal Colombiano	186	3124	6%
Partido Social de Unidad Nacional	179	3324	5%
Partido Conservador Colombiano	173	2810	6%
Partido Cambio Radical	121	2050	6%
Partido Alianza Social Independiente	54	780	7%
Partido Verde	48	1029	5%
Partido de Integración Nacional	37	749	5%
Movimiento de Inclusión y Oportunidades	24	477	5%
Movimiento Autoridades Indígenas De Colombia	13	300	4%
Polo Democrático Alternativo	12	416	3%
Movimiento Político Afrovides	12	244	5%
Progresistas	4	38	11%
Movimiento Mira	2	371	1%
Chía Activa	2	15	13%
Partido Conservador Colombiano Y Cambio Radical	2	4	50%
Movimiento Bello Unido	1	3	33%
Unidos Por Candelaria	1	3	33%
Adelante Chía	1	2	50%
Par. Cambio Radical Y Par. Liberal Colombiano	1	2	50%

Partido	Sancionados	Electos	% electos sancionados
Unidos Para Progresar	1	2	50%
Vive Zipaquirá	1	2	50%
Acuerdo De Coalición Para Servirle A Mi Gente	1	1	100%
Alcalde Guerrero	1	1	100%
Alianza Gobierno De Todos Y Para Todos	1	1	100%
Alianza Social Amigos Por Cota Asac	1	1	100%
Barrancabermeja Ciudad Futuro	1	1	100%
Cambio Radical - Conservador Col. - ASI - Verde	1	1	100%
Candelaria Nuestro Compromiso	1	1	100%
Coalición Cambio Radical Partido De La U	1	1	100%
Coalición Gobernación De Boyacá	1	1	100%
En Barichara El Progreso Continúa	1	1	100%
Firme Por Aguachica	1	1	100%
Grupo Por El Cambio	1	1	100%
Juntos Por Piedecuesta	1	1	100%
Partido Conservador Colombiano Y Partido Verde	1	1	100%
Partido Social De Unidad Nacional - Partido Verde	1	1	100%
Si Podemos	1	1	100%
Un Norte Pa Lante	1	1	100%
Unidad Regional Por Un Nariño Mejor	1	1	100%
Unidos Para Defender Lo Nuestro	1	1	100%
Unidos Por Un Machetá Mejor	1	1	100%

Fuente: Procuraduría General de la Nación; Cálculos: MOE.

7.1.3 Elecciones atípicas realizadas entre el 2012-2015.

La realización de elecciones atípicas tiene múltiples causales, entre ellas se encuentran las derivadas por la destitución, inhabilidad o suspensión de los candidatos electos. Esta situación más allá de los grandes costos en los que se pueden incurrir por la realización de una nueva elección,

genera un desgaste institucional y afecta la gobernabilidad en los municipios.

Entre el 2012 y el 2014 se realizaron 17 elecciones atípicas derivadas de las sanciones impuestas a los candidatos de destitución, inhabilidad o suspensión impuestas a alcaldes y gobernadores, las cuales se exponen a continuación:

Tabla No. 16/ Elecciones Atípicas por Destitución, Inhabilidad o Suspensión.

Departamento	Municipio	Cargo	Nombre	Fecha
Antioquia	Cáceres	Alcalde	Benito Antonio Pacheco	11/03/2012
Cundinamarca	Cota	Alcalde	Juan David Balceró	27/05/2012
Antioquia	Yarumal	Alcalde	Rodrigo Albeiro Jaramillo	03/06/2012
Valle	-	Gobernador	Héctor Fabio Useche	01/07/2012
Valle	San Pedro	Alcalde	James Guarín Vásquez	23/09/2012
Boyacá	Santana	Alcalde	Henry Armando Sánchez	11/11/2012
Cundinamarca	Machetá	Alcalde	Martín Espinosa Ramírez	10/02/2013
Huila	-	Gobernador	Cielo González	04/04/2013
Casanare	-	Gobernador	Nelson Ricardo Mariño	16/06/2013
Huila	Altamira	Alcalde	Luis Eduardo Soto	06/10/2013
Cundinamarca	Venecia	Alcalde	José Emilio Ríos Mora	06/10/2013
Córdoba	Los Córdoba	Alcalde	Bonifacio Contreras	01/12/2013
Córdoba	Moñitos	Alcalde	José Félix Martínez	15/12/2013
Antioquia	Abriaquí	Alcalde	Luis Alfonso Salas	02/02/2014
La Guajira	-	Gobernador	José Francisco Gómez	01/06/2014
Magdalena	Tenerife	Alcalde	Omar Alejandro Vanegas	22/06/2014
Cundinamarca	Guaduas	Alcalde	Doris Acero	13/07/2014

Fuente: Procuraduría General de la Nación; Cálculos: MOE.

7.2.

Reacción por parte de las Autoridades Electorales, Disciplinarias y Judiciales frente a los Candidatos Cuestionados que se Inscribieron para los Comicios de 2015

Antes de entrar a analizar las acciones desarrolladas por parte de las autoridades electorales, disciplinarias y judiciales frente a los candidatos cuestionados que se inscribieron para los comicios de 2015; es de destacar que las organizaciones políticas no solo contaron con la información suministrada por las instituciones y autoridades estatales en

la que se evidenciaban los antecedentes disciplinarios, fiscales y judiciales de sus candidatos, sino que también desde la sociedad civil, la opinión pública y los medios de comunicación no solo nacionales sino regionales y locales, se generaron una serie de alertas sobre los ciudadanos que tenían serios cuestionamientos en su trayectoria política y personal o por posible

incumplimiento de los requisitos legales o constitucionales.

Un ejemplo de ello fue el trabajo adelantado por la Fundación Paz y Reconciliación (PARES), quienes durante todo el año electoral investigaron sobre los candidatos a la alcaldía, gobernación, Concejos y asambleas, con posibles vínculos con las organizaciones ilegales y las mafias de la contratación¹⁰.

Según el informe presentado por PARES¹¹, se logró identificar 152 candidatos con presuntos vínculos con la ilegalidad, políticos que han sido condenados por relaciones con paramilitares y mafias de contratación local. Estos ciudadanos aspiraban a cargos de elección popular en 20 de los 32 departamentos, siendo Sucre (47) y Antioquia (31) los dos departamentos donde se encontraban el mayor número de candidatos con algún señalamiento ético o legal.

El 91% de los candidatos cuestionados fueron avalados por 11 de los 16 partidos políticos con personería jurídica vigente; dicha organización señaló que para estas elecciones los candidatos lograron el aval de los partidos tradicionales, contrario a lo que sucedió en las elecciones de 2011, donde los candidatos recurrieron a los grupos significativos de ciudadanos para lograr materializar sus aspiraciones.

Los partidos políticos con el mayor número de candidatos cuestionados son el Partido Conservador (26); Partido Liberal (24); Opción Ciudadana (22); Partido de la U (21) y Cambio Radical (15). Vale la pena destacar que estas mismas organizaciones políticas, -con excepción del Partido de Integración Nacional hoy Opción Ciudadana- son las que más avalaron candidatos para las elecciones de 2011 con alguna sanción o que una vez electos fueron sancionados, como se puede ver en el informe “Ranking de partidos políticos de autoridades locales 2011-2015”.

Sumado a lo anterior, la Misión de Observación Electoral invitó a las organizaciones políticas a establecer criterios más estrictos al momento de otorgar avales, teniendo en cuenta los múltiples señalamientos que recaían sobre sus candidatos, una prueba de ellos fue lo señalado en las Comisiones Nacionales para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales (Ver informe de comisiones de seguimiento).

Como ya se ha reiterado, las agrupaciones políticas deben generar mecanismos internos para que sus candidatos una vez avalados, respondan a las exigencias éticas de sus partidos y no tengan observaciones negativas en su trayectoria política y personal, que puedan generar crisis de gobernabilidad una vez sean electos.

¹⁰ Sobre el particular se puede revisar el informe: “A eso le llaman democracia”, elaborado por León Valencia y Ariel Ávila, director ejecutivo y subdirector académico, respectivamente de la Fundación Paz y Reconciliación. ¹¹ Este informe fue socializado el 16 de octubre de 2015 en el marco del balance electoral conjunto entre la MOE y PARES.

Tabla No. 17/ Número de Candidatos Cuestionados por Partido Político.

Partidos Políticos	Alcaldía	Asamblea	Concejo	Gobernación	Total General
Conservador	19	1	4	2	26
Partido Liberal	13	3	4	4	24
Opción Ciudadana	11	4	5	2	22
Partido de la U	10	0	5	6	21
Cambio Radical	10	0	2	3	15
Firmas	11	0	2	1	14
Coalición	4	0	0	7	11
Centro Democrático	5	0	1	0	6
MAIS	3	0	1	0	4
Alianza Verde	1	0	1	0	2
ASI	2	0	0	0	2
Polo	1	0	0	0	1
Total General	93	8	25	26	152

Fuente: Fundación Paz y Reconciliación PARES.

Por lo tanto como mecanismo para facilitar el análisis que deben realizar las organizaciones políticas frente al otorgamiento de avales, desde las distintas entidades del Estado se ha brindado a todos los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, la información correspondiente a las investigaciones y condenas por delitos

o faltas disciplinarias y fiscales a través de la Ventanilla Única Electoral Permanente – VUEP- , por ejemplo para las elecciones de 2011 a través de esta instancia se tramitaron 167.828 consultas.

Entre los meses de febrero y octubre de 2015, a través de la **Ventanilla Única Electoral Permanente-VUEP**-¹²

¹² Ministerio del Interior, Decreto 0513 del 2015.

se tramitaron **360.808** solicitudes presentadas por las distintas organizaciones políticas, con el fin de conocer los antecedentes penales, disciplinarios y fiscales de sus pre candidatos. Lo anterior arrojó el siguiente resultado:

- Según datos de la Policía General de la Nación **7.273** pre candidatos tenían registrado algún antecedente penal;
- **170** habían recibido sanción fiscal por parte de la Contraloría General de la Nación;
- La Procuraduría General de la Nación reportó que **4.021** de los ciudadanos consultados tenían alguna sanción disciplinaria.

Es de aclarar que estos datos corresponden a pre candidatos, es decir ciudadanos que aún no habían recibido el aval por el respectivo partido o movimiento político.¹³

Pese a lo anterior algunas colectividades políticas no asumieron su responsabilidad, y en medio de la ligereza por obtener mayor representación a nivel local, obviaron, entre otras, las observaciones realizadas por las autoridades y la sociedad civil, como quedó demostrado con las solicitudes de revocatoria presentadas por la Procuraduría General de la Nación, las decisiones de revocatorias por parte del Consejo Nacional Electoral y las capturas efectuadas por la Fiscalía General de la Nación.

Con relación al trabajo adelantado por la **Procuraduría General de la Nación (P.G.N.)**, esta entidad presentó un informe ante el Consejo Nacional Electoral, en el que solicitó la revocatoria de la inscripción de **733** candidatos, quienes posiblemente estarían incurso en alguna de las inhabilidades establecidas en la ley y la Constitución.

Tabla No. 18/ Número de Solicitudes de Revocatorias presentadas por la P.G.N.

CARGO/ CORPORACIÓN	No. SOLICITUDES
Concejo	583
JAL	121
Asamblea	16
Alcaldía	12
Gobernación	1
Total General	733

Fuente: Consejo Nacional Electoral; Cálculos: MOE.

¹³ Fuente: Ministerio del Interior, Dirección para democracia, participación ciudadana y la acción comunal.

De acuerdo a las investigaciones adelantadas por la P.G.N., se observa que los candidatos que aspiraban a los Concejos municipales, con un 79,5%, son los que en mayor proporción registran alguna inhabilidad que les impedía en primer lugar ser avalados y posteriormente ser inscritos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil o sus delegadas.

Frente a la solicitud de la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Nacional Electoral, -autoridad delegada constitucional y legalmente para conocer y decidir sobre la revocatoria de la inscripción de los candidatos - decidió revocar la inscripción de 694 candidatos.

De otro lado, el CNE estudió 1.283 solicitudes de revocatoria, sumado a las 733 presentadas por la P.G.N., lo que da un total de 2.016 quejas.

Finalmente el C.N.E. revocó la inscripción de 1.020 candidatos-incluidas las 694 que provenían de la P.G.N., se negaron 581 solicitudes y hasta el 06 de octubre de 2015, quedaban pendientes de resolver 415 peticiones¹⁴.

Esta situación generó cierta inestabilidad o incertidumbre semanas antes de

las elecciones, en la medida que muchos candidatos pese a tener revocada su inscripción continuaban haciendo campaña electoral. Sin contar el desgaste institucional y económico en el que incurrió el Estado por cuenta de la ligereza de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos al momento de otorgar el aval.

En la siguiente tabla se observa que la principal corporación afectada por la decisión del Consejo Nacional Electoral es el Concejo con 637 inscripciones revocadas, que representa el 71,9%; seguido de la JAL con el 22,7%; y por último la Asamblea con 2%.

Con relación a los candidatos inscritos para cargos uninominales, quienes en mayor medida se vieron afectados fueron los aspirantes a la Alcaldía 2,8%, seguido de los candidatos a la gobernación con el 0,2%.

De esta manera se aprecia que el número de revocatorias es proporcional al número de cargos a proveer para cada una de las autoridades a elegir, por ejemplo, mientras que para el cargo de alcalde se presentaron 4.454 para 1.102 municipios; para el caso del Concejo se inscribieron 84.585 para 12.063 cargos.

Tabla No. 19/Número de Inscripciones Revocadas por el C.N.E.

CARGO/ CORPORACIÓN	No. SOLICITUDES
Concejo	733
JAL	232
Asamblea	20
Alcaldía	29
N/A	4
Gobernación	2
Total General	1020

Fuente: Consejo Nacional Electoral; Cálculos: MOE.

¹⁴ De acuerdo al segundo informe público de actividades: "El CNE y las elecciones", presentado por el Consejero Armando Novoa García el pasado 26 de noviembre de 2015, en total se presentaron 2.060 solicitudes, 1.063 inscripciones fueron revocadas, 876 fueron rechazadas y para el 28 de octubre no habían sido resueltas 157 solicitudes.

Las 1.020 revocatorias provienen de los 32 departamentos y el Distrito Capital. El departamento con mayor número de inscripciones de candidatos revocados es Cundinamarca con 121, seguido de Antioquia con 107, Tolima con 83, Santander y Boyacá con 76 y 61, respectivamente. Estos cinco departamentos concentran el 43,9% de revocados del país.

Es de resaltar que de acuerdo al informe “Ranking de partidos políticos de autoridades locales 2011-2015”, el 24,9% de los sancionados provienen

de los departamentos de Antioquia (119) y Cundinamarca (104), es decir los dos mismos departamentos en los que se concentró el mayor número de candidatos revocados. Como primera lectura, esta situación debería llamar la atención de las colectividades políticas, en la medida que serían estas regiones donde habría que fortalecer el proceso de selección de los candidatos; sin embargo no se puede dejar a un lado el hecho de que en solo estos dos departamentos se inscribieron 14.475 candidatos para ocupar 5617 cargos.

Tabla No. 20 / Departamentos con mayor Número de Candidatos Revocados.

Departamento	No. De Candidatos Revocados	%	Departamento	No. De Candidatos Revocados	%
Cundinamarca	121	11,9	Choco	21	2,1
Antioquia	107	10,5	Quindío	21	2,1
Tolima	83	8,1	Córdoba	19	1,9
Santander	76	7,5	Caldas	17	1,7
Boyacá	61	6,0	Casanare	13	1,3
Huila	58	5,7	Magdalena	13	1,3
Valle	56	5,5	Guaviare	12	1,2
N. De Santander	42	4,1	Sucre	12	1,2
Bogotá. D. C.	35	3,4	Atlántico	8	0,8
Meta	35	3,4	Putumayo	8	0,8
Nariño	34	3,3	N/A	7	0,7
Cauca	27	2,6	Arauca	6	0,6
Cesar	26	2,5	Vichada	4	0,4
Bolívar	23	2,3	Amazonas	3	0,3
Caquetá	23	2,3	Guainía	2	0,2
La Guajira	23	2,3	San Andrés	1	0,1
Risaralda	22	2,2	Vaupés	1	0,1
			Total General	1020	100

Fuente: Cálculos: MOE.

Finalmente, la organización política con mayor número de candidatos revocados es el partido de la U con 118, seguido por Alianza Verde con 113, Opción ciudadana con 111,

Centro Democrático y Cambio Radical con 106 y 87, respectivamente. Es importante destacar que 30 grupos significativos de ciudadanos, recibieron igual número de revocatorias.

Tabla No. 21/Organizaciones Políticas con Mayor Número de Candidatos Revocados.

Partido	Revocatorias	Partido	Revocatorias
Partido de la U	118	Movimiento AICO	66
Partido Alianza Verde	113	Movimiento MAIS	65
Partido Opción Ciudadana	111	Partido Polo Democrático Alternativo	65
Partido Centro Democrático	106	Partido Alianza Social Independiente ASI	63
Partido Cambio Radical	87	N/A	20
Partido Liberal Colombiano	77	Partido Unión Patriótica UP	20
Partido Conservador Colombiano	76	Movimiento Mira	3
Otros	30	Total General	1020

Fuente: Consejo Nacional Electoral; Cálculos: MOE.

Para las elecciones de 2015, entró en funcionamiento el Eje temático de delitos contra los mecanismos de participación ciudadana de la Fiscalía General de la Nación (F.G.N.). Gracias al trabajo coordinado por esta entidad entre la sociedad civil y autoridades y el aporte de una ciudadanía activa, el máximo ente investigador conoció de 2.098 denuncias por delitos contra los mecanismos de participación democrática, de las cuales 1.712 se encuentran activas.

Si bien es de destacar la labor realizada por la Fiscalía General de la Nación la cual no tiene precedentes con relación al número de ordenes de captura proferidas, esta situación no debe dejar de preocupar, en tanto la comisión de delitos electorales busca afectar la voluntad de los electores y en la mayoría de las ocasiones son los mismos candidatos y servidores públicos los que están involucrados.

Los delitos de los cuales se recibió el mayor número de denuncias son: fraude en la inscripción de cédulas (760); corrupción al sufragante (412) y constreñimiento al sufragante (183).

En este sentido la trashumancia se convirtió en la conducta recurrente durante las elecciones de 2015, lo

anterior va de acuerdo al número de cédulas anuladas por el Consejo Nacional Electoral, las cuales ascendieron a más 1.600.000¹⁵ y al número de irregularidades relacionadas con el fraude en la inscripción de cédulas (695) recibidas por la MOE a través de la plataforma www.pilasconelvoto.com.

Tabla No. 22 / Delitos Electorales denunciados durante el 2015.

Delitos contra Mecanismos de Participación Democrática	No.	%
Fraude en la inscripción de cedulas	760	36,2%
Corrupción de sufragante	412	19,6%
Constreñimiento al sufragante	183	8,7%
Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cedula	156	7,4%
Delitos contra mecanismos de participación democrática	153	7,3%
Alteración de resultados electorales	92	4,4%
Fraude al sufragante	92	4,4%
Voto fraudulento	91	4,3%
Perturbación de certamen democrático	67	3,2%
Intervención en política	63	3,0%
De la violación al ejercicio de mecanismos de participación	18	0,9%
Favorecimiento de voto fraudulento	6	0,3%
Denegación de inscripción	3	0,1%
Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación	2	0,1%
Total General	2.098	100%

Fuente: Consejo Nacional Electoral; Cálculos: MOE.

Hasta el 23 de octubre la Fiscalía General de la Nación había capturado a 48 ciudadanos, en su mayoría por la presunta comisión del delito de fraude en la inscripción de cédulas. De estos ciudadanos capturados, 18 era candidatos, 13 servidores públicos

y 17 particulares. Con relación a los candidatos capturados, 9 aspiraban a la alcaldía, 8 al Concejo municipal y 1 a la asamblea departamental.

La organización política con el mayor número de candidatos capturados es

¹⁵ Con posterioridad a esta decisión, el C.N.E. estudió los recursos de reposición presentados por los ciudadanos mediante los cuales se buscaba dejar sin efecto la anulación de las cédulas, sin embargo se desconoce el número final de cédulas que lograron ingresar al censo electoral.

el Partido Conservador y Partido de la Unidad Nacional con 4 cada uno y el Partido Liberal con 3 candidatos privados de la libertad. Llama la atención que estos son los mismos tres partidos políticos que registraron el mayor número de candidatos con

sanciones previas o sancionados durante el periodo 2011 – 2015.

Cabe la pena destacar que de los candidatos a la alcaldía capturados 7 resultaron electos, situación que conllevaría a la posible realización de elecciones atípicas.

Tabla No. 23/ Candidatos Capturados Elecciones 2015.

Departamento	Municipio	Cargo	Nombre	Partido	Electo
Casanare	Yopal	Alcalde	Jhon Jairo Torres	Movimiento Social la Bendición	Si
Chocó	Lloró	Alcalde	Heneil Correa Rentería	Partido Liberal	Si
Córdoba	Purísima	Alcalde	Daniel Eduardo López	Partido Conservador	Si
Bolívar	San Fernando	Alcalde	Felipe Turizo Lobo	Partido Opción - Ciudadana	Si
Santander	Contratación	Alcalde	Oriol Plata Hernández	Partido Liberal Opción Ciudadana	Si
Meta	El Dorado	Alcalde	Oscar Olaya López	Partido Conservador	Si
Meta	El Dorado	Concejal	Luis Hugo Arcila	Partido de la U	Si
Córdoba	Sahagún	Concejal	Jerónimo Manuel A.	Partido Alianza Verde	N/S
Córdoba	Canalete	Alcalde	Miguel Fernando G.	Partido liberal Conservador	No
Córdoba	Canalete	Concejal	Feliciana Domínguez	Partido Conservador	Si
Córdoba	Canalete	Concejal	Julio Cesar Álvarez	Partido Liberal	No
Casanare	Nunchia	Alcalde	Freddy Higuera M.	Cambio Radical	Si
Tolima	Purificación	Alcalde	Christian Barragán	Partido de la U	No
Sucre	Sucre	Concejal	Palmira Yasmin M.	Partido de la U	No
Bolívar	San Fernando	Concejal	Hernando Pérez Rojas	Partido Opción Ciudadana	N/S
Atlántico	Puerto Colombia	Concejal	Edison Junior Massa	Partido Liberal	N/S
Sucre	Galeras	Concejal	Fanny Machado M.	Partido de la U	N/S
Guainía	Inírida	Asamblea	Héctor Augusto Tejada	Partido Conservador	SI

Finalmente, entre el 24 y el 25 de octubre (día de las elecciones) la Fiscalía General de la Nación realizó 129 capturas en flagrancia por delitos relacionados con el proceso electoral. Los departamentos en los que mayor número de capturas se registraron son Nariño (17); Magdalena (16); Córdoba (13) y Atlántico (12).

El 42% de las capturas se registraron en seis (6) de los ocho (8) departamentos que hacen parte de la región caribe, es importante resaltar que en

esta región del país es donde mayores cuestionamientos se hicieron a los candidatos por los posibles vínculos con estructuras criminales, y participación de servidores públicos en política.

Los delitos por los que se realizaron las capturas en flagrancia son corrupción al sufragante, más conocido como la compra y venta de votos, el 33% (42 capturas) y ocultamiento, retención y posesión ilícita de cedula con el 19% (25) capturas.

Tabla No. 24/ Departamentos donde se realizaron Capturas en Flagrancia Relacionadas con el Proceso Electoral entre el 24 y 25 de Octubre de 2015.

Departamento	No. de Candidatos Revocados	Departamento	No. de Candidatos Revocados
Nariño	17	Santander	2
Magdalena	16	Caldas	2
Córdoba	13	Norte De Santander	2
Atlántico	12	Quindío	2
Boyacá	10	Risaralda	2
Amazonas	8	Huila	1
Bolívar	8	Magdalena Medio	1
Tolima	5	Caquetá	1
Valle Del Cauca	7	Casanare	1
Arauca	4	Cundinamarca	1
Choco	4	Meta	1
Putumayo	4	San Andrés	1
Sucre	4	Total General	129

Fuente: Fiscalía General de Nación; Cálculos: MOE.



08

Inscripción y Anulación de Cédulas

Camilo Vargas Betancourt

Coordinador del Observatorio Político
Electoral de la Democracia

Germán Robayo

Subcoordinador del Observatorio Político
Electoral de la Democracia

Diego Alejandro Rubiano

Investigador del Observatorio Político
Electoral de la Democracia

Entre el 25 de octubre de 2014 y el 25 de agosto de 2015 se surtió el proceso de *inscripción de cédulas*, es decir, el procedimiento mediante el cual un ciudadano que ya hace parte del censo electoral decide cambiar de puesto de votación.

En este informe se describen las dinámicas encontradas durante este proceso de inscripción de cédulas, el seguimiento realizado por la Misión de Observación Electoral durante este periodo permitió detectar casos de presunta trashumancia que fueron

presentados ante las autoridades electorales, el Gobierno, la Fiscalía, la Policía, la Fuerza Pública y los entes de control. Gran parte de los hallazgos fueron consignados en los *Mapas y Factores de Riesgo Electoral 2015* y se refleja en la decisión, por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE), de revocar un número importante de inscripciones. A analizar esta anulación de inscripciones está dedicada la segunda parte de este informe. En una tercera parte se muestran los desbalances existentes en la composición del censo electoral al cabo del proceso de zonificación de 2015.

8.1.

La Inscripción de Cédulas

Durante el periodo de inscripción de cédulas la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) registró 4.212.520 ciudadanos que solicitaron cambiar de puesto de votación, la cifra más alta de todos los comicios electorales recientes, como se aprecia en la siguiente tabla: *Tabla No. 25*.

El comportamiento de los datos muestra que las elecciones locales incitan en mayor número al cambio de puesto de votación por parte de los ciudadanos. Aunque esto se puede

Tabla No. 25 / Inscripción de Cédulas por año Electoral 2010-2015.

Año Electoral	Inscripciones
2010	2.522.673
2011	3.909.594
2014	1.469.739
2015	4.212.520

Fuente: RNEC.

deber a un mayor interés por participar en este tipo de comicios, también podría sugerir la ocurrencia del delito electoral del *fraude en la inscripción de cédulas*, conocido popularmente como el ‘trasteo de votos’ o la ‘trashumancia electoral’. Este delito muestra que los ciudadanos se inscriben para votar en un lugar en el que no residen, con el fin de controlar la intensidad de su voto y de lograr una ventaja ilegítima en las elecciones, que tergiversa la voluntad electoral de los residentes del municipio.

La MOE realizó un seguimiento permanente al proceso de inscripción de cédulas. Este ejercicio fue posible gracias a que se recibió por parte de la Registraduría Nacional acceso a las dos plataformas que registraron en tiempo real la inscripción de cédulas, correspondientes a los dos mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos podían realizar este trámite en todas las registradurías del país.

En primer lugar, la RNEC habilitó un sistema de **inscripción manual**, efectuada a través de formularios diligenciados por los registradores municipales y distritales; sistema que funcionó durante todo el periodo de inscripción. En segundo lugar, la RNEC puso en funcionamiento un sistema de **inscripción automática**, que funcionó por medio de computadores con control biométrico,

y que se puso en marcha a partir de junio 2 y hasta el fin del periodo. La inscripción de cédulas se realizó en las registradurías de cada municipio, excepto durante la semana de inscripción en puesto (entre el 6 y el 12 de julio), cuando se habilitaron los puestos de votación de cada municipio.

Con base en esta información, se calculó mes a mes la **tasa de inscripción de cédulas**, que indica **cuántos ciudadanos por cada mil habitantes cambiaron su puesto de votación** para las elecciones de 2015 en todos los municipios del país. Esto permitió descubrir inscripciones atípicamente altas tanto en ciudades grandes como en municipios pequeños¹⁶.

Para producir este indicador, la MOE contrastó la información proveída por la RNEC con datos demográficos del Departamento Nacional de Estadística (DANE).

Se encontró que después del 25 de agosto la Registraduría siguió modificando la información reportada en las plataformas sobre la inscripción de cédulas, algo que fue explicado por la entidad en la tercera Comisión Técnica de Censo Electoral, aduciendo que hasta el 13 de octubre debieron revisar y validar tanto inscripciones manuales como automáticas. Al final de este apartado se detallan los hallazgos hechos por la MOE al respecto.

¹⁶ La MOE no pudo hacer el seguimiento a la inscripción de cédulas día a día durante la semana de inscripción en puestos debido a retrasos por parte de la Registraduría para conceder el acceso a la plataforma de monitoreo de la inscripción automática. Esto dificultó el análisis y no permitió generar alertas tempranas a las autoridades competentes sobre posibles casos de trashumancia.

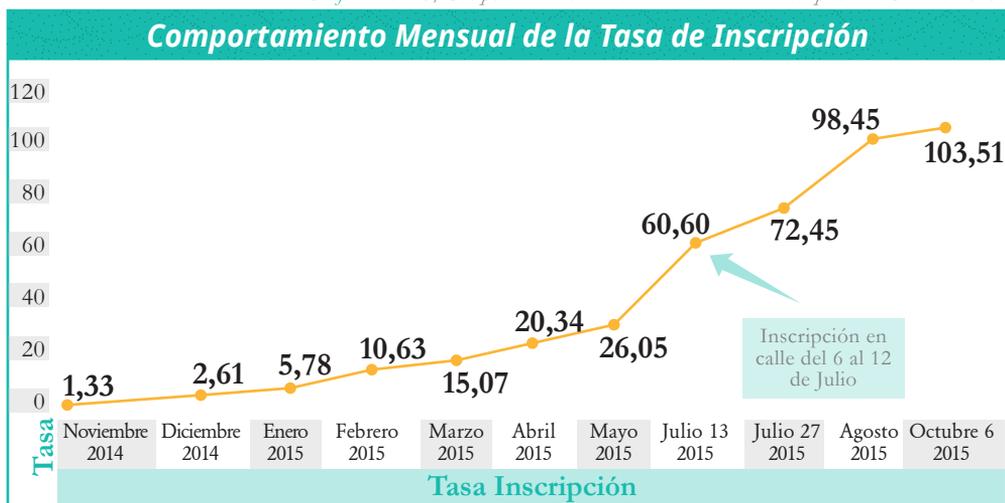
8.1.1

El comportamiento de la inscripción

Con los datos consolidados a los primeros días de octubre, se calculó que todos los municipios del país presentaron en promedio una tasa de inscripción de 103,51 inscritos por cada mil habitantes. La tasa promedio nacional presentó un aumento

progresivo especialmente impulsado por dos momentos en los que se exacerbó el ritmo de la inscripción de cédulas: la semana de inscripción en puestos y el último mes del periodo. La siguiente gráfica detalla el comportamiento de la tasa:

Gráfica No. 18/ Comportamiento Mensual de la Tasa de Inscripción de Cédulas 2015.



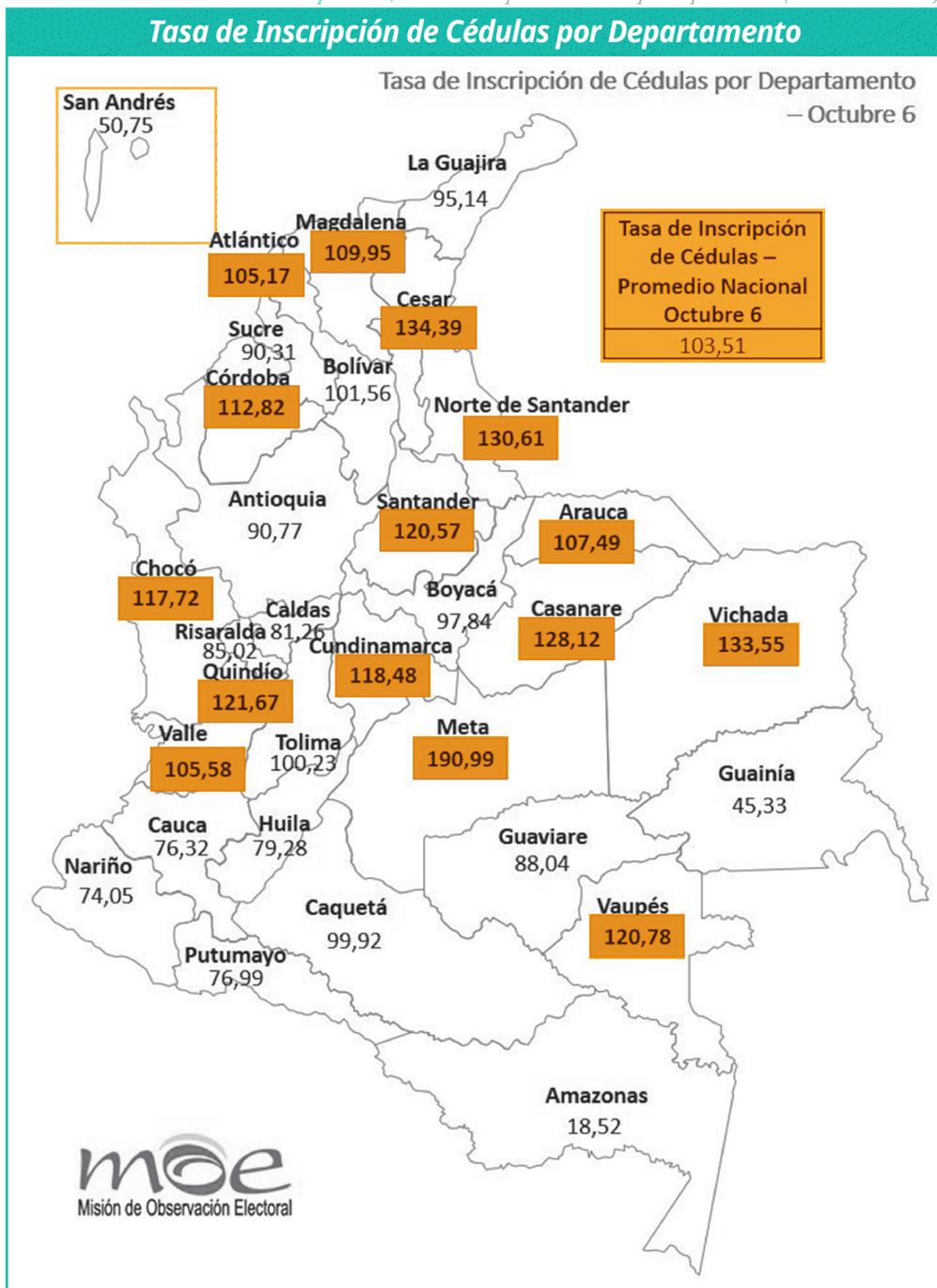
Fuente: MOE con datos de DANE y RNEC.

Al observar los datos disgregados por departamento, se evidencia que el comportamiento de la inscripción de cédulas no es homogéneo. Es de resaltar que hubo 15 departamentos cuyas tasas de inscripción promedio se ubicaron por encima del promedio nacional, y en algunos casos estuvieron significativamente alejadas,

lo cual permitió elevar alarmas de trashumancia especialmente para casos como el de Meta, Cesar, Vichada, Norte de Santander y Casanare.

El siguiente mapa resalta los casos de departamentos con tasas de inscripción de cédulas superiores al promedio nacional.

Mapa No. 2/Tasa de Inscripción de Cédulas por Departamento (Cierre a Octubre 6).



Fuente: MOE con datos de DANE y RNEC.

La siguiente tabla detalla el número de ciudadanos que inscribió su cédula por departamento, y la respectiva tasa de inscripción. Se señala el comportamiento histórico de estos datos desde las elecciones de 2010.

Tabla No. 26/Número de cédulas inscritas y tasa de inscripción promedio por departamento 2010-2015.

Tasa de Inscripción promedio por Departamento 2010-2015									
I/C: Inscripción de Cédulas. T/I/C: Tasa de Inscripción de Cédulas.									
	Departamentos	I/C 2010	T/I/C 2010	I/C 2011	T/I/C 2011	I/C 2014	T/I/C 2014	I/C 2015	T/I/C 2015
1	Meta	52.545	60,61	110.134	193,50	41.517	55,92	135.406	190,99
2	Cesar	44.228	37,52	99.142	124,83	28.250	38,38	101.281	134,39
3	Vichada	2.457	37,28	6.473	104,63	2.036	37,01	7.420	133,55
4	N. de San.	120.089	42,42	165.961	112,21	91.036	33,03	234.151	130,61
5	Casanare	15.216	45,73	35.555	104,10	12.089	31,20	45.736	128,12
6	Quindío	35.104	48,75	45.220	106,38	19.963	50,30	53.819	121,67
7	Vaupés	658	35,41	2.211	122,18	908	23,26	2.468	120,78
8	Santander	114.942	37,96	211.717	91,60	62.682	33,80	254.081	120,57
9	Cundinamarca.	90.711	29,85	202.753	99,31	75.234	30,00	247.839	118,48
10	Chocó	20.563	46,88	48.169	142,20	18.280	51,12	46.871	117,72
11	Córdoba	100.592	65,33	160.790	107,88	80.199	53,11	195.359	112,82
12	Valle	309.758	64,02	452.277	129,51	140.475	37,68	421.278	110,34
13	Magdalena	54.603	56,76	88.010	90,58	31.478	41,23	121.449	109,95
14	Arauca	9.944	36,69	19.722	83,71	6.990	27,02	23.635	107,49
15	Atlántico	278.521	69,27	256.371	93,84	218.619	65,98	327.000	105,17
16	Bolívar	90.306	33,14	196.091	90,83	76.219	39,45	240.865	101,56
17	Tolima	64.396	34,26	107.156	94,88	29.211	25,01	104.113	100,23
18	Caquetá	20.001	36,01	36.777	96,28	9.730	18,11	39.508	99,92
19	Boyacá	30.195	20,90	87.851	84,58	26.439	23,90	91.840	97,84
20	Guajira	28.305	57,48	72.743	112,81	18.030	43,05	81.714	95,14
21	Antioquia	253.094	27,07	471.014	95,30	124.932	21,32	453.190	90,77
22	Sucre	38.221	52,05	67.262	96,47	35.086	56,63	66.306	90,31
23	Guaviare	3.982	26,55	8.489	81,77	3.309	21,94	9.497	88,04
24	Risaralda	51.864	38,46	97.654	94,10	26.260	22,29	88.713	85,02
25	Caldas	51.407	34,79	62.151	76,36	30.031	28,50	61.738	81,26
26	Huila	39.800	25,70	70.408	76,91	20.344	18,26	76.218	79,28
27	Putumayo	11.829	32,50	23.139	70,20	7.920	22,59	26.602	76,99

28	Cauca	44.883	27,57	90.424	79,87	23.500	15,36	90.677	76,32
29	Nariño	59.689	23,60	104.369	75,38	30.380	21,57	100.195	74,05
30	Bogotá	481.687	65,41	501.098	67,10	175.665	22,59	456.294	57,91
31	San Andrés	690	7,26	1.620	38,42	779	12,58	1828	50,75
32	Guainía	1.084	53,60	4.406	104,68	924	8,17	2.627	45,33
33	Amazonas	1.309	22,20	2.437	32,23	1.224	9,12	2.802	18,52
Total General		2.522.673	36,52	3.909.594	97,81	1.469.739	31,26	4.212.520	103,51

Fuente: MOE con datos de DANE y RNEC.

Se destaca que el departamento de Meta ya había sido el de mayor tasa de inscripción de cédulas para las elecciones locales de 2011, y vuelve a presentar cifras alarmantes en 2015. Así mismo, Cesar pasó de tener la cuarta más alta tasa de inscripción en 2011 a la segunda en 2015, y Norte de Santander pasó del séptimo al cuarto puesto. Estos casos, en los que el número de ciudadanos que cambia de puesto de votación supera los 100.000, deben ser tenidos en cuenta toda vez que el comportamiento atípico de la inscripción es reiterada, lo que sugiere un fenómeno de trashumancia histórica.

Al ver casos más en detalle, llaman especialmente la atención 49 municipios del país cuya tasa de inscripción supera el doble de la tasa promedio nacional. Estos municipios están referenciados en la siguiente tabla, donde se muestra el comportamiento histórico de sus tasas de inscripción, así como la población (según la proyección del DANE) para 2015.

Al observar los casos a nivel municipal, se destacan municipios en regiones que no se ven en alerta desde la perspectiva departamental. Particularmente es de resaltar que la **Tabla No 27** incluye 9 municipios de Cundinamarca, 5 de Santander y 3 de Boyacá.

Estos datos muestran casos reiterados de altas inscripciones: 22 de estos 49 municipios también duplicaban el promedio de tasa nacional de inscripción en 2011, especialmente en las poblaciones señaladas de Meta, Cesar y Cundinamarca.

Además, estos 49 municipios se ubican en las regiones en las cuales, desde el Mapa de Riesgo Electoral, se identificó zonas de alta inscripción y de presunta trashumancia, a saber, grandes ciudades o municipios alejados como Cúcuta y Los Patios en Norte de Santander, Cota en Cundinamarca o Puerto Colombia en Atlántico; municipios de la cuenca del río Magdalena en Cundinamarca; municipios fronterizos de la Amazonía como Taraira; y municipios con explotaciones minero-energéticas, a gran escala como en Meta y Cesar, y a nivel artesanal como en municipios de Antioquia.

Como se verá en el apartado sobre la anulación de inscripciones, la reacción de las autoridades impactó el proceso de inscripción en estos municipios y posiblemente contrarrestó muchos casos de trashumancia. No obstante, la presencia reiterada de este comportamiento atípico en departamentos y municipios puede reflejar una práctica arraigada del fraude en la inscripción de cédulas por parte de los actores políticos de estas regiones, lo cual requiere acciones más profundas en procura de la transparencia del proceso.

Tabla No. 27 / Municipios que están por encima del doble del promedio nacional de la tasa de inscripción de cédulas.

		I/C: Inscripción de Cédulas.				T/I/C: Tasa de Inscripción de Cédulas.					
	Departamentos	Municipios	I/C 2010	T/I/C 2010	I/C 2011	T/I/C 2011	I/C 2014	T/I/C 2014	I/C Octubre 2015	Población 2015 (DANE)	T/I/C Octubre 2015
1	Meta	Puerto Gaitán	2946	163,96	7582	419,15	2663	144,41	9330	18556	502,80
2	Chocó	Carmen del Darién	404	76,37	2181	408,81	570	104,93	2451	5462	448,74
3	Meta	Cabuyaro	409	106,70	2366	610,42	652	163,78	1669	4018	415,38
4	Vaupés	Taraira	76	74,88	301	298,91	62	63,01	396	976	405,74
5	Cundinamarca	Paime	113	22,83	695	143,27	127	27,67	1657	4502	368,06
6	Meta	Castilla la Nueva	1259	152,31	2840	333,18	1831	196,19	3196	9612	332,50
7	Santander	Betulia	225	43,02	1313	251,97	282	54,93	1586	5110	310,37
8	Norte de Santander	El Tarra	359	33,15	1726	159,03	333	30,49	3364	10957	307,02
9	Atlántico	Puerto Colombia	3008	109,18	3577	130,21	2098	77,09	7945	27103	293,14
10	Norte de Santander	Puerto Santander	384	40,62	1317	136,96	503	49,86	2869	10249	279,93
11	Meta	San Carlos de Guaroa	583	73,22	2322	280,81	611	66,13	2673	9581	278,99
12	Norte de Santander	La Esperanza	476	41,53	2796	241,74	590	49,59	3338	12012	277,89
13	Meta	Restrepo	1495	143,34	2650	253,13	636	60,16	2919	10599	275,40
14	Santander	Santa Bárbara	118	53,23	408	185,54	188	87,60	584	2137	273,28
15	Cundinamarca	Cota	2324	103,88	3844	168,01	1958	80,23	6758	24916	271,23
16	Meta	Guamal	430	47,01	3007	327,06	1009	108,24	2526	9366	269,70
17	Córdoba	San José de Ure	2101	205,08	2092	201,62	552	51,00	2964	10993	269,63
18	Cesar	La Jagua de Ibirico	764	34,47	4538	204,56	1546	69,46	5983	22282	268,51
19	Cundinamarca	Chaguani	96	23,87	476	118,53	291	73,04	1057	3981	265,51
20	Meta	Barranca de Upiá	769	216,68	1322	364,79	357	92,70	1030	3926	262,35
21	Cesar	Becerril	326	23,73	3000	219,30	1101	81,51	3360	13453	249,76
22	Santander	Surata	216	62,09	470	136,79	119	35,79	784	3295	237,94
23	Meta	El Calvario	74	32,60	469	207,98	58	25,72	532	2240	237,50
24	Cundinamarca	Ricaurte	1370	156,20	2024	227,21	462	49,60	2212	9441	234,30

25	Cauca	Piamonte	568	79,05	2025	281,09	158	21,63	1718	7347	233,84
26	Boyacá	Pajarito	93	45,57	246	124,62	56	31,53	399	1719	232,11
27	Bolívar	Norosí	471	87,92	970	182,02	558	106,57	1207	5204	231,94
28	Cundina- marca	Bituima	130	50,25	621	240,33	123	48,48	573	2520	227,38
29	Antioquia	Buriticá	279	41,09	1478	218,70	340	51,10	1489	6601	225,57
30	Santander	Confines	69	25,31	319	117,02	132	48,76	600	2705	221,81
31	Chocó	Rio Quito	697	82,90	1661	195,00	688	77,75	1985	8961	221,52
32	Casanare	Orocue	714	88,77	988	121,95	374	45,27	1827	8309	219,88
33	Casanare	Maní	375	33,61	1305	117,00	629	56,47	2443	11139	219,32
34	Boyacá	Cúitiva	197	100,20	165	84,40	184	95,88	418	1906	219,31
35	Antioquia	Alejandría	129	35,32	398	110,01	105	29,98	755	3466	217,83
36	Valle	Ulloa	519	92,45	972	173,88	426	77,60	1186	5455	217,42
37	Norte de Santander	Cúcuta	91049	147,24	93443	149,59	66926	103,98	140556	650011	216,24
38	Meta	El Dorado	186	55,16	643	189,96	332	97,10	738	3429	215,22
39	Cundina- marca	Pulí	147	49,71	819	276,32	134	44,95	639	2999	213,07
40	Boyacá	San José De Pare	91	16,55	1027	188,47	124	23,48	1112	5221	212,99
41	Cundina- marca	Parate- bueno	625	82,48	1249	164,15	550	71,45	1643	7726	212,66
42	Cundina- marca	San Cayetano	181	34,04	1055	198,20	126	23,60	1129	5344	211,26
43	Meta	El Castillo	176	26,55	1598	242,78	329	51,29	1342	6362	210,94
44	Norte de Santander	Los Patios	6054	84,30	12097	166,27	5735	75,88	16077	76531	210,07
45	Cundina- marca	Topaipí	176	37,98	582	126,25	385	84,63	948	4529	209,32
46	Norte de Santander	San Cayetano	880	178,61	882	175,80	614	115,31	1135	5424	209,26
47	Valle	La Cumbre	941	83,29	2203	194,35	814	71,00	2408	11514	209,14
48	Meta	San Juan de Arama	323	35,79	1626	180,95	345	38,88	1848	8837	209,12
49	Santander	Matanza	517	92,89	1035	187,87	326	61,03	1107	5297	208,99

Fuente: MOE con datos de DANE y RNEC.

8.1.2

Hallazgos sobre cambios de la información oficial luego del cierre de inscripciones

Luego del 25 de agosto la MOE se pronunció en las comisiones de seguimiento electoral para señalar que, con posterioridad al cierre del proceso de inscripción de cédulas, la información consignada en las plataformas de la Registraduría sobre el número de personas que habían cambiado su puesto de votación seguía cambiando. Se solicitó a la comisión una explicación de estos cambios anacrónicos, por lo que se establecieron comisiones técnicas sobre censo electoral. La siguiente información fue presentada por la MOE en la segunda de estas comisiones, realizada el 9 de octubre en el Ministerio del Interior.

8.1.2.1 Diferencias en la información de la página web y las plataformas.

Se encontraron los siguientes hallazgos en la información publicada por la Registraduría Nacional sobre la inscripción de cédulas en su página web y en las plataformas de registro de la inscripción en formularios (manual) y con máquinas (automática) de la misma entidad:

- En primer lugar, la información de la página no siempre coincide con la de las plataformas.
- En segundo lugar, de agosto 27 (inmediatamente después del cierre de inscripción) a octubre 6, más de un mes después del cierre, hubo un incremento de más de 100.000 cédulas inscritas, como se ve a continuación:

Tabla No. 28/ Diferencias en el Número de Cédulas Inscritas según Página Web y Plataformas Internas de la Registraduría.

Total Página Web RNEC Agosto 27/15 (1)	Plataforma Inscripción Manual Agosto 27/15 (2)	Plataforma Inscripción Automática Agosto 27/15 (3)	Total Plataformas Agosto 27/15 (2+3)	Diferencia Página Web Plataformas Agosto 27/15 ((2+3)-1)
4.037.449	1.198.311	2.875.030	4.073.341	35.892
Total Página Web RNEC Octubre 6	Plataforma Inscripción Manual Octubre 6	Plataforma Inscripción Automática Octubre 6	Total Plataformas Octubre 6	Diferencia Página Web Plataformas Octubre 6
4.212.520	1.197.794	3.014.953	4.212.747	227
Diferencia	Diferencia	Diferencia	Diferencia	
+175.071	-517	+139.923	+139.406	

Fuente: MOE con datos de RNEC.

Tabla No. 29 / Municipios con datos de inscripción diferentes en las Plataformas y en la Página Web a octubre 6/15.

#	Departamento	Municipio	Divergencia (# de cédulas)	
1	Nariño	Pasto	553	Más inscritos en plataforma
2	Antioquia	Copacabana	390	
3	Bolívar	Cartagena	152	
4	Bogotá	Bogotá D.C.	146	
5	Santander	Santa Helena del Opón	64	
6	Caquetá	San Vicente Del Caguán	57	
7	Arauca	Arauquita	56	
8	Putumayo	Mocoa	54	
9	Nariño	Roberto Payán (San José)	44	
10	Bolívar	Santa Catalina	25	
11	Antioquia	Chigorodó	14	
12	Córdoba	Ayapel	13	
13	Arauca	Saravena	13	
14	Chocó	Sipí	10	
15	Córdoba	Montería	7	
16	Antioquia	Sopetrán	6	
17	Chocó	Rio Iró	4	
18	Santander	Cerrito	3	
19	Tolima	San Luis	1	
20	Cauca	Patía (El Bordo)	-6	
21	Arauca	Cravo Norte	-26	
22	Valle	Buenaventura	-154	
23	Magdalena	Santa Marta	-1199	

Fuente: MOE con datos de RNEC.

Las cifras que aparecen con signo negativo indican que había un mayor número de cédulas en la página web que en la sumatoria de las plataformas.

8.1.2.2 Incremento y disminución de cédulas en las plataformas.

Se halló que de agosto 27 a octubre 6 del 2015 en las plataformas de inscripción manual y automática se encontraban municipios donde aumentaba el número de cédulas inscritas y otros municipios donde se reducía.

La MOE solicitó a la Registraduría Na-

cional esclarecer por qué desaparecieron cédulas registradas como inscritas en agosto 27, tanto en la plataforma de inscripción manual como en la automática, dicha entidad dice que las

inscripciones manuales tenían demoras ya que los registradores municipales debían subir esa información y tomaba más tiempo mientras consolidaban los formularios de inscripción.

Tabla No. 30/Municipios con Disminución del Número Cédulas en la Inscripción Automática entre Agosto 27 y Octubre 6.

#	Departamento	Municipio	# Cédulas Disminuidas
1	Nariño	El Charco	-1
2	Chocó	Rio Quito (Paimado)	-3
3	Arauca	Cravo Norte	-6
4	Boyacá	Soracá	-46
5	Caquetá	Cartagena del Chaira	-85
6	Atlántico	Barranquilla	-281
7	Córdoba	Lorica	-340
8	Bolívar	María la Baja	-601
9	Risaralda	Quinchía	-1495
Total de Cédulas Disminuidas de la Inscripción Automática			- 2858

Fuente: MOE con datos de RNEC.

Tabla No. 31/Municipios donde Disminuye el Número de Cédulas en la Inscripción Manual entre Agosto 27 y Octubre 6.

#	Departamento	Municipio	# Cédulas Disminuidas
1	Arauca	Cravo Norte	-20
2	Boyacá	Sotaquirá	-25
3	Valle	Buenaventura	-154
4	Magdalena	Santa Marta	-1134
Total de Cédulas Disminuidas de la Inscripción Manual			- 1333

Fuente: MOE con datos de RNEC.

La MOE recibió las justificaciones dadas por la Registraduría en la primera comisión técnica de censo electoral, sobre la razón del incremento de cédulas inscritas con posterioridad al cierre del periodo de inscripción. No obstante, pidió a la segunda comisión

técnica prestar especial atención a los siguientes datos:

- Entre agosto 27 y octubre 6 de 2015 hubo un incremento de 816 cédulas en la plataforma de inscripción manual en los siguientes municipios:

Tabla No. 32/Municipios con Incrementos de la Inscripción Manual entre Agosto 27 y Octubre 6.

#	Departamento	Municipio	# Cédulas Disminuidas
1	Tolima	Alvarado	311
2	Chocó	El Carmen	281
3	Tolima	Rovira	76
4	Antioquia	Venecia	31
5	Huila	Algeciras	28
6	Amazonas	La Chorrera	26
7	Boyacá	Soracá	25
8	Boyacá	Bricenío	20
9	Magdalena	Zapayán	6
10	Chocó	Istmina	5
11	Bogotá	Bogotá D.C.	4
12	Vaupés	Taraira	2
13	Caldas	Anserma	1
Total de Cédulas Incrementadas en la Inscripción Manual			816

Fuente: MOE con datos de RNEC.

- Entre agosto 27 y octubre 6 hubo un incremento de 142.781 cédulas en la plataforma de inscripción automática en 364 municipios.

Entendiendo, como explicó la Registraduría, que hay lugares del país donde la falta de conectividad

no permitió subir inmediatamente a la plataforma la inscripción de los ciudadanos, la MOE pidió mayor claridad sobre aumentos en el número de ciudadanos inscritos en grandes ciudades, donde se presumen mejores condiciones técnicas y de conexión para mantener los datos actualizados

(para ejemplificar se relacionan los 13 casos de los 364 municipios, con mayor aparición de registros después del 27 de agosto en la inscripción automática):

Tabla No. 33/ Ciudades con Mayor Incremento de Cédulas Inscritas en la Plataforma Automática entre Agosto 27 y Octubre 6 de 2015.

#	Departamento	Municipio	# Cédulas Aparecidas
1	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	26887
2	Valle	Palmira	4706
3	Antioquia	Medellín	4409
4	Valle	Cali	4157
5	Magdalena	Santa Marta	3214
6	Atlántico	Soledad	2521
7	Santander	Barrancabermeja	2510
8	Antioquia	Rionegro	2297
9	Valle	Buenaventura	2273
10	Santander	Girón	2236
11	Atlántico	Malambo	1990
12	Arauca	Arauca	1921
13	Cesar	Aguachica	1573

Total de Cédulas Aparecidas en la Inscripción Automática (364 Municipios)	142.781
--	----------------

Fuente: MOE con datos de RNEC.

Con base en estos hallazgos, durante la tercera comisión técnica de censo electoral realizada en la Registraduría Nacional, esta entidad presentó la justificación para estos cambios extemporáneos en la información oficial sobre la inscripción de cédulas. Así mismo, la Registraduría hizo entrega de los

soportes técnicos que mostraban las fechas en las que se hizo el registro y la revisión tanto de formularios de inscripción manual como del back-up de las máquinas de inscripción automática, que explica los aumentos y disminuciones en el registro de cédulas inscritas evidenciados con posterioridad al cierre del proceso.

8.2.

La anulación de inscripciones

Según datos entregados por el Concejo Nacional Electoral (CNE), este ente revisó la inscripción de 3'803.114 de las 4'212.520 cédulas de los ciudadanos que de acuerdo con la RNEC cambiaron de puesto de votación para las elecciones de 2015. De ellas, el CNE anuló inicialmente 1'605.109 inscripciones, lo que corresponde al 38,1% de los ciudadanos que cambiaron de puesto de votación.

Estas cifras representan un aumento significativo en el desempeño del CNE al momento de revisar

la legitimidad de los cambios de puesto de votación por parte de los ciudadanos. Dadas las alertas emitidas por la MOE y los comportamientos atípicos encontrados, las medidas del Consejo se pueden considerar como acciones eficaces para contrarrestar el fraude presentado en el proceso de inscripción de cédulas.

Así mismo, la magnitud de la evaluación y la anulación de inscripciones es considerablemente mayor a la de años pasados, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla No. 34/ Revisión y Anulación de Cédulas Inscritas en Elecciones Locales 2007-2015.

	2007	2011	2015
Cédulas Inscritas	3.662.934	3.909.594	4.212.520
Inscripciones Revisadas por el CNE	961.415	1.078.594	3.803.114
Porcentaje de Inscripciones Revisado	26,2%	27,6%	90,3%
Inscripciones Anuladas	389.371	461.530	1.605.109
Porcentaje de Inscripciones Anulado	10,6%	11,8%	38,1%

Fuente: MOE con datos de CNE y RNEC.

No obstante el gran tamaño del fenómeno de la trashumancia, visible por los análisis de la MOE, la anulación

aplicada en 2015 fue en algunos casos imprecisa¹⁷. El enorme aumento del porcentaje de inscripciones revisadas

¹⁷ Esta imprecisión se evidenció en la gran cantidad de recursos presentados ante el CNE por ciudadanos que demostraron que su inscripción fue anulada injustamente, lo que según el CNE llevó a revocar 71.472 anulaciones en Bogotá el 19 de octubre, y otras 259.000 en todo el país para el 22 de octubre.

entre 2011 y 2015 obedeció a las facilidades que el Ministerio del Interior le dio al CNE, y a la voluntad de los propios magistrados, para revisar de oficio las inscripciones en busca de irregularidades.

En 2011 sólo el 5% de las anulaciones (24.421) fueron hechas de oficio, y las otras 437.109 obedecieron a recursos presentados por ciudadanos que impugnaban la inscripción de la cédula de otros ciudadanos. En cambio, en 2015 el Ministerio del Interior mediante el decreto 1294 del mismo año habilitó al CNE a utilizar las bases de datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Salud y Protección Social, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), con el fin de corroborar si el lugar de inscripción de los ciudadanos ante la RNEC coincidía con su lugar de residencia. Las inconsistencias existentes en las bases de datos oficiales llevaron a que el CNE tuviera que revocar más de 300.000 de las 1.605.109 anulaciones de inscripción hechas.

La anulación de cerca de 1'200.000 inscripciones de cédula muestra el grado en el que se presentan irregularidades asociadas al 'trasteo de votos'.

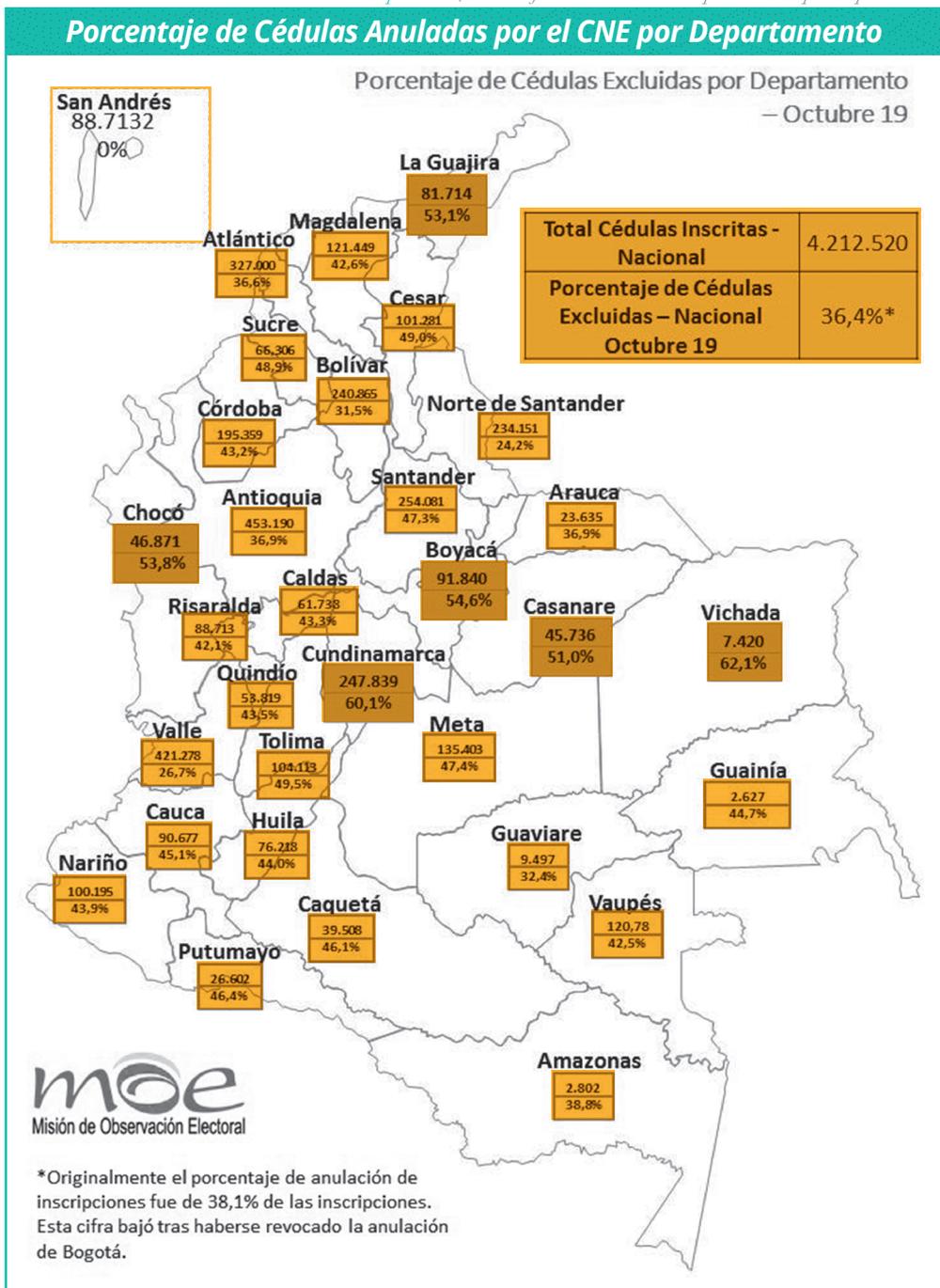
8.2.1. El comportamiento de la anulación.

El siguiente mapa muestra cómo en los departamentos de La Guajira, Chocó, Cundinamarca, Boyacá, Casanare y Vichada el CNE anuló un porcentaje de las cédulas inscritas incluso superior al porcentaje nacional. *Mapa No. 3.*

Al disgregar la información a nivel municipal es visible que la anulación de inscripciones se concentró especialmente en algunas zonas. Prácticamente todos los municipios del país tuvieron alguna proporción de las inscripciones anuladas; en 781 la anulación fue superior al 50% de las inscripciones; en 235 de ellos la anulación llegó a niveles superiores al 70% de las cédulas inscritas, e incluso en 4 casos los datos oficiales muestran que el número de anulaciones supera el de cédulas inscritas, como se describe en la siguiente tabla: *Tabla No. 35.*

+++

Mapa No. 3 / Porcentaje de cédulas anuladas por el CNE por Departamento.



Fuente: MOE con datos de CNE y RNEC.

Tabla No. 35/Municipios donde la Anulación Superó el número de las Cédulas Inscritas en 2015.

Municipios donde la Anulación Superó el número de las Cédulas Inscritas 2015							
I/C: Inscripción de Cédulas.		I/R: Inscripciones Revisadas.			D/I: Diferencia Inscritos.		
	Departamentos	Municipios	I/C RNEC Octubre 6	I/R CNE	D/I RNEC Revisados por el CNE	Inscripciones Anuladas por el CNE	% Anulación Sobre Inscritos
1	Santander	San Miguel	234	1044	-810	638	272,6%
2	Antioquia	San Francisco	938	2945	-2007	2166	230,9%
3	Norte de Santander	San Cayetano	1135	2149	-1014	1764	155,4%
4	Valle	Calima	1366	2084	-718	1629	119,3%

Fuente: MOE con datos de DANE y RNEC.

Estos casos pueden deberse a la posible revisión de casos de trashumancia histórica. Ya en 2011 en 11 municipios el CNE había anulado la inscripción de una cantidad de cédulas mayor a la que se había registrado en esos municipios el mismo año.

Tabla No. 36/Municipios donde la Anulación Superó el número de las Cédulas Inscritas en 2011.

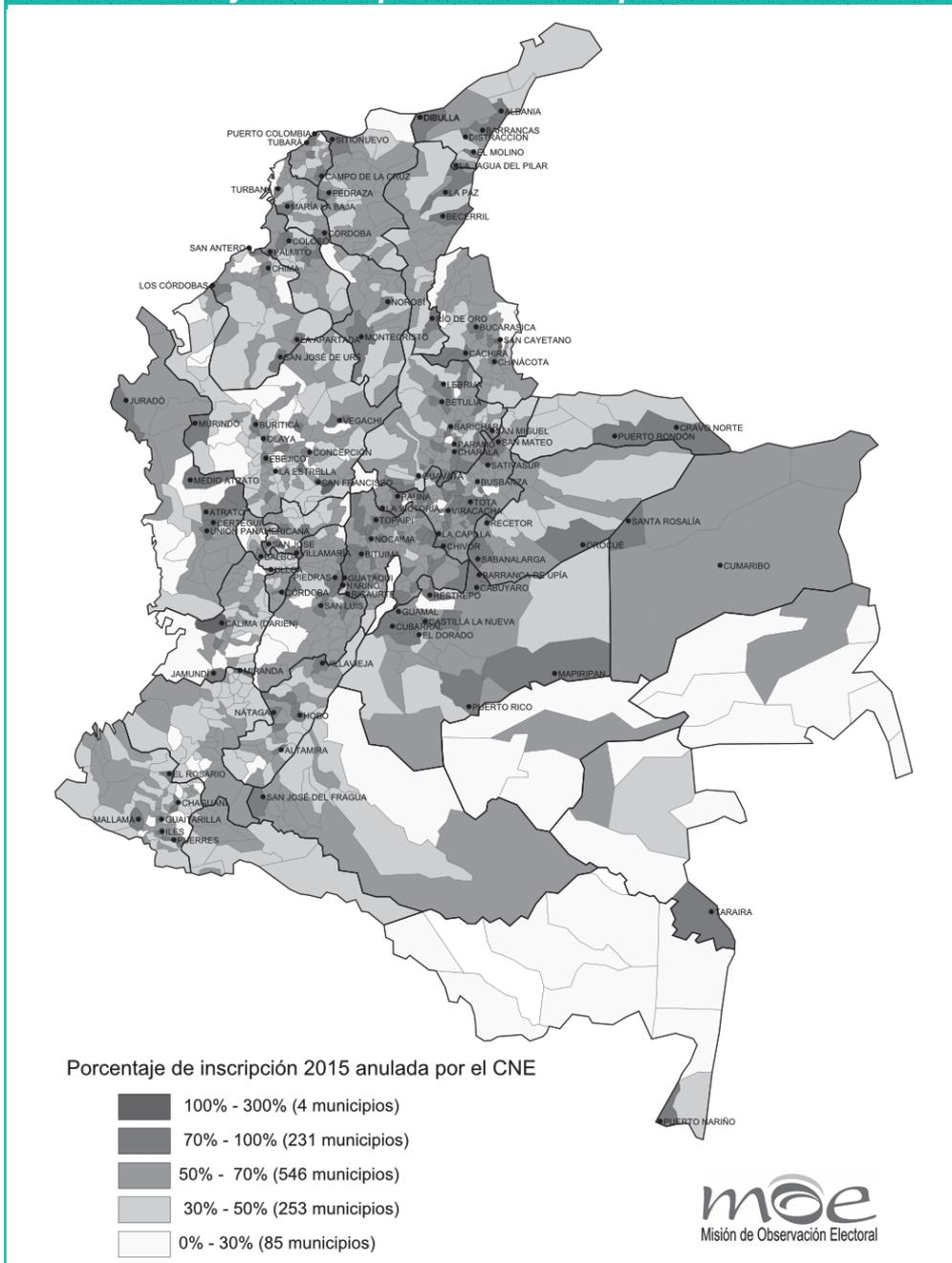
	Departamentos	Municipios	I/C 2011	Inscripciones Anuladas por el CNE	% Anulación Sobre Inscritos
1	Norte de Santander	El Carmen	0	413	-
2	Cundinamarca	Guataquí	257	647	252%
3	Meta	Castilla La Nueva	2840	5352	188%
4	Caquetá	Albania	624	904	145%
5	Cesar	González	439	623	142%
6	Casanare	Recetor	246	349	142%
7	La Guajira	La Jagua del Pilar	797	1027	129%
8	Cundinamarca	Gachalá	422	488	116%
9	Santander	Cabrera	208	233	112%
10	Córdoba	La Apartada	1390	1526	110%
11	Chocó	Cértégui	1790	1831	102%

Fuente: MOE con datos de DANE y RNEC.

El siguiente mapa resalta los 235 municipios donde la anulación fue superior al 70% de las cédulas inscritas. Se destacan claramente regiones como el norte del Cesar y el sur de La Guajira, la Costa Atlántica, la cuenca del río Atrato, municipios de la periferia antioqueña, y numerosos casos en la cordillera oriental. Se ven así mismo zonas que concentran varios municipios con alta anulación y donde la MOE había alertado sobre el riesgo de trashumancia, como la cuenca del río Magdalena entre Tolima, Cundinamarca, Boyacá y Santander, así como la región petrolera de los Llanos Orientales.

Mapa No. 4/ Porcentaje de Inscripciones anuladas por el CNE – 2015.

Porcentaje de Inscripciones Anuladas por el CNE – 2015



Fuente: MOE con datos de CNE y RNEC.

8.2.2. Consecuencias de la anulación de cédulas.

Como ya se mencionó, basado en las herramientas legales a su disposición en 2015 el CNE llevó a cabo una anulación masiva de la inscripción de cédulas. La anulación de 1.605.109 de cédulas inscritas fue formalmente publicada en resoluciones emitidas por el CNE durante el mes anterior a las elecciones, y la divulgación se hizo en las últimas dos semanas antes de los comicios mediante mensajes de texto.

La premura de este proceso coincidió con las inconsistencias de bases de datos oficiales que obligaron al CNE a revocar numerosas anulaciones de ciudadanos que no eran trashumantes, lo que generó un ambiente de crítica a la anulación de cédulas en la opinión pública. La ciudadanía fue informada de la anulación de su cédula en la antesala de las elecciones, quejándose de la falta de tiempo para presentar ante el CNE los recursos necesarios para re-validar su cambio de puesto de votación.

Por lo tanto, las alrededor de 1'200.000 inscripciones cuya anulación quedó en firme podían contener algunos ciudadanos cuya anulación era incorrecta. Además,

contenían una enorme cantidad de potenciales votantes que habían cambiado fraudulentamente su puesto de votación para favorecer de manera ilegal alguna campaña.

A pesar de esto, un hecho a destacar es que el día de las elecciones no se presentaron mayores desórdenes derivados de la anulación, ni por causa de supresiones injustificadas ni tampoco por causa de trashumantes que, mediante la corrupción o el constreñimiento al sufragante, pretendían concretar una intención de voto fraudulenta y no pudieron hacerlo.

De los 49 municipios señalados previamente por haber tenido las más altas inscripciones de cédulas, sólo en seis se presentaron disturbios electorales. De estos seis, sólo tres sucedieron antes o durante las elecciones (es decir antes del cierre de los puestos a las 4:00 pm), así que sólo en estos tres municipios los desórdenes pudieron estar relacionados con la anulación de cédulas. Fue el caso de San José de Uré, Córdoba, donde hubo intento de asonada el sábado anterior a las elecciones, y de La Jagua de Ibirico y Becerril en Cesar, municipios mineros con las más altas tasas de inscripción en este departamento.

8.3.

Distribución del censo electoral después de las elecciones de autoridades locales 2015

El 25 de septiembre 2015 la Registraduría Nacional tenía que producir el censo electoral definitivo para las elecciones del 25 de octubre. No obstante, debido a demoras en el proceso de consolidación de la información de inscripción de cédulas, así como por el proceso de anulación de cédulas por trashumancia realizado por el Consejo Nacional Electoral, sólo se obtuvieron datos de *Divipol* hasta el 15 de octubre. Además de estos atrasos en la conformación del padrón de votantes, hasta pocos días antes de las elecciones había incertidumbre sobre el censo electoral, por la revocatoria de varias de las anulaciones que había hecho el CNE mediante tutelas presentadas por los ciudadanos a quienes se les revocó el cambio de puesto de votación, lo que pudo alterar los datos oficiales del 15 de octubre.

de los resultados de Preconteo el 25 de octubre, el único dato que era diferente a la *Divipol* del 15 de octubre era el de Bogotá, que tenía 29.710 personas menos inscritas para votar el día de las elecciones.

Hechas estas salvedades, con los datos entregados sobre la división política el 15 de octubre la MOE comparó el tamaño del censo electoral de cada municipio con la proyección de población del DANE para el 2015, y encontró que existen 96 municipios con más censo electoral que población, el 9% de todo el país y 27 casos más que en 2014. A continuación se muestra la distribución departamental de estos municipios: *Tabla No. 37*.

+++++

Vale aclarar que al observar los datos de censo electoral utilizados por la Registraduría en la publicación

Tabla No. 37/ Número de Municipios con más Censo Electoral que Proyección de Población en 2015 por Departamento.

#	Departamento	Municipios con más Censo Electoral que Poblacional	Peso entre los Municipios del Departamento
1	Antioquia	16	13%
2	Boyacá	14	11%
3	Santander	9	10%
4	Cundinamarca	8	7%
5	Meta	6	21%
6	Norte de Santander	6	15%
7	Atlántico	5	22%
8	Cesar	5	20%
9	Caldas	5	19%
10	Valle del Cauca	5	12%
11	Magdalena	4	13%
12	Arauca	2	29%
13	Sucre	2	8%
14	Tolima	2	4%
15	Nariño	2	3%
16	Vichada	1	25%
17	Vaupés	1	17%
18	La Guajira	1	7%
19	Chocó	1	3%
20	Bolívar	1	2%
Total General		96	9%

Fuente: MOE con datos de RNEC y DANE.

De estos 96 municipios, en seis la MOE registró disturbios asociados con las elecciones, tanto durante la votación como después en el proceso de escrutinio. Dos municipios, ambos en Cesar, presentaron disturbios durante la jornada electoral, a saber, La Jagua de Ibirico y Becerril; ambos casos alertados por la MOE desde inicios del proceso de inscripción de cédulas porque desde los primeros meses de 2015 se detectaban allí las tasas de inscripción de cédulas más altas del país.

Otros cuatro municipios con más censo electoral que poblacional presentaron disturbios tras el cierre de la votación. Estos casos fueron Guamal y Cabuyaro en el Meta (también dos casos alertados tempranamente por su alta inscripción de cédulas), Galán en Santander y Suan en Atlántico.

Casi la totalidad de estos 96 municipios, exceptuando la Capilla en Boyacá, fueron alertados en el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE por presentar

riesgo en alguno de los indicadores consolidados de riesgo de fraude, de violencia o de trashumancia electoral. De hecho, cinco de estos municipios presentaron riesgo en los tres indicadores: Guamal, Meta; Bagadó, Chocó; Convención, Norte de Santander; El Dovio, Valle del Cauca y Vechachí, Antioquia. Se recomienda prestar especial atención a las condiciones para la realización de futuras elecciones en estos municipios.

A continuación se muestra con más detalle cuáles son estos 96 municipios y cuál es la magnitud de la diferencia entre el censo electoral y su proyección de población. En la última columna se señalan cuáles son los municipios que ya tenían más censo electoral que poblacional en 2014. 68 de los 69 municipios que ya tenían un censo electoral desproporcionalmente alto el año pasado (exceptuando Chalán, Sucre), mantienen esta atipicidad en 2015.

Tabla No. 38 / Número de Municipios con más Censo Electoral que Proyección de Población en 2015 por Departamento.

#	Municipio	Departamento	Poblacion 2015 (DANE)	Censo Electoral 2015	Diferencia	Diferencia Porcentual	Más Censo Electoral que Población 2014
1	Restrepo	Meta	10.599	14685	-4.086	-39%	x
2	Taraira	Vaupés	976	1334	-358	-37%	x
3	Alejandría	Antioquia	3.466	4532	-1.066	-31%	x
4	Concepción	Antioquia	3.463	4354	-891	-26%	x
5	Puerto Santander	Norte de Santander	10.249	12784	-2.535	-25%	x
6	San Francisco	Antioquia	5.318	6632	-1.314	-25%	x
7	Cisneros	Antioquia	9.058	11130	-2.072	-23%	x
8	Guavatá	Santander	3.679	4484	-805	-22%	x
9	Charta	Santander	2.670	3254	-584	-22%	x
10	Guatapé	Antioquia	5.279	6354	-1.075	-20%	x
11	La Jagua del Pilar	La Guajira	3.213	3857	-644	-20%	x
12	San Cayetano	Norte de Santander	5.424	6496	-1.072	-20%	x
13	Puerto Gaitán	Meta	18.556	22072	-3.516	-19%	x
14	Campo de La Cruz	Atlántico	16.040	18946	-2.906	-18%	x
15	Puerto Colombia	Atlántico	27.103	31152	-4.049	-15%	x
16	Coloso	Sucre	5.838	6708	-870	-15%	x

17	El Dovio	Valle del Cauca	8.508	9761	-1.253	-15%	x
18	Gachantivá	Boyacá	2.654	3038	-384	-14%	x
19	Santiago	Norte de Santander	2.823	3221	-398	-14%	x
20	Armenia	Antioquia	4.210	4800	-590	-14%	x
21	Nariño	Cundinamarca	2.203	2495	-292	-13%	x
22	Bituima	Cundinamarca	2.520	2844	-324	-13%	x
23	Durania	Norte de Santander	3.768	4237	-469	-12%	x
24	Cabuyaro	Meta	4.018	4514	-496	-12%	x
25	Concordia	Magdalena	9.388	10536	-1.148	-12%	x
26	Versalles	Valle del Cauca	7.215	8015	-800	-11%	x
27	Pedraza	Magdalena	8.066	8957	-891	-11%	x
28	Risaralda	Caldas	9.583	10638	-1.055	-11%	x
29	Carolina	Antioquia	3.629	4026	-397	-11%	x
30	Covarachía	Boyacá	2.861	3173	-312	-11%	x
31	Cácota	Norte de Santander	1.925	2129	-204	-11%	x
32	Sabaneta	Antioquia	51.860	57293	-5.433	-10%	x
33	Guamal	Meta	9.366	10347	-981	-10%	x
34	Ricaurte	Cundinamarca	9.441	10342	-901	-10%	x
35	Santa Sofía	Boyacá	2.704	2958	-254	-9%	x
36	Andalucía	Valle del Cauca	17.815	19452	-1.637	-9%	x
37	Sativasur	Boyacá	1.110	1207	-97	-9%	x
38	Galán	Santander	2.311	2512	-201	-9%	x
39	Sabana de Torres	Santander	18.652	20177	-1.525	-8%	x
40	Suan	Atlántico	8.752	9453	-701	-8%	x
41	Convención	Norte de Santander	13.569	14647	-1.078	-8%	x
42	Panqueba	Boyacá	1.487	1605	-118	-8%	
43	Villanueva	Santander	5.858	6321	-463	-8%	x
44	Riofrío	Valle del Cauca	14.725	15884	-1.159	-8%	x
45	La Cumbre	Valle del Cauca	11.514	12419	-905	-8%	x
46	Puerto Carreño	Vichada	15.753	16922	-1.169	-7%	x
47	Maceo	Antioquia	6.855	7362	-507	-7%	x
48	La Jagua de Ibirico	Cesar	22.282	23849	-1.567	-7%	
49	Güepsa	Santander	3.849	4116	-267	-7%	x
50	Almeida	Boyacá	1.754	1874	-120	-7%	x

51	Palmas del Socorro	Santander	2.241	2393	-152	-7%	x
52	Barranca de Upiá	Meta	3.926	4185	-259	-7%	x
53	Piojó	Atlántico	5.134	5429	-295	-6%	x
54	Cerro San Antonio	Magdalena	7.845	8286	-441	-6%	x
55	Hispania	Antioquia	4.869	5125	-256	-5%	x
56	Vegachí	Antioquia	9.448	9942	-494	-5%	x
57	Caracolí	Antioquia	4.595	4810	-215	-5%	x
58	Bagadó	Chocó	8.064	8431	-367	-5%	x
59	Salamina	Magdalena	7.089	7410	-321	-5%	x
60	Tipacoque	Boyacá	3.206	3344	-138	-4%	
61	Choachí	Cundinamarca	10.729	11177	-448	-4%	x
62	Córdoba	Bolívar	12.435	12929	-494	-4%	x
63	El Peñón	Cundinamarca	4.805	4995	-190	-4%	
64	Puente Nacional	Santander	12.476	12957	-481	-4%	
65	Becerril	Cesar	13.453	13948	-495	-4%	
66	Puerto Rondón	Arauca	3.844	3985	-141	-4%	
67	Heliconia	Antioquia	5.906	6115	-209	-4%	
68	Jesús María	Santander	3.137	3243	-106	-3%	
69	Tibirita	Cundinamarca	2.950	3049	-99	-3%	x
70	Castilla la Nueva	Meta	9.612	9931	-319	-3%	x
71	Chiriguaná	Cesar	19.650	20256	-606	-3%	
72	Granada	Antioquia	9.859	10153	-294	-3%	x
73	Soatá	Boyacá	7.255	7428	-173	-2%	
74	Juan de Acosta	Atlántico	16.806	17198	-392	-2%	x
75	Buriticá	Antioquia	6.601	6742	-141	-2%	
76	La Merced	Caldas	5.508	5625	-117	-2%	
77	Sativanorte	Boyacá	2.339	2387	-48	-2%	
78	Viterbo	Caldas	12.469	12719	-250	-2%	x
79	La Uvita	Boyacá	2.523	2570	-47	-2%	
80	Envigado	Antioquia	222.455	226583	-4.128	-2%	x
81	Prado	Tolima	7.791	7931	-140	-2%	
82	Jerusalén	Cundinamarca	2.679	2715	-36	-1%	x
83	Ambalema	Tolima	6.837	6926	2715	-1%	
84	San Diego	Cesar	13.376	13540	6926	-1%	
85	Tangua	Nariño	9.629	9737	13540	-1%	
86	San José de Pare	Boyacá	5.221	5274	9737	-1%	
87	Cravo Norte	Arauca	3.331	3363	3363	-1%	x

88	La Capilla	Boyacá	2.550	2571	2571	-1%	
89	Ancuyá	Nariño	7.083	7138	7138	-1%	x
90	Soracá	Boyacá	5.353	5387	5387	-1%	
91	Paimé	Cundinamarca	4.502	4530	4530	-1%	
92	Pácora	Caldas	11.952	12016	12016	-1%	
93	San Pedro	Sucre	16.038	16088	16088	-0,3%	
94	Aranzazu	Caldas	11.422	11456	11456	-0,3%	
95	Curumaní	Cesar	24.367	24404	24404	-0,2%	
96	San Mateo	Boyacá	3.682	3683	3683	-0,03%	

Fuente: MOE con datos de RNEC y DANE.

09

Informe de Publicidad Electoral y Mapa de Propaganda Electoral Electrónica

“La publicidad política debe traducirse en votos. Esta es la lógica que rige el desarrollo de una campaña electoral que es el mecanismo por medio del cual los ciudadanos que aspiran a ocupar un cargo de elección popular se dan a conocer y motivan a los votantes para que apoyen sus aspiraciones, ideas y proyectos”¹⁸.

Luisa Fernanda Salazar
Investigadora Jurídica

¹⁸ Salazar, Luisa; Pabon, Marlon y Mancera, Camilo (2015), “La propaganda política en las campañas electorales en Colombia”, Misión de Observación Electoral (MOE). Pág. 5, Bogotá.

La propaganda electoral es el principal instrumento de campaña política de los candidatos y organizaciones políticas, por medio del cual dan a conocer sus proyectos políticos y buscan obtener el apoyo de los electores. Teniendo en cuenta su importancia, la legislación electoral colombiana ha establecido una serie de límites al uso de la misma, con el objetivo de garantizar **elecciones equilibradas, leales y pluralistas**.

Según la Ley 1475 de 2011, la propaganda electoral se materializa en: **a)** publicidad a través del espacio público y **b)** publicidad en medios de comunicación. En esta medida la propaganda puede manifestarse en: canciones y poemas, pancartas, manillas, pendones, avisos o adhesivos en vehículos, pasacalles, vallas, prendas de vestir (camisetas, gorras, uniformes deportivos), volantes, cuñas radiales, murales, prensa y demás medios publicitarios.

Los límites legales que se han establecido para los diferentes períodos electorales, no se han cumplido a ca-

bilidad por parte de los actores de los procesos. Para el caso de las elecciones de autoridades locales 2015, pudimos evidenciar tres problemas principales:

- Publicidad política extemporánea.
- Violación a los topes legales de publicidad política.
- Publicidad política el día electoral.

Teniendo en cuenta los reportes realizados por la ciudadanía a través del portal de recepción de reportes de irregularidades electorales: www.pilasconelvoto.com, según los cuales, en materia de irregularidades en publicidad y medios de comunicación se registraron desde agosto de 2014 hasta el 25 de noviembre de 2015: **1044 reportes ciudadanos**, siendo la segunda irregularidad más reportada por la ciudadanía para estas elecciones de autoridades locales.

El compartimiento de los reportes por irregularidades en la publicidad mes a mes fue el siguiente:

Gráfica No. 19/ Número de Reporte Irregularidades en Publicidad.

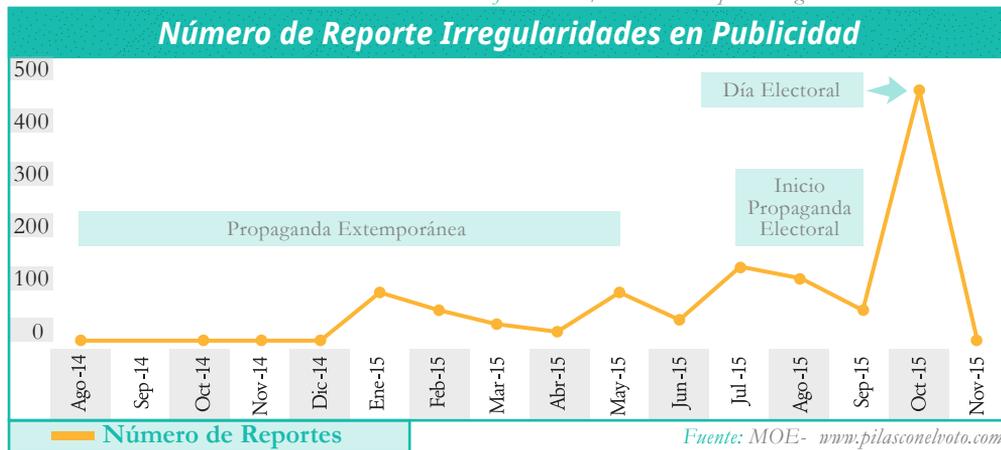


Tabla No. 39/Reportes irregularidades en publicidad y medios de comunicación por Departamento.

Posición	Departamento	No. de Reportes	Porcentaje
1	Antioquia	222	21%
2	Tolima	156	15%
3	Bogotá	94	9%
4	Valle Del Cauca	75	7%
5	Casanare	58	6%
6	Atlántico	41	4%
7	Meta	41	4%
8	Bolívar	39	4%
9	Cundinamarca	34	3%
10	Magdalena	32	3%
11	Boyacá	26	2%
12	Nariño	26	2%
13	Norte de Santander	25	2%
14	Risaralda	23	2%
15	Cesar	21	2%
16	Santander	17	2%
17	Huila	16	2%
18	Sucre	15	1%
19	Quindío	13	1%
20	Caldas	12	1%
21	Cauca	11	1%
22	Caquetá	10	1%
23	Córdoba	10	1%
24	Putumayo	9	1%
25	Vichada	7	1%
26	Amazonas	3	0%
27	Chocó	2	0%
28	La Guajira	2	0%
29	San Andrés y Providencia	2	0%
30	Arauca	1	0%
31	Guaviare	1	0%
Total General		1044	100%

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com.

9.1.

Caracterización de las principales problemáticas en torno a la publicidad electoral

9.1.1 La publicidad política extemporánea.

Se entiende como toda forma de publicidad que se realiza con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas, en tiempos diferentes a los establecidos por la ley. Para las elecciones del próximo 25 de octubre, el tiempo establecido para la propaganda electoral iniciaba el 25 de julio de 2015.

Iniciar las campañas antes de los tiempos legalmente establecidos genera un desequilibrio en la contienda electoral debido a la supremacía que adquiere la capacidad económica de algunos pre candidatos y fuerzas políticas por encima de las propuestas. Para este proceso electoral, se pudo ver propaganda con un año de anticipación al día de las elecciones, con lo cual se generó desequilibrio en las campañas electorales.

Desde el mes de agosto de 2014 y hasta el 26 de junio de 2015, la Misión de Observación Electoral –MOE– realizó seguimiento a la presunta

propaganda electoral extemporánea y de expectativa. Este seguimiento fue posible gracias a los reportes efectuados por la ciudadanía en el portal web www.pilasconelvoto.com, a la información publicada en medios de comunicación (prensa escrita, radio y televisión) y la circulada a través de las redes sociales.

Esta información fue entregada oportunamente a las autoridades electorales para que en virtud de sus competencias iniciaran las investigaciones y acciones correspondientes. De igual manera, se puso en conocimiento de las organizaciones políticas, a fin de que fuera considerada como insumo para la definición de los avales por entregar a los aspirantes a los cargos de elección popular.

No obstante a una semana del día electoral, habiendo transcurrido más de un año desde que se reportaron los primeros casos de publicidad extemporánea en el país, y si bien se adoptaron medidas cautelares y de desmonte de publicidad, hasta el momento se desconocía la existencia de sanciones a pre candidatos, candidatos o particulares por infringir dicha normatividad electoral.

Cabe mencionar que el Consejo Nacional Electoral anunció el 28 de agosto de 2015 en medios de comunicación¹⁹ que no tenía como prioridad emitir sanciones sobre los más de 478 casos de publicidad política extemporánea sobre los cuales adelantó investigaciones, señalando que al menos no se emitirían sanciones hasta que pasara el 25 de octubre (día electoral).

Desde el mes de agosto de 2014 hasta el 26 de junio de 2015, se registraron 283 posibles actos de propaganda electoral. Es importante anotar que es al Consejo Nacional Electoral - CNE - a quien le corresponde establecer si se está o no frente a una infracción de la normatividad electoral. De estarse frente a una violación de la normatividad, el CNE

puede establecer sanciones entre \$11.076.998 y \$110.769.978²⁰.

9.1.2 La violación a topes a la publicidad política.

Se refiere a que los candidatos y organizaciones políticas no respetaron los límites fijados por el Consejo Nacional Electoral, con relación al número de cuñas, avisos y vallas que pueden usar las organizaciones políticas que hayan inscrito candidatos. De igual manera, en relación con los límites fijados por los alcaldes municipales y distritales, quienes pueden regular todo lo relacionado con el espacio público. Con lo cual generaron un exceso en el empleo de la propaganda electoral y el gasto en la misma, en los diferentes municipios de Colombia.

Tabla No. 40/ Presuntas Irregularidades por Propaganda Electoral Extemporánea recibidas entre Agosto de 2014 y el 26 de Junio de 2015.

Año 2014		
Agosto 1	Noviembre 13	Diciembre 9
Año 2015		
Enero 63	Febrero 42	Marzo 25
Abril 22	Mayo 67	Junio 41
Total		96

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com.

¹⁹ En el sitio web de El Heraldo (viernes 28 de agosto de 2015): <http://www.elheraldo.co/politica/decisiones-sobre-publicidad-extemporanea-seran-tomadas-despues-de-las-elecciones-cne-214080>. ²⁰ C.NE. Resolución No. 0131 de 2015.

Los límites establecidos por el Consejo Nacional Electoral²¹, fueron:

Tabla No. 41/Límites CNE a la Propaganda Electoral: Cuñas, Vallas y Avisos.

Municipio / Tipo de Publicidad	Cuñas Radiales	Vallas	Avisos
Municipios de VI, V y IV Categoría	Hasta 30 cuñas. Cada una de 15 segundos.	Hasta (4) avisos de hasta del tamaño de una página.	Hasta (8) vallas. Cada uno de hasta 48 m ²
Municipios de III y II Categoría	Hasta 40 cuñas. Cada una de 20 segundos.	Hasta (6) avisos de hasta del tamaño de una página.	Hasta (12) vallas. Cada uno de hasta 48 m ²
Municipios de I Categoría	Hasta 50 cuñas. Cada una de 25 segundos.	Hasta (8) avisos de hasta del tamaño de una página.	Hasta (14) vallas. Cada uno de hasta 48 m ²
Municipios de Categoría Especial	Hasta 60 cuñas. Cada una de 30 segundos.	Hasta (10) avisos de hasta del tamaño de una página.	Hasta (20) vallas. Cada uno de hasta 48 m ²
Distrito Capital	Hasta 70 cuñas. Cada una de 30 segundos.	Hasta (12) avisos de hasta del tamaño de una página.	Hasta (30) vallas. Cada uno de hasta 48 m ²

Fuente: Resolución CNE 0236 de 2015.

9.1.3 Violaciones a la prohibición de publicidad electoral en el día de las elecciones.

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

El 25 de octubre, día de las elecciones de autoridades locales del 2015, la MOE recibió a través de pilasconelvoto.com un

total de 384 reportes de irregularidades en publicidad, evidenciando la violación por parte de campañas y simpatizantes de los candidatos y partidos políticos de las prohibiciones en materia de publicidad electoral durante este día.

No obstante, es de manifestar que existen confusiones por parte de la ciudadanía frente a dichas violaciones a la normatividad electoral, teniendo en cuenta que al existir permisiones como el uso de camisetas de un solo color (alusivo a campañas políticas, sin logos ni nombres de candidatos) por parte de ciudadanos dentro o cerca de los puestos de votación, los ciudadanos consideran dichos fenómenos como irregularidades electorales. Lo que nos lleva a concluir que debe existir una mayor claridad y pedagogía al respecto para la ciudadanía.

²¹ Consejo Nacional Electoral, Resolución 0236 del 3 de marzo 2015.

Tabla No. 42/Reportes Irregularidades en Publicidad Durante el día Electoral por Departamento.

Posición	Departamento	No. de Reportes	Posición	Departamento	No. de Reportes
1	Tolima	88	14	Caldas	8
2	Antioquia	66	15	Huila	7
3	Bogotá	63	16	Santander	7
4	Valle del Cauca	17	17	Quindío	6
5	Nariño	15	18	Cauca	5
6	Bolívar	12	19	Sucre	4
7	Meta	12	20	Vichada	4
8	Atlántico	11	21	Cesar	3
9	Magdalena	11	22	Casanare	2
10	Norte de Santander	11	23	Córdoba	2
11	Cundinamarca	10	24	Caquetá	1
12	Risaralda	10	25	Chocó	1
13	Boyacá	8			
Total General				384	

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com.

Ahora, el problema con las anteriores violaciones a la normatividad electoral, versa sobre el hecho de que los candidatos y las organizaciones políticas lleguen a superar los topes de gastos de campaña permitidos, al destinar altos recursos económicos en la publicidad de sus campañas, teniendo en cuenta que según el Tercer Informe de Financiación de Campañas –Elecciones Territoriales 2015 de la Corporación Transparencia por Colombia, **el gasto más alto en 2015 fue publicidad electoral.**

Teniendo en cuenta todo el anterior contexto, el Consejo Nacional Electoral

y la Misión de Observación Electoral diseñaron la herramienta virtual denominada: **“MAPEE”, el Mapa de Propaganda Electoral Electrónica**, un aplicativo diseñado con el objetivo que la ciudadanía suministre información sobre la publicidad política que se encuentra en sus municipios, lo cual permitió una revisión más certera de los gastos de campaña de los más de 113.000 candidatos inscritos en todo el país.

Hasta el 24 de noviembre de 2015, se presentaron **5230 reportes de publicidad política de las campañas electorales** en los diferentes municipios y departamentos del país, a través de la aplicación del MAPEE.

De los 5230 reportes presentados, (417), la Guajira (373), Caldas (331), corresponden mayoritariamente a Putumayo (320), Antioquia (309), Meta **Bogotá D.C. con 525 reportes**, (293) y Valle del Cauca (265), seguidos de: Santander (448), Magdalena

Tabla No. 43/Reportes Irregularidades en Publicidad y medios de Comunicación por Departamento.

Posición	Departamento	Número de Reportes	Porcentaje del Total de Reportes
1	Bogotá D.C.	525	10,0%
2	Santander	448	8,6%
3	Magdalena	417	8,0%
4	La Guajira	373	7,1%
5	Caldas	331	6,3%
6	Putumayo	320	6,1%
7	Antioquia	309	5,9%
8	Meta	293	5,6%
9	Valle del Cauca	265	5,1%
10	Tolima	259	5,0%
11	Nariño	223	4,3%
12	Córdoba	209	4,0%
13	Atlántico	207	4,0%
14	Norte De Santander	201	3,8%
15	Cesar	140	2,7%
16	Risaralda	134	2,6%
17	Cundinamarca	133	2,5%
18	Huila	106	2,0%
19	Caquetá	78	1,5%
20	Sucre	68	1,3%
21	Bolívar	50	1,0%
22	Vichada	38	0,7%
23	Casanare	24	0,5%
24	Arauca	22	0,4%
25	Cauca	17	0,3%
26	Boyacá	16	0,3%

27	San Andrés y Providencia	12	0,2%
28	Amazonas	11	0,2%
29	Quindío	1	0,0%
30	Chocó	0	0,0%
31	Guainía	0	0,0%
32	Guaviare	0	0,0%
33	Vaupés	0	0,0%
Total General		5230	100,0%

Fuente: <http://52.21.141.97/mapee/>.

Tabla No. 44 / Número de Reportes MAPEE según el Tipo de Publicidad.

Posición	Tipo de Publicidad	Número de Reportes	Porcentaje
1	Vallas	1466	28%
2	Pendones	1370	26%
3	Murales	1024	20%
4	Pasacalles	874	17%
5	Sedes de Campaña	311	6%
6	Vallas Móviles	185	4%
Total General		5230	100%

Fuente: <http://52.21.141.97/mapee/>.

La Misión de Observación Electoral llamó la atención a las autoridades con competencia en materia electoral sobre el control a los topes de campañas para las elecciones de autoridades locales del 25 de octubre del 2015, para que se efectuará un control a los gastos de campaña con base en la información que la ciudadanía reportó a través de la plataforma MAPEE.

En este sentido la herramienta le permitió al Consejo Nacional Electoral cotejar la información sobre publicidad electoral reportada por los candidatos y organizaciones políticas en Cuentas Claras, con la información reportada por la ciudadanía, la cual corresponde a lo observado en los municipios y efectivamente gastado por las campañas electorales.



10

Informe Violencia Política

Elecciones Autoridades Locales

Camilo Vargas Betancourt

Coordinador del Observatorio Político
Electoral de la Democracia

Daniel Felipe Alonso

Diego Fernando Duarte Leal

Investigadores del Observatorio Político
Electoral de la Democracia

10.1.

Caracterización de la violencia política durante el año 2015

Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2015, la MOE registró un total de 189 víctimas hechos violentos, lo que representó un decrecimiento del 28.9% con respecto al mismo periodo de 2011, año en el que se tiene reporte de 266 hechos. La MOE entiende por violencia política las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos cometidos en contra de candidatos, funcionarios públicos de elección popular, altos funcionarios de las administraciones a nivel nacional y regional, directivos de organizaciones políticas y líderes políticos y sociales de cada municipio del país. Para 2015, estos hechos se registraron en 118 municipios de 27 departamentos colombianos, incluyendo la capital del país.

Las amenazas son el tipo de hecho violento más común. Se registraron un total de 127 agrupando el 67% del total de las acciones contabilizadas. A estas le siguen los 30 atentados, correspondientes al 16% del total de hechos, 25 asesinatos (13%), 4 secuestros (2%) y 3 desapariciones (2%).

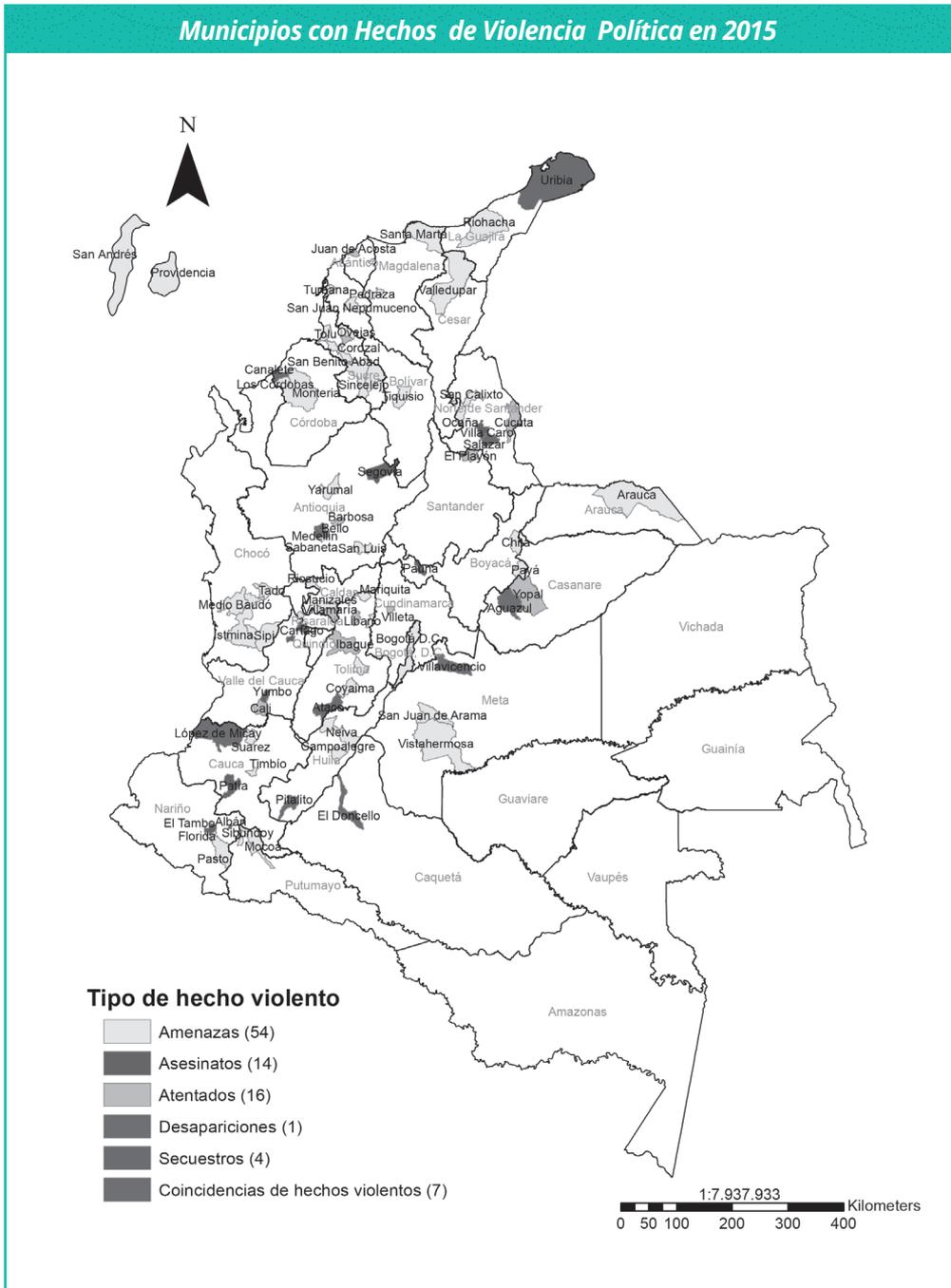
Se encontró que las principales víctimas de violencia política en el país son los candidatos y funcionarios públicos electos a nivel municipal²², quienes agrupan el 77% del total de acciones violentas. Esto puede deberse fundamentalmente a la extrema puja por el poder local que se refleja en la participación de un mayor número de agrupaciones políticas, una menor concentración de votos y diferencias de votación más estrechas entre el ganador y el segundo en la elección a alcaldías. De igual forma, este fenómeno a nivel municipal se puede explicar ya que la seguridad de quienes ocupan cargos en el nivel local, o que aspiran a hacerlo, es mucho más precaria que la de sus pares a nivel departamental o nacional.

De estos 189 víctimas, es importante mencionar que 115 fueron candidatos, de los cuales 11 de estos (9,7%) decidieron no presentarse a las elecciones. Además, debemos mencionar a los 13 candidatos que fueron asesinados en el curso de este proceso electoral.

+++

²² Alcaldías y Concejos municipales.

Mapa No. 5 / Municipios con Hechos de Violencia Política en 2015.



Fuente: MOE con datos de CNE y RNEC.

Tabla No. 45/ violencia por Cargo y Tipo hecho Violento.

#	Cargo Político	Ame- naza	Aten- tados	Desapa- rición	Secue- stro	Asesi- nato	Total General	Porcentaje Sobre Total
1	Candidato Alcaldía	43	12		1	4	60	31,75%
2	Concejal Electo	25	7	1	1	6	40	21,16%
3	Candidato Concejo	22	4	1		7	34	17,99%
4	Alcalde Electo	11	1				12	6,35%
5	Candidato Asamblea	8	2				10	5,29%
6	Candidato Gobernación	7	3				10	5,29%
7	Líder Político	4	1		1	3	9	4,76%
8	Miembro de JAC					4	4	2,12%
9	Diputado Electo	3					3	1,59%
10	Líder Social	2				1	3	1,59%
11	Candidato JAL			1			1	0,53%
12	Registrador	1					1	0,53%
13	Senador Electo	1					1	0,53%
14	Secretario de Despacho				1		1	0,53%
Total General		127	30	3	4	25	189	100%

Fuente: MOE.

16 partidos políticos más grupos significativos de ciudadanos (*ciudadanos*), fueron afectados por actos violentos en su contra. Esto permite inferir que la violencia política no es un fenómeno selectivo orientado hacia una sola fuerza

política en el país, sino que más bien obedece a la dinámica de polarización y competencia entre las agrupaciones políticas competidoras a lo largo del proceso electoral.

Tabla No. 46 / Violencia por Agrupación Política y Tipo hecho Violento.

#	Agrupaciones Políticas	Ame- naza	Aten- tados	Desapa- rición	Secue- stro	Asesi- nato	Total General	Porcentaje Sobre Total
1	Partido Liberal	21	3			1	25	13,23%
2	Sin filiación política*	15			2	7	24	12,70%
3	Centro Democrático	16	5	1		1	23	12,17%
4	Cambio Radical	9	5	1		2	17	8,99%
5	Partido de la U	13	1			3	17	8,99%
6	Part. Conservador	9	2			4	15	7,94%
7	Unión Patriótica	13	2				15	7,94%
8	ASI	5	3			2	10	5,29%
9	Partido/Alianza Verde	6	4				10	5,29%
10	GSC	6	2			1	9	4,76%
11	Polo Democrático	3		1		4	8	4,23%
12	Convergencia/PIN/ Opción Ciudadana	2	2				4	2,12%
13	AICO	2			1		3	1,59%
14	MAIS	3					3	1,59%
15	Por determinar **	2					2	1,06%
16	AFROVIDES	1					1	0,53%
17	Alas Equipo Colombia				1		1	0,53%
18	MIO	1					1	0,53%
19	MIRA		1				1	0,53%
Total General		127	30	3	4	25	189	100%

Fuente y Cálculos: MOE.

* Las víctimas sin filiación política son líderes sociales o altos funcionarios del Estado no afiliados o identificados públicamente con un partido político.

** Los hechos 'por determinar' son actos de violencia cometidos contra pre-candidatos, que aun no estaban inscritos a ningún partido y cuya filiación política no estaba determinada al momento de registrarse el hecho.

En términos de violencia según el sexo de las víctimas, claramente los actos violentos se concentran en contra de los hombres, aunque esto coincide con la distribución de género de los funcionarios de elección popular, pues el 79% de los congresistas y el 68% de los mandatarios departamentales y municipales de elección popular son hombres. Los casos en los que se ejerció más violencia política y social en contra de mujeres sucedieron en los departamentos de Antioquia, Cauca y Caquetá.

Por otro lado, a nivel departamental la mayoría de hechos de violencia política se concentraron en Antioquia, Tolima, Putumayo y Valle del Cauca con un 34% del total de hechos violentos. No obstante, los municipios que mostraron mayores grados de violencia política fueron Sibundoy (Putumayo) con 11 víctimas de violencia política, seguido por Arauca (Arauca) y Bogotá con 7 víctimas en ambas ciudades. En los tres casos anteriores, los 25 hechos de violencia política fueron amenazas.

Tabla No. 47 / Violencia por Cargo y Tipo hecho Violento.

#	Género	Ame- naza	Aten- tados	Desapa- rición	Secue- stro	Asesi- nato	Total General	Porcentaje Sobre Total
1	Hombre	93	24	2	4	25	148	78,31%
2	Mujer	22	6	1			29	15,34%
3	No Identificado	12					12	6,35%
Total General		127	30	3	4	25	189	100%

Fuente y Cálculos: MOE.

Tabla No. 48 / Violencia por Departamento y Tipo Hecho Violento.

#	Departamentos	Ame- naza	Aten- tados	Desapa- rición	Secue- stro	Asesi- nato	Total General	Porcentaje Sobre Total
1	Antioquia	13	3	1		6	23	12,17%
2	Tolima	12	2		1		15	7,94%
3	Putumayo	13					13	6,88%
4	Valle del Cauca	8	1	1		3	13	6,88%
5	Córdoba	9			1		10	5,29%
6	Nariño	2	2			5	9	4,76%
7	Sucre	8	1				9	4,76%
8	Arauca	7	1				8	4,23%

9	Bolívar	7	1				8	4,23%
10	Norte de Santander	3	3		1	1	8	4,23%
11	Bogotá D.C.	7					7	3,70%
12	Cauca	2	1	1		3	7	3,70%
13	Meta	5	1			1	7	3,70%
14	Caquetá	2	2			1	5	2,65%
15	Cesar	5					5	2,65%
16	Chocó	5					5	2,65%
17	Huila	4	1				5	2,65%
18	Magdalena	2	3				5	2,65%
19	Boyacá	2				2	4	2,12%
20	Caldas	2	1			1	4	2,12%
21	Casanare		2			2	4	2,12%
22	La Guajira	2	1		1		4	2,12%
23	Santander	2	2				4	2,12%
24	Atlántico	2	1				3	1,59%
25	San Andrés y Providencia	2					2	1,06%
26	Cundinamarca		1				1	0,53%
27	Risaralda	1					1	0,53%
Total General		127	30	3	4	25	189	100%

Fuente y Cálculos: MOE.

Al observar mes a mes el número de víctimas de violencia política, la MOE llama la atención sobre la existencia de picos de violencia, que coinciden con etapas del calendario electoral, como se describe a continuación:

- *Pico de violencia política del mes de abril de 2015:* coincide con la realización

de las consultas internas para la selección de candidatos de los partidos políticos, realizadas el 19 de abril.

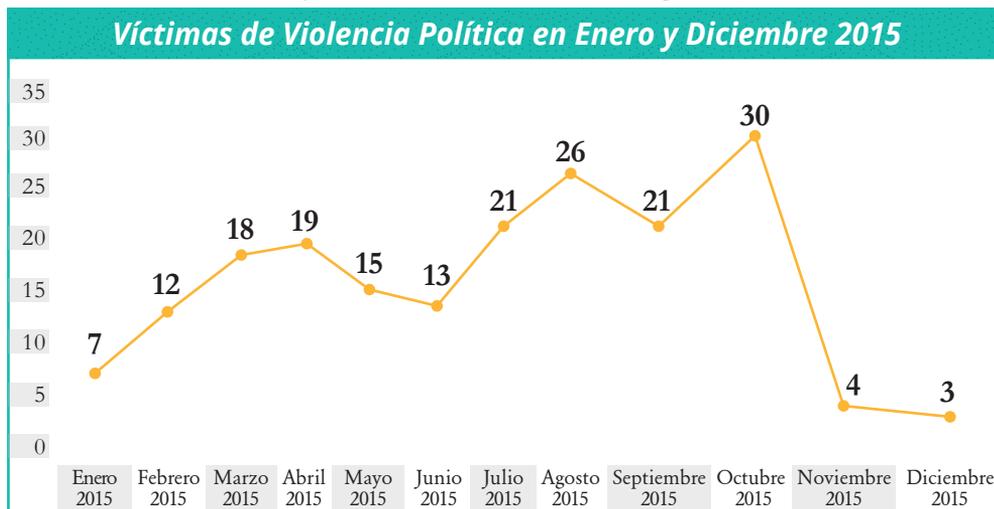
- *Pico de violencia política del mes de agosto de 2015:* coincide con el cierre del periodo de inscripción de candidatos para las elecciones de octubre (25 de junio a 25 de julio) y con el inicio del

periodo de campañas electorales (25 de julio a 25 de octubre).

• *Pico de violencia política del mes de*

octubre de 2015: Además de haber sido el mes más violento del año, octubre fue el mes en que se llevaron a cabo las elecciones de autoridades locales.

Gráfica No. 20/Víctimas de Violencia Política por mes (Enero 2015 - Diciembre 2015).



Fuente y Cálculos: MOE.

Como se puede ver en este informe, las acciones violentas de alguna manera sí tienen un impacto sobre la política. En primer lugar, sí logran limitar la competencia electoral sacando de competencia a quienes representan intereses que se contraponen a los de otras campañas políticas o grupos de interés.

En segundo lugar, las acciones violentas pueden impedir que quienes deciden seguir con su campaña a pesar de las acciones violentas en su contra, tengan igualdad de condiciones para hacer campaña libremente y esto podría reflejar el pobre resultado electoral de las víctimas.

A continuación, y teniendo en cuenta los resultados del preconteo de la Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC–, se hará una pequeña síntesis de las características y del comportamiento electoral y de orden público de aquellos municipios en donde se presentaron hechos violentos. ¿Son realmente muy distintos -en términos electorales- los municipios en donde se presenta el fenómeno de la violencia política de aquellos en los que no sucede?

Al observar en estos municipios datos electorales como los porcentajes de participación, de concentración

de votos del candidato ganador, de diferencias entre el ganador y el segundo a la alcaldía, resulta que no es posible afirmar que se trata de municipios con dinámicas particulares, que disten mucho de la media nacional. Así mismo, al analizar la información cronológica y geográfica sobre presencia de grupos armados ilegales y las colectividades políticas víctimas de la violencia política, no se encuentran particularidades concluyentes que permitan perfilar estos municipios.

Por lo tanto, se verá que el fenómeno de la violencia política en Colombia no parece obedecer únicamente a la

coyuntura electoral, no se ejerce contra una agrupación política en particular, no se restringe a un territorio determinado y no puede atribuirse a un actor armado o político en especial.

Este análisis revela que la violencia política tiene como objetivo facilitar que ciertos grupos de interés, armados y no armados, logren ver representados sus intereses en la política pública local, y por lo tanto no es un problema fácil de aislar e identificar; es más bien un recurso sistemáticamente utilizado en la política colombiana, que en el contexto electoral se presenta en casos de alta competencia por el poder político local.

10.2.

Niveles de participación electoral en municipios con violencia política

Para alcaldías municipales la participación electoral es del 59.3% en el país. Sin embargo, los municipios en los que se presentaron acciones violentas reportan una participación promedio de 61.8%, cifra levemente superior a lo registrado en el territorio nacional.

Estas ciudades se caracterizan por que tiene presencia de las llamadas bandas de crimen organizado que, de acuerdo

a las investigaciones de campo, jugaron un papel importante en las elecciones impidiendo que todos los candidatos pudieran hacer en todas las regiones del país. Dentro de este grupo, llama la atención que hay tres municipios en donde la participación tiene al menos diez puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. Bello y Medellín en el departamento de Antioquia con una participación de 49.4% y

49.1% respectivamente y de Cali en el Valle del Cauca con 45.3%. Esta baja competencia electoral puede estar asociada a la presencia de las llamadas bandas criminales, que de acuerdo al trabajo de campo de la MOE, en muchos casos impidieron el buen desarrollo de la campaña electoral limitando el acceso de ciertos candidatos a algunas zonas.

Estos grupos en muchas ocasiones crean barreras invisibles en los territorios lo que dificulta el ejercicio democrático y los actos de proselitismo.

De otro lado, 8 municipios reportan una participación diez puntos por encima del promedio nacional: Barrancas, La Guajira (73%); El Dorado, Meta (79%); Momil, Córdoba (77%); Palmar de Varela, Atlántico (76,1%); Policarpa, Nariño (71,1%); San Pedro, Sucre (75.9%); Timbío, Cauca (71.2%) y Yopal, Casanare (74.5%). Sobre este grupo de municipios es importante señalar que todos los hechos se dieron en contra de candidatos a alcaldías municipales y que ninguno de estos logró ser el ganador.

10.3.

Dominio electoral en municipios con violencia política

En Colombia los candidatos que ganaron la alcaldía obtuvieron una votación aproximada al 42,8% de los votos válidos (lo que se conoce como porcentaje de victoria). En municipios en los que se presentaron los hechos de violencia política, este promedio indica que el porcentaje de victoria decrece a 36.1%, lo que de entrada llama la atención porque podría indicar que existe una puja por el poder local entre un mayor número de agrupaciones políticas. La violencia política, más allá de limitar la competencia restringiendo

la participación de fuerzas políticas rivales, es consecuencia de la competencia entre las campañas electorales. Como prueba de esto, se puede poner como ejemplo que solamente en 11 municipios (9%) de los 118 en los que ocurrieron hechos de violencia política en 2015 se presentó lo que se denomina dominio electoral (es decir que el porcentaje de victoria del candidato ganador a la alcaldía es significativamente superior al promedio nacional).

Tabla No. 49/Municipios con hechos de Violencia Política y con Mayor Concentración de Votos de Candidatos Ganadores.

Departamento	Municipio	Ganador	% Votos Ganador
Antioquia	Sabaneta	Centro Democrático	59.2%
	Segovia	Partido Conservador	61.6%
La Guajira	Uribía	Partido Liberal	66.1%
Meta	El Dorado	Partido Conservador	61.6%
Nariño	Pasto	Movimiento.	73.6%
	San José de Albán	Partido Conservador	63.2%
Norte de Santander	La Playa	Partido Conservador	81.6%
Risaralda	Balboa	Partido Liberal	60.7%
Sucre	Corozal	Cambio Radical	71.47%
Tolima	Guamo	Cambio Radical	58.1%
Valle del Cauca	La Unión	AICO	64.6%

Fuente: Datos de pre-censo RNEC. Cálculos MOE.

Los anteriores municipios se destacan del resto porque el porcentaje de victoria del ganador a la alcaldía está muy alejado del promedio nacional. En 9 de estos municipios ese porcentaje se aleja en más de una desviación estándar del promedio, y en los casos de Pasto, Nariño y La Playa, Norte de Santander, la concentración de votos del ganador se aleja en más de dos desviaciones del promedio nacional. Por este motivo es posible destacarlos como casos de dominio electoral.

Se debe mencionar que en cuatro casos de los mencionados anteriormente, la alta concentración de votos estuvo a favor de quienes fueron víctimas de algún hecho de violencia política: A saber: Corozal (Sucre), La Playa (Norte de Santander), Sabaneta (Antioquia) y San José de Albán (Nariño). En los demás casos, los candidatos fueron fuerzas irrelevantes que ocuparon el último lugar en las votaciones.

10.4.

Diferencias entre ganadores y perdedores a las alcaldías municipales

De otro lado, y teniendo en cuenta que como solo se encuentran disponibles resultados de pre-conteo para alcaldías municipales, es importante señalar las principales conclusiones después de hacer un análisis del desempeño electoral de las víctimas.

En primer lugar, se debe señalar que 9 de los 61 candidatos víctimas, no se inscribieron como candidatos o se retiraron ya inscritos porque no sintieron ningún tipo de garantía para hacer campaña política en igualdad de condiciones. Dos de estos no se inscribieron porque fueron asesinados siendo precandidatos. Son los casos de Luis Antonio Peralta en El Doncello (Caquetá) y Leonardo Nieto en Yumbo (Valle del Cauca).

Así mismo, 13 de las 60 víctimas a alcaldías municipales (21%) lograron ganar las alcaldías de los municipios en los que competían. Frente a esto se pueden plantear tres hipótesis, a corroborar en investigaciones más profundas: En primer lugar, los candidatos lograron medidas de seguridad de parte del Estado que les permitió permanecer en la contienda

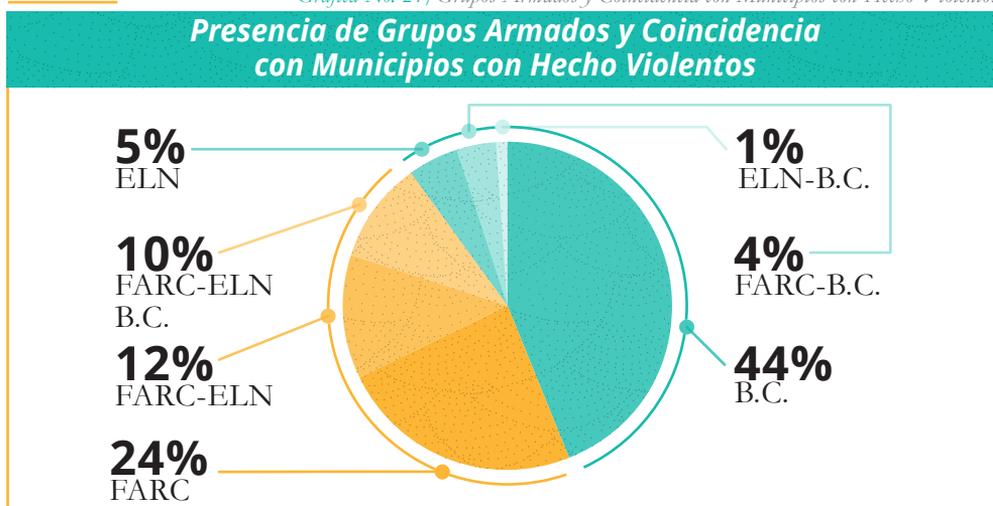
electoral a pesar de la violencia ejercida en su contra. En segundo lugar, esto se debe a que los hechos en su contra les ayudaron a posicionarse y a dar a conocer sus propuestas entre la población. En tercer lugar, el resultado positivo pudo darse a que el electorado decidió apoyar a la víctima en rechazo a la violencia.

Teniendo en cuenta que en promedio en el país la diferencia entre el ganador y el segundo es de 18%, en los municipios con hechos violentos este indicador es de 13.6% lo que soporta la tesis de que en estos municipios la competencia electoral es mucho más estrecha.

10.5.

Presencia de grupos armados ilegales en municipios con violencia política

Gráfica No. 21/ Grupos Armados y Coincidencia con Municipios con Hecho Violentos.



Como se mencionó anteriormente, las amenazas, atentados, asesinatos, desapariciones y/o secuestros que ocurrieron durante 2015, sucedieron en 118 municipios de 27 departamentos, incluyendo el Distrito Capital. Al cruzar esta información con municipios en riesgo por presencia de grupos guerrilleros (FARC- EP y ELN) y/o bandas de crimen organizado del Mapa de Riesgo Electoral de la MOE de 2015, se obtiene que en 51 (45%) municipios hay coincidencia.

Es importante señalar que la presencia de estos grupos armados no significa que los hechos violentos hayan sido cometidos por los grupos armados ilegales que están presentes en el territorio. Como se puede ver en la [Tabla No. 51](#) únicamente en 11 hechos violentos registrados esto puede ser atribuido a estos.

Tabla No. 50 / Municipios con hechos de Violencia Política cuya responsabilidad es de alguno de los Grupos Armados Illegales.

Departamento	Municipio	Cargo	Partido	Hecho Violento	Responsable
Atlántico	Soledad	Candidato Alcaldía	Unión Patriótica	Amenaza	.C
Bolívar	Tiquisno	Candidato Alcaldía	Partido Cambio Radical	Amenaza	.C
Caquetá	El Doncello	Candidato Alcaldía	Partido Cambio Radical	Atentado	ARC
Casanare	Yopal	Candidato Alcaldía	Centro Democrático	Atentado	ARC
Córdoba	Montería	Concejalejo	Partido de la U	Amenaza	.C
Córdoba	Montería	Concejalejo	Partido Liberal	Amenaza	.C
Córdoba	Montería	Candidato Gobernación	Partido Cambio Radical	Amenaza	.C
Córdoba	Montería	Candidato Gobernación	GSC	Amenaza	B.C
La Guajira	Riohacha	Diputado Electo	Partido de la U	Amenaza	.C
Nariño	Linares	Candidato alcaldía	Alianza Verde	Atentado	ARC
Norte de Santander	Ocaña	Candidato Concejo	Unión Patriótica	Amenaza	.C

Fuente: Datos de pre-censo RNEC. Cálculos MOE.

Al observar la poca coincidencia entre hechos de violencia política y presencia de guerrillas, así como el bajo nivel de hechos atribuible a estos grupos, es válido afirmar que la violencia política no es ejercida exclusivamente por grupos armados que se encuentran al margen de la ley. Esta práctica, consecuencia de la competencia electoral a nivel local, es más bien ejercida por parte de campañas políticas que buscan evitar la participación de sectores políticos rivales en la contienda electoral.

11

Informe de Disturbios Asociados al Certamen Electoral

Camilo Vargas Betancourt

Coordinador del Observatorio Político
Electoral de la Democracia

Germán Robayo

Subcoordinador del Observatorio Político
Electoral de la Democracia

Diego Alejandro Rubiano

Investigador del Observatorio Político
Electoral de la Democracia

Las elecciones de autoridades locales de 2015 fueron unas de las más tranquilas en la historia del país en términos de acciones de grupos armados ilegales, pero por desgracia no se puede decir lo mismo en materia de disturbios cometidos con el objetivo de perturbar el certamen electoral. Para las elecciones del 25 de octubre la MOE registró 80 disturbios violentos de diversa intensidad en 72 municipios que impidieron un buen desarrollo de la jornada electoral, 6 más que los registrados en 2011 en igual número de municipios.

Claro está que más allá de estas cifras, en 2011 los eventos presentados podían ser calificados fácilmente como asonadas, mientras que en 2015 la reacción oportuna de la fuerza pública permitió que en muchas ocasiones la situación no pasara de un conato de asonada. Hay que reconocer que en 2015 se previno en gran medida, aunque no se impidió del todo, la destrucción de las instalaciones de registradurías y comisiones escrutadoras, así como de material electoral.

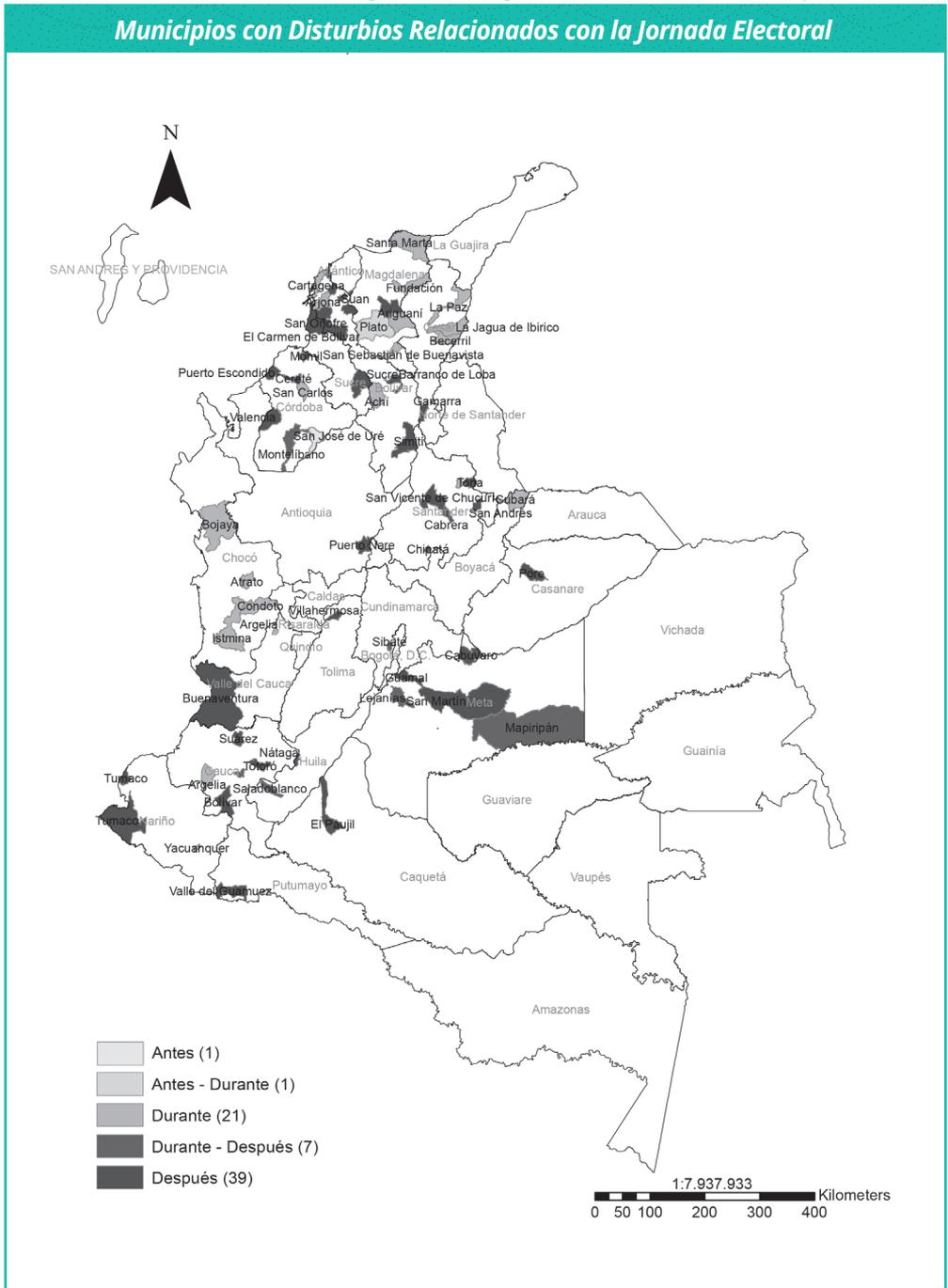
Los disturbios registrados por la MOE en 2015 se presentaron en 72 municipios de 20 departamentos del país. En 8 de estos los hechos violentos sucedieron en dos momentos distintos

de la jornada electoral. Es este el caso de Plato (Magdalena), donde hubo desórdenes tanto la noche del sábado antes de la jornada electoral como durante las elecciones, concluyendo en la destrucción de material electoral. En otros 7 municipios los desórdenes ocurrieron tanto durante como después de la jornada electoral (después del cierre de la votación, a las 4:00 pm); lo que fue el caso de Sibaté (Cundinamarca); Tímbío (Cauca); Purísima (Córdoba); Mapiripán y Lejanías (Meta); Montelíbano (Córdoba) y Saladoblanco (Huila).

Aunque los disturbios se presentan en diversas zonas del país, se percibe su ocurrencia especialmente en la región Caribe, en los departamentos de la región Pacífico y en los Llanos Orientales. Es posible ver entonces que este fenómeno no es exclusivo, ni hace parte de la cultura política de alguna región del país. La siguiente tabla resume, por departamento, en cuántos municipios se presentaron disturbios y en qué momento de la jornada electoral sucedieron. *Mapa No. 6.*

+++

Mapa No. 6 / Municipios con Disturbios relacionados con la Jornada Electoral.



Fuente: MOE con datos propios y de seguimiento a medios de comunicación.

Tabla No. 51 / Distribución de Disturbios por Departamento en Elecciones Locales 2015

#	Departamento	Antes	Durante	Después	Total de Hechos
1	Bolívar		3	9	12
2	Córdoba	1	3	7	11
3	Magdalena	1	6	1	8
4	Cauca	2	5		7
5	Meta		2	5	7
6	Santander		1	6	7
7	Chocó		4	1	5
8	Cesar		3	1	4
9	Huila		1	2	3
10	Cundinamarca		1	1	2
11	Nariño		1	1	2
12	Sucre		2		2
13	Tolima		2		2
14	Valle del Cauca		1	1	2
15	Antioquia		1		1
16	Atlántico		1		1
17	Boyacá		1	1	
18	Caquetá		1		1
19	Casanare		1		1
20	Putumayo			1	1
Total de Hechos		2	29 4	9	80

Fuente: MOE con datos propios y de seguimiento a medios de comunicación.

En 12 departamentos más el Distrito Capital no hay reporte de disturbios relacionados con el certamen electoral. De los 20 en los que sí se registraron hechos, 15 departamentos reinciden, pues ya habían tenido municipios con este tipo de desórde-

nes en las elecciones de 2011, como se muestra en la siguiente tabla, que registra la variación porcentual del número de disturbios.

+++

Tabla No. 52/Número de disturbios en departamentos.

Hechos registrados en elecciones locales tanto en 2011 como en 2015				
	Departamentos	2011	2015	Variación
1	Santander	3	7	133%
2	Magdalena	4	8	100%
3	Cesar	2	4	100%
4	Meta	4	7	75%
5	Chocó	3	5	67%
6	Bolívar	8	12	50%
7	Córdoba	11	11	0%
8	Casanare	1	1	0%
9	Nariño	3	2	-33%
10	Sucre	4	2	-50%
11	Valle del Cauca	4	2	-50%
12	Antioquia	2	1	-50%
13	Cundinamarca	5	2	-60%
14	Atlántico	6	1	-83%
15	Boyacá	8	1	-88%

Fuente: MOE- Con datos propios y de seguimiento a medios de comunicación.

Llama la atención que Bolívar, Magdalena, Santander y Meta, además de haber tenido disturbios en 2011 sufrieron los aumentos más grandes, convirtiéndose en departamentos con más disturbios registrados. Así mismo son preocupantes los casos del Cauca, que pasó de no tener ningún hecho registrado hace cuatro años a 7 disturbios en 2015, y Córdoba, que tanto en 2011 como ahora registró 11 disturbios.

Al explorar las causas que llevaron a que sucediera este tipo de hecho se puede remarcar que el conjunto

de los 72 municipios se caracterizan por tener, en promedio, una participación de 66,2%, significativamente más alta que el nivel nacional de 59,3%. Particularmente, en 29 municipios la participación electoral supera en más de 10% al nivel nacional. Dentro de este grupo se destaca en particular los casos de Cabrera (Cundinamarca), Zapayán (Magdalena), Tuchín (Córdoba) y el Guamo (Bolívar) en donde la participación llega a superar el 80% del potencial electoral. Esta condición atípica sugiere que en estos municipios la competencia electoral es muy reñida.

Tabla No. 53/Municipios con Asonadas y Altos Niveles de Participación Electoral.

Municipios con asonadas y altos niveles de participación electoral			
	Municipio	Departamentos	Participación
1	Cabrera	Santander	88,4%
2	Zapayán	Magdalena	82,8%
3	Tuchín	Córdoba	82,6%
4	El Guamo	Bolívar	80,3%
5	Yacuanquer	Nariño	79,0%
6	La Jagua de Iberico	Cesar	78,1%
7	Cabuyaro	Meta	77,8%
8	Momil	Córdoba	77,5%
9	Nátaga	Huila	77,2%
10	Purísima	Córdoba	76,8%
11	Pore	Casanare	76,1%
12	Chipatá	Santander	74,7%
13	Cereté	Córdoba	74,6%
14	Morales	Bolívar	74,1%
15	La Sierra	Cauca	73,9%
16	Gamarra	Cesar	73,3%
17	Tona	Santander	73,1%
18	San Carlos	Córdoba	72,8%
19	San José de Uré	Córdoba	72,1%
20	Puerto Escondido	Córdoba	71,8%
21	Barranco de Loba	Bolivar	71,7%
22	Timbío	Cauca	71,3%
23	Achí	Bolivar	71,1%
24	Sabanas de San Ángel	Magdalena	70,8%
25	Galán	Santander	70,8%
26	Sucre	Sucre	70,8%
27	Totoró	Cauca	70,7%
28	Argelia	Cauca	70,6%
29	San Estanislao	Bolívar	70,1%

Fuente: MOE- Con datos de la Registraduría Nacional.

Tabla No. 54 / Resultados de elección a alcaldía en municipios con disturbios posteriores al fin de las votaciones.

Resultados de Elección a Alcaldía en Municipios con Disturbios posteriores al fin de las Votaciones										
#	Municipio	Departamentos	Total Votación Alcaldía	Votación ganador Alcaldía	Diferencia 1 vs 2 Alcaldía	% Diferencia entre el ganador y el segundo	Votos nulos Alcaldía	Cantidad de votos nulos frente a la diferencia	Partido ganador Alcaldía	Participación
1	Cabrera	Santander	1430	744	65	4,5%	2	63	Partido de la U	88,4%
2	Tuchín	Córdoba	17195	8952	1794	10,4%	367	1427	Partido Conservador	82,6%
3	El Guamo	Bolívar	5801	3058	407	7,0%	49	358	Partido Liberal	80,3%
4	Cabuyaro	Meta	3515	1294	222	6,3%	25	197	Partido Liberal	77,8%
5	Momil	Córdoba	10033	5034	283	2,8%	52	231	Partido de la U	77,5%
6	Náttega	Huila	3374	1660	3	0,1%	19	-16	Partido Conservador	77,2%
7	Purísima	Córdoba	10126	4837	208	2,1%	221	-13	Partido Conservador	76,8%
8	Pore	Casanare	4911	930	0	0,0%	57	-57		76,1%
9	Chipatá	Santander	3106	1547	44	1,4%	23	21	ASI	74,7%
10	Cereté	Córdoba	52075	17221	449	0,9%	606	-157	MAIS	74,6%
11	Morales	Bolívar	7914	3757	255	3,2%	73	182	Partido Liberal	74,1%
12	La Sierra	Cauca	6451	2668	45	0,7%	85	-40	Partido de la U	73,9%
13	Gamarra	Cesar	7534	3922	826	11,0%	52	744	Opción Ciudadana	73,3%
14	Tona	Santander	3629	1209	83	2,3%	44	39	Partido Liberal	73,1%
15	Puerto Escondido	Córdoba	12771	5540	1211	9,5%	139	1072	Opción Ciudadana	71,8%
16	Barranco de Loba	Bolívar	7822	4209	894	11,4%	73	821	Cambio Radical	71,7%

17	Timbío	Cauca	17325	6921	219	1,3%	343	-124	Coalición AICO Liberal	71,3%
18	Sabanas de San Ángel	Magdalena	7338	2691	151	2,1%	94	57	Partido Liberal	71,8%
19	Galán	Santander	1778	587	12	0,7%	21	-9	Opción Ciudadana	71,8%
20	Sucre	Sucre	14501	6768	0	0,0%	205	-205		70,8%
21	Totoró	Cauca	7423	4919	2816	37,9%	61	2655	ASI	70,7%
22	San Estanislao	Bolívar	9748	5765	2037	20,9%	72	1965	Partido de la U	70,1%
23	Valencia	Córdoba	17259	5798	94	0,5%	198	-104	Partido de la U	69,7%
24	San Martín	Meta	12273	4106	40	0,3%	173	-133	Cambio Radical	69,3%
25	San Andres	Santander	5072	2176	762	15,0%	69	693	Partido Liberal	69,1%
26	Puerto Nare	Antioquia	8296	4005	154	1,9%	191	-37	Coalición Liberal - Cambio	69,1%
27	Guamal	Meta	6603	2256	411	6,2%	73	338	Coalición Conservador - CD	68,8%
28	Arroyohondo	Bolívar	4944	2754	640	12,9%	35	605	Partido de la U	68,7%
29	Alvarado	Tolima	5736	2902	369	6,4%	95	274	Partido Liberal	68,6%
30	Suan	Atlántico	6445	3572	802	12,4%	33	769	Partido de la U	68,2%
31	Sibaté	Cundinamarca	16141	7542	53	0,3%	353	-300	Coal. Verde-Conservador-U-Opción	67,7%
32	Simití	Bolívar	7940	4374	1147	14,4%	106	1041	Cambio Radical	67,2%
33	Carmen de Bolívar	Bolívar	34880	10126	396	1,1%	820	-424	MAIS	66,9%
34	Carmen del Darién	Chocó	3567	1595	236	6,6%	84	152	Cambio Radical	66,9%
35	Montelíbano	Córdoba	35840	15110	5386	15,0%	429	4957	Cambio Radical	66,7%

36	Villahermosa	Tolima	4665	1688	30	0,6%	74	-44	Partido Conservador	63,8%
37	San Vicente del Chucurí	Santander	15280	4493	24	0,2%	214	-190	Centro Democrático	62,1%
38	Suárez	Cauca	9578	2370	632	6,6%	187	455	Partido Liberal	61,5%
39	San Onofre	Sucre	24223	8418	410	1,7%	761	-351	MAIS	60,4%
40	María la Baja	Bolívar	21778	7863	150	0,7%	602	-452	Partido de la U	59,5%
41	Bolívar	Cauca	17289	8702	589	3,4%	193	396	Coalición Liberal MAIS	56,2%
42	Buenaventura	Valle del Cauca	120343	30981	5664	4,7%	4785	879	Partido de la U	55,6%
43	San Andrés de Tumaco	Nariño	66219	21634	2966	4,5%	1379	1587	Coal.Liberal-Conservador-Verde	55,1%
44	Valle del Guamuez	Putumayo	12375	4905	113	0,9%	141	-28	Alianza Verde	54,5%
45	Santa Catalina	Bolívar	6103	2483	186	3,0%	73	113	Cambio Radical	53,8%
46	El Paujil	Caquetá	5889	2624	187	3,2%	92	95	Cambio Radical	50,7%
47	Lejanías	Meta	3595	1249	456	12,7%	50	406	Partido Liberal	45,5%
48	Mapiripán	Meta	2350	896	232	9,9%	44	188	Partido Liberal	43,1%
49	Saladoblanco	Huila	1458	1061	712	48,8%	12	700	Coalición U-Cambio Radical	17,3%

Fuente: MOE- Con datos de la Registraduría Nacional.

De otro lado, este fenómeno que se presenta en las elecciones colombianas puede ser explicado en gran medida por los estrechos márgenes de votos entre los ganadores y los que quedan en segundo lugar. Cuando este tipo de resultado se presenta en un contexto de desconfianza frente a la transparencia del sistema electoral, el riesgo de fraude puede motivar a las personas a incurrir en la perturbación del certamen democrático.

Como se puede ver en la *Tabla No. 54*, en 37 de los 49 municipios con disturbio post-electoral la diferencia en la votación entre el ganador y el segundo es menor al 10% de la votación total. En 18 de estos casos, incluso, la cantidad de votos nulos fue superior a esa diferencia de votación, lo que sugiere el riesgo de que la manipulación de los tarjetones pudo haber cambiado el resultado de la elección.

En la *Tabla No. 55* puede verse el detallado de los municipios que presentaron disturbios, especificando datos de la votación como los votos obtenidos por el ganador a la alcaldía, la diferencia con el candidato que quedó en segundo lugar, el peso de esa diferencia frente al total de la votación, y la cantidad de votos nulos.

Finalmente, y buscando explorar las causas del fenómeno de los disturbios electorales, se encuentra que 45 de los 72 municipios afectados, es decir el 63%, tiene algún nivel de riesgo electoral, asociado al fraude electoral y la violencia en 17 casos y a la trashumancia electoral en 36. Incluso en 8 municipios ambas formas de riesgo coinciden. La siguiente tabla detalla cuáles son estos municipios y cuál es su nivel de riesgo.

Tabla No. 55 / Municipios que Presentaron Disturbios y tenían Riesgo por Coincidencia de Factores de Fraude Electoral y de Violencia o Riesgo de Trashumancia Electoral.

#	Municipio	Departamento	Nivel de Riesgo de Fraude Electoral y Violencia	Nivel de Riesgo de Trashumancia
1	Atrato (Yuto)	Choco	Alto E	Extremo
2	San José de Uré	Córdoba	Alto E	Extremo
3	Guamal M	Córdoba	Alto E	Extremo
4	Suarez C	Cauca E	Extremo M	Medio
5	Carmen Del Darién	Choco	Medio	Extremo
6	Suan A	Caldas		Extremo
7	El Guamo B	Caldas		Extremo
8	Cubara B	Caldas	E	Extremo
9	Argelia C	Cauca E	Extremo	
10	Becerril C	Caldas		Extremo
11	La Jagua De Ibirico	Cesar	E	Extremo
12	Bojaya (Bellavista)	Choco	Alto M	Medio
13	Istmina	Choco	Extremo	

14	Saladoblanco	Huila	Medio	Alto
15	Cabuyaro	Meta		Extremo
16	Tumaco	Nariño	Extremo	
17	Villahermosa	Tolima	Extremo	
18	Argelia	Valle		Extremo
19	Buenaventura	Valle	Extremo	
20	Arroyo Hondo	Bolívar		Alto
21	El Carmen de Bolívar	Bolívar	Alto	
22	El Paujil	Caquetá	Alto	
23	Pore	Casanare		Alto
24	La Paz	Cesar		Alto
25	Purísima	Córdoba		Alto
26	Momil	Córdoba	Medio	Medio
27	Mapiripan	Meta	Alto	
28	Cabrera	Santander		Alto
29	Galán	Santander		Alto
30	Tona	Santander		Alto
31	Alvarado	Tolima		Alto
32	Puerto Nare-La Magdalena	Antioquia		Medio
33	Morales	Bolívar		Medio
34	San Estanislao	Bolívar		Medio
35	Santa Catalina	Bolívar		Medio
36	Gamarra	Cesar		Medio
37	Puerto Escondido	Córdoba		Medio
38	San Carlos	Córdoba		Medio
39	Ariguani (El Dificil)	Magdalena		Medio
40	Sabanas De San Ángel	Magdalena		Medio
41	Zapayán	Magdalena		Medio
42	Valle Del Guamuez (La Hormiga)	Putumayo		Medio
43	Chipatá	Santander		Medio
44	Bucaramanga	Santander	Medio	
45	San Onofre	Sucre		Medio

Fuente: MOE.

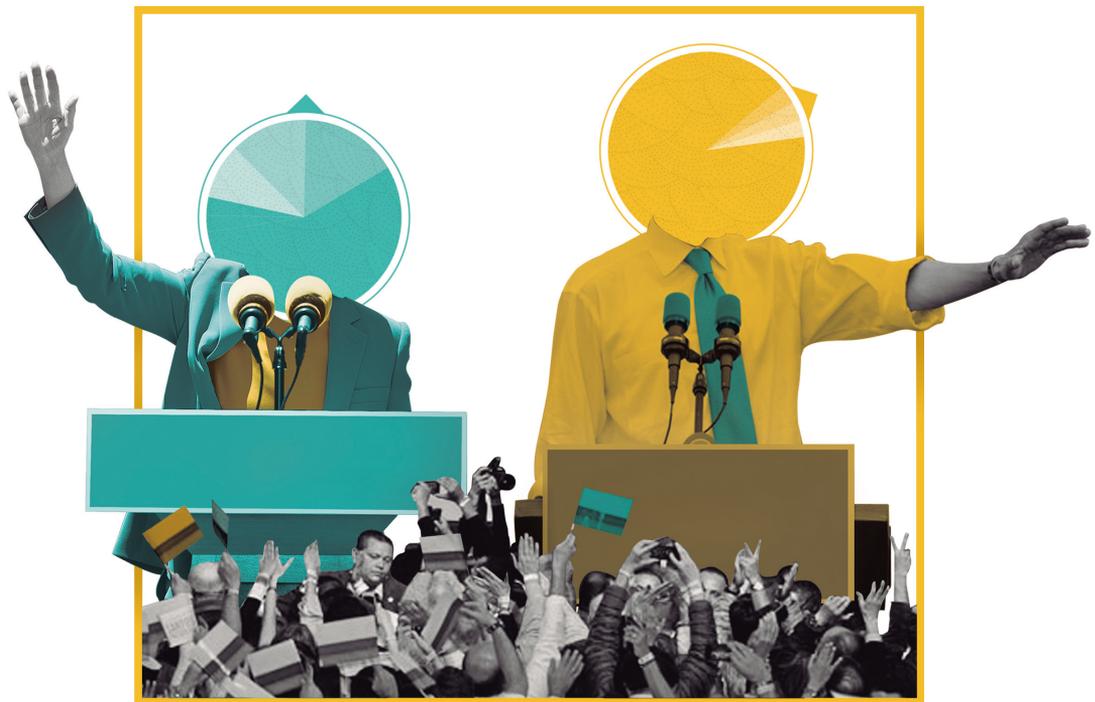
En conclusión, el fenómeno de la perturbación del certamen democrático mediante disturbios está ampliamente extendido en Colombia y no muestra mejoría entre los dos últimos certámenes electorales. Si bien es destacable una mejor capacidad de respuesta de parte de la fuerza pública, es necesario tomar en cuenta factores como el riesgo electoral, los niveles

de participación, el ambiente de competencia y de transparencia electoral en cada municipio, de tal forma que en futuros comicios las autoridades tengan una capacidad preventiva, y no solo reactiva, ante este tipo de hecho.

+++



CAP. 03



*Panorama Electoral del Poder local
con enfoque de Género.*

+++



12

De la Participación a la Representación Efectiva de las Mujeres

Luz Adriana Peña Peña

Profesional de Incidencia Política

Luisa Fernanda Salazar

Investigadora Jurídica

La participación en política de la mujer en Colombia es un tema que ha cobrado vital importancia a partir de la reforma constitucional de 2009, que estableció la equidad de género como uno de los principios constitucionales rectores del ejercicio de la política a través de los partidos y movimientos políticos. Lo anterior, teniendo en cuenta que el acceso efectivo a cargos de elección popular es un escenario mayoritariamente masculino.

En este sentido, la normatividad colombiana ha abordado el reto de incrementar dicha participación, con medidas que buscan ampliar la oferta electoral femenina en las candidaturas a cargos de elección popular de cuerpos colegiados en el país.

Este esfuerzo se materializó en la Ley 1475 de 2011 en su artículo 28, que contiene una ley de cuotas, según la cual para la inscripción de listas de candidatos a cargos de elección popular, las mujeres deben ser mínimo el 30% del total, siempre y cuando se elijan 5 o más curules

o listas que se sometan a consulta. Dicho requisito es indispensable a la hora de inscribir listas de candidatos a cargos de elección popular para corporaciones públicas, esto es, para elecciones de Congreso de la República, de la Asamblea Departamental, del Concejo Municipal y de Juntas Administradoras Locales.

Con base en lo anterior, nos permitimos hacer un análisis al segundo proceso electoral de autoridades locales en Colombia que se presenta en vigencia de la ley de cuotas, con el objetivo de evidenciar cual es la representación efectiva que obtuvo la mujer en la más reciente contienda electoral tanto en cargos plurinominales (asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales), como en cargos uninominales (gubernaciones y alcaldías), en comparación con las elecciones de autoridades locales de 2011. En una tercera parte se muestran los desbalances existentes en la composición del censo electoral al cabo del proceso de zonificación de 2015.

12.1.

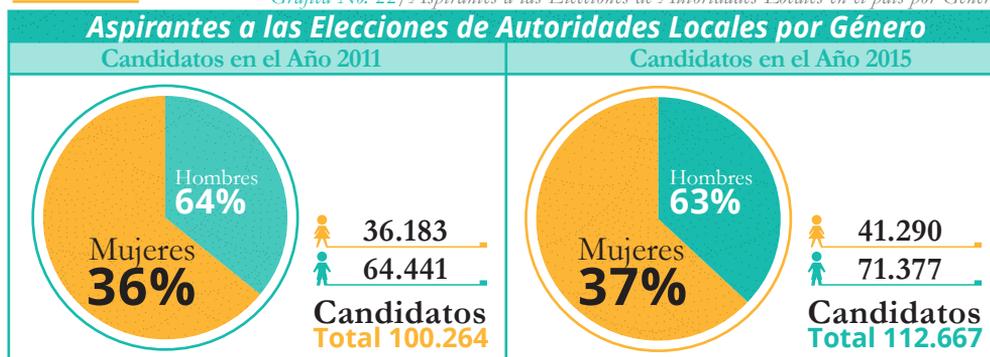
Resultados
Elecciones 2015

En primer lugar, encontramos que de los **112.667 aspirantes**²³ a los cargos de elección popular a las Alcaldías, Gobernaciones, Concejos municipales, Asambleas departamentales y Juntas Administradoras locales en todo el país, las mujeres representan el **37% (41.290)** de los candidatos inscritos.

El proceso electoral de 2011 tuvo un total **100.624** aspirantes en todo

el país, las mujeres representaron **36% (36.183)** de los candidatos inscritos, lo que significa que tuvimos un incremento del **14%** de mujeres inscritas para este proceso. En relación con la inscripción de hombres, se puede advertir que de 2011 a 2015 solo se aumentó un punto porcentual la inscripción de mujeres en las listas como se observa en el *Gráfico No 22*.

Gráfica No. 22/ Aspirantes a las Elecciones de Autoridades Locales en el país por Género.



Fuente: MOE con datos de RNEC.

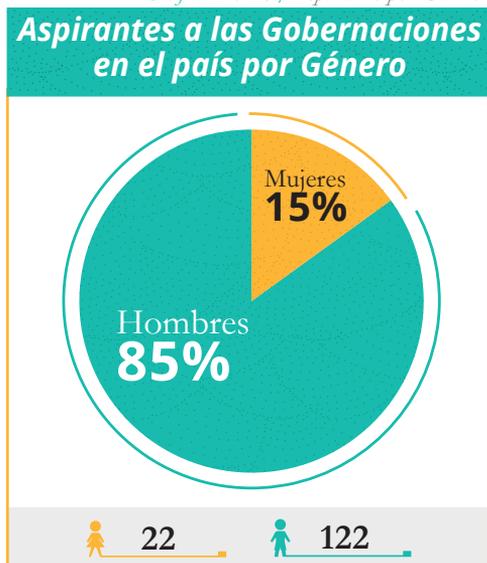
12.1.1 Candidatas inscritas vs electas para las elecciones de autoridades locales por cargo a proveer.

a) **Gobernación:** para las elecciones de gobernación se inscribieron 22 mujeres aspirantes a 20 gobernaciones, esto quiere decir que en 12

departamentos no hubo candidatas inscritas. Por otra parte, las mujeres representan el **15% (22 de 144)** del total de inscritos para dicha corporación. Esto permite evidenciar el aumento en la inscripción de mujeres candidatas, especialmente en las elecciones de cargos uninominales respecto de las elecciones de 2011.

²³ Información otorgada por al Registraduría Nacional del Estado Civil con corte del 12 de octubre de 2015.

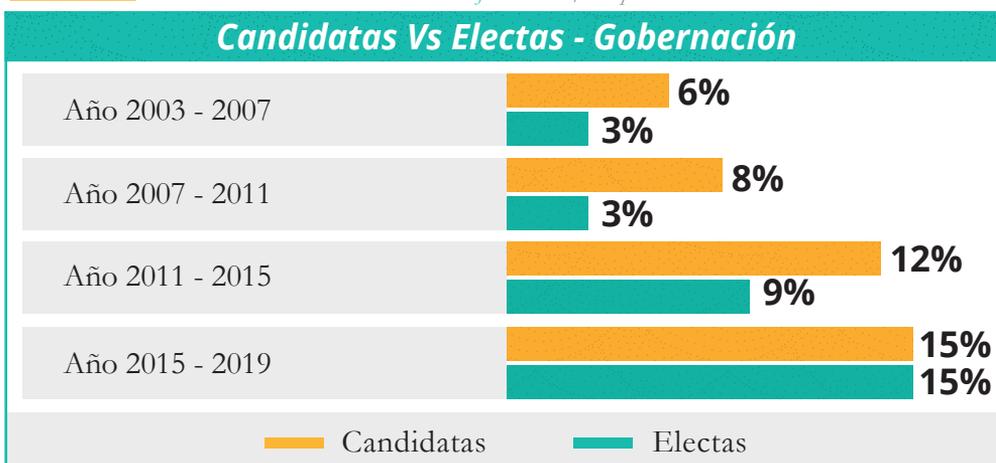
Gráfica No. 23/Aspirantes por Género.



Gráfica No. 24/Mujeres Electas.



Gráfica No. 25/Comparativa Candidatas Vs Electas 2003 - 2019.



Fuente: MOE con datos de RNEC.

Los resultados de las elecciones de 2015 traen un incremento del 66% de las mujeres que fueron elegidas para ocupar el cargo de Gobernadora, es así como de los 32 departamentos, cinco (La Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo y Valle del Cauca) estarán gobernados por mujeres.

Al comparar con los resultados de 2011, no solo se evidencia un aumento de gobernadoras de tres a cinco electas, también se observa que los departamentos, en donde se eligió a una mujer para el período 2015-2019, no son los mismos: para 2011 las gobernadoras

electas fueron de Quindío, Huila y San Andrés y Providencia).

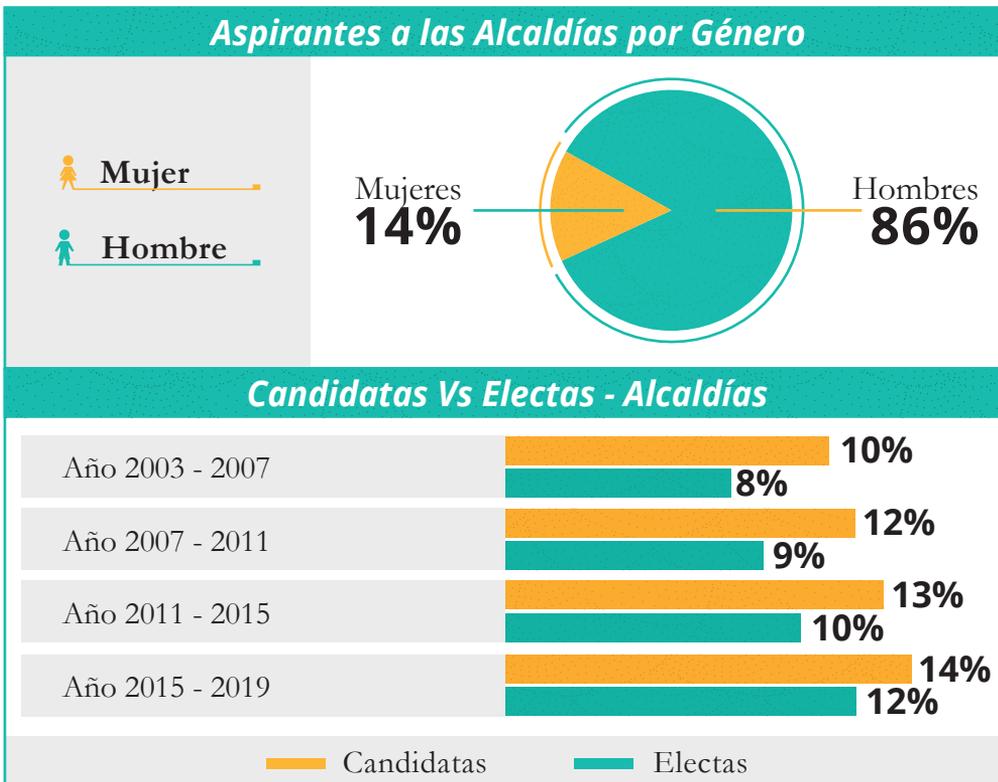
b) Alcaldía: Para las elecciones de alcaldías la participación también ascendió, de los 1102 municipios del país, encontramos que las mujeres candidatas representan el 14% (634 de 4543) del total de inscritos para dicha corporación, aumentando así un punto porcentual en comparación con las elecciones de 2011. *Grafica No. 26.*

En estas elecciones de Alcaldía de 2015 se incrementó en un 24% las mujeres que fueron elegidas para ocupar este cargo, es

así como de los 1102 municipios, 133 estarán bajo el mandato de mujeres, lo que significa el 12%. A pesar de este avance ninguna de las ciudades capitales eligió a una mujer como mandataria en este periodo.

Encontramos que Antioquia (16 alcaldesas), Cundinamarca (14 alcaldesas) y Santander (13 alcaldesas) son los departamentos con mayor número de mujeres mandatarias municipales; asimismo en siete departamentos (San Andrés y Providencia, Risalralda, Putumayo, Vichada, Guainia, Guaviare y Amazonas) ninguna mujer fue electa como alcaldesa. *Mapa No. 9.*

Grafica No. 26 / Aspirantes a las Alcaldías en el país por Género.



Fuente: MOE con datos de RNEC.

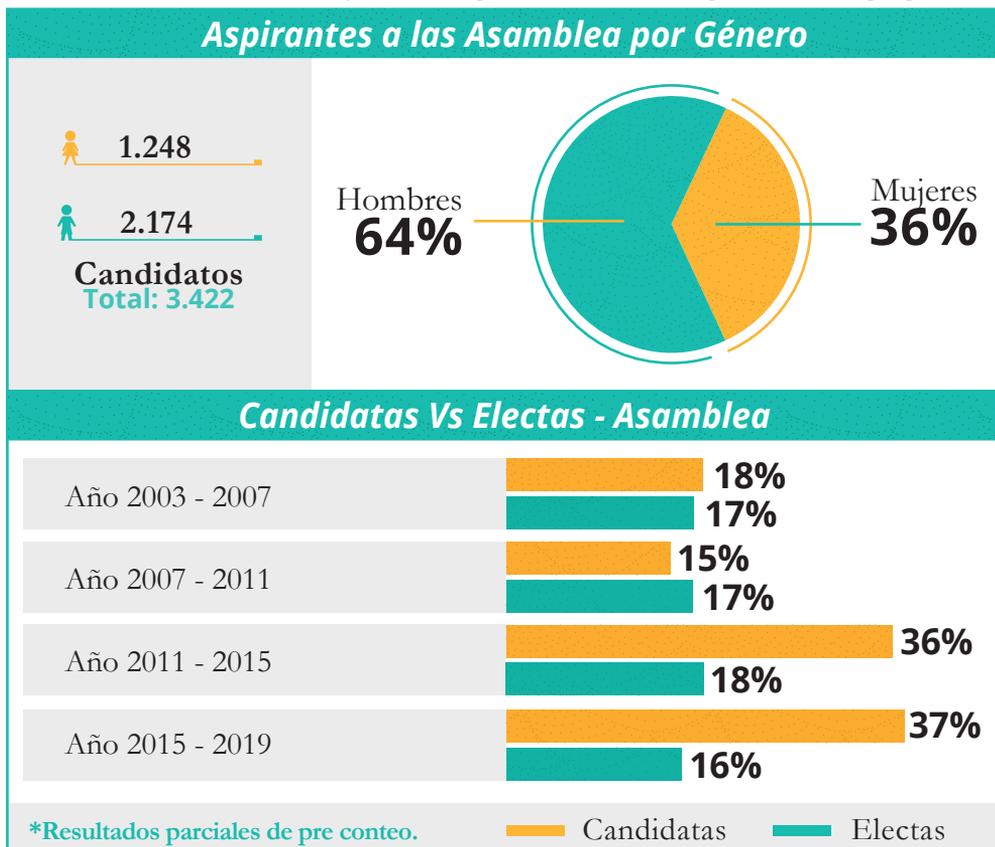
c) **Asambleas Departamentales:** para los 418 cargos a proveer para las elecciones de Asambleas Departamentales en los 32 departamentos del país, encontramos que las mujeres candidatas representan el 36% (1248) del total de inscritos para dicha corporación. *Gráfica No. 27.*

De las 1248 candidatas fueron elegidas 68 lo que representa una disminución de las 75 diputadas que fueron elegidas en 2011 en todo el

país; en 6 departamentos no fueron elegidas diputadas (Cesar, Nariño, Caldas, Norte de Santander, Arauca, Vichada, Guaviare)

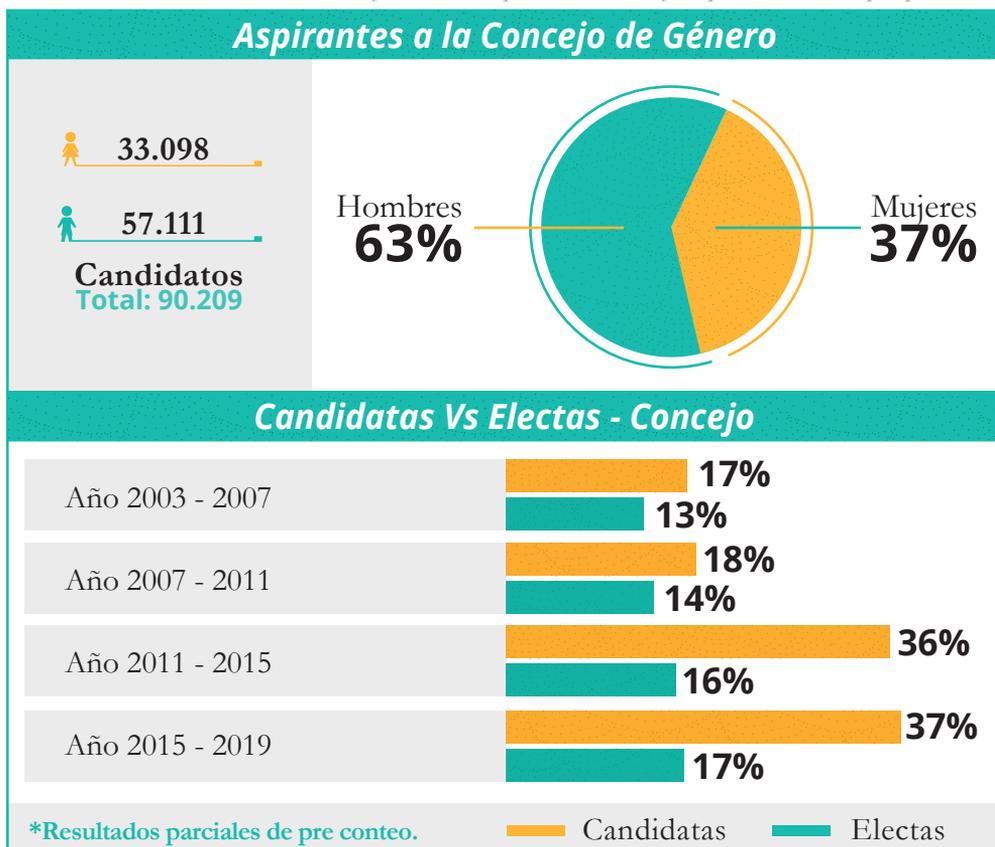
d) **Concejos Municipales:** para las elecciones de Concejos municipales de los 12.063 inscritos en los 1.102 municipios del país, encontramos que las mujeres candidatas representan el 37% (33098) del total de inscritos para dicha corporación. *Gráfica No. 28.*

Gráfica No. 27/ Aspirantes a las Asambleas Departamentales en el país por Género.



Fuente: MOE con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Gráfica No. 28 / Aspirantes a las Concejo Departamentales en el país por Género.

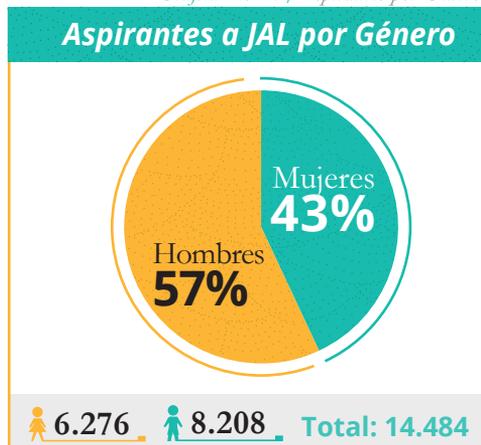


Fuente: MOE con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El número de concejales electas aumentó frente a las elecciones de 2011. Según datos de la Registraduría más de 1900 fueron elegidas lo que representa alrededor del 17% de concejales electas.

e) **Juntas Administradoras Locales (JAL):** para los 4086 cargos a proveer para las elecciones de juntas administradoras locales, encontramos que las mujeres candidatas representan el 43% (6276) del total de inscritos para dicha corporación.

Gráfica No. 29 / Aspirantes por Género.



Fuente: MOE con datos de RNEC.

12.1.2 Candidatas inscritas por departamentos.

Para las elecciones de autoridades locales de 2015, encontramos que los departamentos con mayor porcentaje de candidatas a los cargos de elección

popular son: 1) **San Andrés** (42% del total de aspirantes del departamento), 2) **Risaralda** (40% del total de aspirantes del departamento), 3) **La Guajira, Quindío, Caldas, Bogotá D.C., Vaupés y Valle del Cauca** (38% del total de aspirantes del departamento).

Tabla No. 56/ Aspirantes de los Departamentos del País por Género

#D	Departamento	Mujeres	Hombres	Total	Porcentaje de Mujeres Candidatas por Dpto.
1	Amazonas	125	240	365	34%
2	Antioquia	4725	8176	12901	37%
3	Arauca	338	578	916	37%
4	Atlántico	1222	2250	3472	35%
5	Bogotá D.C.	932	1524	2456	38%
6	Bolívar	1738	3129	4867	36%
7	Boyacá	2710	4647	7357	37%
8	Caldas	1068	1742	2810	38%
9	Caquetá	581	990	1571	37%
10	Casanare	724	1282	2006	36%
11	Cauca	1192	2307	3499	34%
12	Cesar	1108	2099	3207	35%
13	Chocó	734	1277	2011	36%
14	Córdoba	1545	2761	4306	36%
15	Cundinamarca	3870	6505	10375	37%
16	Guainía	65	133	198	33%
17	Guaviare	201	384	585	34%
18	Huila	1446	2528	3974	36%
19	La Guajira	966	1544	2510	38%
20	Magdalena	1280	2360	3640	35%
21	Meta	1245	2077	3322	37%
22	Nariño	1635	3011	4646	35%
23	N. de Santander	1236	2256	3492	35%
24	Putumayo	473	878	1351	35%
25	Quindio	757	1229	1986	38%
26	Risaralda	971	1443	2414	40%
27	San Andrés y Providencia	59	82	141	42%

28	Santander	2766	4608	7374	38%
29	Sucre	959	1693	2652	36%
30	Tolima	1831	3163	4994	37%
31	Valle	2509	4156	6665	38%
32	Vaupés	95	157	252	38%
33	Vichada	176	334	510	35%
Total General (promedio en el país)		41282	71543	112825	37%

Fuente: MOE con datos de RNEC.

12.1.3 Candidatas inscritas por partido, movimiento político, grupo significativo de ciudadanos o coaliciones.

Para las elecciones de autoridades locales presentamos la información

siguiente sobre las mujeres candidatas por cada partido, movimiento, grupo significativo de ciudadano o coaliciones partidos y movimientos, para las elecciones a Concejo, Asamblea, Alcaldía y Gobernación.

Tabla No. 57 / Aspirantes por partido, movimiento, GSC o coalición del país por género.

#	Organización Política	Concejo	Asamblea	Alcaldía	Gobernación	Total Partido
1	Partido Social de Unidad Nacional (U)	3.907	143	85	2	4137
2	Partido Conservador Colombiano	3.6251	20	78	-	3823
3	Partido Liberal Colombiano	3.668	144	67	0	3879
4	Partido Cambio Radical	3.799	138	68	2	4007
5	Partido Alianza Verde	2.914	1253	21		3072
6	Partido Alianza Social Independiente - ASI	2.553	106	31	12	691
7	Partido Opción Ciudadana	3.056	110	41	13	208
8	Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia - AICO	1.577	32	19	1	1629
9	Polo Democrático Alternativo	1.5438	61	61		1646
10	Movimiento MIRA	7734	90		-8	22
11	Centro Democrático	2.795	107	76	2	2980
12	Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS	1.867	54	29	1	1951
13	Unión Patriótica	411	23	50		439
14	Movimientos Ciudadanos	610	11	41	4	666
15	Coaliciones	--		50	65	6
Total Corporación		33.098	1248	6382	23	5006

Fuente: MOE con datos de RNE C.

12.2.

Informe sobre la cuota de género

Se presenta un análisis sobre la cuota de género establecida por la Ley 1475 de 2011 por parte de partidos y movimientos políticos, así como grupos significativos de ciudadanos que inscribieron listas a los cargos plurinominales a corporaciones públicas, esto es, a Concejos municipales y Asambleas departamentales. Esta información se presenta con base en la lista de candidatos suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil para las elecciones del 25 de octubre de 2015.

Como se indicó anteriormente la Ley 1475 de 2011, dispuso en el artículo 28 una ley de cuotas, según la cual para la inscripción de listas de candidatos a cargos de elección popular, las mujeres o los hombres deben ser mínimo el 30% del total, siempre y cuando se elijan cinco o más curules o listas que se sometan a consulta.

En primer lugar, encontramos que tan solo el 38% (**51 de los 133**) de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos inscribió en promedio en sus listas de candidatos al Concejo municipal en el país más del 35% de mujeres en ellas, por su parte, el 62% de organizaciones políticas inscribieron en promedio hasta el 34% de mujeres en sus listas de aspirantes a Concejos, limitándose a cumplir con la cuota de género establecida en la ley.

En segundo lugar, encontramos que el **25% (4 de 16)** de los partidos, movimientos políticos o G.S.C. inscribió en promedio en sus listas de candidatos a la Asamblea departamental en el país, a el 36% o más de mujeres en ellas, por su parte, la mayoría de organizaciones políticas (75%) inscribió en promedio hasta el 35% de mujeres en sus listas de aspirantes a asamblea, lo que nos permite observar nuevamente que las organizaciones políticas se limitan a cumplir con la cuota de género legal.

Es importante tener en cuenta que el despacho del Magistrado Armando Novoa del Consejo Nacional Electoral emitió un informe en el que señaló que al corte del 8 de septiembre, recibió 1511 solicitudes de revocatoria de inscripción de candidatos, de las cuales 166 alegan no cumplir con la cuota de género.

Sobre el particular la MOE considera que la inscripción de listas que no cumplen con la cuota que exige la ley, debió ser rechazada desde un primer momento por las registradurías y evitar de esta manera que se tenga que adelantar la acción de revocatoria de la inscripción por parte del Consejo Nacional Electoral.

Sobre el informe puesto a disposición de la ciudadanía por parte del Magistrado Armando Novoa se encontró que:

“El **Partido Liberal** es el que cuenta con el más alto número de solicitudes de revocatoria por supuesto incumplimiento de la cuota de género en sus listas a Concejo y JAL con un **16%** del total de solicitudes que han llegado a la fecha al CNE; seguido se encuentra el **Partido Cambio Radical** con un **14%** y en tercer lugar se encuentra **Opción Ciudadana** con **15** solicitudes que significan el **9%** del total de solicitudes por cuota de género”²⁴.

Las solicitudes por incumplimiento de la cuota de género representaron el **11%** del total de las solicitudes, teniendo

en cuenta que tal y como lo indicó el informe: “en el periodo transcurrido del presente año se han recibido un total de **1.511** solicitudes de revocatoria de inscripción de candidatos, de las cuales corresponden, **1.407** a Partidos Políticos, Grupos Significativos de Ciudadanos y alianzas, y **104** a la información que no se encuentra explícita en el reparto que realiza subsecretaria. Los partidos con mayor número de solicitudes son Centro Democrático con **200**, Partido de la U con **182** y Partido Opción ciudadana con **145** solicitudes”.

Tabla No. 58 / Número de Solicitudes de Revocatoria de Inscripción de Candidatos por Posible Incumplimiento de Cuota de Género

Posición	Partido Político	No. de solicitudes	Porcentaje
1	MIRA	1	1%
2	Partido Unión Patriótica	6	4%
3	ASI	10	6%
4	Centro Democrático	10	6%
5	Polo Democrático	11	7%
6	AICO	12	7%
7	MAIS	12	7%
8	Partido de la U	12	7%
9	Partido Alianza Verde	13	8%
10	Partido Conservador	13	8%
11	Opción Ciudadana	15	9%
12	Partido Cambio Radical	24	14%
13	Partido Liberal	27	16%
Total Solicitudes		166	100%

Fuente: MOE- Datos del informe sobre revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular, corte septiembre 8 de 2015.

Finalmente, se evidencia que el aumento en la representación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular, continua siendo un reto para la política colombiana,

por lo que cabe agregar que durante el 2015 se aprobó una de las grandes reformas constitucionales: “**Reforma al Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional**”, que trajo consigo otro de

²⁴ Informe sobre revocatoria de inscripción de candidatos a cargos de elección popular, corte septiembre 8 de 2015. Despacho Magistrado Armando Novoa García

los avances normativos en la materia, tras la consagración del principio de paridad, alternancia y universalidad en la selección de listas de candidatos de los partidos y movimientos políticos para las elecciones.

De igual manera, durante este año se presentó el Proyecto de Ley Estatutaria *“Por medio de la cual se asegura el principio de equidad de género en la participación política,*

mediante la regulación de los principios de paridad, alternancia y universalidad contemplados en la Constitución y se modifican la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y la Ley 130 de 1994”, con el cual se busca continuar con la implementación de medidas estatales para disminuir cada vez más la brecha de representación y participación de las mujeres en la política frente a los hombres, que históricamente ha caracterizado la política colombiana.

12.3.

Monitoreo de medios con perspectiva de Género

Uno de los factores para que sea efectivo que un actor político aparezca dentro de las preferencias electorales, en una competencia por un cargo popular, es su visibilidad mediática. Decimos que es uno de los factores ya que la MOE ha demostrado de manera enfática, con cada investigación del equipo técnico de monitoreo de medios, que no existe una relación directa entre visibilidad mediática y los resultados electorales de los actores de la información.

Según las investigaciones realizadas desde 2007, en cuanto a equilibrio informativo de los actores, así como en las investigaciones realizadas sobre la

visibilidad de las mujeres como candidatas (monitoreo de medios al proceso electoral de 2010, 2011 y 2014), en Colombia los medios de comunicación, pese a ser un canal de constante disputa y negociación por parte de las campañas políticas, solo son un factor más entre muchos otros a la hora de conseguir resultados electorales positivos. Es importante aclarar, desde un punto de vista estratégico que el clientelismo, la posibilidad de generar presión en los electores, la comisión de posibles delitos electorales (compra y venta de votos), los debates y las encuestas juegan, para muchos candidatos, como factores aún más determinantes que la aparición noticiosa.

Esto implica, en términos de participación política de la mujer, que se debe tener en cuenta los resultados que a continuación presentaremos como una variable más que limita o posibilita la efectiva participación, y que se debe sumar a este análisis los recursos de poder que candidatas tienen en lo local para hacer campaña y movilizar votos.

Por otra parte, estamos en un umbral en el que pasamos de un entorno con pocos medios de comunicación, a zonas del país que cuentan con una cantidad importante de medios de comunicación alternativos y comunitarios, que son la fuente primaria de información para la ciudadanía y que no aparecen en los radares de los grandes estudios de audiencia nacional. Un ejemplo de esto son las redes sociales, los medios digitales, y los medios tradicionales que comienzan a hacer convergencia a otros formatos. Ya en el pasado la MOE había concluido (monitoreo de medios MOE 2011) que tener un medio de comunicación grande con suficientes recursos no era, necesariamente, una prenda de garantía de periodismo equilibrado o de calidad político electoral, así como no todo periodismo local se traducía en independiente o alternativo en la manera de contar los comicios.

De lo que si no hay duda es que hoy en Colombia la audiencia está recibiendo

tanta o más información electoral por profesionales de la comunicación que median la información, así como directamente de las campañas políticas. Esto puede explicar porque el impacto “electoral” de los medios tradicionales de comunicación frente a estas nuevas realidades de comunicación es tan difícil de medir. También podría explicar el enorme gasto de las campañas de hoy y que no es, como se pensaba en el pasado, en publicidad en los medios masivos de comunicación, sino en la movilización de votantes, publicidad alternativa, reuniones y actos de proselitismo.

No obstante, a mayor necesidad de una sociedad informada que vote a conciencia, más responsabilidad tienen los medios de comunicación reconocidos de cada región en ser ejemplo de pluralidad y diversidad, frente a esa nueva ola de medios de comunicación locales que se disputan con nuevos contenidos las audiencias. En ese sentido, y como respuesta a la implementación de leyes de acción positiva o ley de cuotas que permita mayor presencia de la mujer en los escenarios de poder, el equipo técnico de monitoreo de medios de la MOE compuesto por 18 universidades, ha estudiado de manera sistemática la visibilidad que medios de comunicación tradicionales y emblemáticos de cada región dan a la mujer y a los temas de género.

12.3.1 Notas metodológicas:

El monitoreo de medios de comunicación de la MOE elecciones de Autoridades Locales de 2015, comenzó el 25 de julio día en que comienza oficialmente la campaña electoral. Ese día también es el último día de inscripción de candidatos ante el Consejo Nacional Electoral y es posible hacer publicidad en los distintos medios de comunicación.

Para esta investigación más de 193 observadores pertenecientes a 18 universidades de 14 departamentos han sistematizado más de 4329 notas periodísticas. Las universidades que actualmente hacen parte de esta gran red de observación de medios son: Universidad de Antioquia, Universidad Autónoma del Caribe, Universidad Tecnológica de Bolívar, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Universidad Central, Universidad de la Sabana, Universidad de Boyacá, Universidad de Manizales, Universidad Minuto de Dios- Meta, Universidad de Nariño, Universidad Mariana, Universidad Francisco de Paula Santander-UFPS-, Universidad de Pamplona, Universidad del Quindío, Fundación Universitaria del Área Andina-Seccional Pereira-, Universidad Autónoma de Bucaramanga -UNAB-, Universidad del Tolima, Pontificia Universidad Javeriana- Cali.

Para el caso de prensa escrita se registra todo el periódico sin importar la sección. Allí se registra toda nota que hable de candidatos, hechos de campaña y autoridades electorales. En televisión y radio no se monitorean todas las emisiones de noticias, en general se toma solo la información de uno o dos noticieros (depende del medio de comunicación y sus franjas horarias). Para el caso de medios digitales se monitorea a una hora específica toda la web. Los resultados que acá se muestran son de carácter preliminar ya que el análisis completo se tendrá en la publicación final del monitoreo de medios que se podrá consultar en la página web de la MOE www.moe.org.co en la pestaña investigaciones/periodismo y elecciones.

12.3.2 Visibilidad de la Mujer por medio de comunicación.

Teniendo en cuenta que el objetivo es observar la proporcionalidad de información dedicada a las candidatas versus la información dedicada a los candidatos, y que la “Ley de Cuotas” exige una existencia de al menos un 30% de mujeres en las listas, es de esperar que los medios de comunicación muestren, proporcionalmente un porcentaje similar.

Partiendo de esta hipótesis, la MOE encontró que de la muestra de medios monitoreados solo tres medios superan

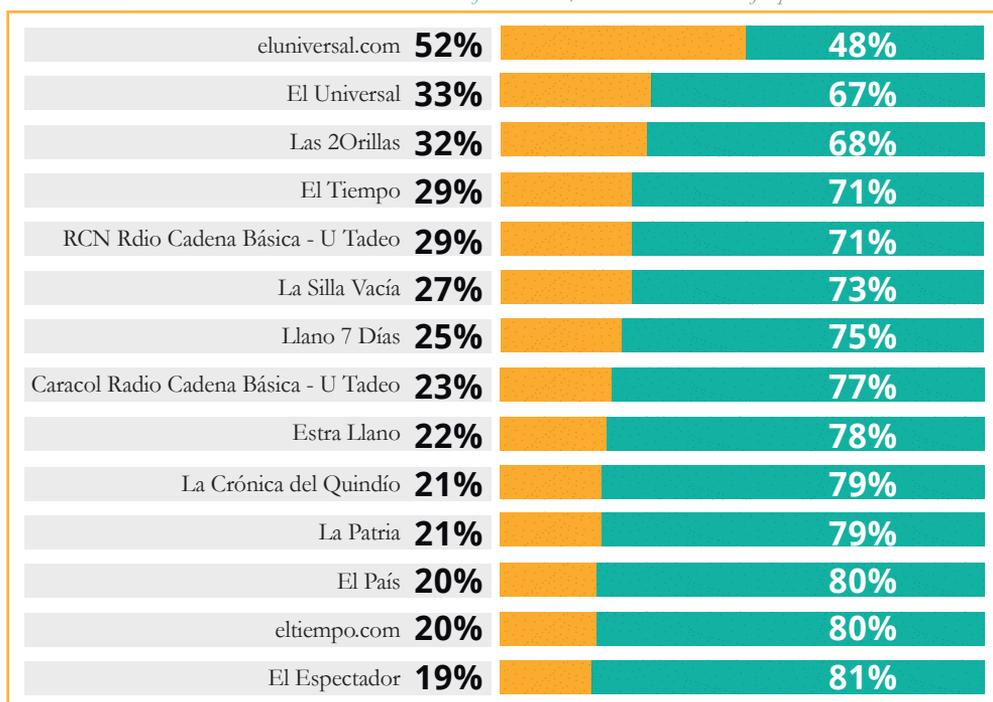
el 30% de información dedicada a candidatas. De hecho el portal web del diario El Universal, Eluniversal.com, la visibilidad de las candidatas (52%) es mayor que la de candidatos (48%), siendo el único medio de comunicación en donde esto ocurre. Los otros medios que apenas sobrepasan el 30% de visibilidad de candidatas son el impreso del diario El Universal y la página web Las2Orillas.com con 33% y 32%, respectivamente.

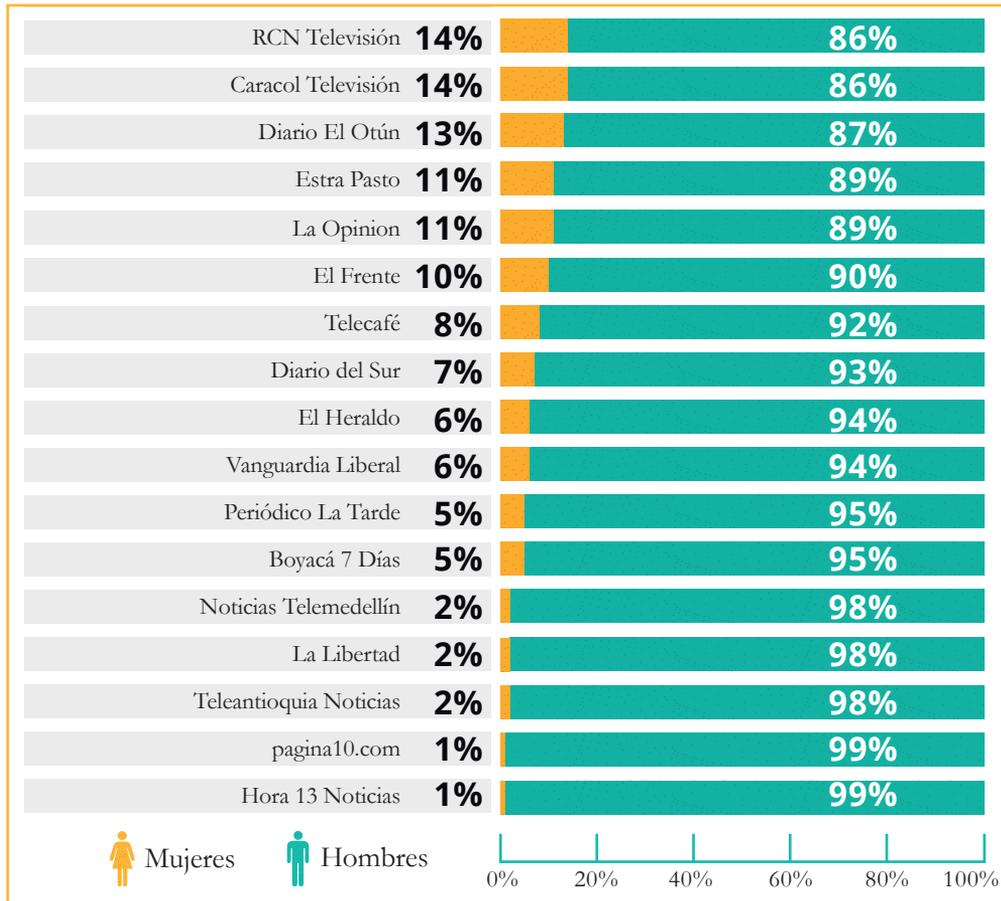
En 12 medios de comunicación se encontró que el cubrimiento de candidatas no sobrepasa el 10% de la información recolectada. En diálogo con periodistas, la MOE pudo establecer

que la agenda informativa electoral se fundamentó principalmente en cubrir candidatos a la Alcaldía, seguido de la Gobernación. En muchos casos, la información de Concejos y Asambleas es prácticamente tangencial. Esto podría explicar que existan medios con tan poca visibilidad de la mujer, ya que la “Ley de cuotas” solo afecta a corporaciones plurinominales y en consecuencia, al no existir candidatas a las alcaldías, la visibilidad es prácticamente nula en los medios de comunicación de esas regiones.

12.3.3 Temas de género y diversidad.

Gráfica No. 30/ Visibilidad de la Mujer por medio de Comunicación.





Fuente: Cálculos MOE.

El equipo técnico de monitoreo de medios de comunicación tiene una plataforma que permite registrar hasta 106 distintos temas de la agenda mediática. Estos temas se pueden agrupar en tres grandes categorías: 1) proceso electoral, que son notas sobre hechos de campaña y temas logísticos de las elecciones; 2) transparencia electoral, en donde aparecen notas sobre delitos electorales y garantías electorales y; 3) temas programáticos, donde se registra cuando se hablan de

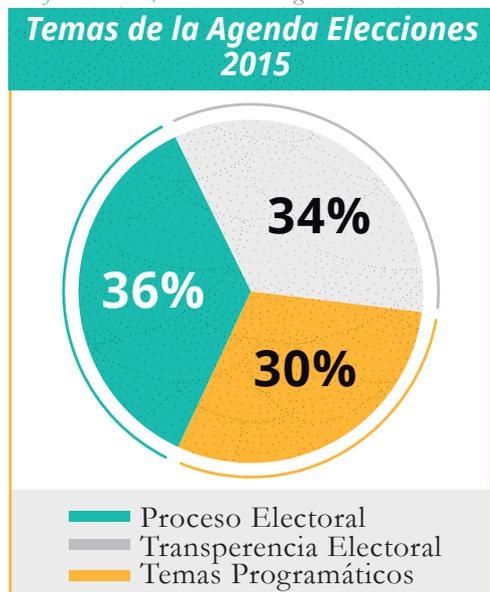
temas de importancia para la ciudad en cuanto a promesas de candidatos o problemáticas sociales.

En este proceso el 36% de la información se dedicó a hechos de campaña, proselitismo electoral y logística electoral. Hay que anotar que este porcentaje se ha mantenido estable desde las elecciones de 2011, ya que en 2007 temas de proceso electoral ocupaban el 76% de la información que recibían los colombianos en elecciones.

Temas periodísticos sobre transparencia electoral ocuparon un 34% de la agenda mediática y los temas programáticos un 30%. Al comparar con los temas de transparencia este ha ido aumentando su visibilidad en cada proceso electoral. Mientras que lo programático se ha mantenido en porcentajes similares desde el proceso electoral de autoridades. *Gráfica No. 31.*

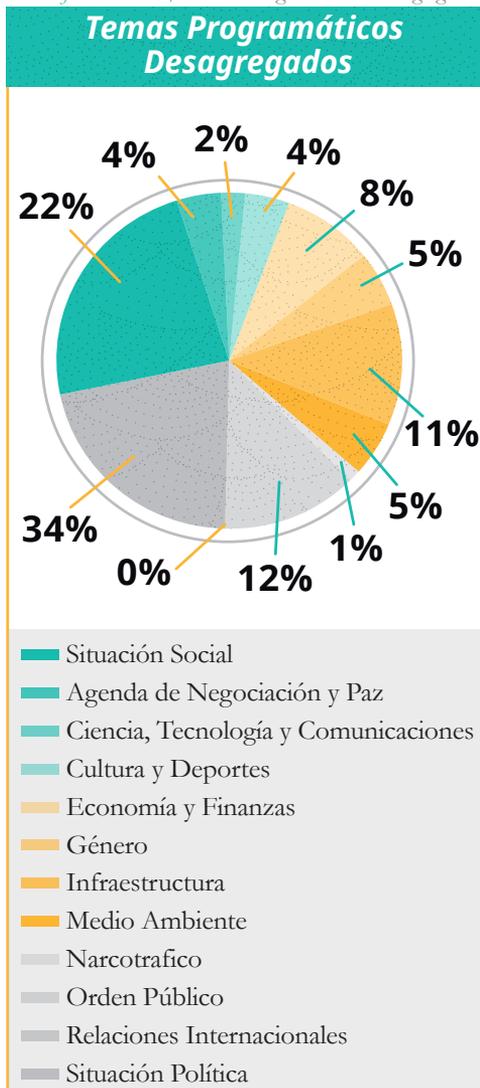
Al mirar cuales son los temas programáticos que posicionaron los medios de comunicación durante el proceso electoral, se encontró que temas de la “situación política” con un 26%, Situación social con un 22%, temas de orden público con 12% y temas de infraestructura con 11% fueron los más recurrentes durante la campaña. *Gráfica No. 32.*

Gráfica No. 31 / Temas de la Agenda Elecciones 2015.



Fuente: Cálculos MOE.

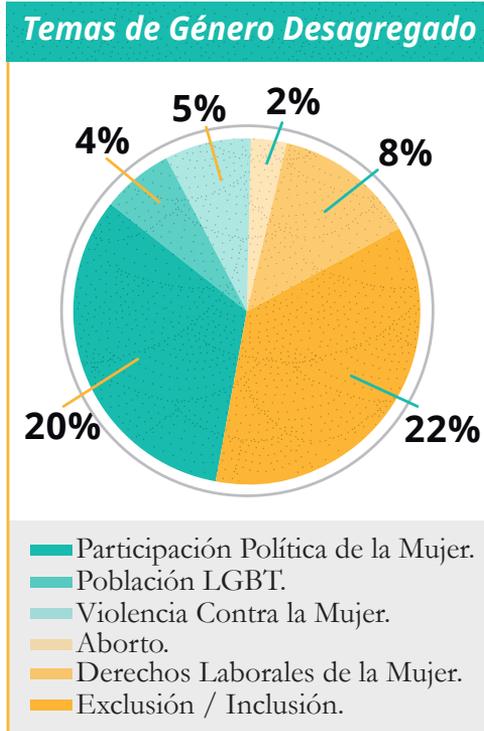
Gráfica No. 32 / Temas Programáticos Desagregados.



Fuente: Cálculos MOE.

Los temas de género, como se observa solo ocuparon el 5% de la información monitoreada. De manera comparada, se iguala a lo ocurrido en 2011 y mucho más que en 2010 y 2014 donde los temas de género solo llegan a un 2% de visibilidad. *Gráfica No. 33.*

Gráfica No. 33 / Temas de Género Desagregado.



Fuente: Cálculos MOE.

Cuando el equipo técnico del monitoreo de medios de comunicación de la MOE rastrea temas de género lo hace con las siguientes categorías: violencia contra la mujer, derechos laborales de la Mujer, inclusión/exclusión, Participación política de la mujer y políticas relacionadas con el aborto. También se rastrean acá aquellas propuestas que se tengan frente temas referentes a la población LGBTI.

Para estas elecciones se encontró que el tema más mencionado fue el de “exclusión/inclusión” con un 34%. Estas notas hacen referencia a menciones de can-

didatos sobre políticas que permitan la inclusión en todos los niveles a mujeres. El siguiente tema recurrente es “participación política de la mujer” con un 30%. Por el contrario temas como el “aborto” solo tienen un 1% de visibilidad.

12.3.4 Temas de Género por medio de comunicación.

Al mirar los medios de comunicación en donde se referenciaron temas de género encontramos que la mayor cantidad de información fue publicada por El Heraldo de Barranquilla y el diario El Frente de Santander, ambos medios suman el 73% de toda la información de temas de género monitoreado. *Tabla No. 60.*

12.3.5 Sesgos en la información periodística.

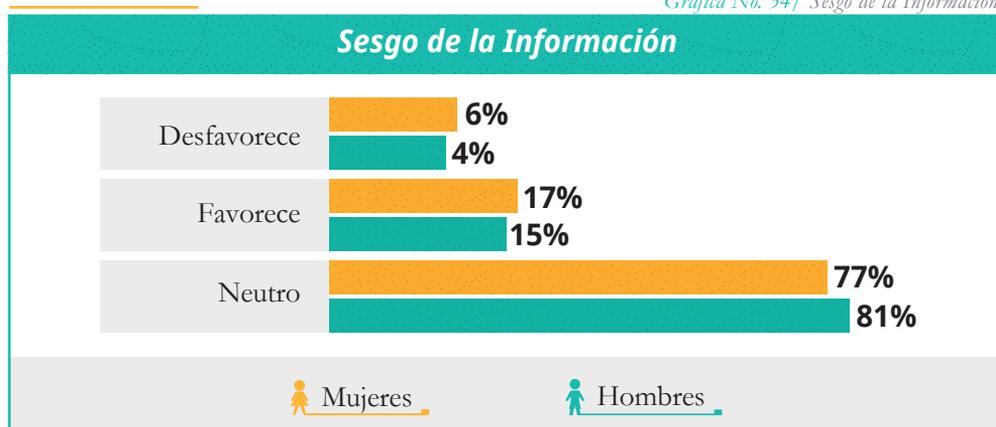
Con el objetivo de indagar por las adjetivaciones y sesgos que hacen los medios de comunicación a la hora de referirse a las candidaturas en contienda, las universidades que conforman la plataforma de monitoreo decidieron adecuar la metodología guiados por dos principios: i) solo tener en cuenta géneros periodísticos informativos y eliminar de esta estadística aquellos donde es legítimo criticar o valorar las candidaturas tales como editoriales, columnas de opinión, cartas de lectores. ii) eliminar de la estadística las valoraciones que hacen las fuentes citadas por el medio.

Tabla No. 59 / Temas de Género y Diversidad Sexual por medio de Comunicación

Medios de Comunicación	Aborto	Derechos Laborales Mujer	Exclusión Inclusión	Participación Política de la Mujer	Población LGBT	Violencia Contra la Mujer	Total Notas
Caracol Radio Cadena Básica						11	
Diario El Otún		11		11			4
El Espectador				11			
El Frente		68		53			22
El Heraldo	19		24	11	44		53
El País		12		14			
El Universal			11				
eltiempo.com			14				5
Extra Llano				11			
Extra Pasto			13				4
Hora 13 Noticias				11			
La Crónica del Quindío						11	
La Opinión		33					
La Patria				22			
Llano 7 Días				11			
Noticias Telemedellín				11			2
Teleantioquia Noticias		11			22		6
Telecafé		11			13		
Vanguardia Liberal			32				5
Total general	12	24	13	68		12	120

Fuente: Cálculos MOE.

Gráfica No. 34 / Sesgo de la Información.



Fuente: Cálculos MOE.

En ese sentido la MOE solo tiene en cuenta el texto escrito por el periodista del medio y es allí donde el observador determina las palabras que adjetivan al candidato o candidata. Por otra parte es importante tener en cuenta que en esta estadística se valoran todas las mujeres y hombres mencionados por los medios indistintamente si son candidatos, funcionarios públicos o ciudadanos.

Hecha esta precisión, la gráfica 40 demuestra que en este proceso electoral hubo un tratamiento fundamentalmente neutral principalmente a hombres con un 81% de la información y un poco menos a mujeres con un 77%. A pesar de esta neutralidad es importante mostrar que cuando el periodista sesga en su información lo hace fundamentalmente para favorecer a los actores y es allí que encontramos que las mujeres tienen mayor cantidad de menciones positivas con un 17% versus el 15% en los hombres. En los sesgos negativos se mantiene la tendencia: a las mujeres se les sesgó negativamente un 6%, mientras que los hombres se les sesgó un 4% según los datos recolectados.

12.3.6 Conclusiones.

- Aun cuando la ley de cuotas aumentó la oferta de mujeres candidatas

en mínimo un 30% en este proceso electoral de autoridades locales, y fueron elegidas mucho más que en 2011, solo tres medios visibilizaron de manera proporcional a las candidatas.

- Los medios de comunicación concentraron la información en las elecciones de alcaldía y gobernación relegando de manera determinante información sobre Concejos y asambleas. Esto contribuyó al poco impacto de la ley de cuotas en la visibilidad de candidatas, ya que las corporaciones uninominales no tienen obligación de cumplir ningún tipo de cuota de género.

- Se mantiene la necesidad de: 1. crear liderazgos fuertes al interior de los partidos políticos de mujeres con capacidad de incidencia informativa. 2. Un tratamiento alejado de sesgos, y estereotipos de género por parte de los medios de comunicación.

- Es muy importante eliminar estereotipos de género durante el proceso electoral. Las mujeres y los hombres que se ofrecen a cargos públicos de elección popular deben tener la capacidad de entender los problemas del país y las necesidades locales; al mismo tiempo, los

medios de comunicación deben tener un tratamiento igualitario a la hora de relacionar temas con el género del candidato ya que tanto hombres como mujeres deben ser capaces de responder por cualquier tema de agenda pública.

- Los temas de género y diversidad sexual fueron ligeramente más importantes en estas elecciones de autoridades locales que en las pasadas elecciones de Congreso y Presidente; mientras en las pasadas elecciones los temas de género solo ocuparon un 2% de la agenda total de temas posicionados por los medios de comunicación, para estas elecciones el tema fue tratado en un 5%. Dicho lo anterior, nuevamente se demuestra que estos temas no hacen parte de la agenda estratégica de los candidatos.

- Los temas de género aparecen atados a programas de gobierno que mencionan la inclusión y exclusión y la participación en política de la mujer. Es un lugar común en las propuestas de los candidatos unir estos temas para hablar de políticas incluyentes. Esto traduce en que pocas notas periodísticas avanzan en describir el tipo de política o ley que quisieran cambiar para mejorar la po-

lítica pública sobre los temas de género.

- Este proceso electoral, se caracterizó porque, a pesar que la gran cantidad de información sobre hombres y mujeres fue neutral, fueron a las mujeres a las que más sesgos positivos y negativos recibieron por parte de los periodistas. Esto debe llamar la atención, pues genera una conclusión preocupante; no solo hablan muy poco de las candidatas, sino que de las pocas notas periodísticas que las referencian, hay una pequeña tendencia a generar algún tipo de sesgo. Este tipo de conductas afectan el equilibrio y facilitan la creación de estereotipos de género.

+++



13

Grupos Significativos de Ciudadanos – GSC

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador del Observatorio
Político Electoral de la Democracia

Germán Robayo
Subcoordinador del Observatorio
Político Electoral de la Democracia

Diego Alejandro Rubiano
Investigador del Observatorio
Político Electoral de la Democracia

13.1.

Elecciones de 2011: Grupos Significativos de Ciudadanos luego de la ley 1475 de 2011

Para las elecciones de 2011 se presentaron ante la Registraduría Nacional 213 comités recolectores de firmas con la intención de avalar candidatos para las elecciones locales en los distintos cargos a proveer. De este total, 199 presentaron firmas en consideración de la Registraduría, es decir que 14 comités no presentaron firmas para avalar la inscripción de sus candidatos. De los 199, a 8 se les rechazó la inscripción por inconsistencias en los requisitos de la ley 1475 de 2011.

Como puede apreciarse en la tabla 58, la tendencia de los GSC se concentró en los departamentos del centro del país, puntualmente cerca a los centros poblados más importantes, como lo son Bogotá, Medellín y Cali. En los departamentos donde se encuentran estas ciudades se concentran el 57% del total de los GSC que recogieron firmas en ese año. *Tabla No. 61.*

En este sentido, puede afirmarse que en su gran mayoría los comités de recolección de firmas hicieron un trabajo serio y respetaron la normatividad que los regula para poder avalar a sus respectivos candidatos, pues 181 de los

213 comités inicialmente inscritos (el 85%) logró culminar con éxito todo el proceso y presentar candidatos en las elecciones.

Al revisar los datos puede verse cómo es a nivel municipal donde los GSC toman una mayor relevancia, ya que del total de estos grupos que presentaron firmas, el 93% aspiraban a alcaldías, concejos y juntas administradoras locales (JAL).

Sin embargo, hay que remarcar que Bogotá que fue el único sitio del país donde se presentaron GSC para las JAL, mientras que en otras ciudades donde los ediles también juegan un papel importante esta corporación siguió siendo controlada por los partidos con personería jurídica.

Ahora bien, 30 de octubre la situación en las urnas dejó el siguiente resultado:

- **Gobernaciones:** de los 8 candidatos que respaldaron su candidatura por firmas 6 resultaron electos de los 11 comités que presentaron firmas, 8 fueron autorizados para presentar candidatos, de los cuales resultaron electos gober-

Tabla No. 60 / GSC que presentaron Firmas por Departamento y Corporación 2015

#	Departamento	Gobernación	Asamblea	Alcaldías	Concejo	JAL	Total
1	Cundinamarca	11		31	93		3
2	Bogotá			22	2	83	2
3	Antioquia			18	10		28
4	Valle			15	62		1
5	Nariño			63			9
6	Bolívar			5	3		8
7	Meta	1		3	3		7
8	Tolima		1	23			6
9	Atlántico	23					5
10	Caldas			55			
11	Cesar			2	3		5
12	Quindío	1		4			5
13	Risaralda	1		1	3		5
14	Santander	1		2	2		5
15	Cauca		1	1	2		4
16	Magdalena	1		3			4
17	N. de Santander	1		11			3
18	Sucre			21			3
19	Boyacá			22			
20	Casanare			22			
21	Córdoba			11			2
22	San Andrés	1	12				
23	Arauca			1			1
24	Caquetá	1					1
25	Vichada				1		1
Total General		11	39	46	32	8	199

Fuente: MOE con datos de RNEC.

nadores. Las candidaturas de GSC presentaron el 10.7% de la votación total de gobernaciones (1.413.652 votos).

- **Asambleas departamentales:** los candidatos inscritos bajo esta forma presentaron sólo el 3,1% de la votación. Se inscribieron 3 listas y lograron elegir 17 diputados en todo el territorio nacional.

- **Alcaldías:** Delos 94 comités que presentaron firmas, 82 fueron autorizados para postular candidatos, por Grupos Significativos de Ciudadanos, de los cuales 22 resultaron electos alcaldes (27%), y 23 quedaron en segundo lugar (28%). En total, estas candidaturas sumaron 2.338.716 votos, el 14,1% del total de la votación nacional por este cargo.

- **Concejos municipales y distritales:** el 9,2% de la votación total. De entre las listas inscritas por Grupos Significativos de Ciudadanos representaron el 9,2% de la votación total. De entre las 63 listas inscritas bajo esta figura se eligieron 750 concejales.

13.2.

Elecciones 2015: ¿GSC como otra opción de poder?

Para las elecciones de autoridades locales de este año la figura de los GSC creció exponencialmente frente a 2011. Pasamos de 213 comités inscritos para la recolección de firmas en 2011 a 810 comités en 2015.

En la tabla 59 puede apreciarse cómo los departamentos de Valle, Antioquia, Bogotá y Cundinamarca siguen concentrando la mayoría de los GSC que se inscribieron, ya que entre ellos concentran el 47% de todos los que pidieron candidatizarse mediante la recolección de firmas. No obstante, es de resaltar el caso del Meta, que pasó de 7 y 63 GSC inscritos entre 2011 y 2015, lo cual lo ubica cerrando el top 5 de departamentos con más inscripción de comités recolectores de firmas. *Tabla No. 62.*

Ahora bien, como puede apreciarse en la tabla 60, si bien el número de comités que solicitaron recoger firmas creció en un 380% frente a 2011, el número de grupos que efectivamente cumplió los requisitos y presentó las firmas tan solo aumentó en un 7,2%. Es decir que en realidad en 2015 sólo hubo 13 grupos más que en 2011. *Tabla No. 63.* Esta gran diferencia que se presenta

entre los comités que solicitan validar la inscripción de una candidatura mediante la recolección de firmas y los que realmente presentan esas firmas recolectadas, puede empezar a entenderse cuando se analiza el número de grupos que presenta las firmas para su revisión. Ya que de los 810 comités que inicialmente solicitaron hacerlo al cierre de la fecha de acuerdo a la Registraduría Nacional, solo 307 presentaron dicho requisito. Es decir que 503 comités, el 62% de los inscritos, no pudo o no quiso recoger las firmas que necesitaba para avalar a su candidato.

De los 307 que sí presentaron firmas, a 194 les fueron aprobadas y en 113 casos éstas fueron rechazadas por la Registraduría Nacional. La razón de esto, según las autoridades electorales, obedeció en su mayoría a la veracidad de la identificación de los firmantes. Es decir, aparecían firmas de personas cuyo número de cédula no existía, su identidad no se relacionaba con el número en cuestión o la firma parecía haberse hecho de forma irregular. En la tabla No. 65 se muestra el número de comités por departamento que presentó firmas y no le fueron aprobadas.

Tabla No. 61 / Comités de GSC Inscritos por Departamento y Corporación 2015.

#	Departamento	Gobernación	Asamblea	Alcaldías	Concejo	AL	Total
1	Valle	41		62	33	2	102
2	Antioquia	14		5	48	19	5
3	Bogotá D.C.			12	10	47	69
4	Cundinamarca	23		03	76		9
5	Meta	32		25	23	10	63
6	Tolima	11		19	22		43
7	Bolívar	11		94		10	34
8	Risaralda	11		37		12	33
9	Santander	21		71	31		33
10	N. de Santander			17	11		28
11	Atlántico	5		16	5	12	7
12	Boyacá	1		21	4		26
13	Cesar			11	14		25
14	Quindío	21		37			22
15	Caldas			13	72		0
16	Córdoba	11		27			20
17	Magdalena	1		81	12		0
18	Sucre			10	81		8
19	Nariño	18			61		5
20	Huila			83			11
21	La Guajira			91			10
22	Casanare			32			5
23	Cauca			14			5
24	San Andrés	22		15			
25	Caquetá			4			4
26	Chocó			22			4
27	Guaviare	11					2
28	Amazonas	11					
29	Arauca			11			
Total General		06		401	289	84	810

Fuente: MOE con datos de RNEC.

Tabla No. 62 / Número de GSC - 2011 vs 2015

Año	2011	2015	Variación
GSC inscritos	213	810	380%
GSC que presentaron firmas	199	307	54,3%
GSC aprobados	181	194	7,2%

Fuente: MOE con datos de RNEC.

Tabla No. 63/ GSC que No Fueron Certificados .

#D	Departamento	# GSC No Certificado
1	Cundinamarca	14
2	Bogotá	13
3	Antioquia	11
4	Bolívar	10
5	Santander	7
6	Quindío	7
7	Valle	5
8	Caldas	5
9	Meta	4
10	Sucre	4
11	Tolima	3
12	Boyacá	3
13	Cesar	3

#D	Departamento	# GSC No Certificado
14	Atlántico	3
15	N. de Santander	3
16	Risaralda	3
17	Nariño	3
18	Córdoba	3
19	Magdalena	2
20	Casanare	2
21	Caquetá	1
22	Cauca	1
23	Huila	1
24	Arauca	1
25	Guaviare	1
Total		113

Fuente: MOE con datos de RNEC.

La mayoría de los GSC a los que no les fueron certificadas las firmas se ubican en los departamentos del centro del país, lo que se relaciona directamente con el número de comités que se habían inscrito en un principio. Sin embargo, se destacan los casos de Valle del Cauca y Meta, que tuvieron una gran cantidad de comités inscritos y no vinieron rechazadas sus firmas en la misma proporción.

Ahora en cuanto al desempeño que lograron tener los GSC en las pasadas elecciones del 25 de octubre se puede ver lo siguiente:

- **Gobernaciones:** de los 12 candidatos que se presentaron bajo esta figura, ninguno resultó electo. No obstante, estos candidatos sumaron 2.106.420 votos en todo el territorio nacional, es decir el 12% de la votación total a este cargo.
- **Asambleas departamentales:** se presentaron como GSC 3 listas a nivel nacional, que sumaban entre sí 28 candidatos. De ellos solo 2 resultaron

electos en el departamento de San Andrés. Entre las 3 listas sumaron 15.371 votos, esta vez solo el 0,1% de la votación nacional a esta corporación. Un desempeño claramente inferior al de los GSC en 2011.

- **Alcaldías:** de los 52 candidatos que lograron avalar su candidatura con firmas ciudadanas 13 lograron llegar al primer cargo de sus municipios. Así mismo, estos candidatos en general representaron 1.464.473 votos que a nivel nacional significa el 7% de la votación total a este cargo. Los GSC obtuvieron en 2015 proporcionalmente la mitad de los votos que habían tenido en 2011 en alcaldías.
- **Concejos municipales:** se presentaron 113 listas en todo el territorio nacional y de entre ellas se eligieron 113 concejales. En conjunto todas las listas sumaron 580.108 votos es decir el 3% de la votación nacional a esta corporación. Es también un desempeño significativamente inferior al de los GSC en 2011.

14

Informe sobre Consultas de Partidos

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador del Observatorio
Político Electoral de la Democracia

Germán Robayo
Subcoordinador del Observatorio
Político Electoral de la Democracia

Diego Alejandro Rubiano
Investigador del Observatorio
Político Electoral de la Democracia

Las consultas internas son uno de los mecanismos que las agrupaciones políticas emplean para seleccionar sus candidatos y es entonces la primera línea de la democracia al interior de los partidos. Según la ley 1475 de 2011, estos mecanismos de participación democrática pueden ser de tres tipos; internas (únicamente para militantes registrados), populares (para todos los ciudadanos del censo electoral) e interpartidistas (que pueden ser internas o populares y sirven para escoger candidatos en una coalición), y su resultado es de obligatorio cumplimiento. Es decir, quien sea el triunfador deberá ser el candidato de la colectividad que organiza la consulta.

14.1.

**Consultas de partidos:
¿qué ocurrió en 2011?**

Para el 29 de Mayo de 2011 se realizaron las consultas de partidos con miras a las elecciones de autoridades locales del mismo año. En esta oportunidad, cuando se inicio el proceso de solicitud de consultas, 9 organizaciones políticas de las 12 que tenían personería jurídica solicitaron hacer las consultas. No obstante solo 6 de ellas presentaron candidatos al

cierre de las inscripciones. El PIN, el MIRA y la Alianza Social Indígena no presentaron candidatos luego de haber solicitado las consultas.

Al cierre de la inscripción de candidatos se iban a realizar 802 consultas en 361 municipios, en la *Tabla No. 64* puede verse el desgregado por partido y corporación.

Tabla No. 64 / Consultas solicitadas por Partido y Corporación en 2011

PartidoA	Icalde	Asamblea	Concejo	Gobernador	Jal	Total General
Cambio Radical	33					
Partido Conservador	3101	0	361	14		695
Partido Liberal	49		42		07	3
Polo Democrático	44					
Partido de la U	32				02	3
Partido Verde	44					
Total General	373	10	3651	44	0	802

Fuente: MOE con datos de RNE C.

En el mes de abril, cuando se cerró el plazo para inscribir candidaturas a las consultas de partidos, muchas de estas consultas fueron canceladas y para la fecha de los comicios de las 802 consultas solicitadas sólo tuvieron lugar 235, como podemos ver

en la siguiente tabla: *Tabla No. 65.*

En esta oportunidad, para las consultas estaban habilitadas para votar 12.204.728 ciudadanos, de los cuales sólo 1.379.843 lo hicieron, es decir que la participación fue de 11.31%.

Tabla No. 65 / Consultas realizadas por Partido y Corporación en 2011

PartidoA	Icalde	Asamblea	Concejo	Gobernador	Jal	Total General
Cambio Radical	11					
Partido Conservador	96	1	54	21		154
Partido Liberal	29		3		20	52
Polo Democrático	33					
Partido de la U	3				19	22
Partido Verde	33					
Total General	135	15	72		40	235

Fuente: MOE con datos de RNEC .

14.2.

Consultas 2015: participantes y resultados

Para este proceso electoral, al momento de la solicitud de las consultas, de los 13 partidos con personería jurídica 10 solicitaron la realización de consultas, y de este grupo 7 pedían su realización en todos los municipios del país. No obstante, luego del inicio del proceso de solicitud de inscripción de

candidatos, hubo un gran número de desistimientos.

En la *Tabla No. 66* están los partidos que solicitaron hacer sus consultas de partidos, y se señalan aquellos que pidieron su realización en todos los municipios.

Tabla No. 66 / Partidos que solicitaron consultas para el proceso electoral de 2015

Partidos que solicitaron consultas al CNE	Partidos que harán las Consultas en todos los municipios del país
Partido Conservador	X
Cambio Radical	X
Partido Alianza Verde	X
Centro Democrático	X
Partido Polo Democrático	X
Partido de la U	
Partido Liberal Colombiano	X
Partido Opción ciudadana	
Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	
Partido Alianza Social Independiente (ASI)	X

Fuente: MOE con datos de RNEC .

Luego de esto, el 19 de abril 2015, únicamente el Centro Democrático (CD) hizo una consulta interna. Por su parte, el Partido Conservador (PC), el Partido Liberal (PL) y Polo Democrático Alternativo (PDA) realizaron consultas populares en las que pudieron participar todos aquellos ciudadanos que hacen parte del censo electoral.

El PDA fue el único de los cuatro partidos políticos en no usar este mecanismo democrático para seleccionar candidatos. La consulta popular de esta colectividad tuvo como objetivo la elección de 766 delegados para su IV congreso nacional. Las otras consultas se realizaron para elegir candidatos a alcaldías en 64 municipios del país, a concejos en 36 municipios y a juntas administradoras locales (JAL) en Bogotá.

Dado que el interés es analizar únicamente las consultas en las que se escogió candidatos, lo correspondiente al PDA no se tendrá en cuenta. Solo se hace mención a las consultas del PL, PC y del CD.

Luego de realizar el análisis de las consultas de las agrupaciones políticas en 2015, se concluye que éstas, en tanto que mecanismo de participación democrática, parecieran no ser una prioridad ni para las colectividades políticas en el país ni para los ciudadanos. Esto lo demuestra que menos del 30% de los partidos con personería jurídica usaron este mecanismo de selección de candidatos. Además, este mecanismo solo se utilizó para seleccionar candidatos en 75 de los 1102 municipios del país (el 7%), y en general hubo baja participación ciudadana en estas elecciones primarias: en 69 de los 75 municipios la participación de los ciudadanos fue menor al 30% del potencial de votantes.

Lo anterior sugiere un bajo interés de la ciudadanía por involucrarse en los procesos de democracia interna de los partidos, y refleja la poca importancia que le dan las agrupaciones políticas a las consultas como mecanismo de participación democrática para la selección de candidatos.

14.3.

Consultas por agrupación política

14.3.1 Partido Liberal.

El Partido Liberal presentó 407 pre-candidatos en sus consultas internas. Como se puede ver en la siguien-

te tabla, su consulta popular se realizó en 4 departamentos y en la capital del país para escoger entre 26 aspirantes a 8 alcaldías y entre 380 pre-candidatos a las 20 JAL de la capital del país.

Tabla No. 67 / Número de Municipios por Departamento en los que el P. Liberal Solicitó Consultas.

Departamento	Alcaldía	Jal
Bogotá D.C		1
Cundinamarca	3	
Risaralda	1	
Sucre	1	
Putumayo	3	
Total	8	1

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional (RNEC).

Cruzando esta información con quienes realmente fueron electos, es posible establecer que el 15% de los 172 candidatos ganadores en las consultas de este partido lograron ganar la elección del cargo para el que aspiraron el pasado 25 de octubre. Cuatro de los 8 alcaldes candidatizados mediante consulta fueron vencedores, en Balboa (Risaralda), San Benito (Sucre), San Francisco y Puerto Asís (Putumayo). Con respecto a las JAL, de los 164 candidatos escogidos por consulta salieron victoriosos 35.

14.3.2 Partido Conservador.

Por su parte el Partido Conservador realizó consultas en 15 municipios para escoger alcaldes y en 2 para escoger sus candidatos a los Concejos municipales. Se presentaron un total de 140 candidatos. Tabla No. 70.

De los 15 candidatos seleccionados para alcaldías mediante consultas populares únicamente ganaron 3 (el 20%) en Floresta (Boyacá), Simijaca y Útica (Cundinamarca). En cuanto a los Concejos municipales, de las 25 curules

a las que aspiraron lograron ganar 5.

Tabla No. 68 / Número de Municipios por Departamento en los que el P. Conservador Solicitó Consultas

Departamento	Alcaldía	Jal
Antioquia	2	
Boyacá	6	
Choco	1	
Cundinamarca	2	
Putumayo	4	2
Total	15	2

Fuente: MOE con datos de RNEC.

14.3.3 Centro Democrático.

Finalmente, el Centro Democrático fue el único partido político en realizar una consulta interna, es decir que únicamente pudieron ejercer su derecho al voto los militantes afiliados al partido. Así se eligió a 64 candidatos a alcaldías municipales, así como a los aspirantes al Concejo municipal de 36 municipios. Para esta consulta se presentaron 748 candidatos.

Tabla No. 69 / Número de Municipios por Departamento en los que el Centro Democrático solicitó consultas.

Departamento	Alcaldías	Consejo
Antioquia	12	10
Bolívar	3	
Boyacá		
Caldas	9	15
Caquetá	1	
Cundinamarca	8	
Huila	1	1
Meta	2	1
Tolima	6	5
Valle del Cauca		2
Total	42	34

Fuente: MOE con datos de RNEC.

Es importante mencionar que los candidatos que fueron seleccionados en las consultas internas del partido, tuvieron un mejor desempeño que los otros dos partidos. En las alcaldías el Centro Democrático logró que 30 de sus 64 candidatos elegidos por consulta

ganaran en alcaldías. De otro lado, de los 132 candidatos a los Concejos municipales que se inscribieron como candidatos luego de realizadas las consultas internas, 41 lograron ocupar una curul en los concejos municipales a los que aspiraban.

14.4.

Conclusión de Consultas Internas

El primer hallazgo que resulta evidente es que para las agrupaciones políticas las consultas no parecen ser un mecanismo adecuado para la selección de sus candidatos. Esto lo demuestra que de los 112.872 candidatos inicialmente inscritos para las elecciones de 2015, únicamente 1.295 (correspondientes al 1%) fueron seleccionados a través de mecanismos de democracia interna de los partidos como las consultas.

Los ciudadanos no se sienten incentivados para involucrarse en este tipo de mecanismos de participación democrática. Esto se puede deber fundamentalmente a la poca información con la que cuenta la ciudadanía sobre las consultas de partidos y porque las organizaciones políticas no incentivan a sus votantes a participar. Sólo en el 7% de los

municipios del país se organizaron consultas para escoger candidatos.

En segundo lugar, es importante destacar que quienes realizaron consultas internas versus quienes las hicieron populares tuvieron un mejor resultado el día de las elecciones. Como se mencionó anteriormente, el Centro Democrático logró ganar más alcaldías y curules en los concejos municipales que el Partido Liberal y Conservador. Aunque es una muestra pequeña, posiblemente esto refleja que una consulta interna vincula más seriamente a los ciudadanos adeptos al partido con el candidato ganador de la consulta. Una consulta popular puede convocar a las urnas a personas que se identifican con un pre-candidato pero no necesariamente con el partido, por lo que bien pueden terminar votando por otro partido el día de las elecciones.

CAP. 04



Elecciones y Medios de Comunicación

+++



15

Elecciones y Medios de Comunicación

Fabián Hernández Cadena

Coordinador de Comunicaciones y Monitoreo a Medios

Uno de los factores para que sea efectivo que un actor político aparezca dentro de las preferencias electorales, en una competencia por un cargo popular, es su visibilidad mediática. Decimos que es uno de los factores ya que la MOE ha demostrado de manera enfática, con cada investigación de monitoreo de medios, que no existe una relación directa entre visibilidad mediática y resultados electorales de los actores de la información.

Según las investigaciones realizadas desde 2007 por la MOE, en cuanto a equilibrio informativo de los actores, así como en las investigaciones realizadas sobre la visibilidad de las mujeres como candidatas (Misión de Observación Electoral MOE, 2014), en Colombia los medios de comunicación, pese a ser un canal de constante disputa y negociación por parte de los actores políticos, solo son un factor más entre muchos otros a la hora de conseguir resultados electorales positivos. Es importante aclarar, desde un punto de vista estratégico que el clientelismo,

la posibilidad de generar presión en los electores, la comisión de posibles delitos electorales (compra y venta de votos), los debates y las encuestas juegan, para muchos candidatos, como factores aún más determinantes que la aparición noticiosa.

Por otra parte, estamos en un umbral en el que pasamos de un entorno con pocos medios de comunicación, a zonas del país que cuentan con una cantidad importante de estos (alternativos y comunitarios) donde se comienza a informar la gente y que no aparecen en los radares de los grandes estudios de audiencia nacional. Un ejemplo de esto son las redes sociales, los medios digitales, y los medios tradicionales que comienzan a hacer convergencia a otros formatos. Ya en el pasado la MOE había concluido (Elecciones y Medios de Comunicación 2014) que tener un medio de comunicación grande con suficientes recursos no era, necesariamente, una prenda de garantía de periodismo equilibrado o de calidad político electoral,

así como no todo periodismo local se traducía en independiente o alternativo en la manera de contar los comicios.

De lo que si no hay duda es que hoy en Colombia la audiencia está recibiendo tanta o más información electoral por profesionales de la comunicación quienes median la información, como directamente de las campañas políticas. Esto puede explicar porque el impacto “electoral” de los medios tradicionales de comunicación frente a estas nuevas realidades de comunicación es tan difícil de medir. También podría explicar el enorme gasto de las campañas de hoy que no se reporta oficialmente y que no es, como se pensaba, en publicidad en los medios masivos de comunicación, sino en la movilización de votantes, publicidad alternativa, reuniones y actos de proselitismo.

No obstante, a mayor necesidad de una sociedad informada que vote a conciencia, más responsabilidad tienen los medios de comunicación reconocidos de cada región en ser ejemplo de pluralidad y diversidad, frente a esa nueva ola de medios de comunicación locales que se disputan con nuevos contenidos las audiencias. Es en ese marco, en el que este estudio se constituye como una herramienta propositiva y constructiva para periodistas, editores y directores de los medios de comunicación, así como un insumo clave para periodistas en formación, quienes a futuro tendrán que narrar la historia democrática de sus ciudades.

Este análisis no sería posible sin la voluntad, el compromiso, el profesionalismo y el talante democrático de los coordinadores y coordinadoras de cada una de las 18²⁵ universidades que hacen parte de esta plataforma, de los docentes adscritos a la investigación y a los y las estudiantes y observadores que colaboraron de manera voluntaria en este ejercicio.

Para las elecciones de Autoridades Locales de 2015, la plataforma de universidades que hacen parte del Observatorio de Medios y Democracia de la MOE, analizó 6487 notas periodísticas en prensa, radio, digital y televisión.

El lector encontrará un análisis consolidado general con información comparada de todos los medios de comunicación monitoreados con énfasis en el cubrimiento dado a la financiación de las campañas.

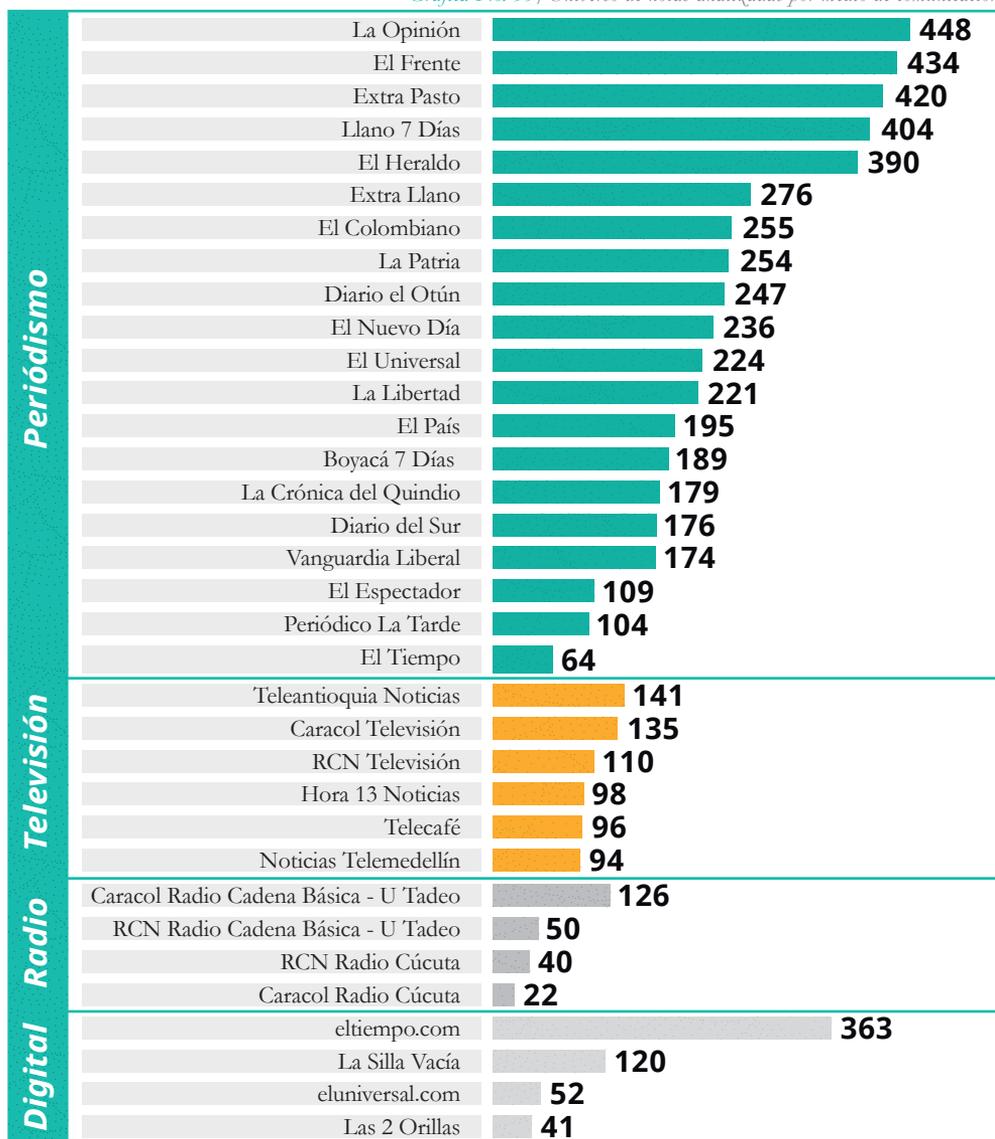
Esperamos que este estudio sea un insumo que permita generar enfoques nuevos a la hora de cubrir los procesos electorales por parte de periodistas, editores y directores de medios, al mismo tiempo que suscite en los ciudadanos interesados, autoridades y académicos una reflexión crítica y constructiva del papel que juegan los medios de comunicación en la construcción de la democracia en Colombia.

²⁵ La plataforma está compuesta por: Universidad de Antioquia, Universidad Autónoma del Caribe, Universidad Central, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de la Sabana, Universidad Tecnológica de Bolívar, Universidad de Boyacá, Universidad de Manizales, Universidad Minuto de Dios – Villavicencio, Universidad Mariana de Pasto, Universidad de Nariño, Universidad de Pamplona, Universidad del Quindío, Fundación Universitaria del Area Andina – Pereira, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad del Tolima, Pontificia Universidad Javeriana

15.1.

Informe Consolidado
de Resultados

Gráfica No. 35/ Universo de notas analizadas por medio de comunicación.



Fuente: Cálculos MOE.

Lo primero que hay que advertir es que en Colombia, a diferencia de la tendencia mundial, cada día nacen y se consolidan propuestas periodísticas impresas de tipo local que, durante las elecciones, retratan de manera más cercana los hechos políticos.

Esto se observa en el universo de notas analizadas por medio de comunicación (Gráfico 1) en donde se observa que los 5 primeros medios que más información suministraron al proceso electoral fueron periódicos locales como La Opinión de Norte de Santander con 448 notas, El Frente (Santander) con 434 notas, Extra Pasto (Nariño) con 420 notas, Llano 7 días (Meta) 404 noticias y el Heraldo (Atlántico) 390 noticias. El promedio de notas periodísticas por medio es de 190,7 que es jalonado absolutamente por la prensa escrita.

Los medios que mayor información produjeron por tipo de medios son: en impresos la Opinión con 448 notas; de los noticieros monitoreados, quien mayor cantidad de información electoral produjo fue Teleantioquia noticias con 141 notas periodísticas; En radio fue Caracol Radio Básica nacional con 126 notas periodísticas; y en medios digitales el tiempo.com con 363 notas, siendo en el monitoreo el sexto medio con mayor cantidad de información electoral monitoreada.

15.1.1. Relevancia de la información electoral.

Si tenemos en cuenta que era en estas elecciones de Autoridades donde se elegían los directos responsables de administrar temas fundamentales y cotidianos para la ciudadanía como la salud, la educación, las vías, y la seguridad, podríamos inferir que los hechos alrededor de la campaña serían primordiales en la agenda mediática.

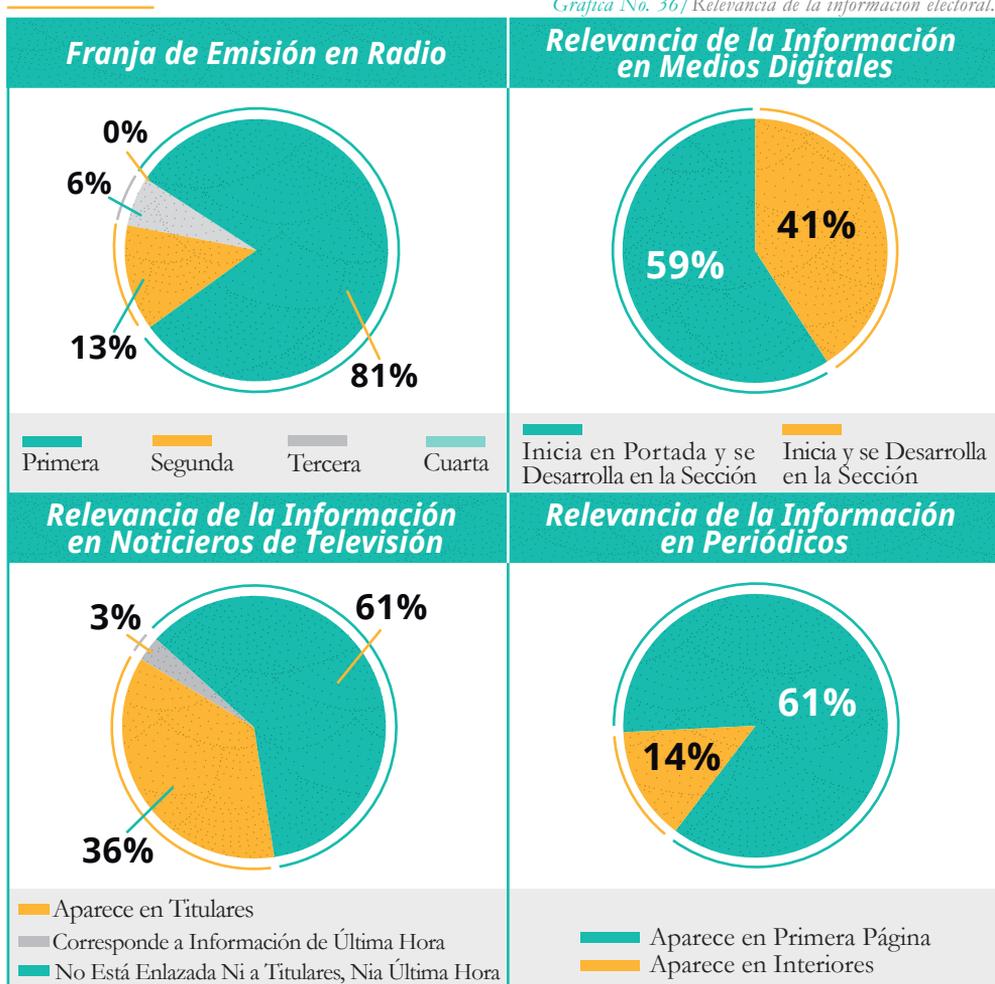
Según los datos, es evidente que en radio las noticias electorales ocuparon la principal franja horaria de las emisoras monitoreadas: el 81% de la información electoral se situó en la primera franja horaria (primera media hora del programa) y un 13% en la segunda franja horaria (segunda media hora del programa) (Gráfica No. 36 Si tenemos en cuenta que para el Estudio Continuo de Audiencia Radial, conocido como ECAR, los horarios de mayor sintonía y competencia son los de 6:00 am a 10 am, siendo lo más relevante lo que ocurre en la primera hora (6:00 am a 7:00 am), se puede asegurar que es en la radio en donde más importancia dan a los hechos de campaña.

En los medios digitales el 41% de la información fue referenciada en las portadas o “home” de los sitios web monitoreados.

En los noticieros de televisión la información electoral aparece en titulares solo en un 36% y en prensa el porcentaje de información que se visibilizó en la portada fue del 14%. Esto denota que tanto en prensa como en televisión, pese a que se crearan secciones especiales de elecciones, adicionales a las comunes secciones políticas, otros temas de la agenda diaria se tomaron las portadas y los titulares.

Esta estadística se podría explicar si tenemos en cuenta que la cantidad de noticias breves (pequeñas informaciones de un párrafo que se ubican usualmente en las partes laterales o superiores de las páginas) es superior al de noticias, crónicas, entrevistas e informes especiales, que son usualmente tenidos en cuenta a la hora de definir portadas de los diarios.

Gráfica No. 36/Relevancia de la información electoral.



Fuente: Cálculos y Estadísticas MOE.

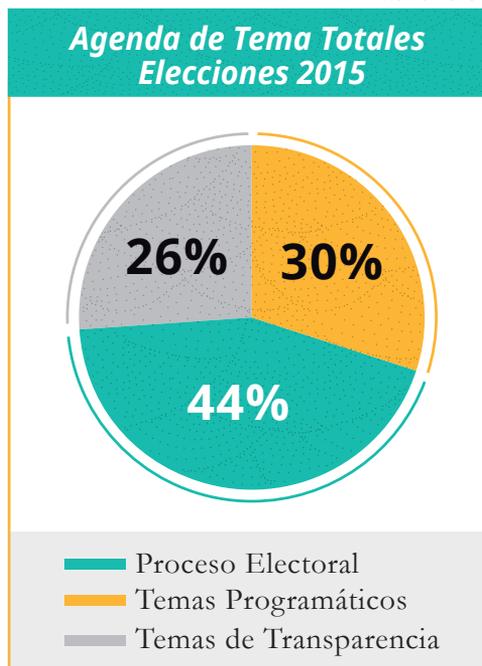
15.1.2 La agenda de los medios de comunicación para las elecciones de Autoridades locales de 2015

Cada proceso electoral plantea para el periodismo retos distintos, en la medida en que al seguir tan de cerca la coyuntura, los medios de comunicación están al vaivén de hechos imprevisibles que pueden afectar la agenda política que se cubre. En ese sentido desde 2011 y con el objetivo de encontrar esos cambios de cubrimiento, la MOE ha agrupado todos los asuntos de la agenda mediática en tres grandes

categorías: Temas programáticos y de ciudad (salud, infraestructura, situación social, pobreza, etc.), temas de transparencia electoral (delitos electorales, observación y vigilancia, avales e investigaciones a candidatos, financiación de las campañas, etc.) y temas de proselitismo y proceso electoral (inscripción de candidatos, encuestas, acto de campaña, vida privada del candidato, resultados electorales). *Gráfica No. 37.*

Al sumar todas las menciones de temas que fueron publicados en este proceso electoral de 2015, la agenda se dividió de la siguiente manera: proceso electoral tuvo un 44%, temas de transparencia un 26% y temas programáticos un 30%.

Gráfica No. 37/ Agenda de Temas Totales Elecciones 2015.



Fuente: Cálculos y Estadísticas MOE.

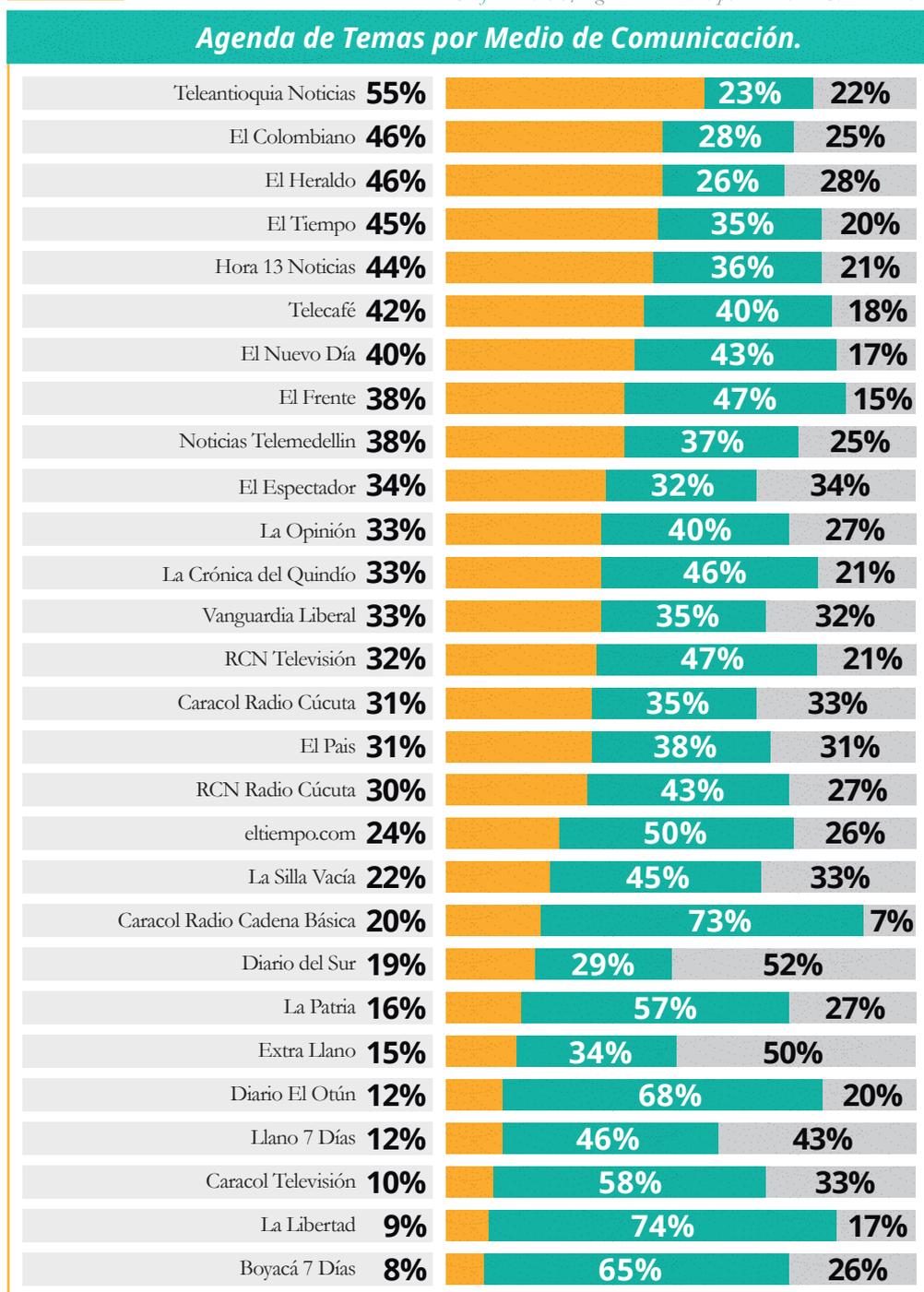
Si lo comparamos con las elecciones de autoridades locales de hace 4 años, se podrá ver que existe un retroceso de un punto porcentual tanto en el cubrimiento de temas de transparencia electoral que baja de un 27% a 26% como de temas programáticos que pasa de un 31% en 2011 a un 30% en 2015²⁶.

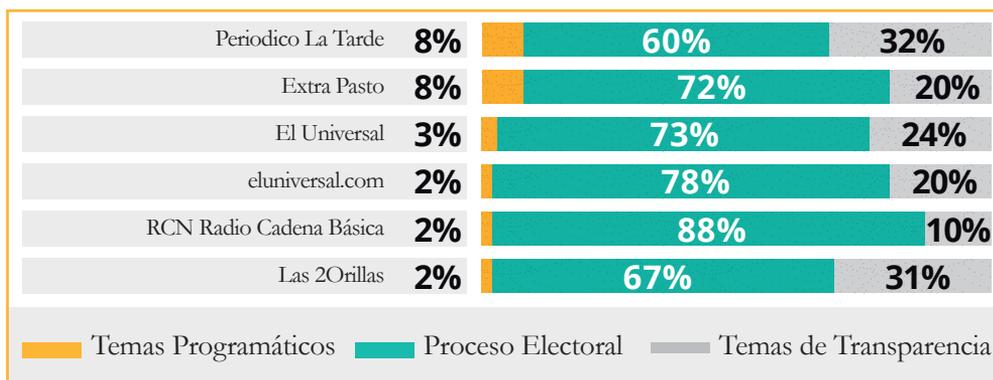
Teniendo en cuenta este promedio podemos observar cómo cada medio cubrió el proceso electoral en la *Gráfica No. 38.*

+++

²⁶ Para tener en cuenta: en 2011 se monitorearon 25 medios de comunicación mientras que en 2015 se monitorearon 34 medios.

Gráfica No. 38 / Agenda de Temas por Medio de Comunicación.





Fuente: Cálculos MOE.

Tabla No. 70 / Medios de Comunicación que Privilegian Temas Programáticos por encima del promedio.

Teleantioquia Noticias	55%
El Colombiano	46%
El Heraldo	46%
El Tiempo	45%
Hora 13 Noticias	44%
Telecafé	42%
El Nuevo Día	40%
El Frente	38%
Noticias Telemedellín	38%
El Espectador	34%
La Opinión	33%
La Crónica del Quindío	33%
Vanguardia Liberal	33%
RCN Televisión	32%
Caracol Radio Cúcuta	31%
El País	31%
RCN Radio Cúcuta	30%

Los medios de comunicación que destinaron mayor cantidad de su agenda a tratar temas programáticos y de importancia para la ciudad como la situación social, políticas de género, infraestructura, políticas de medio ambiente, salud, educación, pobreza, entre otros, son Teleantioquia Noticias que destinó un

55% a cubrir estos temas, seguido de El Colombiano y el Heraldo que destinaron un 46%, El Tiempo 45%, Hora 13 noticias con un 44%. Para detallar aquellos medios que están por encima del promedio nacional en temas programáticos ver [Tabla No. 70](#).

Esta estadística demuestra que los procesos electorales de Autoridades Locales aumentan el cubrimiento programático de candidatos y candidatas. Mientras que en las pasadas elecciones de Congreso y Presidencia lo programático solo llegó al 25% de la agenda, en las elecciones de 2011 y estas de 2015 el porcentaje se ha mantenido por encima del 30%. Esto se debe a que tanto para alcaldía como para gobernación, existe la necesidad de plantear un programa de gobierno, que luego se debe traducir en un plan de desarrollo y que puede ser auscultado de manera más rigurosa que para corporaciones plurinominales.

Frente a noticias dedicadas por los medios de comunicación para visibilizar

problemas, riesgos y alertas de hechos que pudieran atentar contra la transparencia del proceso encontramos que el Diario del Sur con un 52% de su agenda de temas fue el medio que más notas sobre este tema publicó durante el proceso electoral, seguido de Llano 7 Días con un 43%, El Espectador con un 34%, Caracol Radio Cúcuta, la Silla Vacía y Caracol Televisión con un 33% respectivamente. Advirtiendo que el promedio nacional de cubrimiento de temas de transparencia es de un 26%, presentamos a continuación los medios que están por encima de ese promedio: *Tabla No. 71.*

Estos medios visibilizaron, por encima del promedio nacional, temas de investigaciones a candidatos y funcionarios, observación y vigilancia electoral, financiación de campañas, garantías electorales, intervención en política de servidores públicos, presiones al ejercicio electoral, avales y responsabilidad política, tema central en estas elecciones.

Finalmente los medios que más destinaron publicaciones en hechos de campaña y temas de logística electoral fueron RCN Radio Cadena Básica con un 88% de su agenda, Eluniversal.com con el 78%, La Libertad con un 74%, Caracol Radio y El Universal con un 73% respectivamente. En la tabla 3 encontrará los medios de comunicación que cubrieron por encima del promedio nacional (44%) estos asuntos de la información. *Tabla No. 72.*

Tabla No. 71 / Medios de Comunicación que Privilegian Temas de Transparencia por encima del promedio

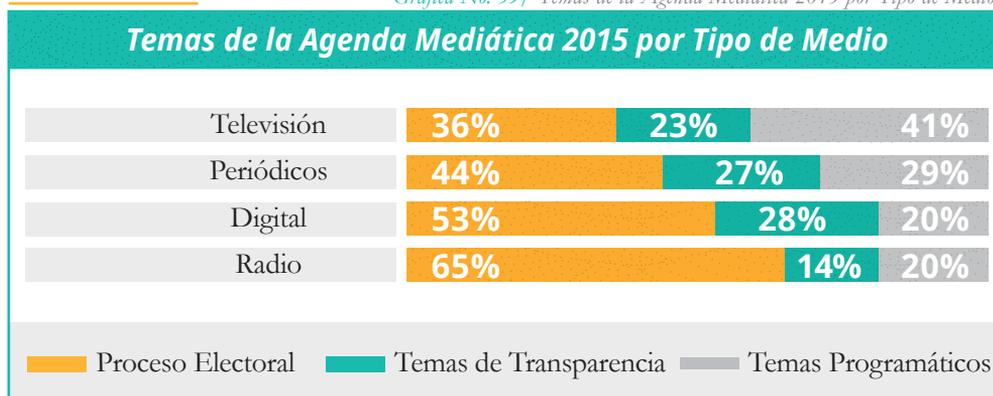
Diario del Sur	52%
Extra Llano	50%
Llano 7 Días	43%
El Espectador	34%
Caracol Radio Cúcuta	33%
La Silla Vacía	33%
Caracol Televisión	33%
Vanguardia Liberal	32%
Periódico La Tarde	32%
El País	31%
Las 2Orillas	31%
El Heraldo	28%
RCN Radio Cúcuta	27%
La Opinión	27%
La Patria	27%
eltiempo.com	26%
Boyacá 7 Días	26%

Tabla No. 72 / Medios de comunicación que privilegian temas de proceso electoral y hechos de campaña por encima del promedio.

RCN Radio Cadena Básica U Tadeo	88%
eluniversal.com	78%
La Libertad	74%
CaracolRadio Cadena Básica U Tadeo	73%
El Universal	73%
Extra Pasto	72%
Diario El Otún	68%
Las 2Orillas	67%
Boyacá 7 Días	65%
Periódico La Tarde	60%
Caracol Televisión	58%
La Patria	57%
eltiempo.com	50%
RCN Televisión	47%
El Frente	47%
La Crónica del Quindío	46%
Llano 7 Días	46%
La Silla Vacía	45%

Entre los temas que cubren estos medios están: apariciones en plazas públicas, concentraciones con seguidores, vida privada del candidato, confrontaciones entre candidatos, consultas internas, resultados electorales, comportamientos de los seguidores.

Gráfica No. 39/ Temas de la Agenda Mediática 2015 por Tipo de Medio.



Fuente: Cálculos MOE.

Si se analiza por tipo de medio, llama la atención que los canales de televisión aparecen en promedio con mayor información programática, seguido de los periódicos, los medios digitales y finalmente la radio. Este último merece una consideración aparte: el 65% de la información de las cadenas radiales monitoreadas hacen referencia a temas de proceso electoral y hechos de campaña, relegando temas programáticos a un 20% y solo un 14% a temas de transparencia electoral.

15.1.3 **Sesgos y adjetivaciones a los candidatos y candidatas en los medios de comunicación.**

La medición de sesgos y adjetivaciones ha sido fundamental para la Misión de Observación Electoral desde 2007

cuando comenzó el Observatorio de Medios. Esta medición se hace sobre el lenguaje usado por el periodista y no por el lenguaje que cita a la fuente o la parafrasea; es decir, a la fuente se le permite una opinión sesgada o adjetivada ya que su fundamento es dar su percepción sobre un hecho.

Adicionalmente esta medición no tiene en cuenta columnas de opinión y editoriales ya que es apenas obvio que estas piezas periodísticas tienen como objetivo el plantear opiniones sobre los temas y actores de la agenda pública local.

Cómo se puede observar en la [Gráfica No. 40](#), en 12 de los 32 medios que midieron la variable de sesgo y adjetivación, en el 90% o más de las menciones de candidatos fueron neutrales. Se desta-

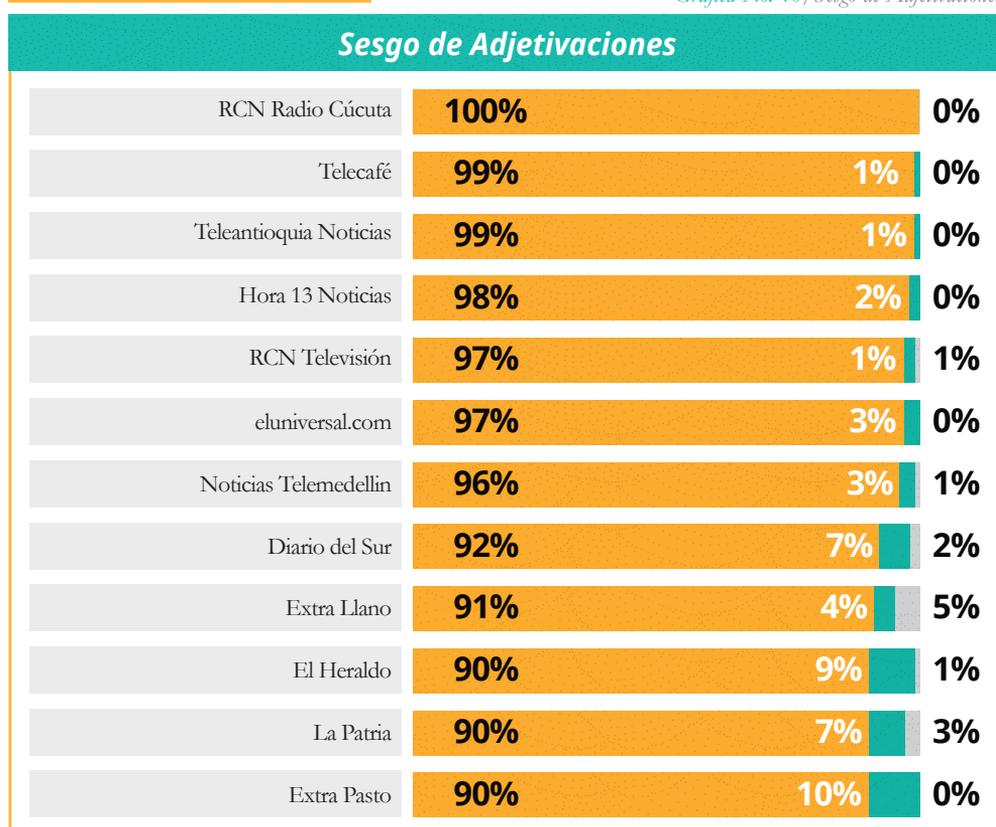
can RCN radio Cúcuta con el 100% de las notas neutrales, Telecafé y Telean-tioquia Noticias con el 99%, Hora 13 noticias con el 98%, Noticias RCN y el Universal.com con 97%.

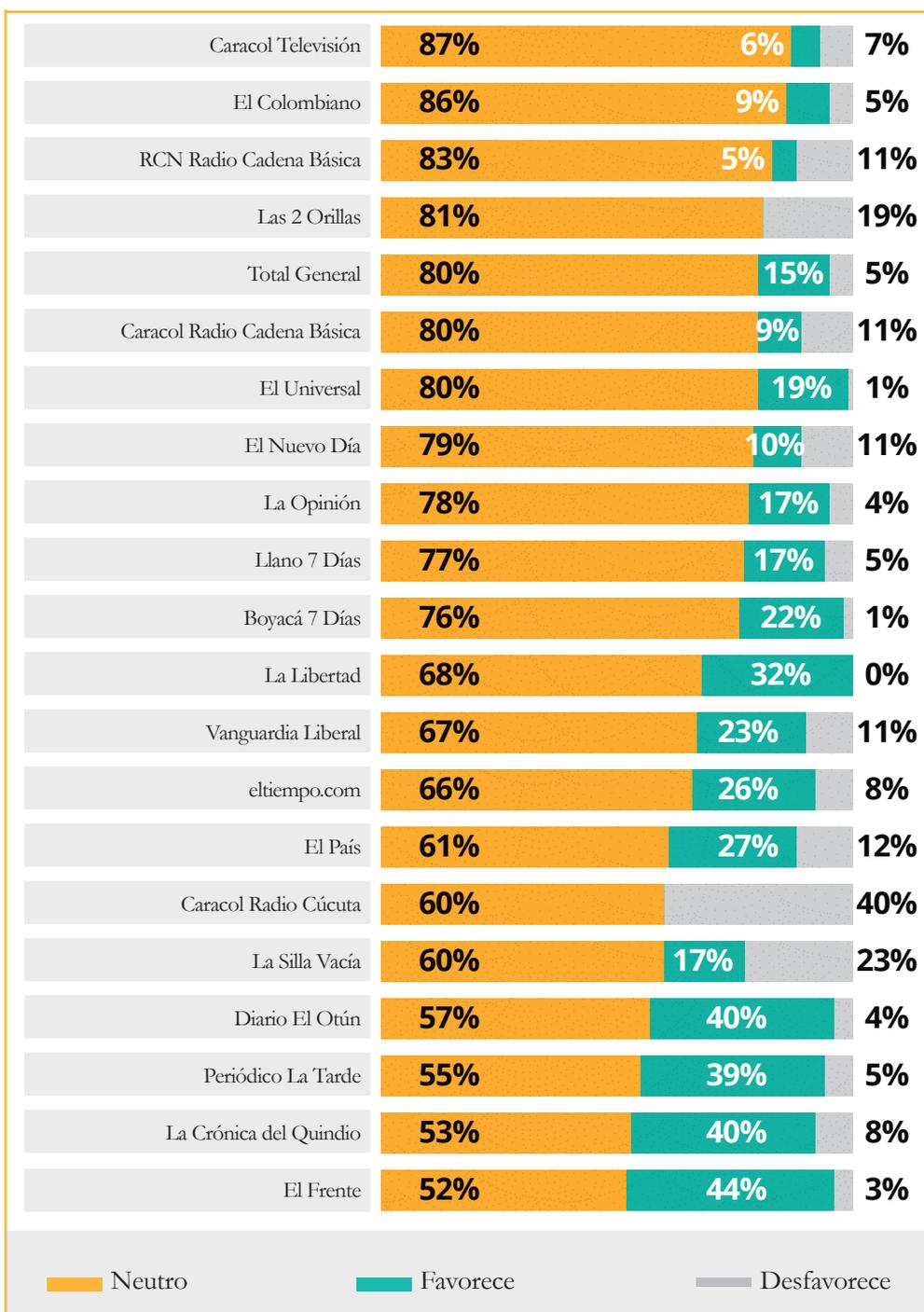
Al mismo tiempo se observa que cuando los periodistas generan algún tipo de adjetivación, la tendencia general es a favorecer a la candidatura de la que se habla. Solo en Extra Llano, Caracol Televisión, RCN Radio Cadena Básica, Las2Orillas, Caracol Radio Cadena Básica, El Nuevo Día, Caracol

Radio Cúcuta y La Silla Vacía (quien repite esta característica, respecto del monitoreo hecho a las elecciones de Congreso y Presidente de 2014) generan mayores adjetivaciones que desfavorecen a las candidaturas.

Finalmente, diez medios de comunicación tienen información neutral por debajo del 70% de sus menciones de candidatos y candidatas. Esto quiere decir que aproximadamente 1 de cada 3 notas de estos medios contenían algún tipo de adjetivación.

Gráfica No. 40/ Sesgo de Adjetivaciones.





Fuente: Cálculos MOE.

16

Financiación de Campañas: Dependencia de las Fuentes Oficiales

Fabián Hernández Cadena

Coordinador Comunicaciones y Monitoreo de a Medios

“En una democracia ideal, el dinero no interviene en el proceso político competitivo de selección del gobierno, sino simplemente en el ciclo que va de los impuestos a los gastos presupuestarios. En este esquema, la relación entre el dinero y la política es simple: para llevar a cabo una política económica o social se necesita dinero, y este es extraído de manera legítima, después de un debate democrático, para realizar los deseos de la mayoría de los ciudadanos.” (Bresson, 2010, pág. 91)

No hay en la actualidad un tema en la agenda político electoral que plantee un reto más grande, en la lucha por la transparencia de los procesos democráticos, como el de la financiación de las campañas. Por un lado, la deficiencia por parte de las autoridades frente a la capacidad que tienen de hacer investigación y control del origen de los recursos que usan las campañas, genera fuertes incentivos para que prácticas negativas, como el lavado de dinero del narcotráfico, siga existiendo en la política nacional. Por otro lado, la ausencia de información real relacionada con la cotidianidad de las campañas acrecienta la percepción de un costo desmedido de los gastos y por consiguiente una sensación de violación generalizada de los topes electorales.

Así las cosas, uno de los principales retos que asumió la MOE fue el implementar metodologías innovadoras de contraste que permitieran a la ciudadanía, autoridades y medios de comunicación contar con información objetiva que muestre el verdadero panorama del uso y gasto de recursos en las campañas políticas de Colombia.

Dos de estas estrategias, involucraban de manera directa a los medios de comunicación: por un lado un monitoreo diario a las notas periodísticas para encontrar la visibilidad y relevancia que los medios dan al tema de financiación de campañas y, de otra parte, reuniones de formación a periodistas en Cali, Sincelejo, Medellín y Bogotá.

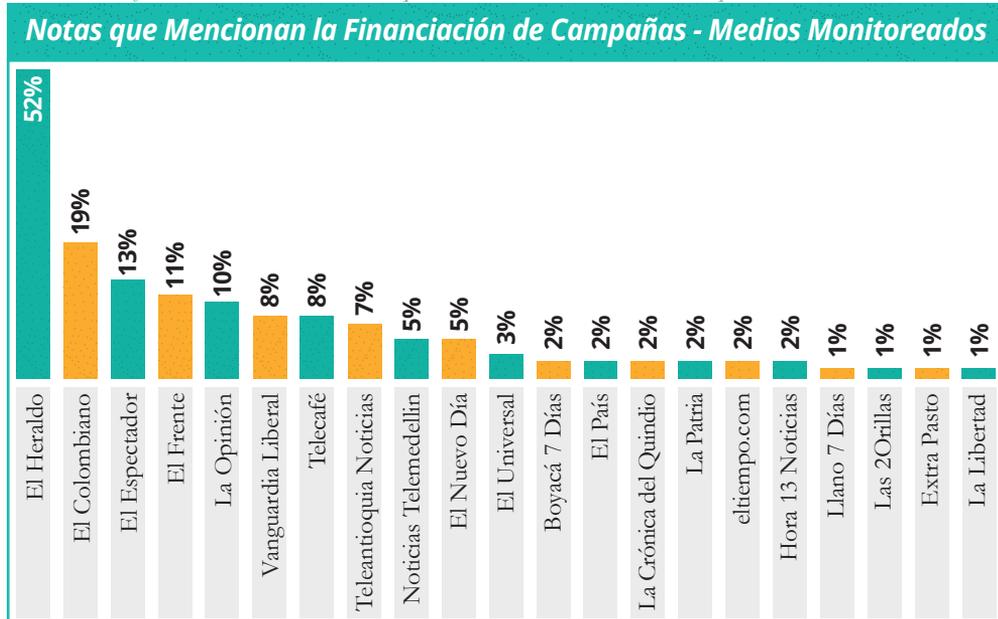
16.1.

¿Qué tanto se habló sobre financiación de las campañas en los medios de comunicación?

De las 9844 menciones de distintos temas que hicieron los medios de comunicación monitoreados como tema principales, solamente 157 fueron sobre la financiación de campañas, es decir el 2% de la información registrada. Este dato es contundente en la medida en que nos invita a reflexionar si esta invisibilidad del tema es producto de una intención deliberada de los candidatos, principales protagonistas de las notas periodísticas, por no hablar del tema, o si es una decisión editorial de los medios de comunicación.

En la *Gráfica No. 41*, se describen los medios de comunicación que hicieron mención de temas de financiación de campañas como tema principal durante el proceso electoral. El primer resultado que sale a la vista es que en 13 medios monitoreados no se encontró ningún tipo de nota periodística en relación a este tema; vale la pena afirmar que en esos medios no hubo ni la intención de los candidatos de posicionar el tema, ni de los medios por indagar sobre el particular, dejando a la ciudadanía sin información de algo que es crucial para cono-

Gráfica No. 41/ Número de Notas que Mencionan la Financiación de Campañas en los Medios Monitoreados.



cer la red de poder y de intereses que se mueven detrás de los candidatos.

De la lectura de la *Gráfica No. 41* se encuentra que 16 medios de comunicación tienen menos de 10 menciones como tema principal. Al indagar más específicamente, y sin ánimo de generalizar, se percibe que en la mayoría de estos casos, los medios hicieron algún especial dedicado a la financiación de las campañas o los reportes de candidatos en www.cnecuentasclaras.com, en otros casos solo fue mencionado por voluntad propia de la campaña o por un comentario sobre un evento público del candidato. Sin embargo, es clara la falta de seguimiento de estos reportes durante el resto de la campaña.

Finalmente los medios que más menciones sobre financiación hicieron fueron El Heraldo con 52 menciones, seguido de lejos por El Colombiano con 29 menciones, el Espectador con 13, el Frente y La Opinión con 11 y 10 menciones respectivamente. Una característica de estos medios, es que crearon secciones específicas donde el tema de financiación de campañas era preguntado a los candidatos en contienda. Adicionalmente se nota un interés, como en el caso de El Heraldo y El Colombiano, por relacionar temas de delitos electorales (inscripción irregular de ciudadanos, compra y venta de votos) y lanzamientos y gastos en eventos,

a temas de financiación. En estos medios hay una clara decisión editorial por indagar este tema entre los candidatos.

Es de destacar que no se encontraron notas de investigación de inmersión o comparación de las cuentas reportadas por los candidatos con lo que se observaba en la calle; es decir, la información de financiación tenía como fuente principal los candidatos y candidatas en contienda y no cruces, análisis de bases de datos, cotizaciones, o filtraciones de campañas.

Un primer resultado a destacar es que en 13 medios monitoreados no se encontró ningún tipo de nota periodística en relación a este tema; vale la pena afirmar que en esos medios no hubo ni la intención de los candidatos de posicionar el tema, ni de los medios por indagar sobre el particular, dejando a la ciudadanía sin información de algo que es crucial para conocer la red de poder y de intereses que se mueven detrás de los candidatos.

Una de las fuentes más importantes para los medios de comunicación en este tema, fueron los reportes hechos por la organización Transparencia por Colombia sobre los gastos e ingresos que los candidatos cargaron en www.cnecuentasclaras.com. Estos reportes fueron cubiertos como especiales, sin embargo, hubo muy poco seguimiento adicional por parte de los medios de comunicación durante la campaña. *Gráfica No. 42.*

Gráfica No. 42/ Relevancia de la Financiación de Campañas en los Medios de Comunicación.



Fuente: Cálculos MOE.

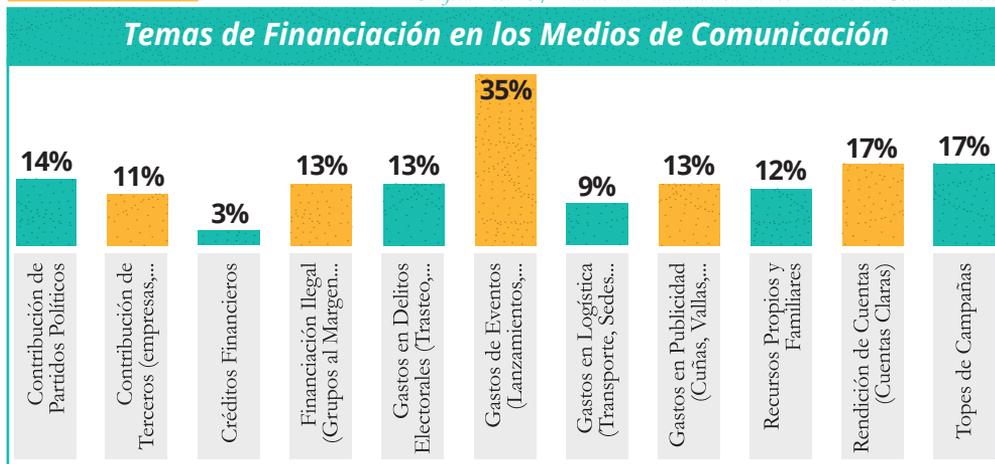
Ahora bien, al observar la relevancia que los medios de comunicación asignaron al tema de financiación, se encuentra que el 50% de las notas sobre financiación en los noticieros de televisión monitoreados fueron

alertadas desde los titulares del noticiero. En prensa, pese a que fue el tipo de medio donde más se cubrió financiación de campañas, solo en el 20% de las notas aparecen en las portadas de los diarios.

16.2.

¿Qué temas se cubren cuando se habla de financiación de las campañas?

Gráfica No. 43/ Temas de Financiación en los Medios de Comunicación.



Para el desarrollo de las variables a monitorear, se siguieron tres pasos: 1) consulta a fuentes expertas en temas de financiación, 2) Acuerdo con la Plataforma de Universidades que hacen el seguimiento sobre las variables más acordes al propósito del estudio y, 3) la realización de un piloto de varias noticias que permitieran encontrar cual es el lenguaje con que se manifiestan los temas de financiación. Estos tres filtros en su orden permitieron generar unas categorías ligadas a la normatividad electoral de ingresos y gastos de campañas, y también a conceptos asociados que fueran intuitivos para los observadores de medios.

Según los datos recopilados, el tema que más información generó fue sobre los gastos en eventos con 35 notas que equivalen al 22% del total de menciones como tema principal sobre financiación. Este dato era previsible debido a la publicidad y exposición que tienen estos eventos durante la campaña. Le siguen en orden notas relacionadas a rendición de cuentas y topes de campañas con 17 menciones cada una, contribución de partidos políticos con 14 menciones.

Si sumáramos los temas que tienen que ver con financiación ilegal (13) o el uso de recursos para la

comisión de irregularidades y delitos electorales (13) encontramos que la relación entre política-ilegalidad-financiación es el segundo tema más mencionado en los medios de comunicación con 26 menciones. Al hacer una revisión de las notas periodísticas, se encuentra que estas notas periodísticas son en general, informaciones que provienen de la policía nacional (incautaciones de dinero en vísperas de la contienda electoral), la Contraloría (Posibles favorecimientos de funcionarios públicos a candidatos), y de denuncias entre campañas. Es decir, todas fuentes oficiales. Nuevamente en este aspecto se encuentra una ausencia de investigación propia que permita precisar casos específicos del uso irregular de recursos para las campañas políticas; vale decir que la financiación se cuenta a partir de los resultados de investigación de fuentes oficiales, a lo que denuncian o responden los candidatos y al trabajo que hace Transparencia por Colombia por analizar y publicar los reportes que hacen los candidatos en la plataforma Cuentas Claras.

Finalmente es pertinente observar que los créditos financieros no fueron tema principal en las notas periodísticas. Solo en 3 notas este tema es tomado de manera relevante por los medios monitoreados.

16.3.

Tras la pista de las Elecciones

La MOE realizó una alianza estratégica con Consejo de Redacción (CdR), organización de periodistas que tiene como objetivo fortalecer el periodismo de investigación y de datos en Colombia.

Desde abril de 2015, CdR y la MOE iniciaron el programa de formación a periodistas “Tras la Pista de las Elecciones sobre cobertura electoral, financiación de campañas y redes de poder político” (Consejo de Redacción y Misión de Observación Electoral, 2015). La capacitación entregó a 93 periodistas conocimientos e ideas fácilmente asequibles sobre los principales aspectos jurídicos que rigen la financiación legítima, técnicas y herramientas periodísticas para cubrir elecciones y lecturas de expertos sobre cómo entender la relación política-economía en los procesos electorales. Así mismo, se estudiaron casos periodísticos ejemplares de cubrimiento local, regional y nacional.

Luego del ciclo de capacitaciones CdR y la MOE seleccionaron las cinco mejores propuestas de investigación que recibieron asesoría editorial y seguimiento especial para su edición y publicación en medios de comunicación de Sucre, Córdoba, Antioquia, Valle del

Cauca y Bogotá. Este primer ejercicio dio las principales dificultades que tiene el periodista para cubrir la financiación y que corresponden de manera directa con los resultados del monitoreo de medios realizado:

1. Falta de conocimiento de muchos periodistas sobre las bases de datos que tiene el Estado, y la sociedad civil sobre temas relacionados con la financiación de campañas.
2. La investigación sobre los gastos de las campañas implica una profundidad que es poco fomentada por los medios de comunicación regionales. Es importante mencionar que en lo local, existe una relación más cercana entre el periodismo e intereses económicos y políticos, por consiguiente estos temas son usualmente poco tratados.
3. Al ser un proceso electoral corto, la investigación periodística contrasta con la necesidad de publicar a tiempo los resultados, lo que implica tiempo con el que no cuentan los periodistas.
4. La fuente de información más concreta y rápida de usar es el portal www.cnecuentasclaras.com, no obstante la información que allí se reporta de-

pende del candidato. En ese sentido existe en los periodistas consultados una percepción de que la información que se reporta no es real. También es cierto que muchos candidatos no reportan a tiempo o cuando reportan, no actualizan la información de manera sistemática.

Conclusiones sobre cómo cubrir la financiación.

- Con los resultados obtenidos se puede afirmar que existen dificultades de tipo editorial (ausencia de interés en investigar estos temas), técnicos (falta de conocimientos sobre las bases de datos disponibles y sobre cómo usarlas correctamente) e investigativos (ausencia de metodologías de investigación propia).
- Cubrir temas de financiación de campañas implica compaginar el cubrimiento coyuntural de las elecciones con investigaciones de profundidad que puedan tener impacto en el periodo preelectoral.
- Es importante diversificar las fuentes de información que pueden tener datos claves sobre los gastos de campañas tales como proveedores de servicios, imprentas, encuestadoras y las oficinas comerciales de los medios de comunicación. Un ejemplo muy dicente es que en ningún medio aparece alguna referencia sobre cuanto se gastaron los candidatos en publicidad en el propio medio.
- En concordancia con lo anterior, la investigación sobre financiación debe ir más allá de publicar los resultados que entregan las autoridades electorales, las denuncias o informaciones de las mismas candidaturas y los análisis de organizaciones de la sociedad civil; los periodistas, quienes conocen de primera mano las agendas de campaña, los actores clave, los contratistas, entre otros actores locales; pueden aportar información propia única para que el ciudadano conozca qué intereses legítimos e ilegítimos hay detrás de cada campaña política.
- La plataforma Cuentas Claras que hace parte del Consejo Nacional Electoral gracias a Transparencia por Colombia es un insumo vital para las historias periodísticas que hacen los medios de comunicación.
- Los temas de financiación en los medios de comunicación no tienen un seguimiento específico en el tiempo. Esto hace imposible que el ciudadano construya una percepción sobre la importancia que tiene el conocer el origen monto y destino de los recursos durante las campañas.
- Es importante que los medios de comunicación relacionen los delitos electorales como el fraude en la inscripción de cédulas, la publicidad extemporánea o la violación de las normas sobre topes de publicidad, con los costos que esto implica ya que da una panorama más cercano a encontrar cuánto gasta una campaña por fuera de lo que se reporta oficialmente ante el CNE.

