

Recomendaciones de la Misión de Observación Electoral – MOE- frente al proyecto de acto legislativo 017/2017 Cámara de Representantes y 005/2017 Senado de la República, por medio del cual se crean las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – Audiencia pública 12-10-2017

El punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz crea las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz como una medida para integrar a la política nacional a regiones del país históricamente impactadas por el conflicto armado y la carencia de servicios estatales. El mismo punto del Acuerdo menciona explícitamente a la MOE y le solicita llevar a cabo acciones de control y veeduría sobre ellas.

En este marco, la MOE le ha venido haciendo seguimiento a la creación jurídica y la implementación de estas Circunscripciones, con especial énfasis en la detección de barreras a la participación democrática como la falta de cedulación o la dificultad de acceso a puestos de votación, el comportamiento de la inscripción de cédulas, la violencia en contra de líderes políticos y sociales; y el día de las elecciones tendrá un despliegue especial de observadores electorales en las 16 circunscripciones.

Para la Misión de Observación Electoral es indispensable crear las Circunscripciones de Paz a tiempo para las elecciones de marzo 11 de 2018, pues de ellas depende el control político a la implementación, ya en marcha, de los Acuerdos de Paz.

La MOE subraya que, en el marco de la integralidad del Acuerdo de Paz, existe una relación entre el Punto 1 del Acuerdo (Reforma Rural Integral) y el Punto 2 (Participación política y apertura democrática). En desarrollo del Punto 1, a través del decreto presidencial 893 de 2017, desde agosto de 2017 se están implementando los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, que durarán 10 años y actualmente están en su etapa de planeación participativa en cerca de 2.400 territorios veredales y étnicos de 170 municipios divididos en 16 regiones que coinciden casi exactamente con las 16 Circunscripciones de Paz. En esta medida, la MOE entiende que en un sentido más específico las Circunscripciones de Paz le dan representación en el Congreso a las organizaciones sociales de las regiones donde el Gobierno ya está ejecutando las políticas públicas que desarrollan el Acuerdo de Paz. Desde este punto de vista, para la MOE es fundamental que estas regiones tengan una voz ante el Congreso de la República, que garantice un control democrático a esas políticas. Por ello la MOE urge a los congresistas para finalizar el debate oportunamente, ante la premura del calendario electoral.

La MOE señala tres preocupaciones principales frente al proyecto de acto legislativo, para las cuales se plantean recomendaciones específicas con el objetivo de blindar la contienda electoral de los riesgos que la MOE ha detectado que se ciernen sobre las Circunscripciones.

1. Excluir todas las cabeceras municipales de la votación pone en riesgo la participación de las poblaciones objetivo de las Circunscripciones.
2. Se debe garantizar la creación de nuevos puestos de votación y la inscripción efectiva de los ciudadanos a esos puestos en las zonas rurales de las Circunscripciones.
3. Preocupa la capacidad de las autoridades estatales para llevar a cabo una vigilancia electoral efectiva de las Circunscripciones de Paz, especialmente a la financiación de campañas.

1. Es completamente inconveniente excluir todas las cabeceras municipales de la votación

La ponencia para tercer debate (Comisión 1ra de Cámara) cambió lo aprobado en Senado y estableció que se excluirán todas las cabeceras municipales de los municipios que conforman las CTEP (originalmente solo se excluían las 14 ciudades más grandes de las Circunscripciones y se habilitaba únicamente su zona rural).

Para la MOE esta disposición es a todas luces inconveniente. La MOE ha observado que, según datos del DANE, en los municipios donde se están excluyendo los puestos urbanos, el 44% de la población habita en la cabecera municipal, sin embargo el 61% del censo electoral está inscrito en los puestos de las cabeceras, lo que quiere decir que gran parte de la población rural vota en la cabecera.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el 90,4% de los municipios de las Circunscripciones son de sexta categoría (de acuerdo con la ley 1551 de 2012), es decir que son pequeños pueblos con menos de 10.000 habitantes, con muy bajos ingresos corrientes o con muy bajo producto interno bruto. Por consiguiente, se trata de municipios de carácter rural, donde no es del todo clara la distinción entre zonas urbanas y rurales, como para justificar la exclusión de las cabeceras en el proceso electoral.

En consecuencia, como lo afirma el Procurador General de la Nación Fernando Carrillo en oficio enviado a los ponentes de la Cámara de Representantes del 27 de septiembre de 2017, “**la eliminación de la votación en las cabeceras municipales genera un alto riesgo a la participación de la población en las zonas más afectadas por el conflicto y el abandono institucional, en especial población rural y víctima dificultando el proceso de inclusión política para estas poblaciones y territorios**”.

Por lo demás, la MOE advierte sobre el caso de municipios incluidos en las Circunscripciones que, a pesar de tener una amplia población rural, solo tienen puestos de votación en la cabecera municipal, como Belén de los Andaquíes, Morelia y Solita en Caquetá, o Calamar en Guaviare. De adoptarse la modificación propuesta, y si no se crean nuevos puestos de votación en áreas rurales, estos municipios quedarían de facto excluidos de la votación en la Circunscripción.

La MOE recomienda excluir las cabeceras municipales más grandes, estableciendo un determinado tamaño de censo electoral por encima del cual solo se implementarán los puestos de votación rurales¹. La MOE ve aconsejable el sentido del texto aprobado en los debates de Senado, que excluye de las Circunscripciones a los municipios con más de 50.000 ciudadanos inscritos en el censo electoral, lo que afectaría a 15 municipios. Para fines de facilitar el debate legislativo, la MOE anexa los escenarios de los municipios cuyas cabeceras municipales se verían excluidas si se aplican otros criterios como un censo electoral de más de 30.000 ciudadanos (lo cual excluye las cabeceras de 33 municipios) o de más de 25.000 ciudadanos (que excluye a 44; ver [anexo 1](#)).

2. Se necesitan herramientas jurídicas para que la Registraduría pueda garantizar oportunamente la creación de nuevos puestos de votación y la inscripción efectiva de los ciudadanos

Según el análisis de la MOE se identificó que de los 167 municipios que conforman las circunscripciones de paz, el 70%, es decir 166 municipios, podrían tener problemas de acceso a los diferentes puestos de votación. A continuación, se presenta un resumen de la situación en estos territorios (ver [anexo 2](#) para el detalle de la situación en cada Circunscripción de Paz):

Tabla 1. Número de municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación por nivel de dificultad			
Nivel de dificultad de acceso a puestos de votación	Número de municipios en todo el país	Número de municipios en Circunscripciones de paz	Indicador de cobertura espacial de puestos de votación (promedio de la categoría)
Media	128	22	1 puesto cada 132,5 km ²
Alta	118	40	1 puesto cada 181,5 km ²
Extrema	114	54	1 puesto cada 2.148,1 km ²
Total	360	116	Mediana nacional: 1 puesto cada 63,2 km²

Fuente: cálculos MOE con datos de DANE y de RNEC

La MOE resalta que en desarrollo del punto 2.3.2 del Acuerdo de Paz, que establece que el Gobierno adoptará “mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas”, el proyecto de acto legislativo establece en el parágrafo del artículo transitorio 2 que “Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales, apartadas y centros poblados dispersos de estas Circunscripciones para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá crear nuevos puestos de votación”. Así mismo, estipula en el artículo transitorio 4 que “Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios”.

Sin embargo, la MOE recomienda que se establezcan plazos claros para que la Registraduría cree nuevos puestos de votación en áreas alejadas de las cabeceras municipales y poco pobladas, así como

¹ El censo electoral emitido por la Registraduría Nacional es el criterio técnicamente más adecuado. La MOE no recomienda usar el censo poblacional emitido por el DANE, pues se trata de una proyección estadística de datos de hace más de una década.

dentro de los territorios étnicos, y en especial aconseja **especificar los fundamentos normativos** que le permitirán a la Autoridad Electoral instalar estos nuevos puestos, pues la legislación actual es confusa y limitante y le podría impedir a la Registraduría llevar a cabo esta tarea a tiempo. En particular la MOE pide tener en cuenta los casos de puestos de votación desmontados o trasladados en el pasado a causa del conflicto armado, y que no han vuelto a ser instalados en su sitio.

En el mismo sentido, la MOE llama la atención a que la inscripción de cédulas en puestos de votación se llevará a cabo entre el 23 y el 29 de octubre de 2017, una fecha para la cual es improbable que la Registraduría haya creado nuevos puestos de votación en las Circunscripciones de Paz. **Es imperativo establecer jornadas especiales de inscripción de cédulas para que la ciudadanía pueda inscribirse en los nuevos puestos de votación de las Circunscripciones de Paz**, de lo contrario, a pesar de que se creen nuevos puestos, es posible que por su lejanía la ciudadanía no vaya hasta la Registraduría municipal en la cabecera para poderse inscribir en ellos.

3. Se requieren instituciones fuertes de vigilancia electoral, especialmente a la financiación

El acto legislativo estipula la creación de **Tribunales Electorales Transitorios de Paz** con el fin de descentralizar las funciones de la autoridad electoral. Éstos tienen características similares a los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, en la medida que tienen como objetivo ejercer la inspección, vigilancia y control sobre los actores electorales en el nivel local.

Teniendo en cuenta dicha experiencia, la MOE recomienda especificar la reglamentación en tres aspectos, con el objetivo de que se asegure el efectivo funcionamiento de los Tribunales:

- (i) fortalecer las funciones de los tribunales garantizando una reacción oportuna frente a las irregularidades, especialmente en lo referente a las **medidas para controlar la entrada de aportes privados directos a las campañas, que están prohibidos** en el cuarto inciso del artículo transitorio 8;
- (ii) Establecer los términos del trabajo conjunto con las demás autoridades que a nivel territorial tienen competencia en materia electoral;
- (iii) Introducir **medidas para la selección y el nombramiento de los miembros de los Tribunales**, que eviten la politización de estas figuras. La MOE recomienda hacer público el nombre y perfil de quienes serán nombrados en los tribunales, para facilitar el control político y ciudadano de los mismos.

La MOE recuerda que para las elecciones de autoridades locales del año 2015 no se pusieron en marcha los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral por falta de recursos públicos, según lo anunció el CNE. El presente acto legislativo implicaría la puesta en marcha de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz desde el 11 de diciembre de 2017, por lo que la MOE recomienda tener en cuenta las provisiones fiscales necesarias para que la puesta en funcionamiento de los Tribunales sea posible.

Sobre el tema particular de la **financiación de las campañas**, la MOE reconoce el valor del sistema propuesto, pero **expresa su preocupación ante el riesgo de que la financiación predominantemente**

pública de las campañas electorales a las Circunscripciones de Paz no empiece a funcionar oportunamente, afectando los derechos de los candidatos.

En primer lugar, el acto legislativo establece un monto de anticipos determinado con base en el valor de la reposición del voto que, de acuerdo con el artículo 21 de la ley 1475 de 2011, es fijado anualmente por el Consejo Nacional Electoral (CNE) con el apoyo de otras entidades del Estado. Sin embargo, no existe un plazo específico para esta acción. En 2014, por ejemplo, la respectiva resolución (0398) fue emitida el 30 de enero.

En segundo lugar, se establece que el valor del voto a reponer se multiplica por el censo electoral, el cual se encontrará bajo modificación en razón de la inscripción de cédulas hasta el 11 de enero de 2018, dos meses antes de la elección.

En tercer lugar, se establece que “la financiación se realizará dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista”. De seguir el calendario electoral ordinario, todas las listas deberían estar inscritas el 11 de diciembre de 2017, por lo que el anticipo debería entregarse máximo el 11 de enero de 2018.

Por lo tanto, **existe la posibilidad de que el CNE no emita oportunamente la resolución del valor de la reposición del voto, y de que la Registraduría tarde en consolidar el censo electoral luego del cierre de la inscripción de cédulas, lo que dilataría la entrega del anticipo más allá del término establecido en el presente acto legislativo**. La MOE recomienda aclarar los plazos para que la entrega oportuna de los anticipos sea posible.

4. Hay que aclarar aspectos puntuales sobre las calidades de los candidatos y su postulación

La MOE celebra que la Comisión Primera de la Cámara de Representantes acogiera su preocupación acerca del umbral tan bajo para la inscripción por medio de grupos significativos de ciudadanos, que permitiría la proliferación de candidaturas sin garantía de representar las poblaciones objeto de las Circunscripciones de Paz. Esta preocupación se vio resuelta en la modificación al parágrafo 4 del artículo transitorio 3, en donde, de manera adecuada, se elevó los requisitos de respaldo de firmas para inscribir candidaturas a los niveles existentes en la legislación vigente (la ley 130 de 1994).

Sin embargo, persisten dudas en otros aspectos puntuales que la MOE desarrolla en el cuadro de comentarios y recomendaciones entregados a los Representantes a la Cámara y que se citan a continuación:

- El texto es confuso en el parágrafo 1 del artículo transitorio 3 cuando indica que “Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones”, pues no queda claro si prohíbe la inscripción simultánea en más de una Circunscripción de Paz, o en éstas y otro tipo de circunscripción.
- En el parágrafo 2 del artículo transitorio 3, para la MOE **es inconveniente que la autoridad electoral acredite la existencia de organizaciones sociales durante cuatro o más años en el territorio**.

- En el artículo transitorio 6, la MOE recomienda **hacer explícito que las listas deben estar compuestas por un hombre y una mujer.**
- Finalmente, la MOE desaconseja limitar la posibilidad de postulación como candidatos a las víctimas registradas ante la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Si bien más de 4 millones y medio de las víctimas del conflicto armado registradas ante la UARIV se concentran en las Circunscripciones de Paz (el 52% de las víctimas del conflicto), éstas no son la única población objetivo para ser representada por medio de estas circunscripciones. La generalidad de la población rural, a través de las organizaciones sociales y étnicas del territorio, debería poderse candidatizar.

Anexo 1. Mayores cabeceras municipales excluidas de las Circunscripciones de Paz según cantidad de censo electoral

Categoría	Departamento	Municipio	Cantidad de votantes excluidos de las cabeceras [censo electoral 2016]	Censo electoral rural restante [censo electoral 2016]
Municipios con más de 50.000 ciudadanos inscritos en el censo electoral (a 2016) [15 municipios]	Antioquia	1 Apartadó	1.475.194	249.974
		2 Caucasia		
		3 Turbo		
	Bolívar	4 El Carmen de Bolívar		
	Caquetá	5 Florencia		
	Cauca	6 Santander de Quilichao		
	Cesar	7 Valledupar		
	Córdoba	8 Montelíbano		
		9 Tierralta		
	Magdalena	10 Ciénaga		
		11 Fundación		
		12 Santa Marta		
	Nariño	13 Tumaco		
	Valle del Cauca	14 Buenaventura		
		15 Florida		
Municipios con más de 30.000 ciudadanos inscritos en el censo electoral (a 2016) [33 municipios]	Antioquia	16 Carepa	(+487.550) 1.962.744	(+170.497) 420.471
		17 Chigorodó		
		18 El Bagre		
		19 Necoclí		
	Arauca	20 Saravena		
		21 Tame		
	Bolívar	22 María La Baja		
		23 San Juan Nepomuceno		
	Caquetá	24 San Vicente del Caguán		
	Cauca	25 El Tambo		
	Cesar	26 Agustín Codazzi		
	Guaviare	27 San José del Guaviare		
	La Guajira	28 San Juan del Cesar		
	Norte de Santander	29 Tibú		
	Putumayo	30 Puerto Asís		
	Sucre	31 San Onofre		
	Tolima	32 Chaparral		

	Valle del Cauca	33	Pradera		
Municipios con más de 25.000 ciudadanos inscritos en el censo electoral (a 2016) [44 municipios]	Antioquia	34	San Pedro de Urabá	(+201.325)	(+84.966)
		35	Segovia		
		36	Tarazá		
	Arauca	37	Arauquita		
	Cauca	38	Patía		
		39	Piendamó		
	Córdoba	40	Puerto Libertador		
		41	Valencia		
	La Guajira	42	Fonseca		
	Magdalena	43	Aracataca		
	Putumayo	44	Orito		

Anexo 2. Número de municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación por circunscripción de paz y por nivel de dificultad de acceso

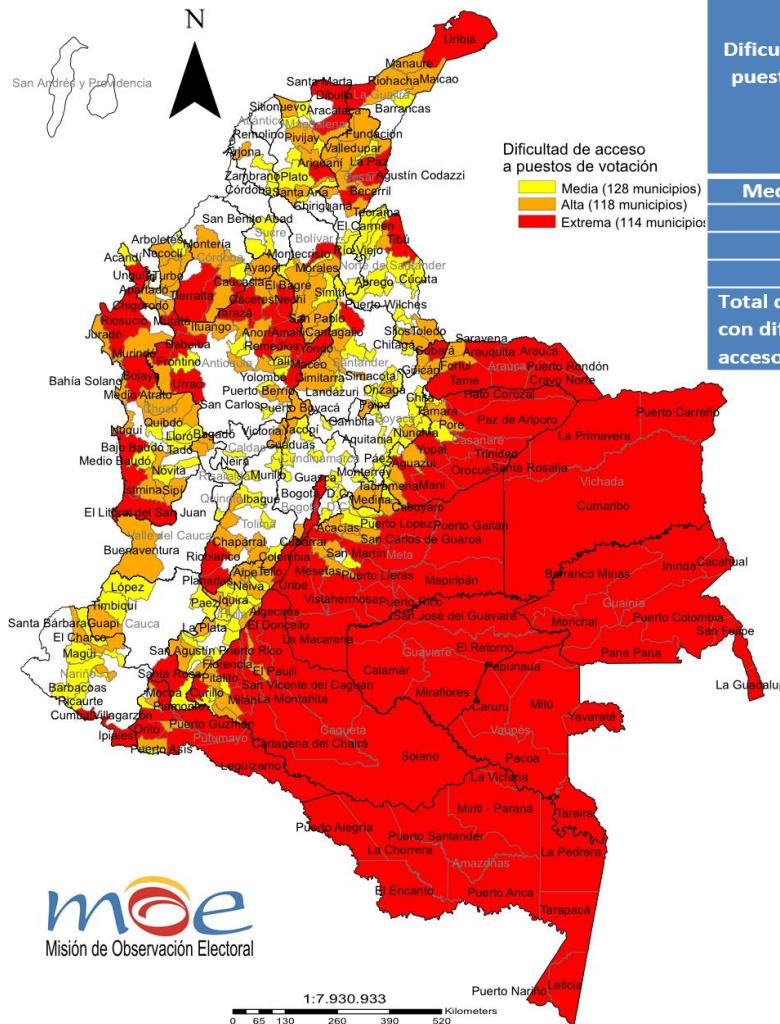
Circunscripción de Paz	Media	Alta	Extrema	Total de la circunscripción	% de la circunscripción
C 1 Nariño-Cauca-Valle	1	1	-	2	8,3%
C 2 Arauca	-	2	2	4	100%
C 3 Bajo Cauca	-	5	7	12	92,3%
C 4 Catatumbo	4	1	1	6	75%
C 5 Caquetá	3	5	9	17	100%
C 6 Chocó	2	4	6	12	85,7%
C 7 Sur de Meta-Guaviare	-	-	12	12	100%
C 8 Montes de María	3	-	-	3	20%
C 9 Pacífico-Valle-Cauca	2	2	-	4	100%
C 10 Pacífico Nariño	4	1	-	5	45,5%
C 11 Putumayo	1	2	5	8	100%
C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	-	6	5	11	84,6%
C 13 Sur de Bolívar	2	4	1	7	100%
C 14 Sur de Córdoba	-	1	2	3	60%
C 15 Sur del Tolima	-	1	2	3	75%
C 16 Urabá	-	5	2	7	87,5%
Total	22	40	54	116	

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de RNEC

Llama la atención que, exceptuando las circunscripciones 1, 8 y 10, la enorme mayoría de circunscripciones de paz está compuesta por municipios donde parte de la ciudadanía puede tener los puestos de votación demasiado lejos para poder ejercer su derecho al voto. **De hecho, los 116 municipios que podrían tener dificultades de acceso a puestos de votación representan el 70% de las poblaciones con Circunscripciones; 54 de ellas tienen nivel extremo de dificultad de acceso debido a que hay en promedio un puesto de votación cada 2.148 km².** Especialmente preocupa el caso de la

circunscripción 7, donde el 100% de los municipios que la componen tiene dificultad extrema de acceso a puestos.

Anexo 3 Dificultad de acceso a puesto de votación



Dificultad de acceso a puestos de votación	Índice de cobertura espacial de puestos de votación (promedio de la categoría)	Número de municipios
Mediana nacional	1 puesto cada 63,2 km ²	1122
Baja	1 puesto cada 132,5 km ²	128
Media	1 puesto cada 181,5 km ²	118
Extrema	1 puesto cada 2.148,1 km ²	114
Total de municipios con dificultad de acceso	1 puesto cada 786,8 km ²	360

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, IGAC y Ministerio del Interior

