

COMISIÓN NACIONAL PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES -

INFORME PRESENTADO POR LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL – MOE- ELECCIONES DE CONGRESO-PRESIDENCIA 2018

La Misión de Observación Electoral – MOE – viene desarrollando un seguimiento riguroso al proceso electoral, recogiendo inquietudes sobre el desarrollo del mismo, así como información sobre posibles anomalías e irregularidades que afectan el certamen democrático. De esta manera, en el marco de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, presentamos a los miembros e invitados que conforman este escenario el siguiente informe parcial de observación electoral.

1. Grupos significativos de ciudadanos GSC

En lo que va corrido del 2017 se han registrado 186 comités con el propósito de recolectar firmas para inscribir listas y candidatos a nombre de Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC): 47 para el Senado, 96 para la Cámara de Representantes y 43 para presidencia de la República.

Desde el 28 de agosto, día en que se desarrolló la primera Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, la MOE ha venido insistiendo en el establecimiento de unas reglas claras para el proceso de recolección de apoyos, su financiación, rendición de cuentas y la publicidad. De esta manera se ha reiterado en dos ocasiones al CNE (el 15 de septiembre y el 31 de octubre) las inquietudes sobre los aspectos en los que se evidencia falta de información, reglamentación o claridad en lo que se ha denominado la “pre-campaña”.

No obstante, hasta la fecha no se ha recibido respuesta por parte de la autoridad electoral ni se han tomado medidas para favorecer la transparencia en el proceso de recolección de apoyos. Por esta razón, desde Transparencia por Colombia en alianza con la MOE, se lanzó la campaña **¿De dónde salió la plata?: Precandidatos presidenciales por firmas, ¡rindiendo cuentas!** Esta iniciativa busca incentivar en los precandidatos y en los GSC el interés por promover la transparencia y el acercamiento con la ciudadanía, a través de la divulgación, de manera voluntaria, de la información sobre los recursos usados durante la pre-campaña. Por ello, se invita a todas las precandidaturas a ser parte de esta iniciativa utilizando el formulario anexo a este documento, que también se encuentra en las páginas www.transparenciacolombia.org.co y www.moe.org.co.

2. Control a la propaganda de consultas

A través de PILAS CON EL VOTO, a la MOE han llegado una serie de reportes sobre presunta publicidad ilegal. En estos, se adjuntan imágenes de vallas de candidatos que participarán en consultas. Llama la atención que en la publicidad referenciada no se encuentra por ningún lado el que esta publicidad corresponde al proceso de consultas partidistas, generando la impresión de que se trata de campaña presidencial anticipada.

Esta situación, unida a toda la publicidad correspondiente a la recolección de apoyos de los grupos significativos de ciudadanos, anticipó por completo la campaña presidencial de muchos de los

precandidatos que suenan para los comicios del próximo mayo. Adicionalmente esto pareciera poner a los demás partidos, que no van a acudir a las consultas partidistas y que no requieren de la recolección de apoyos para avalar a una candidatura, en una situación manifiesta de desventaja en términos de campaña.

Es muy importante que desde la autoridad electoral se haga un llamado a las distintas campañas de los precandidatos sobre los parámetros que deben delimitar la publicidad, para que sea efectivo el control que la autoridad pueda hacer sobre este tipo de conductas. Es indispensable que, de comprobarse alguna irregularidad, la sanción se pueda dar previa a la elección para tener un impacto real sobre el equilibrio entre las campañas y los gastos de las campañas.

3. Monitoreo a la inscripción de cédulas

Gracias a la información aportada por la Registraduría Nacional, la MOE monitorea la inscripción de cédulas, y realizó un seguimiento especial a la semana de inscripción de cédulas en puestos de votación, desarrollada entre el 23 y el 29 de octubre. Entre marzo 11 y octubre 22 se registraban 166.883 inscritos en todo el país. **Durante la semana de inscripción en puestos hubo 988.316 nuevas inscripciones, para un total de 1.155.199 inscritos del 11 de marzo al 29 de octubre.**

Con base en estos datos, la MOE calcula la *tasa de inscripción de cédulas*, que le permite emitir alertas sobre municipios con elevados niveles de inscripción para el tamaño de su población. Al 29 de octubre, **el promedio nacional de la tasa de inscripción de cédulas es de 11,2 inscritos por mil habitantes.**

Con base en lo anterior, la MOE llama la atención sobre **15 municipios de 7 departamentos diferentes, que al 29 de octubre de 2017 tienen una tasa de inscripción de cédulas cinco veces más grande que el promedio nacional**, es decir que tienen muchas inscripciones para el tamaño del municipio, lo cual puede sugerir irregularidades en el proceso y la posibilidad de la comisión de ilícitos. Estos 15 municipios se dividen en dos grupos.

Por una parte, la MOE reitera su llamado de atención sobre **cinco municipios que desde los inicios de la inscripción de cédulas (en marzo de 2017) vienen presentando altas tasas de inscripción**, la mayoría de ellos en el departamento del Meta.

Tabla 1. Municipios con altas tasas de inscripción de cédulas alertados previamente por la MOE

| | Municipio | Departamento | Total inscritos (marzo 11 a octubre 29) | Tasa de inscripción de cédulas a octubre 29 [por cada mil habitantes] |
|---|----------------------|--------------|---|---|
| 1 | Puerto Gaitán | Meta | 3.017 | 159,6 |
| 2 | Nariño | Nariño | 675 | 133,03 |
| 3 | Guamal | Meta | 673 | 71,01 |
| 4 | Castilla la Nueva | Meta | 735 | 70,04 |
| 5 | Cabuyaro | Meta | 244 | 59,4 |

Fuente: cálculos MOE con datos de Registraduría Nacional y DANE.

Mientras que la tasa nacional es 11,2 inscritos por cada mil habitantes, los municipios del Meta expuestos en la tabla llegan a tener hasta más de 10 veces ese nivel de inscripción, en el caso de Puerto Gaitán. La MOE recuerda que este municipio también tuvo la más alta tasa de inscripción en 2015, y que en ese año también alertó sobre los municipios de Guamal, Cabuyaro y Castilla la Nueva. En el

caso de esta última población, tras las alertas de la MOE el Ministerio del Interior organizó una comisión de seguimiento especial sobre el tema en ese municipio, en julio de 2015.

Por otra parte, la MOE alerta sobre **10 municipios que antes del 23 de octubre no registraban altas inscripciones, pero que tras la semana de inscripción en puestos se dispararon hasta superar más de 5 veces la tasa promedio nacional de inscripción de cédulas.** La siguiente tabla muestra esos municipios. En la última columna se muestra el porcentaje en el que aumentó la tasa de inscripción de cédulas tan solo en la semana de inscripción en puestos.

Tabla 2. Municipios con altas tasas de inscripción de cédulas luego de la semana de inscripción en puestos

| | Municipio | Departamento | Número de inscritos entre marzo 11 y octubre 22 de 2017 | Tasa de inscripción de cédulas a octubre 22 [por cada mil habitantes] | Inscritos durante semana de inscripción en puestos (octubre 23 a 29) | Total inscritos (MARZO 11 a 29 octubre) | Tasa de inscripción de cédulas a octubre 29 [por cada mil habitantes] | Variación % de la tasa (antes-después Semana de inscripción) |
|----|---------------------|--------------------|---|---|--|---|---|--|
| 1 | Cúcuta | Norte de Santander | 1.078 | 1,6 | 92.531 | 93.609 | 139,96 | 8.584% |
| 2 | Sabaneta | Antioquia | 1.607 | 29,8 | 4.235 | 5.842 | 108,4 | 264% |
| 3 | La Estrella | Antioquia | 949 | 14,5 | 4.346 | 5.295 | 81,1 | 458% |
| 4 | Barranquilla | Atlántico | 21.056 | 17,1 | 76.123 | 97.179 | 78,9 | 362% |
| 5 | Los Patios | Norte de Santander | 585 | 7,4 | 4.854 | 5.439 | 68,6 | 830% |
| 6 | Mompox | Bolívar | 439 | 9,7 | 2.321 | 2.760 | 61,2 | 529% |
| 7 | Puerto Colombia | Atlántico | 416 | 15,56 | 1.090 | 1.506 | 56,32 | 262% |
| 8 | Guayabal de Siquima | Cundinamarca | 94 | 25,69 | 108 | 202 | 55,21 | 115% |
| 9 | Mosquera | Cundinamarca | 998 | 11,20 | 3.668 | 4.666 | 52,36 | 368% |
| 10 | Cota | Cundinamarca | 242 | 9,14 | 1.104 | 1.346 | 50,86 | 456% |

Fuente: cálculos MOE con datos de Registraduría Nacional y DANE.

Se destacan casos como Cúcuta, que entre marzo 11 y octubre 22 llevaba mil inscritos, y en la semana del 23 al 29 solamente tuvo más de 92.000 inscripciones (un aumento de más de 8000% en su tasa de inscripción de cédulas). Se resalta igualmente el caso de Barranquilla, que a pesar de su gran tamaño demográfico tiene niveles de inscripción de cédulas demasiado altos, en especial durante la semana de inscripción en puestos (cuando su tasa aumentó en más de 300%).

4. Tribunales de Garantías Electorales

Es de gran importancia que se instalen los Tribunales de Garantías Electorales lo antes posible, teniendo en cuenta la cantidad de recursos gastados y publicidad que se está evidenciando en las campañas de los precandidatos desde hace meses. En este sentido, la MOE remitió al Consejo Nacional Electoral - CNE un listado de los departamentos priorizados para la instalación de los Tribunales.

Para optimizar el funcionamiento de estos dispositivos y generar la mayor sensación de imparcialidad de esta instancia, se recomienda:

- a) Hacer público el listado de las personas designadas como miembros de los Tribunales de Garantías Electorales así como sus hojas de vida, a los partidos políticos y la ciudadanía en general, para que se pueda presentar cualquier tipo de objeción sustentada y que pueda ser oportunamente considerada por la autoridad electoral.
- b) Entregar informes a esta comisión sobre el desarrollo del proceso electoral y de las campañas políticas, de manera que se pongan en común los problemas que se vienen dando en la etapa pre-electoral de los distintos territorios.
- c) Constitucional y legalmente los miembros del CNE tienen la facultad de solicitar en cualquier momento a las campañas políticas información sobre los registros contables que debe manejar cada una de las gerencias de las campañas. Estas inspecciones deben hacerse periódicamente y sin previo aviso, priorizando aquellos casos sobre los cuales exista información ciudadana o de otras instituciones sobre presuntas irregularidades.
- d) Teniendo en cuenta los nuevos tipos penales traídos por la ley 1864 de 2017 frente a los temas de financiación, se hace indispensable el diálogo entre la Fiscalía General de la Nación y los miembros del Tribunal de Garantías Electorales, pues estos últimos se convierten en una de las principales fuentes de la Fiscalía.

5. Inscripción de candidaturas

El próximo 11 de noviembre se da inicio al proceso de inscripción de candidaturas, sin embargo, hasta el momento existe una serie de incertidumbres frente a la inscripción de:

- Candidatos a la circunscripción especial para las comunidades raizales de San Andrés y Providencia, pues aunque a través del acto legislativo de Equilibrio de Poderes fue aprobada la creación de una curul en Cámara de Representantes, no se ha desarrollado ningún tipo de reglamentación frente a quiénes se pueden candidatar o cómo se asegura una efectiva representatividad de esa colectividad.
- Candidatos a la circunscripción especial de afrodescendientes, en el entendido de que las únicas estructuras organizativas que en el estado actual de la jurisprudencia y normativa pueden ser inscritas en el Registro Único del Ministerio del Interior son los consejos comunitarios y las organizaciones raizales, y por lo tanto, las únicas que pueden avalar candidatos por la circunscripción especial. Esto conlleva el que el Ministerio del Interior comparta a tiempo con la autoridad electoral el listado de estas organizaciones, para evitar los problemas ocurridos en las elecciones pasadas de Congreso en relación con estas curules.

Teniendo en cuenta el nuevo tipo penal traído por la ley 1864 de 2017 que hace referencia a la elección ilícita de candidatos, toma una gran relevancia la ventanilla única coordinada por el Ministerio del Interior, en trabajo conjunto con las demás entidades de investigación y control. Esta es la principal fuente de información que tendrán las organizaciones políticas para acceder a los antecedentes de sus candidatos. De esta manera, es indispensable que se inste a todas las organizaciones políticas a presentar los listados de candidatos a tiempo para evitar sanciones penales.

6. Acceso a puestos de votación y georreferenciación de puestos

La MOE recomienda aprovechar el despliegue realizado por la Policía Nacional, en el marco del Plan Democracia, y en particular del Sistema de Información del Plan Democracia – **SIPDE, a través del cual la Policía es capaz de georreferenciar la ubicación exacta de los más de 10.000 puestos de votación instalados en el territorio nacional.** Toda vez que la georreferenciación de los puestos de votación es necesaria para poder diagnosticar con precisión el problema de la falta de acceso a puestos, tanto con miras a las elecciones de 2018 como frente a futuros comicios.

Es importante recordar que de acuerdo con la información sobre puestos de votación proveída por la Registraduría Nacional, entre 1994 y 2016 se hicieron 1.786 traslados de puestos de votación (que contenían 2.376 mesas) por causa de afectaciones al orden público. Estos traslados de puestos y mesas de votación se dieron en 159 municipios de 25 departamentos del país, y hay casos en los que estos puestos no han vuelto a funcionar.

Adicionalmente, en 2016 la MOE calculó que hay 360 municipios del país con baja cobertura de puestos de votación. La siguiente tabla muestra el índice de cobertura de los puestos de esos municipios, los cuales se encuentran ubicados en las regiones del país con mayor impacto histórico del conflicto armado (ver mapa en anexo 1).

Tabla 3. Resumen de municipios con posible dificultad de acceso a puestos 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 km² | 360 |

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de Registraduría Nacional.

En total, los 360 municipios priorizados equivalen al 32% de los municipios del país, sin embargo su área corresponde al 83% del territorio nacional. A partir de este cálculo se destacan territorios del país que, a pesar de contar con municipios amplios y dispersos, tienen buena cobertura de puestos de votación en la zona rural y por lo tanto no aparecen en esta medición, como la costa pacífica de Nariño, donde se encuentra el municipio de Tumaco, el de mayor número de puestos de votación en zona rural del país (199 puestos en 2015).

La MOE ha observado que la Registraduría solo tiene datos precisos de la dirección del 33% de los puestos de votación (la mayoría ubicados en zonas urbanas). Con ayuda de entidades como UMAIC de las Naciones Unidas e investigadores de la Universidad Externado se han logrado aproximar las coordenadas de otro 25% de los puestos, es decir que no se tienen datos precisos de las coordenadas geográficas del 42% de los puestos de votación del país. La MOE recomienda aprovechar el despliegue del SIPDE de la Policía Nacional para obtener de forma eficiente la información necesaria para georreferenciar los puestos de votación y diagnosticar con toda precisión los casos en los que se necesita mejorar el acceso.

Ejemplo: Dificultad en el acceso a los puestos de votación para los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Uno de los muchos casos de dificultad para acceder a los puestos de votación, es el evidenciado en la comunidad de los Emberá-dóbida de Bojayá (Chocó), quienes en las pasadas elecciones de plebiscito celebrado el 2 de octubre de 2016 no pudieron ejercer su derecho al voto, debido a que el punto más cercano de votación se encuentra ubicado a 5 horas de viaje en bote, obstáculo al que se le suma la escases de recursos económicos de estas comunidades y las condiciones de orden público que constantemente se registran en esa zona.

A raíz de este hecho, varios líderes indígenas decidieron interponer acción de tutela con el fin de garantizar su derecho al voto y a la participación política, el cual fue seleccionado por la Corte Constitucional para su revisión. La importancia que este caso reviste, se da por cuanto existe la posibilidad de que el máximo tribunal constitucional ordene la creación de puestos de votación más cercanos a las comunidades con el fin de proteger sus derechos políticos, para lo cual la organización electoral tendría que estar preparada.