

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. Control a la financiación de campañas

Debe tenerse en cuenta que con lo acaecido en 2010 y 2014 relacionado con irregularidades en la financiación de las campañas presidenciales, se pone de presente que las actuaciones desarrolladas hasta el momento se han quedado cortas frente al control de las fuentes de financiación ilegal, la violación de topes y la destinación ilegal de recursos. Por lo tanto, la MOE considera sumamente importante adelantar una serie de acciones para el monitoreo y control exhaustivo de los recursos que ingresen a las distintas campañas electorales.

Se recomienda adoptar, al menos, las siguientes medidas con el fin de hacer un control efectivo en unas elecciones cuyo número de campañas no es tan alto como el de autoridades locales.

1.1. Control y sanción en tiempo real de los ingresos y egresos de las campañas. Debe efectuarse un monitoreo constante a los reportes hechos por las campañas electorales en la herramienta CUENTAS CLARAS, lo cual debe ser contrastado con información en territorio que puede ser facilitada por entidades como la Policía Nacional, el Ministerio Público a través de las Personerías Municipales, las mismas administraciones municipales y los reportes presentados por la MOE a través de PILAS CON EL VOTO y la URIEL. Es necesario que el Consejo Nacional Electoral materialice su competencia para imponer sanciones por el incumplimiento de la obligación de reportar en tiempo real los gastos e ingresos generados durante la campaña.

1.2. Trabajo coordinado entre las distintas entidades. El Consejo Nacional Electoral carece de presencia territorial, razón por la cual, el apoyo de entidades o instituciones que tienen presencia en todos los municipios se vuelve indispensable para el control de la financiación. De esta manera, los acontecimientos que revelen movimientos grandes de recursos deben ser reportados por las autoridades locales al CNE, para que se adelanten las investigaciones correspondientes.

Así mismo, deben hacerse remisiones al CNE sobre las investigaciones que estén en curso en la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación que presuntamente pueda tener relación con financiación política.

1.3. Hacer uso de las facultades de inspección a las campañas. 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.

En el caso en el que el Consejo Nacional Electoral tome la decisión de implementar la figura de Tribunales de Garantías Electorales, la MOE recomienda que en el proceso de selección se tenga en cuenta, de una parte, los posibles conflictos de intereses, y de otra, la importancia de hacer pública la lista de elegidos para posibilitar la revisión, antes de la posesión de parte de los partidos políticos, la MOE y la ciudadanía.

1.4. Control a la campaña anticipada. La publicidad extemporánea se convierte en uno de los principales indicadores de excesos en la financiación y no reporte de gastos de campaña. En este sentido, se requiere una intervención pronta por parte de la autoridad electoral sobre algunos casos que desde ya se empiezan a percibir por parte de la ciudadanía.

Por ejemplo, para las elecciones de autoridades locales de 2015, la MOE entregó al CNE 283 reportes sobre publicidad extemporánea en la etapa preelectoral¹, de los cuales hasta el momento no se tiene conocimiento de sanción alguna; y en los 68 casos en los que se notificó a la MOE sobre lo actuado en los procesos de investigación, 50 fueron resueltos casi un año después de las elecciones.

En este sentido, para que sea efectiva la intervención 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.

2. Monitoreo a la inscripción de cédulas

Desde el 3 de abril del presente año, la MOE tiene acceso a la plataforma de registro de la inscripción manual en formularios, y desde el 16 de mayo, esta organización pudo ingresar también a la plataforma que registra la inscripción automática en las máquinas de registro biométrico. En cuanto a la información de colombianos en el exterior, esta es enviada por la Cancillería a la Registraduría, la cual remite reportes consolidados de esta información a la MOE. Con la información recolectada de estas fuentes es que se realiza un monitoreo constante a la inscripción de cédulas.

Durante los primeros cinco meses del proceso (la mitad del mismo), la MOE llama la atención frente a los siguientes datos:

- Del 11 de marzo al 11 de agosto de 2017, 82.990 ciudadanos han cambiado de puesto de votación, lo que significa una *tasa de inscripción de cédulas* de 2,7 ciudadanos por cada 1.000 habitantes en promedio en todo el país. A través de esta tasa, la MOE calcula qué municipios tienen niveles de inscripción de cédulas demasiado altos para el tamaño demográfico del municipio.

¹ Reportes recopilados desde el 1 de agosto hasta el 25 de junio de 2015.

Se resaltan los 7 casos detallados en la **tabla 1**, por tratarse de municipios con tasas de inscripción 10 veces más altas que el promedio nacional. Estos son municipios donde grandes números de ciudadanos han llegado a inscribir su cédula desde etapas muy tempranas del proceso y en niveles atípicamente altos para el tamaño de las poblaciones.

Tabla 1. Siete mayores tasas de inscripción de cédulas (marzo a agosto) por municipio.

#	Municipio	Departamento	Población 2018 (proyección DANE)	Total inscritos (Marzo 11 a 11 Agosto)	Tasa de inscripción de cédulas 2018 (inscritos por mil habitantes) Marzo- Agosto
1	Puerto Gaitán	Meta	18.903	2.038	107,8
2	Castilla la Nueva	Meta	10.494	484	46,1
3	Guamal	Meta	9.477	402	42,4
4	Nariño	Nariño	5.074	195	38,4
5	Taraira	Vaupés	952	27	28,4
6	Cabuyaro	Meta	4.108	100	24,3
7	Cumalar	Meta	18.395	390	21,2
	Total nacional		49.834.240	82.990	2,7

Fuente: cálculos de la MOE con base en datos de RNEC y DANE

De estos siete casos, se alerta especialmente los municipios del departamento del Meta, pues se trata de municipios en los cuales ya se habían hecho alertas por la posibilidad de casos de trashumancia en 2015. Incluso, vale recordar que en el caso de Castilla la Nueva estas alertas llevaron a que el Ministro del Interior hiciera una comisión de seguimiento en julio de 2015 y se gestionara la revisión de la inscripción, con lo que se detectaron irregularidades.

La MOE es consciente de que en elecciones de Congreso y Presidencia es cuestionable hablar de trashumancia electoral (fraude en inscripción de cédulas), ya que no aplican las circunscripciones del nivel municipal. Sin embargo, hay que contemplar dos riesgos específicos:

- Que se esté movilizando a ciudadanos hacia puestos de votación específicos con el fin de controlar la intención de su voto.
- Que estas atipicidades en la inscripción de cédulas de 2018 correspondan a casos anticipados de trashumancia para las elecciones de autoridades locales de 2019.

Se recuerda que tras el periodo de inscripción de cédulas de 2014, quedaron en el país 69 municipios con un censo electoral (según la Registraduría) de tamaño superior a la propia proyección de población para el mismo año (según el DANE). Tras el proceso de inscripción de cédulas de 2015, esta cifra aumentó a 96 municipios, de 20 departamentos diferentes, donde el censo electoral es más grande que la población proyectada. Lo anterior requiere la depuración tanto del censo poblacional como del electoral, para determinar con precisión dónde se encuentran los desajustes demográficos.

3. Conformación del registro de afiliados

Con la Ley 1475 de 2011, se estableció la obligatoriedad tanto para los partidos políticos, como para el Consejo Nacional Electoral de llevar el registro de afiliados de las organizaciones política. De esta manera el CNE profirió la Resolución No. 1839 de 2011 por la cual se establece el sistema de identificación y registro de los afiliados a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de los integrantes de los grupos significativos de ciudadanos que soliciten realizar consulta interna.

Así mismo, a través de contrato de prestación de servicios No. 101 de 2014 suscrito entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Unión Temporal COLVISTA – KOGHI, se contrataron los servicios para la actualización, configuración y evolución de módulos informáticos, constitución de bases de datos para registro de militantes de partidos y movimientos políticos, administración de las plataformas y el soporte técnico necesario correspondiente a los subsistemas componentes del Sistema Integral de Información del Consejo Nacional Electoral – SIICNE.

Pese a estas acciones, el CNE en respuesta al derecho de petición presentado por la MOE el 12 de Diciembre de 2016, presenta unos registros de afiliados considerablemente bajos y preocupantes en lo que se refiere al cumplimiento del mandato legal, tal como se presenta a continuación.

Tabla No. 2. Número de afiliados registrados por cada partido o movimiento político

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	NÚMERO DE REPORTE
Movimiento Mira	19.852
Movimiento Alternativo Indígena Y Social – “MAIS”	28.888
Partido Alianza Social Independiente “ASI”	9.577
Partido Alianza Verde	123
Partido Cambio Radical	1.359
Partido Centro Democrático “CD”	1
Partido Conservador Colombiano	1
Partido Liberal Colombiano	9.474
Partido Opción Ciudadana	34.769
Partido Polo Democrático Alternativo	414
Partido Social De Unidad Nacional “La U”	920

Fuente: Respuesta Derecho de Petición con número de Radicado: 201600008014-00 CNE - 12 de Diciembre de 2016

La posibilidad de identificar a los militantes de un partido es importante, como mínimo, por dos razones. Primero, porque permite prevenir y sancionar la doble militancia y controlar la duplicidad de registros. Segundo, porque con un registro de afiliados es posible convocar consultas verdaderamente internas o cerradas, es decir, en las cuales únicamente participan los afiliados (CP, art. 108; Ley 1475 de 2011, art. 5). En este sentido, se hace imprescindible avanzar en la consolidación de un registro de afiliados, para lo cual consideramos, que al menos, desde la autoridad electoral se tienen que tomar registros de afiliación de quienes se inscriban como candidatos para las próximas elecciones, así como el personal directivo de cada una de las organizaciones políticas.

4. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Siguiendo lo dispuesto en el punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz, la MOE actualmente ejecuta una observación especial sobre los 167 municipios donde se planea establecer las Circunscripciones de paz a la Cámara de Representantes a través del Acto Legislativo 05 de 2017.

En este sentido, se han realizado análisis que determinan la existencia de barreras para la participación democrática en estos territorios, tales como:

- El 46% de estos municipios puede tener déficit de cedulação entre su población.
- El 70% de estos municipios podría tener comunidades con dificultades de acceso a puestos de votación.
- El 36% de los líderes políticos, sociales y comunales víctimas de violencia durante 2016 y el primer semestre de 2017, se concentran en estas circunscripciones. Al observar en particular

las víctimas de hechos más graves (asesinatos y atentados), la proporción sube a un 48% de las víctimas de todo el país concentradas en los 167 municipios donde funcionarán las Circunscripciones. Esta proporción se ha observado a lo largo de todo el año.

Teniendo en cuenta lo anterior, la MOE propone un equipo técnico para definir las medidas que permitan superar las barreras a la participación y el respectivo cronograma de implementación.

Por su parte la MOE cuenta con la siguiente información que pone a disposición de esta Comisión:

1. Un análisis sobre los municipios con posibles problemas de acceso a puestos de votación, donde se identifican los 360 municipios (de los cuales, 116 en las Circunscripciones) en los que de acuerdo con la información oficial disponible se requiere un plan de mitigación para la falta de acceso al voto.
2. Un estudio sobre las características electorales y obstáculos a la participación en los 167 municipios donde funcionarán las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.
3. Unas mesas técnicas de trabajo con autoridades étnicas para identificar con precisión las comunidades con dificultades de acceso a la participación electoral y las opciones para instalar nuevos puestos de votación.

4.1. Necesidad de reglamentación del funcionamiento de las Circunscripciones Especiales de Paz

La MOE hace un llamado acerca de la gran incertidumbre jurídica que existe sobre el funcionamiento de las Circunscripciones. A menos de siete meses de las elecciones y a tres meses de la inscripción ordinaria de candidatos, hay aspectos fundamentales que el proyecto de Acto Legislativo 05 (actualmente en trámite²) no aclara o que delega en la reglamentación y las decisiones de autoridades del Estado convocadas a esta Comisión de Nacional Seguimiento.

En vista del apretado cronograma urge aclarar elementos como los siguientes:

1. El Congreso confunde al censo electoral con el censo poblacional para establecer el criterio con el cual se excluye de las Circunscripciones a las cabeceras municipales altamente pobladas.
2. El acto legislativo habla de sanciones reglamentadas por el Gobierno para electos que no cumplan con los requisitos para ser candidatos. ¿En qué consistirán estas sanciones? ¿será un régimen sancionatorio especial y diferente al previsto actualmente para los candidatos de las otras circunscripciones que incumplan los requisitos?
3. El acto legislativo establece que “la organización electoral adoptará medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral”, así como que “se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales y apartadas (...) mediante la habilitación de nuevos puestos de votación en veredas y centros poblados dispersos”. ¿Qué acciones específicas se tienen previstas para cumplir con estas medidas, y para tener los nuevos puestos de votación y los ciudadanos inscritos en ellos oportunamente para las elecciones de marzo 2018?
4. El acto legislativo habla de la instalación de puestos de votación en los territorios de los pueblos étnicos. ¿Qué medidas se tienen previstas al respecto?
5. En 2015 en Consejo Nacional Electoral anuló más de 1 millón 600 mil inscripciones de cédulas a pocos días de las elecciones, un proceso en el que se evidenciaron errores en la anulación que requirieron la presentación de recursos por parte de la ciudadanía. ¿Qué medidas están

² Al día de hoy el proyecto, que se tramita mediante el Procedimiento legislativo especial, superó los dos debates en Senado y está pendiente de ponencia y debate en Comisión Primera de Cámara y posteriormente en plenaria de la misma corporación.

contempladas para evitar que la anulación de inscripciones (necesaria para controlar la trashumancia) no afecte a la ciudadanía de las Circunscripciones de Paz, para la cual es más difícil acudir a recursos legales en caso de anulaciones incorrectas?

6. El acto legislativo estipula la potestad del Gobierno de suspender la elección en las Circunscripciones por razones de orden público, previo concepto de Defensoría, Procuraduría, Registraduría y OACP. ¿Cuál será el procedimiento a seguir para esta suspensión de la elección?
7. El acto legislativo estipula que una organización social del territorio de las Circunscripciones, para poder postular candidatos, puede presentar “acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante” los cuatro años anteriores a la elección. ¿Cuáles serán los criterios de la autoridad electoral para evaluarla?
8. El acto legislativo establece que “no se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones” de paz. ¿Qué medidas están pensando las autoridades para controlar efectivamente el ingreso de aportes privados a las campañas en estos territorios? ¿Cómo funcionará el control de la financiación privada excesiva o de origen ilícito en estos territorios?
9. El acto legislativo habla de la creación de “Tribunales Electorales Transitorios de Paz”, ¿cuántos se pondrán en marcha y cuándo, cómo será su composición (criterios para la selección de sus integrantes), funciones y competencias, especialmente en lo relacionado con el control de la financiación?
10. ¿Qué políticas de información y pedagogía se harán para explicar en los territorios concernidos el funcionamiento de las Circunscripciones?

5. Puestos de votación

Se ha evidenciado que uno de los puntos claves para mejorar en el marco de los procesos electorales es el acceso a los puestos de votación. En este sentido la MOE presenta un listado de municipios sobre los cuales debe hacerse un esfuerzo desde las instituciones para acercar los puestos de votación a la ciudadanía y facilitarles el ejercicio del derecho al voto.

5.1. Acceso a los puestos

La MOE realizó un estudio frente a la dificultad que tienen los ciudadanos para acceder a los puestos de votación, en donde se detectaron 360 (32%) municipios que presuntamente sufren este problema. A partir de los indicadores de la MOE, estos municipios fueron clasificados en niveles de dificultad medio, alto y extremo, según el cálculo aproximado del área cubierta por los puestos de votación instalados en el territorio, como lo señala la tabla 3.

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 del Estado Civil (RNEC).

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).

5.2. Traslado de puestos y mesas de votación 1994-2016

En el periodo comprendido entre 1994 a 2016 se hicieron 1.786 traslados de puestos de votación que corresponden a 2.376 mesas por causa de afectaciones al orden público. Estos traslados de puestos y mesas de votación se dieron en 159 municipios en 25 departamentos del país.

No obstante el contexto en estos territorios se ha modificado con el pasar del tiempo, se encuentra que para el año 2016 en 19 municipios del país (5 de ellos en Circunscripciones de Paz), los puestos trasladados no habían retornado a su ubicación de origen. En total 38 puestos de votación correspondientes a 148 mesas no han sido reubicados en su punto inicial. A continuación, se presentan estos municipios.

Municipios donde no se restablecieron los puestos de votación trasladados

#	Municipio	Departamento	Puestos que no retornaron
1	Cravo Norte	Arauca	8
2	Macaravita	Santander	5
3	El Peñón	Santander	4
4	Anorí	Antioquia	2
5	San Luis	Antioquia	2
6	Sonsón	Antioquia	2
7	Cubarral	Meta	2
8	Puerto Asís	Putumayo	2
9	Argelia	Antioquia	1
10	Dadeiba	Antioquia	1
11	Remedios	Antioquia	1
12	San Andrés	Antioquia	1
13	San Francisco	Antioquia	1
14	María La Baja	Bolívar	1
15	Salado Blanco	Huila	1
16	El Dorado	Meta	1
17	La Playa	Nte. De Santander	1
18	Anzoátegui	Tolima	1
19	Mitú	Vaupés	1
Total			38

Fuente: elaboración MOE con datos RNEC