

Bogotá, 16 de septiembre de 2019

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

INFORME PRESENTADO POR LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL –MOE– ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES 2019

La Misión de Observación Electoral –MOE– realiza 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 el siguiente Informe de Observación Pre-Electoral.

Teniendo en cuenta los ejes de trabajo acordados en el Memorando de Entendimiento de febrero 25 de 2019 entre la MOE y el Ministerio del Interior, el presente informe se divide en dos partes correspondientes a: I. Los riesgos que afectan la transparencia del proceso electoral y II. Los riesgos que afectan la seguridad de los candidatos y orden público del proceso electoral.

De manera preliminar, la MOE considera que las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento del Proceso Electoral son el escenario ideal para que las organizaciones políticas pongan de presente las inquietudes o problemas que evidencian en el proceso electoral. En este sentido, es importante que se hagan comisiones nacionales más seguidas, teniendo en cuenta la cercanía del proceso electoral, y que en el marco de este escenario el Ministerio del Interior presente un informe de lo ocurrido en las Comisiones a nivel departamental, de manera que los miembros de la Comisión Nacional puedan tener un balance aterrizado a nivel territorial sobre el proceso electoral.

Así mismo, es muy importante que desde los Tribunales Departamentales de Garantías Electorales delegados por el Consejo Nacional Electoral, se presente un informe parcial de la gestión realizadas por los mismos en la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral con el fin de tener información más precisa sobre el desarrollo de las campañas en cada uno de los departamentos frente al tema de financiación y publicidad.

I. TRANSPARENCIA DEL PROCESO ELECTORAL

La MOE advierte sobre la importancia de tres temas relacionados con la transparencia electoral:

- 1. La ausencia de reportes de financiación de campañas a mes y medio de las elecciones**
- 2. La participación indebida de funcionarios públicos**
- 3. Las implicaciones del riesgo de trashumancia electoral**

1. AUSENCIA DE REPORTES DE FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS

En distintos espacios a nivel nacional y local la Misión de Observación Electoral ha señalado el riesgo de que, detrás de los fenómenos de fraude y violencia que se presentan en el país, exista un fenómeno de infiltración de intereses criminales dentro de las campañas electorales. De igual modo, el Gobierno ha señalado como su prioridad, en el marco del Plan Ágora, contrarrestar el *riesgo de captura del Estado*.

La extensión actual de fenómenos como el narcotráfico y la corrupción hacen palpable el riesgo de que dineros de estas actividades ilegales ingresen a las campañas electorales y sean utilizados para tergiversar la libre expresión de los ciudadanos a través de las urnas. A pesar de ello, **la MOE señala su preocupación por el poco o nulo control que se está haciendo a la financiación de las campañas electorales.**

De acuerdo con datos entregados a la MOE por el Consejo Nacional Electoral, **al 10 de septiembre del presente año tan solo 559 candidatos (el 0,47% del total de candidaturas inscritas) han reportado en Cuentas Claras algún tipo de ingreso a las campañas.** Ninguno de los partidos políticos supera reportes de más del 1% de sus candidatos. Un comportamiento muy similar se evidencia frente a los gastos, pues 426 candidatos (el 0,36% del total) registran gastos en la plataforma. En suma, **tan solo 594 de las más de 117.000 campañas han hecho uso de la herramienta de Cuentas Claras.**

Es urgente que se exija a todos los candidatos el reporte en tiempo real de los ingresos y gastos de campaña, y que el CNE y el Tribunal Seccional de Garantías Electorales, con ayuda de otras autoridades como la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) investiguen la veracidad de los reportes para identificar posibles casos de violación de topes o de financiación de campañas con fuentes prohibidas.

La MOE le pide a las autoridades y a los representantes de los partidos políticos que aclaren a todos los candidatos la obligatoriedad de reportar semanalmente al aplicativo Cuentas Claras los ingresos y gastos de la campaña. **Preocupa observar que existe una creencia generalizada de que únicamente deben presentarse ante el CNE los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas dentro de los dos meses siguientes a la votación,** como estipula el inciso 5^{to} del artículo 25 de la ley 1475 de 2011.

La MOE se permite recordar que el 4^{to} inciso del mencionado artículo también establece que el CNE reglamenta el procedimiento para la presentación de informes y gastos de campaña, estableciendo las obligaciones y responsabilidades individuales de candidatos y partidos. Así, de acuerdo con el artículo 3 de la Resolución 3097 de 2013 del CNE, **todos los candidatos deben actualizar semanalmente su libro de ingresos y gastos, tanto físicamente como a través del aplicativo Cuentas Claras.**

2. PARTICIPACIÓN INDEBIDA EN POLÍTICA POR PARTE DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

A través del aplicativo PILAS CON EL VOTO, vinculado a la URIEL, la MOE ha recibido un total de 1.297 reportes sobre presuntas irregularidades electorales entre el 27 de octubre de 2018 y el 13 de septiembre de 2019, procedentes de 29 departamentos más Bogotá y 456 municipios (41% del país). La información se ha concentrado principalmente en irregularidades referentes al comportamiento ilegal de los funcionarios públicos para favorecer una determinada candidatura, la publicidad ilegal y distintos mecanismos que terminan afectando la libertad del votante, ya sea por presiones y amenazas o por compra de votos.

En específico la MOE alerta sobre la cantidad de reportes que la ciudadanía ha allegado a través de PILAS CON EL VOTO sobre participación indebida en política por parte de funcionarios públicos, con un total de 321 reportes ciudadanos provenientes de 26 departamentos más Bogotá en 196 municipios. Lo anterior, en la medida en que se convierte en la principal causa de afectación a la transparencia del proceso electoral, que además genera un claro desbalance en la contienda y afecta la gestión y utilización de los recursos públicos.

De esta manera la MOE ha encontrado que este delito y falta disciplinaria se materializa en cuatro tipologías de comportamiento que infringen el marco legal colombiano:

a. Realización de acciones de proselitismo por parte de funcionarios públicos que favorecen una determinada candidatura.

- Participación de funcionarios públicos en eventos de campaña de los candidatos y candidatas.
- Apoyo a candidatos y candidatas a través de redes sociales oficiales de la Administración Municipal o Departamental.
- Publicidad política de los candidatos y candidatas en la que se manifiesta el apoyo de la Administración Municipal o departamental.
- Alcaldes promueven en eventos oficiales a candidatos o candidatas que antes trabajaban como secretarios de despacho en las respectivas alcaldías.

b. Constreñimientos, presiones o amenazas que realizan funcionarios públicos a sus empleados o subalternos para que voten en determinado sentido, así como conseguir votantes para una determinada campaña.

- Funcionarios públicos obligan a sus subordinados a asistir a reuniones políticas y reunir un número determinado de acompañantes.
- Funcionarios públicos condicionan la permanencia o acceso a puestos en la Administración Municipal o sus dependencias a cambio de votar por determinado candidato o candidata.
- Funcionarios públicos condicionan la permanencia o acceso a programas estatales como subsidios, becas, proyectos de vivienda de interés social (VIS), entre otros, a cambio de que particulares voten por determinado candidato o candidata.

c. Utilización de recursos públicos para favorecer una determinada campaña.

- Utilización de las instalaciones de la Administración Municipal o Departamental y sus dependencias para realizar campaña política.
- Contratación con recursos públicos del personal de las campañas políticas.
- Funcionarios públicos envían mensajes a través de los correos oficiales invitando a votar por determinado candidato o candidata.
- Construcción de vías u obras públicas, entrega de subsidios o apoyos estatales para promocionar candidatos y/o exigir su voto por el candidato.
- Funcionarios obligan a sus subordinados a trabajar en horarios extralaborales haciendo campaña por determinado candidato o candidata.
- Ofrecer puestos de trabajo en la Administración a cambio de obtener el voto por determinado candidato o candidata.

d. La utilización del cargo para favorecer una campaña política.

- Apoyo de las autoridades electorales municipales a determinado candidato o candidata.
- Favorecimiento a determinado candidato o candidata con decretos municipales que regulan temas electorales, como publicidad política y cierre de vías públicas para eventos de campaña.
- No establecer las regulaciones electorales pertinentes ni realizar las Comisiones de Seguimiento y Garantías Electorales terminan favoreciendo a los candidatos y candidatas que no cumplen la norma.

Tabla No.1. Número de reportes por tipo de irregularidad para el calendario electoral 2019

Tipo de Irregularidad	N° de reportes	Porcentaje
Proselitismo político	110	34%
Utilización de recursos públicos	86	27%
Parcialidad de las autoridades	71	22%
Constreñimiento	54	17%
Total general	321	100%

Fuente: Pilas con el Voto - Misión de Observación Electoral

Es de vital importancia considerar la posibilidad de que en ocasiones este tipo de conductas se materialicen debido a la falta de claridad frente a las restricciones que tienen los funcionarios públicos desde la misma legislación, razón por la cual **es indispensable que la Procuraduría determine de manera clara los lineamientos y restricciones en las actuaciones de los funcionarios públicos frente a su participación en política.**

3. MUNICIPIOS CON ALTA INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS Y ANTECEDENTES DE DISTURBIOS

La MOE pide prestar especial atención a los 15 municipios en los que se evidencia una inscripción de cédulas atípicamente alta para este proceso electoral y que presentan antecedentes de disturbios en elecciones pasadas. La MOE contrastó los 212 municipios señalados por tener niveles atípicamente altos de inscripción de cédulas en el Noveno informe de inscripción de cédulas de la

MOE, con los 72 municipios en los que se registraron disturbios durante las elecciones de 2015, encontrando una coincidencia de ambos fenómenos en 15 municipios (ver Tabla 2).

La MOE señala que el fenómeno de trashumancia genera un malestar en la población, en tanto es un suceso notorio, los ciudadanos observan fácilmente la llegada masiva de personas que no residen en el municipio y consideran grave que sujetos ajenos elijan a sus mandatarios. Esta percepción se puede traducir en manifestaciones y disturbios, por lo que la MOE le señala a las autoridades la importancia de tomar medidas efectivas frente a posibles casos de trashumancia electoral para prevenir perturbaciones al certamen democrático.

Tabla 2. Municipios que tuvieron disturbios en elecciones 2015 y presentan algún tipo de riesgo por trashumancia

#	Departamento	Municipio	#	Departamento	Municipio
1	Tolima	Alvarado	9	Meta	Guamal
2	Bolívar	Arroyohondo	10	Cesar	La Jagua de Ibirico
3	Chocó	Atrato	11	Cesar	La Paz
4	Cesar	Becerril	12	Meta	Lejanías
5	Meta	Cabuyaro	13	Casanare	Pore
6	Bolívar	Cartagena	14	Córdoba	San José de Uré
7	Bolívar	El Guamo	15	Santander	Tona
8	Santander	Galán	Total	8	15

Fuente: MOE

II. SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO

En cuanto al contexto de riesgos a la seguridad, la MOE señala los siguientes puntos.

2.1 VIOLENCIA CONTRA CANDIDATOS

Desde el inicio de la campaña electoral, el 27 de julio, hasta el 16 de septiembre, el monitoreo de la MOE arroja 54 candidatos víctimas de violencia: 40 amenazados (5 de ellas mujeres), 2 secuestrados, 5 víctimas de atentados (una de ellas mujeres) y 7 asesinados (una de ellas, mujer). De los 17 partidos con personería jurídica, 14 tienen candidatos víctimas de violencia (MIRA, AICO y el Polo no tienen víctimas hasta ahora). La mayoría de las víctimas pertenecen a coaliciones, y 4 de los candidatos víctimas fueron avalados mediante firmas.

Tabla 3. Candidatos víctimas de violencia política por Partidos políticos (27 de julio de 2019- 16 de septiembre de 2019)

#	Partido político	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Coalición	5		1	1	7	13,0%
2	Cambio Radical	4	1	1	1	7	13,0%
3	Partido Liberal	3	1		2	6	11,1%
4	Centro Democrático	5			1	6	11,1%

5	Partido de la U	4			1	5	9,3%
6	Partido/Alianza Verde	4				4	7,4%
7	GSC	3		1		4	7,4%
8	Partido Conservador	3			1	4	7,4%
9	Colombia Justa Libres	2				2	3,7%
10	Reivindicación Étnica "PRE"	1		1		2	3,7%
11	MAIS	2				2	3,7%
12	Colombia Humana-UP	2				2	3,7%
13	FARC			1		1	1,9%
14	ASI	1				1	1,9%
15	Colombia Renaciente	1				1	1,9%
Total		40	2	5	7	54	

*Las coaliciones de los 7 candidatos incluyen al Partido de la U (en 4 de las coaliciones), Cambio Radical (3), Partido Liberal (3), Centro Democrático (2), MAIS (2), ASI (2), Partido Conservador (1), Alianza Verde (1), ADA (1) y Colombia Renaciente (1). **Grupos significativos de ciudadanos: candidatos avalados por firmas.

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social MOE

Los mayores niveles de letalidad hasta ahora se han concentrado en Antioquia (2 asesinatos y 1 atentado contra candidatos), el norte del Cauca (2 asesinatos), Valle (1 asesinato), sur de Bolívar (1 asesinato), Catatumbo en Norte de Santander (2 atentados y 1 asesinato), Magdalena y Cundinamarca (1 atentado cada uno). En Chocó y en Nariño han secuestrado a candidatos (1 caso en cada uno).

La siguiente tabla detalla el número de víctimas por departamento incluyendo también el número de candidatos amenazados.

Tabla 4. Víctimas de violencia política por departamento (27 de julio de 2019- 16 de septiembre de 2019)

#	Depto.	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	Total	%
1	Bolívar	9			1	10	18,5%
2	Antioquia	5		1	2	8	14,8%
3	Cauca	3			2	5	9,3%
4	Sucre	4				4	7,4%
5	Valle del Cauca	3			1	4	7,4%
6	Magdalena	3		1		4	7,4%
7	Arauca	3				3	5,6%
8	Chocó	2	1			3	5,6%
9	Norte de Santander			2	1	3	5,6%
10	Santander	2				2	3,7%
11	Boyacá	1				1	1,9%
12	Cesar	1				1	1,9%

13	Cundinamarca			1		1	1,9%
14	Huila	1				1	1,9%
15	La Guajira	1				1	1,9%
16	Nariño		1			1	1,9%
17	Putumayo	1				1	1,9%
18	Risaralda	1				1	1,9%
Total		40	2	5	7	54	

Fuente: Observatorio de Violencia Política y Social MOE

Aunque se reconoce el valioso avance en materia de eficiencia que representa la Resolución 1289 del 2019 del Ministerio del Interior (la cual crea el CORMPE), la MOE reitera su advertencia de que el sistema de protección del Gobierno se puede ver desbordado por la cantidad de solicitudes y la magnitud del fenómeno de la violencia. Ataques como el ocurrido en Suárez, Cauca, contra la candidata Karina García del Partido Liberal, quien contaba con el mayor esquema de protección posible, demuestran que las demás entidades del Estado deben complementar las medidas de la UNP con políticas de *prevención*.

Esquema 1. Articulación entre los cuatro tipos de actor para enfrentar la violencia política



Fuente: elaboración MOE y NIMD

La MOE recomienda maximizar la articulación a nivel territorial con el fin de detectar y atacar los factores de riesgo que llevan a la violencia, como se expone en el esquema.

2.2 ENFOQUE DE GÉNERO EN LA VIOLENCIA POLÍTICA

La MOE llama la atención frente a la importancia de considerar que la violencia, y en particular la violencia política, afecta de manera diferenciada a las mujeres. En lo corrido del calendario electoral (27 de octubre de 2018 a 10 de septiembre de 2019) los departamentos más afectados por la violencia política contra la mujer son Antioquia, Arauca, La Guajira, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Este último es el departamento el departamento donde han asesinado más lideresas, resaltando el municipio de Samaniego donde este año han asesinado a una lideresa social y a la Personera Municipal.

La MOE registra 30 mujeres lideresas políticas víctimas de violencia durante el año. Algunos casos sucedieron en época preelectoral: (1) Claudia López precandidata a la Alcaldía de Bogotá fue amenazada y (2) Sonia Rosero González, precandidata a la Alcaldía de Puerto Asís, Putumayo, fue asesinada. Tras el inicio de la campaña electoral (27 de julio de 2019) se registran los siguientes hechos hacia mujeres candidatas: **ASESINATOS:** el asesinato de Karina García Sierra, candidata a la alcaldía de Suárez (Cauca) por el Partido Liberal, **ATENTADOS:** Betsaida Montejo Pérez candidata por firmas a la alcaldía de San Calixto (Norte de Santander) sufrió un atentado, **AMENAZAS:** (1) Luz Polo, candidata al concejo de Pereira por ASI, (2) Yolanda Wong, candidata a la alcaldía de Cartagena por el Partido de la U, (3) Rubiela Mosquera candidata del Centro Democrático a la alcaldía de Condoto (Choco), (6) Leila Ardila, candidata a la alcaldía de Arauquita (Arauca) por coalición entre la U, Cambio Radical y MAIS, y (7) Mónica Ferreira, candidata al concejo de Bucaramanga (Santander) por Cambio Radical.

Por otro lado, en el marco de este proceso electoral los actos que de forma explícita o sutil tienen como objetivo minimizar el rol de la mujer en política, haciendo uso de los estereotipos y prejuicios resultan evidentes, pues en nuestro registro al menos 4 casos presentan un ataque de carácter simbólico a la representación política de las mujeres. Es el caso de Rosalbina Valdés, candidata a la alcaldía de Patía (Cauca), quien recibió comentarios discriminatorios y afirmaciones sexistas por parte del Congresista del Partido de la U Jhon Jairo Cárdenas. Rosalbina, en las últimas semanas, ha sido también víctima de violencia psicológica, pues ha recibido amenazas en repetidas ocasiones.

Es importante visibilizar la violencia contra las mujeres en política y alertar a las autoridades estatales y los partidos políticos sobre este fenómeno para que se creen mecanismos para la prevención, protección y mitigación de estos casos, más aún, si se tiene en cuenta que la regla general ha sido que no se identifique ni reconozca en la esfera pública la violencia contra la mujer en política, por el contrario se han minimizado y normalizado estos sucesos, considerándolos como hechos aislados confinados a la esfera privada, asumiéndolos como el costo que deben asumir las mujeres que deciden integrar los escenarios políticos

Se recomienda crear mecanismos o herramientas de sensibilización que le permita tanto a mujeres como hombres detectar las conductas recurrentes de violencia política por razones de género. Así mismo, generar articulación y coordinación efectiva entre los actores responsables de hacer frente

a casos de violencia política contra las mujeres (Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de DDHH, CERREM de Mujeres, y partidos políticos).

De igual modo, es recomendable que se integre el enfoque de género en la investigación penal de la violencia política contra la mujer, incluyendo la integración de más mujeres investigadoras y fiscales en los casos respectivos. Así mismo, es recomendable contemplar el enfoque diferencial en las medidas de protección otorgadas por la UNP, incluyendo medidas como la asignación de mujeres escoltas y la consideración de los factores de riesgo específicos para la mujer.