

ELECCIONES NACIONALES 2022

PRESENTACIÓN Y CONTEXTO	4
CONTENIDO TEMÁTICO DEL INFORME DE OBSERVACIÓN ELECTORAL	9
I. Elementos comunes a las Elecciones Nacionales 2022	33
1. EL EJERCICIO DE OBSERVACIÓN ELECTORAL	33
1.1. <i>Observación local</i>	<i>33</i>
1.2. <i>Observación internacional.....</i>	<i>33</i>
1.3. <i>Código de ética y protocolo para el retiro de credenciales</i>	<i>34</i>
2. INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS DE ESPALDAS A LA CIUDADANÍA	35
2.1. <i>Inscripciones virtuales.....</i>	<i>35</i>
2.2. <i>Retrocesos en la transparencia y el acceso a la información</i>	<i>39</i>
2.3. <i>Resultados del análisis del comportamiento de la inscripción de cédulas para las elecciones a Congreso 2022.</i>	<i>40</i>
2.4. <i>Inscripción de cédulas en la elección presidencial.....</i>	<i>51</i>
3. CONTRATACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL SIN CONTROL DE LA CIUDADANÍA.....	54
4. CONTRATACIÓN DESINFORMADA Y POR FUERA DE LO REQUERIDO JUDICIALMENTE ..	57
4.1. <i>Proceso de contratación del software de escrutinios</i>	<i>59</i>
4.2. <i>El modelo adoptado por la RNEC para los escrutinios: uno de propiedad de privados y otro del Estado</i>	<i>60</i>
4.3. <i>Auditorías a los softwares de escrutinios y límites en el acceso a la información</i>	<i>61</i>
5. VIOLENCIA ALREDEDOR DEL PROCESO ELECTORAL.....	62
5.1. <i>Violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales.....</i>	<i>64</i>
5.2. <i>Accionar de GAL y su confluencia con la violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales</i>	<i>81</i>
5.3. <i>Violencia contra las mujeres en política: candidatas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.....</i>	<i>82</i>
5.4. <i>Desarrollo de campañas: violencia electoral.....</i>	<i>84</i>
6. MAPAS DE RIESGO ELECTORAL	87
6.1. <i>Metodología para el análisis de riesgos electorales.....</i>	<i>88</i>
6.2. <i>Mapa de Riesgo Electoral Elecciones Nacionales 2022.....</i>	<i>90</i>
6.3. <i>Mapa consolidado de riesgo en los municipios de las CITREP.....</i>	<i>92</i>
6.4. <i>Comparación riesgo en Elecciones 2022. Alerta Temprana No. 004 de 2022</i>	<i>94</i>
6.5. <i>Escenarios de Socialización.....</i>	<i>102</i>
6.6. <i>Actualización de los Mapas de Riesgo Electoral.....</i>	<i>102</i>
7. ENFOQUES DIFERENCIALES EN LA OBSERVACIÓN ELECTORAL 2022.....	107
7.1. <i>Enfoque de observación de las mujeres.....</i>	<i>107</i>
7.2. <i>Enfoque de observación electoral trans.....</i>	<i>108</i>
7.3. <i>Enfoque de observación de personas con discapacidad.....</i>	<i>110</i>
8. TRIBUNALES SECCIONALES DE GARANTÍAS ELECTORALES	112
9. DESIGNACIÓN DE JURADOS DE VOTACIÓN.....	115
9.1. <i>Limitaciones en torno a la transparencia y acceso a la información</i>	<i>115</i>
9.3. <i>El sorteo y la designación de los jurados de votación para las elecciones a Congreso de la República</i>	<i>116</i>

9.4.	<i>La capacitación de jurados de votación y pedagogía electoral.....</i>	119
9.5.	<i>El sorteo y la designación de los jurados de votación para las elecciones a Presidencia de la República</i>	121
10.	ACCESO A LA INFORMACIÓN DE TODO EL PROCESO ELECTORAL	121
10.1.	<i>Acceso a la información para la recuperación de la confianza</i>	125
11.	ACCIONES JUDICIALES ALREDEDOR DEL PROCESO ELECTORAL	129
11.1.	<i>Acción popular.....</i>	129
11.2.	<i>Acciones de tutela para la garantía de derechos políticos</i>	131
12.	TECNOLOGÍA EN EL PROCESO ELECTORAL.....	136
13.	AUDITORÍA AL SOFTWARE DE ESCRUTINIOS	139
13.1.	<i>Contratación de la auditoría externa a los componentes electorales.....</i>	140
13.2.	<i>“Auditoría” a cargo de las misiones internacionales de observación electoral y las organizaciones políticas</i>	141
13.3.	<i>Adiciones al contrato de auditoría externa realizada por la empresa Jahv McGregor (INDRA).....</i>	142
13.4.	<i>La promesa incumplida del “acompañamiento de una institución de educación superior”.....</i>	142
13.5.	<i>La fallida contratación de una auditoría forense</i>	144
13.6.	<i>Hallazgos sobre las auditorías al software de escrutinios a partir de la observación electoral realizada por la MOE.....</i>	145
II.	Elecciones Congreso de la República 2022.....	148
14.	COMISIONES PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL MARCO DE LOS COMICIOS LEGISLATIVOS	148
14.1.	<i>Comisiones nacionales</i>	148
14.2.	<i>Comisiones departamentales y municipales.....</i>	156
15.	INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.....	158
15.1.	<i>Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC).....</i>	158
15.2.	<i>Creación de nuevos partidos políticos.....</i>	164
15.3.	<i>Participación de mujeres en la elección legislativa</i>	165
16.	FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	168
16.1.	<i>La financiación de los grupos significativos de ciudadanos (GSC).....</i>	168
16.2.	<i>Financiación de las campañas electorales</i>	173
17.	MODIFICACIÓN A LA LEY DE GARANTÍAS:	176
17.1.	<i>Contexto.....</i>	176
17.2.	<i>Resolución de la Corte Constitucional.....</i>	179
17.3.	<i>Problemas en el seguimiento a su implementación</i>	180
18.	PRESIDENCIALIZACIÓN DE LAS ELECCIONES DE CONGRESO	181
18.1.	<i>Desarrollo de la campaña – Actos publicitarios.....</i>	182
18.2.	<i>Decisiones de carácter administrativo – Orden de conteo</i>	182
19.	DISEÑO Y DISTRIBUCIÓN DE LAS TARJETAS ELECTORALES EN LOS COMICIOS LEGISLATIVOS.....	183
19.1.	<i>Pedagogía electoral.....</i>	185
19.2.	<i>Actuación irregular de jurados de votación.....</i>	186
20.	DESARROLLO DEL DÍA ELECTORAL DE LOS COMICIOS LEGISLATIVOS.....	187
20.1.	<i>Despliegue de la observación electoral</i>	187
20.2.	<i>Resultados de la observación en puestos de votación.....</i>	187

20.3. Resultados de la observación con los enfoques diferenciales	190
20.4. Principales irregularidades reportadas a la MOE el día de la jornada electoral, a través de su sistema de Pilas con el Voto.....	196
21. IRREGULARIDADES ELECTORALES EN LOS COMICIOS LEGISLATIVOS - PILAS CON EL VOTO.....	199
21.1. Primer corte.....	203
21.2. Segundo corte.....	205
21.3. Tercer corte.....	209
22. ESCRUTINIOS DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS	212
23. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES DE LOS COMICIOS LEGISLATIVOS....	218
23.1. Elecciones y participación	221
23.2. Diferencia en votos entre preconteo y escrutinio	229
23.3. Resultados y conformación Congreso de la República	230
III. ELECCIONES PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 2022	246
24. COMISIONES PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL MARCO DE LOS COMICIOS PRESIDENCIALES.....	246
24.1 Comisiones nacionales	246
24.2. Comisiones departamentales y municipales.....	253
25. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.....	258
25.1. Grupos significativos de ciudadanos	258
25.2. Consultas	260
25.3. Candidaturas en firme y renunciadas	262
25.4. Candidaturas étnicas	263
26. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	271
26.1. La financiación de los grupos significativos de ciudadanos (GSC).....	271
26.2. Financiación de las campañas electorales a la presidencia	274
27. DESARROLLO DEL DÍA ELECTORAL DE LOS COMICIOS PRESIDENCIALES.....	281
27.1. Despliegue de la observación electoral	281
27.2. Resultados de la observación en puestos de votación.....	281
27.3. Resultados de la observación con los enfoques diferenciales	284
27.4. Afectaciones a la jornada electoral	293
28. IRREGULARIDADES ELECTORALES REPORTADAS POR LA CIUDADANÍA.....	299
28.1. Primera vuelta presidencial.....	300
28.2. Segunda vuelta presidencial	313
29. ESCRUTINIOS. VERIFICACIONES ADELANTADAS POR LA MOE.....	322
30. ANÁLISIS DE RESULTADOS ELECTORALES	333
30.1. Primera vuelta	333
30.2. Segunda vuelta.....	342

PRESENTACIÓN Y CONTEXTO

En el año 2022, cerca de 39 millones de personas en Colombia fueron llamadas a las urnas, en un contexto de luces y sombras: importantes avances en la inclusión para la participación política de sectores y territorios excluidos de bienes y servicios básicos a los que se tiene mejor acceso en el centro del país, lo que se contrapone a un contexto de violencia que no cesa; una persistente fragilidad de la democracia que se hace evidente en irregularidades y delitos electorales, así como por medio de una relación soterrada entre la corrupción político-privada, un uso desmedido de recursos en las campañas electorales; una reforma política necesaria que aún está pendiente; y un proyecto de nuevo Código Electoral que sigue sin entrar en vigor.

El 13 de marzo de 2022 fueron elegidos 295 congresistas y el 29 de mayo y 19 de junio del mismo año, al nuevo Presidente y Vicepresidenta de la República. Por lo que hace al órgano legislativo, al igual que en las elecciones al Congreso de 2018, estuvieron en disputa 108 curules al Senado: 100 electas en circunscripción nacional ordinaria; 2 en circunscripción nacional indígena; 1 por ocupar el segundo lugar en la elección presidencial (en aplicación del Estatuto de la Oposición); y 5 otorgadas directamente al partido Comunes (producto del proceso de reincorporación política del acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC).

Para la Cámara de Representantes, en cambio, se disputaron 187 curules (a diferencia de las 171 que estuvieron en juego en el 2018): 161 electas en circunscripción territorial ordinaria (32 departamentos más Bogotá); 2 en circunscripción especial nacional de comunidades afrodescendientes; 1 en circunscripción especial nacional indígena; 1 en circunscripción especial para colombianos en el exterior; 1 por ocupar el segundo lugar en la elección vicepresidencial; 5 más otorgadas directamente al partido Comunes (también producto de la reincorporación política del acuerdo de paz); y por primera ocasión, 16 curules para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), también producto del acuerdo entre el gobierno y la guerrilla de las FARC.

Pese a que en 2015 fue aprobado el otorgamiento de una curul adicional en la Cámara de Representantes para la comunidad raizal del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la misma no se ha hecho efectiva, debido a que no se han reglamentado las condiciones para su elección. Con este, es el segundo proceso electoral de Congreso de la República que se realizó incumpliendo el compromiso de abrir espacios para su participación y representación efectiva, ante el desdén de las organizaciones políticas representadas en esa misma Corporación Pública.

Pero, no solo el Congreso se ha ampliado. Para este proceso electoral además de los 16 partidos políticos que en la pasada legislatura tenían asiento en el mismo, se contó con 6 nuevas organizaciones políticas reconocidas jurídica y administrativamente que pudieron avalar candidaturas o participar en coaliciones, y con las que se brindarían mayores alternativas políticas a la diversidad ideológica colombiana.

No obstante, contrario a la expansión en el número de organizaciones políticas, las coaliciones fueron las que más aumentaron en la inscripción de candidaturas para las elecciones a Congreso de 2022. Así, mientras que solo una lista usó esta figura para el Senado en las elecciones de 2018, en esta oportunidad se tuvo 3 listas que integraron a 14 partidos políticos con personería jurídica. De esta forma, del total de 22 organizaciones políticas con personería jurídica, el 64%, es decir 14 partidos políticos, inscribieron candidatos y candidatas por medio de la figura de coaliciones.

Al respecto, el incremento en la participación partidista a través de coaliciones ha generado nuevas tensiones que derivan de problemáticas viejas, pero que no fueron atendidas en su momento: la falta de una regulación de esta figura en la legislación colombiana, llevó a que, para este proceso electoral se mantuviera la falta de claridad respecto de cómo les aplicarían las reglas de actuación en bancadas, las declaratorias políticas entre otras disposiciones que fueron previstas en ley para las organizaciones partidistas, pero que no incluyen una mención expresa para las coaliciones.

Por otra parte, el crecimiento en el número de organizaciones políticas tampoco reflejó un cambio sustantivo en la representación política de las mujeres. Mientras que en el 2018 el 34.47% del total de candidaturas al Congreso fueron ocupadas por mujeres, para este año, esta cifra solo incrementó al 39.89%, aún muy lejana a la paridad. Asimismo, de las 538 listas inscritas para el 2022, solo 162 (30%) fueron encabezadas por mujeres, lo que se tradujo en un incremento de solo el 4%, respecto de las elecciones legislativas anteriores.

Así, a pesar del trabajo de las mujeres por ocupar espacios de representación en condiciones de igualdad y libre de cualquier forma de violencia, la representación efectiva sigue sin estar resuelta. Estando pendiente la implementación del principio de paridad en las elecciones a corporaciones públicas, pareciera que el mínimo de la cuota de género actual se hubiera convertido en el máximo. En este contexto, no puede dejar de mencionarse el caso del movimiento Estamos Listas Colombia, mismo que cumplió con la cuota del 30% pero para los hombres (al inscribir un 58,75% de mujeres y solo un 31.25% de hombres). Ello, como un mensaje claro de exigencia tangible desde las mujeres, de hacer parte de la representación política y no solo de la participación.

En contravía de estas reticencias por parte de las organizaciones políticas de garantizar la inclusión de grupos históricamente excluidos o subrepresentados, desde el Consejo Nacional Electoral (CNE) se optó por un camino distinto. Retomando de forma íntegra una propuesta formulada por la MOE, Caribe Afirmativo y la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT), la autoridad electoral expidió el 13 de noviembre de 2020 la Resolución 3480 *“Por medio de la cual se adopta el protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans en igualdad de condiciones y libre de discriminación”*. Como parte de su implementación, tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) como el CNE incluyeron materiales de capacitación en el Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE) para la fuerza pública y jurados de votación con funciones en las elecciones a Congreso, incluyendo las CITREP.

Un punto que se debe destacar en torno a este protocolo es precisamente que hace eco de la máxima *“nada de nosotros sin nosotros”*, pues surgió luego de un trabajo de la Organización Electoral con las personas beneficiarias, por lo que sus problemáticas específicas y preocupaciones fueron retomadas por la autoridad electoral.

Por otra parte, el 15 de diciembre del 2021, mediante la Resolución 8947, el CNE también aprobó el *“Protocolo para promover una mayor participación política de las mujeres, para garantizar el derecho al voto en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, prevenir y atender los casos de violencia contra las mujeres en la política”*, mismo que representa un claro avance, y que se puede nutrir para futuras elecciones, de las recomendaciones formuladas por la Misión de Observación Electoral (MOE) en la propuesta de *“Protocolo modelo para la prevención y atención integral de la violencia contra las mujeres en política”*.

Ahora bien, pese a las barreras que aún persisten en torno a las garantías de participación política de todas las personas en igualdad, uno de los mayores avances a destacar en este proceso electoral es la inclusión de territorios y víctimas del conflicto armado. Pues, por mandato de la Corte Constitucional, el 25 de agosto de 2021, el Presidente de la República publicó el Acto Legislativo 02, *“por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes”* para los períodos 2022-2026 y 2026-2030. Más allá de los claroscuros en su reglamentación y principalmente en su implementación, las mismas representan la apuesta más grande en materia de inclusión política y electoral, a nivel poblacional y territorial que se ha hecho en el país desde la Constitución de 1991.

De otra parte, de acuerdo con lo observado, se encontró la necesidad de resaltar el recrudecimiento del conflicto armado colombiano, pues para el momento de la elección presidencial se tuvo un registro de 747 acciones armadas y 547 amedrentamientos. Por esto, como en cada proceso electoral desde el 2007, con el apoyo de un Grupo Técnico de analistas independientes, universidades, centros de pensamiento y otras organizaciones, se elaboró un Mapa de Riesgo Electoral (MRE), para identificar, prevenir, mitigar y reaccionar ante problemas que pueden afectar la normalidad de las elecciones. Asimismo, dada la coyuntura de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP), además del ya tradicional MRE publicado para las elecciones nacionales, se desarrolló un mapa exclusivo para las CITREP.

Dada esta situación de violencia que ha tenido lugar en el país, además de la actualización que siempre se realiza semanas antes de las elecciones legislativas, se debió realizar una segunda actualización del mapa de riesgo por factores de violencia con el fin de observar el contexto de violencia en los últimos 2 meses y medio previos a las elecciones presidenciales, situación sin precedentes en 16 años de labores continuas de la MOE. En dicha actualización se emitieron un conjunto de alertas que, desafortunadamente tuvieron materializaciones por medio de acciones armadas que afectaron la jornada electoral en ambas vueltas.

En lo que se refiere a la preparación y disposición del proceso electoral, a diferencia de otras elecciones, las del 2022 enfrentaron desafíos particulares, algunos surgieron como consecuencia de la declaratoria de la pandemia del COVID-19 y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para controlar su propagación y mitigar sus efectos. Así, la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el 12 de marzo de 2020 (Resolución 385) fue prorrogada en varias oportunidades de manera que estaba vigente a lo largo del proceso comicial (Resolución 666 de 2022).

Si bien durante el inicio de la emergencia sanitaria no se encontraban en curso procesos electorales nacionales, las diferentes medidas destinadas a limitar la movilidad y la concentración de personas tuvieron repercusiones en la logística electoral. Específicamente, esto supuso la suspensión de la convocatoria de elecciones atípicas y de Consejos municipales, locales y distritales de juventud, e incluso la suspensión de la entrega de los formularios necesarios para el trámite de mecanismos de participación ciudadana como la revocatoria de mandato. Como una respuesta a este fenómeno, en un primer momento el Ministerio de Salud adoptó el protocolo de bioseguridad en los procesos electorales a cargo de la RNEC mediante la Resolución 958 de 2020 y posteriormente, en abril de 2021, la entidad conceptuó a favor de la recolección de firmas siempre y cuando se acataran los respectivos protocolos de bioseguridad.

En las elecciones de Congreso se pudo evidenciar una reticencia a lo que fueron las garantías de acceso a la información por parte de la RNEC, que derivaron en un retroceso en lo que se refiere a la información que en procesos electorales anteriores ya se venía entregando a la ciudadanía y organizaciones políticas. Como ejemplo se puede plantear la no realización de mesas de consulta con sociedad civil, organismos de control y partidos políticos sobre los prepliegos y pliegos de contratación, o los accesos que la RNEC entregaba a la observación electoral y organismos de investigación y control para ver el comportamiento de la inscripción de cédulas. Este tipo de omisiones llevaron a que se tuviera un proceso electoral en el que no se tenía claro cómo se iban a desarrollar algunos procedimientos que hacen parte de las elecciones ni los datos definitivos del censo electoral.

Posteriormente al desarrollo de la elección de Congreso y tras evidenciarse una serie de inconsistencias en los resultados del preconteo respecto del escrutinio, se mantuvo una situación de desinformación en la que no se tenía respuesta consistente sobre lo ocurrido con los resultados electorales. Situación que conllevó a un clima de desconfianza por parte de la ciudadanía y las organizaciones políticas, las cuales buscaron ser reducidas a través de la solicitud de auditorías a los sistemas, que por no haber sido previstas durante el proceso de contratación resultaron irrealizables.

Así, las elecciones presidenciales fueron impactadas por un clima de desconfianza en la Organización Electoral, como consecuencia de lo ocurrido en las elecciones del Congreso de la República. Situación que se evidenció en las acciones judiciales que rodearon el proceso de conteo y escrutinio de las elecciones que, junto a múltiples solicitudes de las organizaciones políticas y de la observación electoral, exigían mayores y mejores medidas

de transparencia en los distintos procedimientos adelantados por la RNEC y el CNE. De esta manera, el acceso a información se convirtió en la principal exigencia de todos los intervinientes en el proceso electoral.

En este sentido, la Organización Electoral tuvo que adelantar una serie de acciones correctivas en la marcha, reaccionando a las demandas que se presentaban principalmente en las Comisiones de Seguimiento Electoral y en estrados judiciales. Esto conllevó que, procedimientos que estaban en marcha y operando dentro de los términos en que se habían planeado y contratado tuvieran que ser objeto de modificaciones. El presente informe recoge y analiza estos comportamientos que, sin duda, representaron un reto en el ejercicio de monitoreo del proceso electoral.

Este proceso electoral presentó como una innovación la implementación de herramientas tecnológicas para algunos procedimientos, como la inscripción de cédulas. Sin embargo, no hubo información suficiente por parte de la Organización Electoral respecto de sus desarrollos que permitieran generar confianza tanto de la ciudadanía, como de las organizaciones políticas, incluso se generaron fuertes cuestionamientos que afectaron la legitimidad de los resultados. Situación que estuvo acompañada por la ausencia de auditorías públicas e independientes que permitieran identificar cómo fue el funcionamiento de estas soluciones tecnológicas.

Ante este panorama, la ciudadanía colombiana, tanto residentes en el país como en el exterior, habilitada por la Constitución para participar en las elecciones y determinar la elección del presidente de la República ascendió a 39.002.239 de personas. De este conjunto, el 51,2% corresponde a mujeres y 48,8% a hombres, los cuales se distribuyeron en un total de 12.513 puestos y 102.152 mesas de votación. Es importante destacar que esta dimensión de la elección presidencial en nuestro país está lejos de ser homogénea, pues, del conjunto total de personas electoras, 4.791.139 están habilitadas para ejercer su derecho al sufragio en zonas rurales, algunas de ellas ubicadas en las zonas de mayor impacto del conflicto armado colombiano y priorizadas a través de las regiones llamadas CITREP, en donde se concentra el 25,8% de electores rurales, regiones donde en 170 puestos de votación fue la primera vez que se acercó la Organización Electoral para facilitar el acceso a este derecho.

En este contexto, como se ha hecho para anteriores procesos electorales, la MOE desplegó un equipo de observación para las elecciones tanto de Congreso como de la primera y segunda vuelta presidencial. Este equipo de observación, compuesto por personas nacionales y extranjeras monitorearon el estricto cumplimiento de la normativa electoral en el territorio nacional y en aquellos países en los que se habilitó la votación de connacionales. Además de la observación tradicional, para estos comicios, la MOE implementó una observación con enfoques diferenciales, con el fin de contribuir a superar las barreras que impiden a ciertos grupos poblacionales participar en igualdad de condiciones en los procesos electorales. Particularmente, se implementaron metodologías e instrumentos específicos para hacer seguimiento a la participación electoral de personas con discapacidad, así como al cumplimiento del “Protocolo de voto trans”.

CONTENIDO TEMÁTICO DEL INFORME DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

Partiendo de lo anteriormente señalado, la MOE adelantó, como en cada uno de los comicios celebrados desde el 2006, un ejercicio de observación electoral en el que se hizo un seguimiento puntual al desarrollo de las elecciones, presentando recomendaciones a las distintas autoridades sobre los procedimientos de cada una de las etapas del proceso electoral con el propósito de aportar al fortalecimiento de la democracia y la transparencia en las elecciones. En el presente informe se da cuenta, de forma resumida, tanto de las distintas acciones adelantadas, como de sus resultados.

El mismo se divide en tres apartados, el primero, denominado **Elementos comunes a las Elecciones Nacionales 2022** (capítulos uno al trece), comprende el análisis temático de los elementos comunes tanto a los comicios legislativos como presidenciales realizados en 2022. El segundo, **Elecciones Congreso de la República 2022**, que va de los capítulos catorce a veintitrés, aborda las particularidades y resultados de la observación a la elección de congreso. En el tercero, titulado **Elecciones Presidencia de la República 2022**, se analiza lo relativo a las elecciones presidenciales, y va de los capítulos veinticuatro a treinta y dos.

I. Elementos comunes a las Elecciones Nacionales 2022

En el **capítulo uno**, denominado **El ejercicio de observación electoral**, se incluye una breve explicación de en qué consiste la observación electoral “de calidad de las elecciones” que desde su nacimiento en 2006 realiza la MOE, así como los estándares bajo los que esta se rige. Asimismo, se abordan las distintas modalidades de observación electoral que se llevan a cabo (local e internacional), y el protocolo que la MOE ha adoptado para garantizar un ejercicio de observación independiente e imparcial.

El **capítulo dos**, **Inscripción de cédulas de espaldas a la ciudadanía**, destaca, en primer lugar, la realización de **inscripciones virtuales** como una de las innovaciones de este proceso electoral. No obstante, se señalan problemáticas que fueron identificadas en su implementación, derivado de la ausencia de explicaciones públicas y una pedagogía previa, que dificultaron que las personas que intentaron realizar su inscripción por esta vía pudieran finalizar el procedimiento.

En particular, se da cuenta de: i) las confusiones generadas a partir de la ausencia de información clara respecto de la utilidad y diferencia entre los espacios virtuales para consultar el lugar de votación y la inscripción de cédulas, lo que a su vez derivó en la difusión de mensajes erróneos sobre el proceso de inscripción; ii) las fallas en la plataforma web para formalizar los registros de inscripción por la vía virtual, así como los problemas con la validación facial, que llevaron a diversos ajustes al procedimiento, sin una información oportuna y suficiente respecto de los pasos que era necesario seguir para completar el proceso de inscripción; iii) concluidas las elecciones a Congreso, aún se desconoce cuántas de las inscripciones virtuales realizadas quedaron en firme; y iv) la decisión de la

Registraduría de deshabilitar esta modalidad de inscripción para las elecciones presidenciales, sin una explicación o difusión necesaria.

En un segundo momento se abordan los **retrocesos en transparencia y acceso a información**, esto, respecto a lo que se venía construyendo por parte de la RNEC desde el año 2015, lo cual limitó tanto los datos como su desagregación para el análisis correspondiente. Lo anterior restringió los análisis de la MOE, e incluso imposibilitó la emisión de informes correspondientes a los meses de octubre y noviembre, por demoras en los tiempos de respuesta por parte de la RNEC.

En particular se da cuenta que, derivado de lo anterior: i) hasta el 27 de diciembre de 2021, no se contó con información desagregada por puesto de votación ni diferenciada por rural y urbano, con fuertes impactos, considerando que en la elección de las CITREP, solo se podría votar en los puestos de votación rurales; ii) incluso con la plataforma a la que se tuvo acceso con posterioridad a esa fecha, no fue posible descargar la base datos completa para todos los puestos de votación en un formato procesable y sin tener que bajar los datos municipio por municipio; y iii) en ningún momento se compartió la información que permitiera distinguir el puesto o al menos la ciudad de origen, ni los casos en que las inscripciones se hicieron de forma presencial o vía aplicativo virtual.

En tercer lugar, se presentan los **resultados del análisis del comportamiento de la inscripción de cédulas** en el país para las elecciones a Congreso 2022, que se realizaron entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de enero de 2022. Ello, a partir de un análisis estadístico de las tasas de inscripción de cédulas, comparando todos los municipios y puestos de votación del país. Al respecto, se precisa que, como desde el año 2015, los resultados de este análisis se dieron a conocer a las autoridades electorales y antes de control, para que estas pudieran analizar caso por caso e identificar si las atipicidades detectadas son producto de alguna irregularidad o la comisión de un delito.

Finalmente, se incluyen los **datos de la inscripción de cédulas para la elección presidencial**, y se comparan con los correspondientes a las elecciones de 2018, advirtiendo que el incremento que se observa es general para todo el periodo de inscripción de cédulas.

El **capítulo tres**, titulado **Contratación del proceso electoral sin control de la ciudadanía**, presenta un análisis de los procesos de contratación de bienes y servicios electorales de cara a los comicios de 2022, en particular a la luz del nivel de competencia con que la RNEC adelantó la selección de los contratistas. Con este propósito, la caracterización de la contratación se realizó a partir de cuatro de los parámetros de competencia sugeridos por la Agencia de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente en su Guía de Competencia: esquema de contratación, modalidad de selección, cuantía y número de veces en el que se repiten los contratistas.

Al respecto se destacan como hallazgos: i) elección tras elección, la RNEC ha optado por agrupar los mismos bienes y servicios en cada vez menos contratos, con objetos más

amplios; ii) el uso sistemático de modalidades de selección de contratistas excepcionales (selección abreviada, por defensa y seguridad nacional, o contratación directa, por urgencia manifiesta), sin que en alguno de los procesos de selección hubiera mediado licitación pública; iii) un aumento sostenido de los costos reales por elector para la organización de los comicios nacionales, sin que su causa sea clara; y iv) la repetición de los mismos proveedores en las distintas elecciones.

Asimismo, se da cuenta de propuestas que la MOE ha formulado en esta materia para la estructuración de ofertas parciales para la contratación de bienes y servicios electorales para los que no se necesite mayor coordinación. Particularmente, optar por contrataciones vía licitación pública; realizar un estudio integral de los costos asociados a la realización de las elecciones; y revisar, con una junta de expertos, los requisitos habilitantes y específicos que se considerarán en la evaluación de los proponentes.

Siguiendo con el análisis de la contratación de la RNEC, el **capítulo cuatro, Contratación desinformada y por fuera de lo requerido judicialmente**, se centra en la contratación de los “*softwares de escrutinios*” usados en estos comicios, a partir de lo resuelto por el Consejo de Estado desde el 2018, que indicó a la Organización Electoral debía contar con “*toda la infraestructura propia, completa y necesaria*”, refiriéndose al software de escrutinios que permitiera “*una completa trazabilidad desde el escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección*”.

Entre los hallazgos identificados se destaca, en primer lugar, que el proceso de contratación del software de escrutinio propiedad del Estado, se realizó tardíamente (a menos de dos meses y medio de las elecciones a Congreso) y de manera exprés, sin el tiempo necesario para que las organizaciones políticas y sociedad civil tuvieran la oportunidad de presentar recomendaciones.

En segundo lugar, que el modelo adoptado por la RNEC supuso separar el desarrollo de los escrutinios en dos contratos que se concentran en etapas distintas del proceso de escrutinio: i) mientras uno se hace cargo del procesamiento de información de los escrutinios a nivel territorial (zonal, local, municipal y distrital) y es de propiedad de privados, el otro ii) que se hace cargo del escrutinio por parte del Consejo Nacional Electoral, es de propiedad del Estado. Al respecto se detalla que lo anterior no solo es contrario a lo resuelto por el Consejo de Estado, sino que genera posibles dificultades para garantizar la trazabilidad de la información de manera integral.

Finalmente, en cuanto a las medidas de vigilancia y supervisión previa sobre los softwares de escrutinios, se da cuenta que, si bien la RNEC contrató una auditoría externa del primero, y una interna del segundo, sin que a la fecha se conozcan los planes de auditoría, su ejecución, los hallazgos y recomendaciones, ni la atención de estas en la implementación de los softwares. Aunado a ello, si bien el 19 de enero de 2022, la RNEC presentó a las organizaciones políticas lo que denominó un “*Plan de Auditoría*” respecto del último software, como resultado del análisis realizado por la MOE y la Fundación Karisma, se concluye que las organizaciones políticas no pudieron realizar un ejercicio de auditoría

acorde a los estándares internacionales, al no contar con los plazos, términos y accesos requeridos para ello.

En el **capítulo cinco** se aborda una problemática distinta que rodeó el desarrollo del proceso electoral: la **violencia**. En un primer momento se da cuenta del contexto de violencia incremental que se presentó durante los comicios a partir de las Elecciones Nacionales de 2019, así como del impacto generado por el repunte de la actividad armada de los diferentes Grupos Armados Ilegales (GAI) que tienen presencia en el país.

Posteriormente, se incluye un análisis de la **violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales en el país** entre el 13 de marzo de 2021 (día en el que dio inicio el calendario electoral de las elecciones de Congreso de la República) y el 13 de junio de 2022 (fecha en la que dieron inicio las votaciones de Presidencia en el exterior), se registró un incremento en los mismos en comparación con las elecciones, tanto del 2018, como de 2019. Igualmente, se incluye un análisis de la distribución temporal y territorial de las agresiones.

En específico, se da cuenta del total de hechos de violencia registrados durante el calendario electoral (751 agresiones) y del impacto diferenciado entre los distintos tipos de liderazgos, siendo los sociales los más afectados. Ello, con una afectación particular en estos comicios, al haber entrado en juego 16 nuevas curules correspondientes a las CITREP, en las que los partidos políticos no podían postular candidatos o candidatas, por lo que muchas de las personas en contienda fueron precisamente líderes y lideresas sociales y de organizaciones de víctimas.

Respecto a los liderazgos sociales, también se da cuenta del incremento de las agresiones contra líderes de organizaciones de víctimas, se enfatiza en las agresiones de los liderazgos étnicos, y se aborda el número de agresiones contra candidaturas a las CITREP en el periodo de campaña electoral. En cuanto a los liderazgos políticos, se destaca no solo el incremento de la violencia en su contra, incluidos los hechos letales, sino también en el número de agresiones registradas durante las campañas (legislativas y presidenciales), en comparación con el proceso electoral de 2018. También se destaca tanto el incremento, como la letalidad de la violencia contra los liderazgos comunales, enfatizando en la letalidad y ruralidad de la misma.

En apartados específicos, se aborda lo relativo a la **violencia contra las lideresas**, que concentraron más de una cuarta parte de las agresiones registradas en el periodo electoral de 2022. Además, se destaca el recrudescimiento de la violencia, general y letal, en su contra en comparación con lo ocurrido en el periodo electoral de 2018. Asimismo, se subrayan las características diferenciales de la violencia ejercida contra mujeres víctimas. Al respecto se enfatiza en la violencia contra las mujeres en política, específicamente en las elecciones presidenciales, que se caracterizaron por manifestaciones de violencia psicológica y simbólica contra las candidatas a la presidencia y vicepresidencia.

También se analiza la **violencia contra líderes LGBTIQ+**, identificando características y patrones específicos que evidencian que estos se encuentran en una doble condición de riesgo, tanto por el desempeño de las actividades y rol que representan, como por la discriminación estructural con motivo de su orientación sexual y/o identidad de género.

Por último, en el informe también se incluye un seguimiento a los **hechos de violencia electoral** en época de campaña política. Es decir, casos de disturbios, obstrucción, ataques a sedes de campaña, daño de propaganda política, entre otros, que afectan el proselitismo propio de las campañas y los derechos fundamentales de la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica.

Por su parte, el **capítulo seis**, da cuenta de los resultados obtenidos en la elaboración de los **Mapas de Riesgo** por parte de la MOE, como un insumo fundamental para identificar, prevenir, mitigar y reaccionar ante problemas que pueden afectar la normalidad de las elecciones. Al respecto, en un primer lugar, se desarrolla la metodología empleada por la MOE para el análisis de los riesgos electorales, considerando que, al día de hoy, la MOE no es la única entidad que ha afinado y mantenido la metodología del cálculo de mapas de riesgo, pues estos también son elaborados por otras instituciones.

Tras esto, se precisa que para este proceso electoral y dada la coyuntura, además del ya tradicional mapa de riesgo electoral de las elecciones nacionales, se desarrolló un mapa exclusivo para las CITREP. Respecto de cada uno de estos, también se incluye el análisis desagregado de los resultados obtenidos.

Posteriormente se realiza un análisis comparado de los Mapas de Riesgo elaborados por la MOE, con la Alerta Temprana N. 004-2022 de la Defensoría del Pueblo. Para ello se establecen tanto las diferencias metodológicas para el cálculo del riesgo, como el impacto que deriva de las mismas en sus resultados y en el análisis específico de los municipios en riesgo. También se identifican tanto los casos en los que no hay coincidencia entre la MOE y la Defensoría del Pueblo, como las razones específicas por las que ello ocurre.

Luego de esto, se hace referencia a los espacios en los que los resultados de los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE fueron socializados tanto con entidades del gobierno nacional como con entidades del orden subnacional.

Por último, se da cuenta de las dos **actualizaciones** realizadas por el equipo técnico de los Mapas de Riesgo Electoral, con corte al 1 de marzo y 13 de mayo de 2022, previo a las elecciones legislativas y presidenciales respectivamente. Respecto del último, se destaca no solo el incremento en el número de municipios en riesgo, sino también que se trata de la primera vez que se realiza una actualización para los comicios presidenciales, derivado de la situación de violencia en el país. Asimismo, se enfatiza el riesgo identificado en las ciudades capitales, derivado de las afectaciones con motivo del paro armado ordenado por el Clan del Golfo, de la concentración de hechos de violencia contra liderazgos y de que, en las 28 capitales en riesgo se concentra el 44,5% del total del censo electoral del país.

En el **capítulo siete** se describen los **enfoques de inclusión** que fueron tenidos en cuenta por la MOE para este ejercicio de observación electoral. En particular, los enfoques de mujeres, trans y de personas con discapacidad, a los cuales a lo largo de los comicios se dio seguimiento a la situación específica del ejercicio de sus derechos, así como a las violencias y las distintas formas de exclusión que enfrentan por su participación política, formulando observaciones precisas a distintas autoridades, en particular, durante las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral.

El **enfoque de observación de mujeres** parte del reconocimiento de que: i) la desigualdad de género y la discriminación en la sociedad y en la política tienen un impacto negativo en la participación de las mujeres en los procesos electorales; ii) Colombia enfrenta el reto de cerrar la brecha de género en la participación política y presencia de las mujeres en los espacios de poder; y iii) además de las características de género, las mujeres pueden identificarse en identidades transversales que se cruzan y, por las que en algunos casos, las mujeres están expuestas a una discriminación doble o múltiple.

A partir de lo anterior, se da cuenta de un ejercicio de observación electoral orientado a recolectar y analizar datos sobre su participación, monitorear fenómenos de discriminación basada en género y brindar recomendaciones con el objetivo de promover la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad en los diferentes roles que juegan en los procesos electorales. Al respecto, dado el carácter transversal de la participación de las mujeres en los procesos electorales, se indica que los resultados, impactos y acciones adelantadas se incluyen en los distintos capítulos de este Informe.

Respecto del **enfoque de observación electoral trans**, en un primer momento se destaca que la MOE, junto con la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT) y Caribe Afirmativo diseñaron e implementaron por primera vez el proceso de observación electoral a la aplicación en Colombia del Protocolo de Voto Trans que expidió el CNE (Resolución 3480 de 2020). En el mismo también se detalla la forma en que este ejercicio de desarrolló, así como las distintas acciones de incidencia institucional adelantadas por la MOE y las organizaciones aliadas con la RNEC.

En cuanto al **enfoque de observación de personas con discapacidad**, se da cuenta de las estrategias desarrolladas por la MOE para analizar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, buscando poner en práctica y materializar la inclusión en el proceso democrático de las personas con discapacidad. Ello, a través de un ejercicio de veeduría ciudadana como lo es la observación electoral, así como fomentar su agencia y empoderamiento, particularmente con discapacidad intelectual o psicosocial, cuyas barreras no han tenido la misma visibilidad en el proceso electoral que personas con discapacidad física o visual, para quienes se han desarrollado algunas medidas específicas de inclusión.

Además, se subraya que este ejercicio contó con el valioso y fundamental apoyo de 4 organizaciones aliadas que asesoraron a la MOE en el diseño de los insumos para la observación, así como en la búsqueda y vinculación de las personas observadoras con

discapacidad, estas organizaciones son: el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Universidad de los Andes, ASDOWN Colombia, Best Buddies Colombia y la Liga colombiana de autismo (LICA).

En el **capítulo ocho** se hace un análisis de la conformación y puesta en marcha de los **Tribunales Seccionales de Garantías Electorales**, el cual parte de un monitoreo que se realizó de los actos administrativos que crearon los mencionados Tribunales y posterior ejecución concentrándose en las funciones que les fueron asignadas a través de la resolución de creación, las fechas en que iniciaron su operación y la duración de su gestión.

Respecto a la integración de los Tribunales de Garantías, se hace un balance del acceso a información sobre la designación de sus miembros. De este proceso no se tiene información, más allá de la base de datos y los actos de nombramiento de los 99 miembros de los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral y de los 55 miembros de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz. No obstante, es necesario que el CNE comparta con la ciudadanía cómo fue el proceso de postulación, evaluación y selección de quienes tomaron posesión del cargo, incluyendo las hojas de vida de dichos profesionales que durante el proceso electoral ejercieron funciones públicas.

También se pone de presente la falta de información sobre la gestión de estos Tribunales en los territorios. Pues si bien el CNE dio a conocer sus planes de trabajo a inicios de 2022, desde ese momento no se tuvo más noticias sobre el grado de cumplimiento obtenido por los mismos, ni sobre sus resultados en la salvaguarda de las elecciones.

Tras esto, en el **capítulo nueve** se aborda el proceso de **designación de jurados de votación**, del que se destaca, en un primer momento las limitaciones en torno a la **transparencia y acceso a la información**, sobre los mecanismos de seguimiento, considerando el corto periodo de tiempo en el que se realiza el sorteo y la designación.

Así, se da cuenta de que, a pesar de los diversos requerimientos formulados por la MOE, fue hasta el día 9 de marzo de 2022 (a tan solo 4 días del día de la elección) que la RNEC entregó la respuesta correspondiente; sin embargo, no garantizó el acceso al software para la designación de jurados de votación para las elecciones al Congreso de la República.

Esta situación impidió que se pudiera realizar un ejercicio de veeduría ciudadana en tiempo real, a pesar de que, para anteriores procesos electorales, la RNEC había entregado de manera oportuna la información solicitada. Particularmente, para la MOE fue imposible efectuar una revisión a los resultados del proceso de sorteo y designación de jurados de votación que pudiera alertar sobre posibles fallas, como ocurrió en las elecciones de 2018.

Respecto de los comicios presidenciales, se indica que la MOE nuevamente solicitó acceso, a través de un usuario de auditoría y en tiempo real, al software de postulación y conformación de los jurados de votación. Si bien la RNEC dispuso de 3 usuarios para este fin, hubo problemas para la activación y acceso, por lo cual no se pudo realizar el seguimiento en tiempo real. De otra parte, la información contenida en la misma no es

procesable, toda vez que no permite descargar la base de datos del personal postulado y el personal designado.

En relación con lo anterior, se destaca que, aunque existe una normativa que regula todo lo concerniente a las condiciones en las cuales se garantiza acceso a información pública (requisitos, tiempos, instancias), se enfatiza que, en el marco de un proceso electoral, la Organización Electoral debe tener especial consideración en aquellas solicitudes que sean necesarias para realizar un seguimiento a las diferentes etapas que componen el proceso electoral dada su preclusividad. Lo que implica asumir un mayor compromiso con la materialización de principios como el de máxima divulgación y de accesibilidad en relación con la información relacionada y generada en la preparación de un certamen electoral.

En segundo lugar, se destacan algunos aspectos en relación con **el sorteo y la designación de los jurados de votación para las elecciones legislativas**, de acuerdo con la respuesta dada por la RNEC el día 09 de marzo de 2022. En particular, en torno a: i) el contraste con bases de datos estatales; ii) el trámite y responsabilidad de posibles inconsistencias; iii) las medidas de prevención y control del proceso; iv) la implementación de la Resolución 8947 de 2021 del CNE; y, v) la priorización en la designación de jurados de votación.

En tercer lugar, se aborda lo relativo a la **capacitación de jurados de votación y pedagogía electoral**. Al respecto, se precisa que si bien la RNEC aseguró que un 80.54% de los jurados de votación designados asistieron a capacitaciones presenciales impartidas, y que estos procesos fueron satisfactorios, a través de www.pilasconelvoto.com la MOE recibió información por parte de la ciudadanía que refleja inconsistencias en la formación impartida.

Por último, se resaltan algunos asuntos en relación con problemáticas que se presentaron para el seguimiento al sorteo y la designación de jurados de votación para las **elecciones presidenciales**. Se destaca que este proceso adquirió una particular relevancia en esta ocasión, puesto que al señalar que el principal problema de la difusión de resultados de los comicios legislativos estuvo asociado a la gestión de los jurados de votación, la RNEC hizo cambios a los criterios de asignación de jurados en las mesas de votación, lo que ameritaba una verificación especial respecto del cumplimiento de los mismos.

Por su parte, en el **capítulo diez** se analiza el **acceso a la información de todo el proceso electoral**. Ello, a partir de la premisa de la importancia de un flujo de información constante, abierto y transparente, desde las autoridades hacia la ciudadanía, lo que significa que la ciudadanía cuenta con las herramientas necesarias para ejercer control sobre la adecuada labor de los servidores públicos y su apego a la Constitución y la Ley. En particular, en materia de elecciones, el acceso a información no solo faculta a la ciudadanía para vigilar que todos los actores intervinientes se rijan por el ordenamiento jurídico, sino que reviste de confianza todo el proceso.

En este sentido, se señala que el acceso a información pública se materializa como derecho cuando se cumplen ciertas condiciones legales. En otras palabras, no basta con que la información deje de ser secreta para configurar el derecho a su acceso, sino que debe publicarse y divulgarse siguiendo la regulación al pie de la letra. Esto implica que la información pública sea entregada a la ciudadanía con proactividad, celeridad y calidad.

Teniendo esto en cuenta, se pone de presente que la falta de una política de datos abiertos de la Organización Electoral, que parta del cumplimiento de los principios de información pública en las distintas etapas del proceso electoral, no permitió una efectiva materialización del derecho constitucional de acceso a información durante el desarrollo de los comicios.

De acuerdo con lo anterior, se incluye un análisis del **acceso a la información para la recuperación de la confianza**, a partir de la cadena de fallas en diferentes sistemas informáticos y los errores que se presentaron en distintas etapas en el desarrollo de los comicios legislativos, en el que se da cuenta de las medidas adoptadas tanto desde la MOE como del ámbito judicial para contar con información suficiente respecto del desarrollo del proceso electoral presidencial.

En particular se pone de presente que, para aportar en la garantía de veracidad en los resultados de las elecciones presidenciales, luego de lo ocurrido en los comicios legislativos 2022, la MOE elaboró un documento a manera de hoja de ruta sobre los mínimos indispensables que la Organización Electoral debía garantizar en materia de acceso a la información. Asimismo, en el marco de una acción popular promovida ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, este dictó medidas cautelares encaminadas a asegurar el adecuado desarrollo de la función pública electoral a través de garantías de acceso a información y de participación.

A partir de lo anterior, se analiza la información requerida por la MOE y aportada por la Registraduría hasta el 9 de mayo de 2022, y su impacto en las distintas etapas electorales; en particular, en el proceso de conformación e integración del censo electoral, los puestos de votación a instalarse, la conformación de jurados de votación, la información que se genera durante el proceso de preconteo y los softwares de escrutinios, y la información sobre el funcionamiento de las diferentes soluciones tecnológicas empleadas en el proceso electoral.

En el **capítulo once**, titulado **acciones judiciales alrededor del proceso electoral**, se da cuenta de las distintas actuaciones judiciales promovidas desde diferentes sectores de la ciudadanía, con el fin de garantizar sus derechos políticos y salvaguardar la transparencia y confiabilidad de unos comicios caracterizados por un alto nivel de polarización y desconfianza hacia la autoridad electoral. Asimismo, se incluyen los argumentos expuestos en las intervenciones de la MOE ante la autoridad judicial, al haber sido vinculada en algunas de estas acciones.

En primer lugar, aborda la **acción popular** promovida ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y las medidas cautelares dictadas por este con el objetivo crear condiciones

para que los diferentes actores del proceso electoral (organizaciones políticas, ciudadanía, organizaciones de observación electoral) contaran con información suficiente para formular inquietudes y observaciones que contribuyeran a un correcto desarrollo de las elecciones a la Presidencia de la República 2022. Así, se ordenó facilitar el acceso a información relacionada con: i) el censo nacional electoral; ii) los puestos de votación; iii) los jurados de votación; iv) el proceso de preconteo y escrutinio; v) el funcionamiento de las soluciones tecnológicas; y, vi) los espacios de participación.

Tras esto, se indican las distintas **acciones de tutela** promovidas por la ciudadanía para la garantía de los derechos políticos. En particular, se da cuenta de los argumentos expuestos por la MOE en relación con la designación de personas observadoras electorales como jurados de votación, y las garantías para el ejercicio del derecho al voto de comunidades desplazadas por la violencia.

En el **capítulo doce**, denominado **Tecnología en el proceso electoral**, se hace un análisis general en torno a los impactos que se tuvieron en el proceso, a partir de la introducción de nuevas tecnologías. En el ejercicio de observación electoral, la MOE identificó bajos niveles de transparencia y acceso a información durante la contratación, desarrollo e implementación de las diversas soluciones tecnológicas, lo cual sumado a la poca planeación, pedagogía, difusión y a fallas de algunos sistemas contratados por la RNEC, afectó la confianza de la ciudadanía y las organizaciones políticas en la organización electoral.

Al respecto, se destaca que la contratación de las soluciones tecnológicas se realizó de manera tardía, lo que conllevó a que diferentes actores del proceso electoral no pudieran presentar recomendaciones durante la estructuración de estos procesos, especialmente para que se contemplaran mejores canales para el acceso, consulta y descargue de la información. Pero adicionalmente, al realizarse la contratación cuando ya había iniciado el calendario electoral, se limitó la posibilidad a las organizaciones políticas y de observación para que pudieran presentar adecuadamente recomendaciones durante la etapa de desarrollo e implementación de estas soluciones tecnológicas.

De igual manera, se resalta que, para estos comicios las organizaciones políticas y de observación electoral no pudieron realizar auditorías a los componentes tecnológicos, derivado de factores como: las restricciones de la propiedad intelectual y derechos de autor de las empresas, la falta de previsión contractual de garantías de acceso a información y la ausencia de plazos y tiempos que se requieren para ello, de acuerdo con los estándares internacionales. En este mismo sentido, se da cuenta de la falta de publicidad de los resultados de las pruebas, simulacros de prueba de las herramientas tecnológicas y de los hallazgos de la auditoría externa contratada por la RNEC.

Siguiendo con el análisis de las soluciones tecnológicas, el **capítulo trece** aborda el tema de las **auditorías al software de escrutinios**. En primer lugar, se destaca la importancia de contar con auditorías externas e imparciales a los distintos bienes, servicios y herramientas con que se organizan las elecciones a fin de comprobar su correcto

funcionamiento e identificar posibles vulnerabilidades en la infraestructura tecnológica, para luego emitir un informe donde consten los hallazgos y las recomendaciones correspondientes.

En segundo lugar, se da cuenta del proceso de contratación de la auditoría externa a los componentes electorales de los comicios de 2022, adjudicado a la empresa Jahv McGregor y las distintas ampliaciones al mismo para incluir entre otros, el software de escrutinios generales desarrollado por la empresa INDRA. Luego de ello se aborda la “auditoría” propuesta por la RNEC, a cargo de las organizaciones internacionales de observación electoral y las organizaciones políticas, señalando las razones por las que no se podía hablar de una auditoría, tanto por los cortos tiempos con la que esta fue concebida, como por su alcance, pues se limitaba a establecer espacios para participar en simulacros y pruebas a algunos de los componentes tecnológicos contratados para las elecciones.

También se abordan los obstáculos que se enfrentaron para que la auditoría interna prevista para el software de escrutinios generales contara con el “acompañamiento de una institución de educación superior”, y para que el CNE pudiera contar con una auditoría forense que permitiera encontrar los problemas en la ejecución de las soluciones provistas por la Unión temporal UT DISPROEL 2021 para la elección de Congreso de la República, y así evitar que los mismos se repitieran en las elecciones presidenciales.

Finalmente, se sintetizan cuatro hallazgos principales sobre los procesos de auditoría a los componentes electorales contratados con ocasión de las elecciones de Congreso y Presidencia 2022, consistentes en: (i) falta de acceso a los resultados de las auditorías electorales; (ii) las restricciones que se generan por la propiedad intelectual, al tratarse de servicios tercerizados, respecto de los cuales no se estableció, desde la etapa precontractual, la necesidad de que se puedan realizar auditorías integrales; (iii) la imposibilidad de que se realizaran auditorías técnicas, independientes y públicas por parte de terceros y organizaciones políticas; y (iv) las afectaciones que la falta de planeación genera a la observación electoral y el trabajo de las organizaciones políticas.

II. Elecciones Congreso de la República 2022

En el **capítulo catorce** se aborda lo relativo a las **Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales** que se llevaron a cabo con motivo de las elecciones legislativas 2022, y se incluye un balance sobre el funcionamiento de las Comisiones Nacionales y Territoriales.

Respecto de las **comisiones nacionales**, se evalúan dos criterios: la frecuencia con la que fueron convocadas y la priorización de temas sustanciales para adelantar la contienda electoral. hacen cuanto a la frecuencia se destaca que la celebración de cinco comisiones antes de la jornada electoral, aunque las mismas no tuvieron una frecuencia constante. En particular, entre la primera y la segunda transcurrieron tres meses en los que ocurrieron importantes sucesos para la contienda electoral, sin que las autoridades, organizaciones

políticas y observaciones electorales se reunieran para discutir oportunamente su desarrollo.

Posteriormente se evalúa el cumplimiento completo, parcial, o total incumplimiento de las peticiones elevadas por la MOE a las autoridades electorales, asimismo, se examina el nivel de atención en la Comisiones Nacionales de Seguimiento sobre temas que la MOE advirtió como prioritarios para garantizar el desarrollo de la contienda electoral.

Respecto a las **comisiones departamentales y municipales** se analizan elementos como la participación de organizaciones políticas y autoridades electorales, funcionamiento de los Tribunales de Garantías, la periodicidad con la que se convocaron y la implementación de protocolos con enfoque diferencial. Sobre esto, dentro de los principales hallazgos se resalta, de forma general, una escasa convocatoria a las mismas; así como una gran diferencia en el comportamiento, frecuencia y eficacia de las Comisiones dependiendo del departamento o municipio en que se convocaron. Otros temas inquietantes fueron la intermitencia en la participación de algunos actores, o su participación meramente nominal, como ocurrió con los Tribunales de Garantías Electorales; así como la participación no constante de los partidos políticos. Por último, se destaca la falta de discusión en las Comisiones de Seguimiento sobre la implementación de protocolos con enfoque diferencial.

Por su parte, el **capítulo quince** analiza el proceso de **Inscripción de Candidaturas al Congreso de la República**. Así, en primer lugar, se aborda el caso de los **Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC)**, a través de los cuales, personas que no encuentran afinidad con los partidos existentes, pueden ejercer su derecho político a ser elegido, al postular sus candidaturas. Para ello, luego de enunciar los requisitos que se exigen para poder inscribir candidatos por esta vía, se da cuenta de que esta figura ha venido en aumento desde los últimos tres procesos electorales del orden nacional, tanto para el Senado de la República, como para la Cámara de Representantes.

Posteriormente se muestra la cantidad de comités que solicitaron su inscripción ante la RNEC, así como los que desistieron previo a la recolección de firmas y su distribución en ambas Cámaras. También se da cuenta del número de comités promotores del voto en blanco inscritos, y el incremento de los mismos para la Cámara de Representantes en comparación con las elecciones de 2018. De igual forma, se analiza la distribución temporal de la inscripción de GSC para el Congreso, destacándose que la mayoría de las inscripciones de comités se hicieron faltado pocos días de la fecha límite de inscripción, que era el 13 de noviembre de 2021. Un análisis territorial, indica que Cundinamarca fue el departamento donde se registró la mayoría de los comités (47, 39 de ellos al Senado).

Se evidencia que luego del cierre del proceso y la entrega por parte de los comités de las respectivas firmas para validación por parte de la RNEC, se presentaron cambios sustanciales, pues de los 249 GSC que permanecieron en el proceso de recolección solo 15 hicieron la entrega de firmas. De estos, 8 correspondieron al Senado y los 7 restantes a la Cámara.

Adicionalmente, en las CITREP, se da cuenta de que en total fueron 7 comités los que se inscribieron en solo 5 de las 16 circunscripciones, ninguno siendo promotor del voto en blanco. De estos, solo el Grupo “Yo Soy Urabá” presentó las firmas requeridas y se le permitió la inscripción de su lista, en la Circunscripción número 16.

Para finalizar, se recuerda que el espíritu de esta figura es permitir que personas no afines a algún partido o movimiento político tengan la posibilidad de ejercer su derecho a participar en las elecciones sin depender de un partido político. No obstante, derivado de que el ejercicio de recolección de firmas supone la divulgación y exaltación de las ideas de la candidatura, debe existir un fuerte control por parte de las autoridades electorales a fin de que el proceso de recolección de firmas no se convierta en la extensión de la campaña electoral.

En un segundo momento, se aborda la creación de **nuevos partidos políticos** para las Elecciones Nacionales de 2022. Lo anterior dado que, por vía de decisión judicial y derivado de una escisión, se contó con 6 nuevas organizaciones políticas que podían avalar candidatos o participar en coaliciones para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República. En este sentido, se precisa que este proceso electoral pasó de contar con 16 organizaciones políticas con personería jurídica, después de la elección de 2018, a tener 22 organizaciones bajo esta figura.

Por último, en cuanto a la **participación de mujeres** en las candidaturas se realiza un análisis comparativo de las postulaciones de mujeres a las distintas circunscripciones del Congreso de la República en este proceso electoral, respecto de lo ocurrido en 2018. Como resultado se resalta que, el número de candidatas tanto a la Cámara de Representantes como al Senado incrementó, mientras que, en la circunscripción indígena del Senado se observó una disminución.

En el **capítulo dieciséis**, se aborda la **financiación de las campañas electorales al Congreso de la República**. En este apartado se analizan los resultados del monitoreo a la herramienta Cuentas Claras del CNE en la cual se registran todos los ingresos y gastos de campaña de todas las candidaturas. En este sentido, desde la MOE se emitieron varios informes en los que se mostraba el avance de los reportes, haciendo de igual forma llamados a las organizaciones políticas y al CNE para el incumplimiento al artículo 3 de la Resolución 8586 de 2021, que señala que *“las campañas electorales registrarán los asientos contables, a más tardar durante la semana siguiente al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones”*.

De igual manera se destaca la necesidad de conocer cuáles habían sido las acciones de inspección, vigilancia y control desarrolladas por el CNE ante esta situación y si habrá sanciones por este incumplimiento de la normatividad electoral. Entre los principales hallazgos se resalta que, al momento del análisis: (i) el 57% de las candidaturas no habían reportado información sobre ingresos en la financiación de las campañas; (ii) si bien el 43% registró algún reporte, el 50% de estos, tanto en Senado como en Cámara, lo hicieron con cifras que no superan los 34 millones; y (iii) en 56% y 59% de las candidaturas a la Cámara

de Representantes y al Senado, respectivamente no habían ingresado información de los ingresos de campaña.

Por último, se concluye que de los informes sobre financiación de campañas electorales queda en todo caso una duda, y es si la información proporcionada por aquellas candidaturas que sí rindieron cuentas concuerda con la realidad. Lo anterior debido a las bajas sumas reportadas en promedio, teniendo en cuenta todos los recursos que puede demandar una campaña política.

En el **capítulo diecisiete**, **Modificación a la Ley de Garantías**, se aborda una problemática particular que surgió en el proceso electoral legislativo 2022, a partir de una decisión del Congreso de la República de derogar —vía la Ley de Presupuesto y bajo el argumento de la reactivación económica— una disposición de la Ley de Garantías que prohibía la celebración de convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación, durante los 4 meses previos a la celebración de las elecciones.

Al respecto, en primer lugar, se analizan tanto el contexto en que dicha disposición fue incorporada a la legislación colombiana, como los diversos intentos previos —que no habían prosperado— por derogarla parcial o totalmente, y los argumentos que habían rodeado esa discusión. Asimismo, se hace referencia a las distintas impugnaciones que fueron presentadas contra la modificación demandando su inconstitucionalidad, incluida la presentada por la MOE, misma que fue admitida y en la que se argumenta: i) violación al principio de reserva de leyes estatutarias; ii) quebrantamiento del principio de unidad de materia; y iii) vulneración al derecho y principio de igualdad electoral.

Sobre lo anterior, el 10 de febrero de 2022 la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró urgencia nacional el estudio de las demandas referidas, y luego de que hasta finales de abril de 2022 la Procuraduría General de la Nación (PGN) remitió su respectivo concepto, el 5 de mayo la Corte Constitucional lo declaró inexecutable, con efectos retroactivos, por violar flagrantemente la reserva de ley estatutaria y el principio de unidad de materia.

Finalmente, se abordan los problemas encontrados en el seguimiento por parte de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la MOE, a la implementación de la modificación de la Ley de Garantías, haciendo énfasis en las dificultades para el acceso a información y a la ausencia de herramientas tecnológicas dispuestas por el Estado para hacer un control efectivo de la contratación pública habilitada con esa disposición normativa.

Por su parte, el **capítulo dieciocho**, denominado **Presidencialización de las elecciones de Congreso**, da cuenta de un fenómeno particular que ocurrió en las elecciones de 2022, a partir de la realización en la misma fecha de los comicios legislativos y las consultas interpartidistas para definir las candidaturas que competirían en las elecciones presidenciales a realizarse el 29 de mayo de 2022.

Al respecto se destaca que, si bien para este proceso electoral, los comicios legislativos presentaban elementos diferenciales y novedosos que ameritaban una atención importante por parte tanto de la ciudadanía, como de la Organización Electoral, por la incorporación de 6 nuevos partidos políticos en la contienda, y la elección por primera vez de las 16 curules de paz, las campañas legislativas se vieron desdibujadas, en gran medida, por las consultas interpartidistas, tanto en los actos publicitarios, como en la cobertura mediática de las mismas.

Así, la Presidencialización de las elecciones a Congreso llevó a que en los tres meses establecidos para las campañas legislativas fuera poca la discusión sobre las propuestas de quienes aspiraban a ocupar las curules a esta corporación pública que estaba en disputa.

Posteriormente, se analiza cómo este contexto se vio exacerbado con una decisión de carácter administrativo adoptada por la RNEC, consistente en priorizar el conteo y escrutinio de las votaciones correspondientes a las consultas interpartidistas para la selección de candidaturas a la Presidencia de la República. Esta decisión tuvo un impacto en la ciudadanía y mediático importante pues, generó una mayor expectativa respecto de los resultados de las consultas, al ser los primeros en conocerse, respecto de aquellos correspondientes a las votaciones al Congreso de la República.

Pero, los impactos en la elección no se agotaron en eso, ya que precisamente el hecho de que la atención se centrara en las elecciones de las consultas llevó a que se dejaran de lado elementos fundamentales de las elecciones legislativas, como la pedagogía y socialización de elementos novedosos de estas últimas, que requerían de una mayor difusión pública, como lo eran las 16 curules de paz, y el cambio en el diseño y la disposición de las tarjetas electorales.

En el **capítulo diecinueve**, se aborda otra novedad de este proceso electoral relacionada con el **diseño y distribución de las tarjetas electorales en los comicios legislativos**. Al respecto, se observa que, con el propósito de reducir el número de votos anulados para las elecciones a Cámara y Senado, previo consenso con las organizaciones políticas, la RNEC tomó la decisión de implementar un nuevo diseño de las tarjetas para las elecciones legislativas 2022–2026, según el cual, de dos tarjetas electorales se pasó a cinco (una por cada circunscripción).

Derivado de los retos que esta modificación generaba en el procedimiento logístico de entrega y distribución de las tarjetas, en la tercera Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, realizada el 1 de febrero de 2022, la MOE solicitó a la RNEC que generara un espacio de formación en el que participaran organizaciones políticas, medios de comunicación y la MOE para que se conociera cómo sería la entrega de tarjetones a la ciudadanía, y la forma en que se evitarían los riesgos identificados. Esta petición no fue atendida, por lo que no existieron espacios de discusión o diálogo con las organizaciones políticas y la observación electoral para definir el modo de entrega de los tarjetones.

La RNEC hizo públicas las directrices que los jurados de votación aplicarían en torno a la distribución de los tarjetones. Como resultado de estas, en la mayoría de los municipios y territorios en los que se llevaba el proceso electoral, las personas votantes debían escoger hasta 2 tarjetas electorales de 5 disponibles y podían solicitar 1 de las 3 dispuestas para las consultas interpartidistas. Por su parte, en los municipios CITREP además de elegir las 2 tarjetas electorales de Cámara y Senado de las 5 disponibles, recibirían directamente 1 para las CITREP, y podían solicitar la correspondiente a las consultas interpartidistas.

De esta forma, a partir de la decisión de la RNEC de modificar las tarjetas electorales, el procedimiento de entrega y recepción de las mismas se modificó sustantivamente, pues supuso que, contrario a lo que había ocurrido tradicionalmente en Colombia (y en general en el mundo), los jurados no entregan directamente las tarjetas a los electores, sino que estos últimos debían saber por cuál circunscripción querían votar, para ser ellos quienes precisaran a los jurados, qué tarjetas querían recibir.

Así, el nuevo diseño y disposición de las tarjetas electorales requería de una difusión, pedagogía y capacitación amplias, precisamente por el cambio referido. Máxime, considerando que las reglas para la entrega de las tarjetas a Congreso, a las CITREP, y las de las consultas interpartidistas eran sustantivamente distintas, pues mientras en las primeras eran los jurados quienes ofrecían las distintas tarjetas, las segundas las debían entregar obligatoriamente, y en las terceras, las personas electoras las debían solicitar.

Por su parte, en el **capítulo veinte**, se aborda lo relativo al **desarrollo del día electoral de los comicios legislativos**, en el que se da cuenta en primer lugar, del **despliegue de la observación electoral** realizada por la MOE el 13 de marzo pasado, con un equipo de observación distribuido en 34 regionales ubicadas en 31 de 32 departamentos de Colombia, con un cubrimiento de 448 municipios equivalente 77,9% del censo electoral. Del mismo se destaca que a un 97% del equipo de observación se les permitió el ingreso a los puestos de votación, precisando los departamentos en los que se presentaron algunas dificultades.

Posteriormente, se presentan los **resultados de la observación en los puestos de votación**. Considerando que esta se lleva a cabo en dos momentos durante el día de la elección, mediante el diligenciamiento de dos formularios de preguntas técnicamente diseñados para la apertura y cierre del proceso, se destacan los hallazgos atendiendo a cada uno de estos momentos.

Luego de esto, en el capítulo se analizan los **resultados de la observación con los enfoques diferenciales** propuestos. En primer lugar, se analiza el enfoque de **mujeres**. Respecto del mismo, se da cuenta de la información recabada a través de los formularios de observación de la MOE el **día electoral**, en los que se incluyeron algunas preguntas para indagar por la paridad de género entre los distintos actores que participan y tienen autoridad en el puesto de votación. Se destaca que el 64% de las mesas de votación estuvieron presididas por mujeres, y que las mesas de justicia pueden mejorar la conformación paritaria de sus integrantes.

En el caso del enfoque **trans**, los hallazgos se desagregan en los dos momentos en los que se llevó a cabo la observación al cumplimiento del Protocolo de Voto Trans. Al respecto se destacan las situaciones observadas en las que la actuación de los actores intervinientes en el proceso electoral no cumplió con lo previsto en el referido Protocolo. Asimismo, se identificó que la información de identificación biométrica no se actualiza cuando las personas trans realizan los procesos de corrección en sus documentos de identificación.

Finalmente, respecto a la observación con enfoque de **discapacidad**, los resultados correspondientes a este ejercicio se agrupan a partir de los diferentes instrumentos y fuentes para recopilar información que se usaron: (i) la **observación desarrollada por personas con discapacidad**; (ii) **los formularios de observación ordinaria**; (iii) **las irregularidades reportadas a través de la plataforma Pilas con el voto**; y (iv) **la información allegada por organizaciones aliadas**. Todas las fuentes de información consultadas muestran que, si bien se han promovido medidas incluyentes y se ha avanzado en varios campos, aún existen múltiples barreras que dificultan la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales.

Seguidamente, se incluye un análisis de las **principales irregularidades** que fueron reportadas a la MOE el día de la jornada electoral, a través de la plataforma Pilas con el Voto. Si bien el análisis se dividió en tres cortes, se precisa que, a nivel territorial, el 70% de los reportes se concentraron en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Tolima, Cundinamarca, Santander, Risaralda y Nariño. También se destaca que la mayoría de los reportes se relacionan con irregularidades por parte de las autoridades electorales, seguidas por las relacionadas con publicidad y medios de comunicación, el voto libre, el conteo de votos / escrutinios, y en la inscripción de cédulas.

A esto le siguen los **hechos de violencia** que se presentaron el día de la jornada electoral, detallando las alteraciones al orden público que se presentaron en 10 departamentos del país, que concentraron un total de 12 municipios, 9 de ellos en territorios de las CITREP, hechos que afectaron el normal desarrollo de los comicios en 8 puestos de votación. Al respecto, se destaca que las alteraciones al orden público incluyeron el asesinato de 2 soldados (en La Macarena, Meta y en San Vicente del Caguán, Caquetá), hechos que no se registraban en una jornada electoral, desde el año 2015.

En el **capítulo veintiuno**, se aborda lo relativo a las **irregularidades electorales en los comicios legislativos - PILAS CON EL VOTO-**. Se indica que, para el período de elecciones legislativas del año 2022, la MOE puso a disposición de la ciudadanía la plataforma de reporte de irregularidades electorales Pilas con el Voto, a través de dos canales de recepción: la plataforma web <https://www.pilasconelvoto.com/> y la línea de WhatsApp 3152661969. A través de estos canales se recibió información directa y en tiempo real de la ciudadanía siendo procesada, sistematizada y remitida a la plataforma URIEL del Ministerio del Interior, con el fin de ser asignados a las autoridades estatales competentes para el desarrollo de investigaciones disciplinarias, electorales o penales según corresponda.

Al respecto, en un primer momento se da cuenta del número de reportes sobre el proceso de elecciones legislativas que se recibieron en el periodo comprendido entre el 13 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022, así como las categorías generales a partir de las cuales los mismos se clasificaron. Se precisa también que las categorías que contaron con más reportes fueron irregularidades por parte de las autoridades electorales (que incluye conductas tanto de funcionarios del CNE y la RNEC, como de los jurados de votación), seguida por irregularidades en el voto libre (que hace referencia a conductas o acciones que tienden a impedir la realización libre del derecho al voto, ya sea a través de amenazas, ofrecimiento de dádivas o entrega de dinero), irregularidades en el conteo de votos o escrutinios (relativo a problemáticas que se presentan en estos procesos, una vez cerradas las urnas, involucrando tanto a jurados de votación, como a comisiones escrutadoras y funcionarios de la RNEC), y las irregularidades en la función pública (que se refiere a conductas o intervenciones realizadas por servidores públicos, con el propósito de favorecer a una determinada candidatura o campaña política).

Posteriormente, se incluye un análisis en términos de la distribución de los reportes por departamento, del que se desprende que, como regla general, la mayor cantidad de irregularidades se presentó en los lugares con mayor concentración poblacional. No obstante, destacan dos casos, que rompen de manera notoria ese patrón: el alto número de irregularidades en el departamento del Tolima, que pese a ser el departamento 14 en población, es el cuarto con más casos, y Atlántico, que siendo el quinto departamento del país en población, está superado por Tolima, colombianos en el exterior, Santander, Risaralda, Nariño y Cauca.

Tras esto se referencia que el tipo de reportes que se recibieron varió de manera considerable en el tiempo, pues los mismos responden a los momentos y procesos específicos dentro del calendario electoral, presentando diferencias en el tipo de conductas y los departamentos con mayor número de casos. Por ello, como parte del análisis y para extraer la información más pertinente y pormenorizada, se realizaron 3 cortes para identificar de mejor manera las tendencias en los reportes.

En el **capítulo veintidós**, se aborda lo relativo a los **escrutinios de los comicios legislativos**. En primer lugar, se da cuenta de las problemáticas surgidas con el proceso de **preconteo**, pues se evidenció una serie de inconsistencias en la trasmisión de los datos electorales que conllevó a que 659.539 votos para la circunscripción nacional de Senado y 271.883 votos para la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes no fueran tenidos en cuenta en el preconteo. Inicialmente, se identificó la inconsistencia al hacer un análisis de las mesas de votación en las cuales en el sistema de preconteo no se registró ningún voto por alguna organización política. Esto tenía como objetivo identificar comportamientos atípicos.

En consecuencia, se evidenció la no inclusión de una parte de la votación de algunas organizaciones políticas en el procedimiento del preconteo, pese a que sí estaban asentadas en los respectivos formularios E-14 diligenciados por parte de los jurados de votación. Esta situación llevó a que el domingo 13 de marzo de 2022, la ciudadanía recibiera

información incorrecta sobre los resultados electorales y a su vez se generara desconfianza por las correcciones que se han realizado durante el proceso de escrutinios y que han modificado sustancialmente lo informado en el preconteo. Al dar seguimiento al proceso de escrutinios, la MOE observó que muchas de estas inconsistencias fueron corregidas progresivamente en el escrutinio, pero se mantienen las dudas respecto a; dónde se presentó el problema en la trasmisión de datos de preconteo.

En el **capítulo veintitrés** se incluye el **análisis de los resultados electorales de los comicios legislativos**, del que se desprende el comportamiento de la votación por territorio, por organizaciones políticas y por cada una de las corporaciones. Así mismo se hace un análisis de las votaciones en las distintas circunscripciones teniendo en cuenta niveles de participación, voto en blanco y votos nulos.

Por último, se analizan los resultados electorales para las **mujeres candidatas**, de los que se desprende que, sin considerar la curul prevista en el estatuto de la oposición, el 29.9% del total de curules del Senado de la República estarán ocupadas por mujeres. Al respecto, se compara la evolución del número de mujeres electas según la organización política, contrastando las elecciones de 2018 y de 2022, incluyendo los cambios que se observaron entre el preconteo y los escrutinios.

En Cámara de Representantes, las mujeres obtuvieron 48 de las 166 curules de Cámara Territorial. De otra parte, 3 de las 16 curules de CITREP fueron obtenidas por mujeres, así como las 2 curules afrodescendientes y la única curul para colombianos en el exterior fueron ganadas por candidatas. El total de curules para mujeres en la Cámara de Representantes, sin considerar la curul prevista en el estatuto de la oposición, es de 54 de 181 (29,8%). Tras esto, se analiza el número de mujeres electas por departamento y circunscripción a la Cámara de Representantes, destacando aquellos que tienen que cumplir con la cuota de género del 30% y los que no.

III. Elecciones Presidencia de la República 2022

En el capítulo **veinticuatro** se aborda lo relativo a las **Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales** que se llevaron a cabo con motivo de las Elecciones Nacionales de 2022, y se incluye un balance sobre el funcionamiento de las Comisiones Nacionales y Territoriales.

Respecto de las **comisiones nacionales**, se evalúan dos criterios: la frecuencia con la que fueron convocadas y el análisis de los temas centrales de la contienda electoral, considerando las solicitudes y recomendaciones incluidas en los informes desarrollados por la MOE para estos escenarios. Sobre la frecuencia se destaca que la convocatoria de las Comisiones mejoró en los comicios presidenciales, lo que permitió –al contrario de lo ocurrido durante el periodo de los comicios legislativos– avanzar oportunamente en algunos de los temas tratados y las solicitudes que realizó la MOE.

Posteriormente se evalúa el cumplimiento completo, parcial, o total incumplimiento de las peticiones elevadas por la MOE a las autoridades electorales respecto de los distintos temas que podían afectar el adecuado desarrollo de la contienda electoral.

Por otro lado, sobre las **comisiones departamentales y municipales** se analizan elementos como la convocatoria y participación de actores intervinientes en el proceso electoral, así como los temas priorizados en las Comisiones.

Al respecto, dentro de los principales hallazgos se resalta, de forma general, una frecuencia diferenciada en la convocatoria a las mismas, dependiendo del departamento o municipio en que se convocaron, aunque en general como en el caso de las Comisiones nacionales, aquella incrementó para las elecciones de Presidencia. Si bien la asistencia de candidaturas y partidos políticos a las mismas aumentó, ello varió según el territorio. Un tema inquietante fue la participación de los Tribunales de Garantías Electorales que fue escasa, pues no solían presentarse en estos escenarios y, cuando lo hacían, su asistencia fue meramente nominal y no tuvieron algún pronunciamiento. Por último, se destacan los principales temas que se abordaron y las solicitudes que al respecto fueron formuladas por las coordinaciones regionales de la MOE.

El **capítulo veinticinco** analiza el proceso de **Inscripción de Candidaturas a la Presidencia de la República**. Por ello, en el presente apartado se aborda en primer lugar, lo relativo a los **Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC)** que se inscribieron, los que recolectaron las firmas requeridas y aquellos que finalmente participaron en los comicios, ya sea individualmente o como parte de alguna de las coaliciones. Al respecto se señala que, si bien los GSC han venido en aumento desde los últimos tres procesos electorales del orden nacional, de los 52 GSC que se registraron, únicamente 7 entregaron las firmas requeridas para avalar sus candidaturas, y tan solo 2 lograron aparecer en la tarjeta electoral. Lo anterior, dado que de las 5 candidaturas restantes, 2 desistieron de su aspiración y 3 participaron en las consultas interpartidistas para definir candidaturas de coalición.

Teniendo en cuenta que el proceso de recolección de firmas es previo a que inicie el periodo de proselitismo de las candidaturas partidistas, el que se permita que personas que recolectaron firmas posteriormente participen en una coalición con los partidos puede suponer un mayor tiempo de exposición de las candidaturas de los GSC en relación con las demás candidaturas partidistas, lo cual puede romper la equidad en el proceso electoral.

Luego, se abordan las tres **consultas interpartidistas** que el 13 de marzo de 2022 (simultáneamente a las elecciones a Congreso) se llevaron a cabo para definir las candidaturas de las tres coaliciones que participaron en estos comicios: Pacto Histórico, Equipo por Colombia y Centro Esperanza –cada una con 5 precandidaturas. En relación con las mismas, se destaca una participación del 31% del censo electoral, la más alta de aquellas realizadas (tanto únicas de partido, como interpartidistas) desde el 2006. Finalmente se analizan los resultados de cada una de las consultas en lo individual.

A continuación, se señalan las candidaturas que finalmente aparecieron en el tarjetón electoral del 29 de mayo de 2022, éste quedó compuesto por 8 candidaturas presidenciales y el voto en blanco (se precisa el caso de Luis Pérez e Ingrid Betancourt, que renunciaron a su candidatura previo a la primera vuelta electoral).

La participación de candidaturas étnicas presentó un importante aumento en estos comicios, toda vez que cuatro de las seis candidaturas que participaron en la primera vuelta tenían como fórmula vicepresidencial a una persona afrodescendiente, de estas, tres fueron mujeres. Aunado a lo anterior, en la segunda vuelta, ambas candidatas a la vicepresidencia fueron mujeres afrocolombianas. Esto propició la discusión sobre temas como el racismo, asunto que antes poco o nada se trataba durante las campañas, estas conversaciones se dieron debido a los múltiples ataques discriminatorios que Francia Márquez vivió durante la campaña.

Por último, como parte de los análisis transversales del enfoque de mujer, se incluye un apartado en el que se hace énfasis en la participación de las mujeres en este proceso electoral. En particular, se señala como de las más de 76 personas que desde el 2021 manifestaron su aspiración a la presidencia, 21 fueron mujeres y de ellas, ninguna participó como candidata presidencial, aunque tres sí fueron candidatas a la vicepresidencia.

En el **capítulo veintiséis**, se aborda la **financiación de las campañas electorales a la Presidencia de la República**. En este apartado se analizan los resultados del monitoreo a los ingresos y gastos reportados tanto por los **grupos significativos de ciudadanos** que recolectaron firmas y las candidaturas a la presidencia. Del análisis de la información en Cuentas Claras se desprende un muy bajo nivel de reporte, pues solo 21 de los 52 comités inscriptores aspirantes a la presidencia registrados tenían información accesible y consultable.

En cuanto a sus ingresos, el 67% fueron donaciones de personas ajenas a los comités; el restante 27% provino de recursos propios del comité (es decir, de dineros aportados por el candidato y/o por los demás fundadores de la plataforma que lo respalda); y 6% de préstamos del sector financiero o del real. Por su parte, el rubro al que se destinaron más recursos fue el de su propia administración (58%), lo cual abarca, por ejemplo, el pago de honorarios a los gerentes de campaña. Le siguen la propaganda electoral (19%), las adquisiciones de oficina (7%), el servicio de transporte y correo (4%), la capacitación e investigación política (4%), los gastos judiciales y rendición de cuentas (4.5%), la inversión en materiales y publicaciones (2%), otros (1%), actos públicos (1%) y costos financieros (0,5%).

Por lo que hace a las **campañas de los candidatos a la Presidencia**, un primer punto a destacar fue la falta de reporte de recursos por concepto de financiación estatal anticipada, a pesar de que la legislación prevé que serán financiadas preponderantemente por el Estado. En segundo lugar, se observó un bajo nivel de reporte y un registro inoportuno de los ingresos y gastos, tanto en la primera como en la segunda vuelta presidencial.

En cuanto a la **primera vuelta** se resalta una discrepancia entre ingresos y gastos de los candidatos que mayores recursos reportaron, pues fueron más los gastos que los ingresos, lo que demuestra una rendición de cuentas incompleta, que no permite identificar el origen de los recursos erogados para cubrir los gastos en los que se incurrió. Lo que se agrava con la ausencia de información sobre medidas de revisión y supervisión por parte del CNE.

Respecto de los ingresos, los “*Créditos del Sector Financiero*” equivalen al 81,87% de lo reportado, aunque únicamente cuatro de los candidatos financiaron sus campañas de esta forma. Respecto a los gastos, el concepto de “*Propaganda Electoral*” es la principal destinación de los recursos ingresados por las campañas políticas, al concentrar el 61,80% del total de gastos reportados por los candidatos a la Presidencia de la República.

Sobre la segunda vuelta, se destaca que, al 30 de junio de 2022, Rodolfo Hernández solo había reportado gastos por un 61.80% de los ingresos consolidados reportados. Por su parte, el candidato que resultó ganador, Gustavo Petro, no había reportado gasto alguno. En cuanto a los ingresos, ambos candidatos financiaron su campaña principalmente a través de créditos del sector financiero. Respecto a los gastos, la mayoría de los de Rodolfo Hernández (el 59.46%), siguiendo la misma línea de la primera vuelta, se destinaron a “*Propaganda Electoral*”. Hubo una omisión completa respecto de los gastos en el caso del candidato ganador Gustavo Petro.

Por su parte, en el **capítulo veintisiete**, se aborda lo relativo al **desarrollo de la observación del día electoral de los comicios presidenciales**, en el que se da cuenta en primer lugar del **despliegue de la observación** realizada por la MOE, con un equipo en 33 regionales ubicadas en 31 de 32 departamentos de Colombia, con un cubrimiento de 451 municipios en primera y 366 en segunda, equivalentes al 79% y 74% del censo electoral respectivamente.

Posteriormente, se da cuenta de los **resultados de la observación en los puestos de votación**. Al respecto, concluida la segunda vuelta presidencial, la MOE, además de dar cuenta de lo observado comparó los resultados obtenidos de la observación en las elecciones legislativas y la primera y segunda vueltas presidenciales. Producto del ejercicio realizado se incluyen observaciones y recomendaciones relacionadas con algunas de las variables observadas, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de la legislación electoral por los distintos actores intervinientes el día de la jornada comicial.

Luego de esto, en el capítulo se analizan los **resultados de la observación con los enfoques diferenciales** propuestos. En primer lugar, se analiza el enfoque **trans**. Respecto de este, en primer lugar, se detalla el despliegue de este ejercicio piloto, que contó con 56 y 39 personas con experiencia de vida Trans que hicieron observación al protocolo de voto trans en la primera y segunda vueltas presidenciales, respectivamente. Posteriormente se incluyen los hallazgos observados, que se desagregan en los dos momentos en los que se llevó a cabo la observación. Se destacan diversas situaciones en las que la actuación de los intervinientes en el proceso electoral no cumplió con lo previsto en el referido Protocolo.

A continuación, se analiza la observación con enfoque de **discapacidad**. Al igual que en el caso anterior, en un primer momento se da cuenta del despliegue de 67 y 42 personas observadoras con discapacidad, para la primera y segunda vuelta presidencial, respectivamente. Luego, los resultados correspondientes a este ejercicio se agrupan a partir de los diferentes instrumentos y fuentes para recopilar información a los que se recurrió: (i) los formularios de la observación con enfoque en la situación de las personas con discapacidad; (ii) las preguntas sobre el tema incluidas en los formularios de la observación ordinaria que se adelanta en todos los procesos electorales de nivel nacional, y (iii) los reportes de la ciudadanía sobre irregularidades que afectan a las personas con discapacidad, incluidos en la plataforma Pilas con el Voto.

Por último, se incluyen las **afectaciones a la jornada electoral** derivadas tanto de la ola invernal como de **hechos de violencia** que se presentaron los dos días electorales, de primera y segunda vuelta. En particular, se detallan los puestos de votación que tuvieron que trasladarse previo al día de la votación, así como los retrasos en la apertura producto de las afectaciones climáticas. De igual forma, se destacan distintas alteraciones al orden público de las que tuvo conocimiento la MOE a causa de acciones armadas de Grupos Ilegales.

Respecto de esto último se señala que, si bien en términos generales se tuvo una jornada tranquila, es importante destacar que los días de elección estuvieron marcados por acciones que ocasionaron pérdida de vidas, situación que desde el año 2015 no se presentaba. En este sentido, es necesario que esta situación sea analizada desde las autoridades para proteger al máximo a funcionarios y fuerza pública que prestan servicios y funciones públicas en el marco del proceso de elección con el fin de salvaguardar su vida e integridad y así poder contar con un proceso que no tenga estas alteraciones que, aunque en número son reducidas, no dejan de afectar la tranquilidad del proceso y a la ciudadanía.

En el **capítulo veintiocho**, se aborda lo relativo a las **irregularidades electorales en los comicios presidenciales - PILAS CON EL VOTO**. En el mismo se da cuenta del número de reportes recibidos a través de la plataforma de reporte de irregularidades electorales Pilas con el Voto, que fue puesta a disposición de la ciudadanía, entre el 29 de mayo de 2021 y el 5 de julio de 2022. Tras definir las categorías de irregularidades electorales sobre las cuales se recibieron el mayor número de reportes, la información se presenta tomando como periodos de análisis la primera vuelta presidencial (29 de mayo de 2021 al 2 de junio de 2022) y la segunda vuelta presidencial (3 de junio a 5 de julio de 2022).

Con el fin de tener una mejor aproximación del comportamiento de las irregularidades en las elecciones a la presidencia en cada uno de los periodos bajo observación, las irregularidades electorales se analizan tomando en cuenta: i) las irregularidades reportadas previo a la jornada electoral, y ii) día electoral y con posterioridad a la misma. Al respecto se da cuenta tanto de los departamentos y municipios en que estas se presentaron, como de las principales irregularidades reportadas en cada uno de estos momentos, mismas que varían dependiendo de la etapa en que ocurren.

En el **capítulo veintinueve**, denominado **Escrutinios. Verificaciones adelantadas por la MOE**, se da cuenta de que, durante esta etapa electoral, la MOE analizó los resultados electorales a nivel de mesa de votación de la primera vuelta presidencial con el fin de identificar posibles anomalías en el proceso electoral y comprobar la veracidad de las distintas denuncias que se compartían en redes sociales sobre supuestos fraudes electorales.

Al respecto, se detallan los distintos ejercicios realizados para verificar que no se repitieran las inconsistencias ocurridas en el preconteo de las elecciones legislativas de marzo de 2022, destacando los principales errores identificados. Estos no seguían patrón alguno, no eran significativos y no perjudicaban a algún candidato en particular.

Finalmente, se analizaron los distintos mensajes que llegaban tanto a la plataforma de la MOE Pilas con el Voto como mensajes que compartía la ciudadanía a través de redes sociales. De los mensajes que eran corroborables usando los datos de mesa a mesa del escrutinio, se concluye que todos daban información falsa o imprecisa.

En el **capítulo treinta** se incluye el **análisis de resultados electorales** tanto de primera como de segunda vuelta. Al respecto, se analiza la votación y la participación tanto por departamento y municipio, como por zonas urbanas y rurales; asimismo, la concentración de votos a nivel municipal. En particular, se destaca que la participación mejoró considerablemente en 2022 respecto a 2018, al pasar de 54.2% a 54.9%, y que también hubo menos votos blancos, nulos y no marcados respecto a 2018.

De otra parte, al analizar los resultados de participación en la primera vuelta respecto al nivel de riesgo de los distintos municipios, de acuerdo con el mapa de riesgo electoral de la MOE, se identificó una correlación negativa entre el nivel de riesgo por factores de violencia y los niveles de participación electoral. Es decir, que a mayores riesgos por violencia es posible que las personas en estos territorios se abstengan de participar electoralmente.

Sobre la segunda vuelta, también se incluye un análisis de los resultados electorales en principales ciudades, en las CITREP y en los territorios étnicos, tanto en los resguardos indígenas, como en los consejos comunitarios de comunidades negras.

I. Elementos comunes a las Elecciones Nacionales 2022

1. El ejercicio de observación electoral

La observación electoral es *“el seguimiento y registro de un proceso electoral en un ámbito geográfico amplio, mediante la integración de una considerable movilización de personas voluntarias, asociadas con un sistema de información pública sobre el desarrollo del proceso.”*¹ Existen diversas técnicas y tipos de observación electoral. Desde su creación, en 2006, la MOE adoptó la de *Calidad de las Elecciones*. Este tipo de observación se ocupa de vigilar el estricto cumplimiento de la legislación electoral, por lo tanto, no hace valoraciones, ni emite opiniones sobre percepciones políticas o electorales.

De acuerdo con lo anterior, la MOE Colombia realiza una observación electoral técnicamente diseñada y planeada a través de formularios de medición de “calidad de elecciones”, que han sido construidos con base en estándares internacionales de organizaciones de observación electoral de todo el mundo, reunidos en la Red Global de Observadores Electorales Domésticos (GNDEM).

Asimismo, como parte de los referidos estándares, una vez finalizado cada proceso de observación, la plataforma de organizaciones que integran la MOE hace un ejercicio de evaluación que permite, en lo que sea pertinente, ajustar las metodologías e instrumentos de observación a las nuevas condiciones legales y logísticas que se presentan o han sido producto de recomendaciones.

1.1. Observación local

Mediante alianza con organizaciones locales de diversa índole (ONG’s, eclesiales, académicas, entre otras) que conforman la plataforma de observación nacional, se convoca, vincula, capacita y acredita un equipo de observación en mesas y puestos de votación, que de manera voluntaria pone sus conocimientos, ojos y oídos al servicio de la democracia durante la jornada electoral. A este equipo se le brindan elementos de visibilidad y una acreditación por parte del Consejo Nacional Electoral. Además, cuenta con un cuadernillo de formularios de observación técnicamente diseñado en el que se consigna lo observado en la apertura y el cierre de las votaciones, así como las incidencias del proceso electoral. Esta información posteriormente es reportada a la MOE Nacional para ser incluida en los correspondientes informes.

1.2. Observación internacional

Dentro de la observación se cuenta con un componente de observación internacional que, desde el nacimiento de la organización, despliega un equipo de observación que acompaña esta labor. La observación internacional consiste en invitar a personas extranjeras

¹ VALVERDE, Ricardo y BONEO Horacio. La observación internacional y nacional de las elecciones. Instituto Interamericano de los Derechos Humanos/ Centro de Asesoría y Promoción Electoral – CAPEL Julio de 2004.

residentes o no en Colombia para ser parte del equipo de observación internacional durante las elecciones ya sean estas, legislativas, presidenciales o de autoridades locales. Además de tener observación internacional en Colombia, se tiene un equipo de observación en consulados que realiza la observación durante toda la semana electoral. Este ejercicio es fundamental para la organización. Su trabajo contribuye a la credibilidad, objetividad y transparencia de la observación mediante el involucramiento de miradas externas al país. Del mismo modo, la observación internacional involucra a nuestros aliados y cooperantes directamente en el ejercicio de la observación electoral en el que pueden ver en persona la importancia y pertinencia del proceso.

El equipo de observación internacional se capacita para conocer el funcionamiento de las elecciones en Colombia y así poder diligenciar el *cuadernillo de formularios de observación*. A diferencia del equipo de observación local, hacen una observación itinerante mediante recorridos por varios puestos de votación.

1.3. Código de ética y protocolo para el retiro de credenciales

La MOE cuenta con un Código de Ética y Conducta del Observador y la Observadora que es firmado por cada persona que hace parte del equipo de observación desplegado, mismo que incluye la siguiente disposición para garantizar un ejercicio de observación independiente e imparcial: *“La observación electoral que estoy realizando es independiente del gobierno, de campañas, de los partidos políticos y de intereses privados. No soy candidato/candidata o activista de ningún partido, movimiento o campaña, por lo tanto, no portaré propaganda ni distintivos de ningún partido o movimiento político.”*

Así mismo, la MOE ha elaborado e implementado un protocolo para responder a los casos de incumplimiento del Código de Ética y Conducta por parte de personas observadoras. Con base en el mismo, la MOE tras un proceso interno de investigación, de confirmarse la acción irregular, retira la credencial y lo remite a la Organización Electoral para que se retire la acreditación entregada por el CNE y de ser el caso a la fuerza pública que se encuentra en los puestos de votación para que no se permita el ingreso de esta persona a nombre de la organización de observación.

En el certamen electoral presidencial se presentaron 3 casos en los que se informó a la organización, ya sea de manera directa o a través de PILAS CON EL VOTO y la URIEL, acciones proselitistas por parte de personas observadoras. Sobre estos casos, posterior a la verificación por parte de la MOE, se dio respuesta a las acciones irregulares, ejecutando lo establecido en el protocolo.

2. Inscripción de cédulas de espaldas a la ciudadanía

Desde el año 2015 la Misión de Observación Electoral – MOE ha realizado un monitoreo en tiempo real publicado en informes mensuales, analizando el comportamiento de la inscripción de cédulas en cada municipio del país, y generando alertas tempranas sobre los lugares en los que los datos y los cálculos de la MOE señalan posibles riesgos de fraude en inscripción de cédulas, o patrones atípicos que deben motivar acciones específicas por parte de distintas autoridades.

Sin embargo, en el presente apartado la MOE no solo presenta el comportamiento de la inscripción de cédulas en el país para las Elecciones Nacionales de 2022, sino que de forma particular aborda, tanto las problemáticas que surgieron en torno a las inscripciones virtuales, como las relativas a los retrocesos en la transparencia y el acceso a la información que se tuvo durante estos comicios, pues a lo largo del mismo, tanto los datos como su desagregación para el análisis correspondiente se vieron limitados a partir de modificaciones en las plataformas de acceso a la información. A lo anterior se sumaron las inconsistencias entre las cifras de número de personas inscritas que fueron hechas públicas por parte de la Registraduría, respecto de aquellas contenidas en la plataforma de la misma institución.

Estos problemas impidieron a la MOE hacer un análisis de los datos con información precisa y actualizada. Asimismo, generó dudas tanto en la ciudadanía como en las organizaciones políticas, que recibieron información contradictoria, afectando así su confianza en la Registraduría y en el desarrollo del proceso electoral que está a su cargo.

2.1. Inscripciones virtuales

Por primera vez, la RNEC habilitó desde el 3 de noviembre del 2021 la inscripción virtual de cédulas a través un sitio web y un aplicativo de manera que las personas podían cambiar, hasta el 13 de enero de 2022, su puesto de votación sin tener que acudir a alguna sede de dicha entidad. De acuerdo con las cifras dadas a conocer por la RNEC, el 62% de las cédulas inscritas para las elecciones al Congreso de la República (1.622.102 inscripciones) fueron hechas mediante este mecanismo². Si bien este proceso facilitó la inscripción por parte de las personas, la MOE identificó algunas inconsistencias en las cifras presentadas por la RNEC. Específicamente, bajo las herramientas de consulta entregadas por la Registraduría, no fue posible establecer el origen de los más de dos millones seiscientos mil cédulas inscritas.

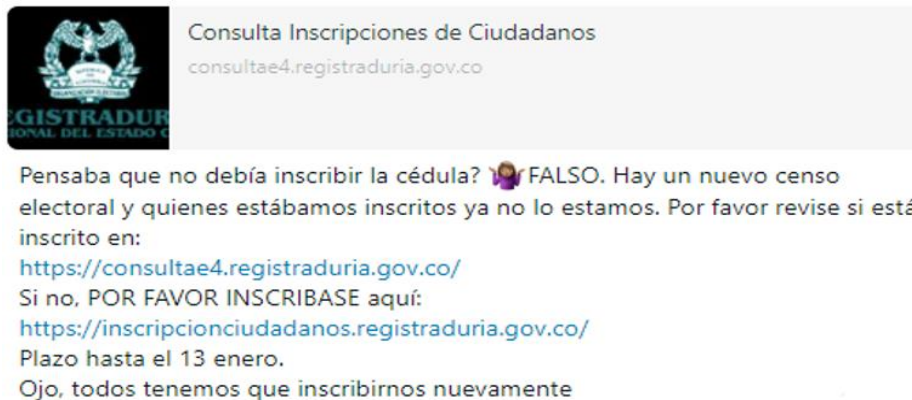
En todo caso, la MOE observó algunos problemas y dificultades en esta modalidad de inscripción de cédulas, los cuales se detallan a continuación.

² Recordando que ese 62% es usando la cifra de 2.611.750 que usó la Registraduría en su comunicado pero que no se refleja en los datos oficiales en su plataforma a corte del 14 de enero de 2022.

2.1.1. Confusión sobre los enlaces para consultar el lugar de votación y la inscripción de cédulas

Un primer problema estuvo asociado con la falta de claridad sobre los enlaces o vínculos dispuestos por la RNEC para consultar, de una parte, el lugar de votación actual (antes de la inscripción para el proceso electoral de 2022), de otra, el resultado del proceso de inscripción de cédulas. Esta situación generó confusión en la ciudadanía que derivó en la difusión de mensajes erróneos sobre el proceso de inscripción de cédulas. El siguiente es un ejemplo de este tipo de mensajes:

Imagen 1. Mensaje erróneo enviado por la RNEC



Fuente

La confusión se produjo porque el enlace <https://wsp.registraduria.gov.co/censo/consultar/> permitía consultar el lugar de votación que las personas tenían para las Elecciones de Autoridades Locales 2019 (donde podían seguir votando si la persona no hizo cambio de puesto de votación) y el lugar de votación para las personas que obtuvieron su cédula por primera vez. Por lo tanto, en este enlace no estaban reflejados los cambios de puesto de votación que se habían hecho para el periodo electoral de 2022. Es decir, si una persona cambiaba su puesto de votación en 2021 antes del 13 de enero de 2022, en esta página aún no se veía reflejado el nuevo puesto de votación pues de acuerdo con la RNEC, solo se vería reflejado después del 13 de febrero. En ninguna parte de la página web se informaba o aclaraba que en ese vínculo aún no estaban reflejados los cambios en el puesto de votación para las elecciones de 2022, lo que confundió a las personas que ya habían inscrito su cédula después de marzo 13 del 2021.

Por otro lado, en la aplicación para celulares infovotantes, en el enlace <https://consultae4.registraduria.gov.co/>, se consultaban las inscripciones que se habían realizado para las elecciones al Congreso de 2022. De esta manera, si una persona no había hecho ningún cambio de puesto de votación, no aparecía en este enlace y eso llevaba a confundir a las personas pensando que no estaban inscritas en ningún puesto de votación. En otras palabras, en ese enlace solo aparecían las personas que habían cambiado su puesto de votación para este periodo electoral y debe aparecer el nuevo sitio de votación.

Contrario al anterior, en este enlace sí se especificaba que era el sitio para revisar el comprobante de cambio de puesto de votación, sin embargo, era necesario una mayor claridad indicando a la ciudadanía que si no aparecía información alguna al ingresar su identificación era porque no había hecho cambios en el puesto de votación, señalando que el lugar para ejercer el derecho al voto seguía siendo el mismo del último proceso electoral. Esta claridad nunca fue hecha por la Registraduría.

2.1.2. Fallas en la plataforma web

Entre el 3 y el 7 de enero de 2022 la plataforma de inscripción de cédulas reportó fallas para formalizar los registros de inscripción. Específicamente el 4 de enero de 2022 esta situación fue permanente y en días posteriores se reportaron intermitencias en el servicio. De acuerdo con la RNEC, al cierre del proceso de inscripción de cédulas el 62% de las mismas se dieron por la plataforma web. Sin embargo, la MOE no encontró información ni tuvo conocimiento de cuántas inscripciones fueron validadas, cuántas fueron repetidas o cuántas terminaron realmente el proceso, debido a las fallas generadas. En declaraciones públicas, la RNEC estimó que alrededor de 300.000 personas no hicieron su validación facial para confirmar su inscripción. Sin embargo, esta cifra contrasta con la dada por la entidad en respuesta a una solicitud de información (Radicado RDE-DCE 2327 del 3 de marzo de 2022), según la cual, 821.074 personas no pudieron completar el proceso de inscripción de su cédula de ciudadanía.

2.1.3. Problemas con la validación facial

Debido a las fallas presentadas durante la primera semana de enero de 2021, la RNEC desmontó la validación facial obligatoria que hacía parte del proceso de inscripción de cédulas, requiriéndola posteriormente. Para tal fin, la persona que había realizado el proceso debía ingresar a un enlace que era enviado por la RNEC al correo electrónico que había sido registrado. Como lo informó la RNEC, “para el proceso de verificación biométrica, recibirás un correo electrónico o un mensaje de texto durante los próximos días. Recuerda realizar el procedimiento desde un dispositivo móvil con cámara”.

Sin embargo, este proceso también presentó fallas ya que la notificación para la validación facial no siempre llegó a tiempo o de manera automática fue recibida como correo spam. Asimismo, la MOE notó una falta de pedagogía y publicidad respecto a la validación posterior, considerando además que en el correo se advertía que “el plazo máximo para realizar este proceso es de 2 días calendario” después de recibirlo. En ese caso, si no se validaba oportunamente, “la inscripción no [era] válida” y la persona debía votar en el último sitio en donde previamente estaba inscrito.

Por lo anterior, la RNEC amplió los plazos para la realización de la validación facial. El 22 de enero de 2022, la RNEC comunicó que, “si inscribió virtualmente su cédula entre el 4 y el 13 de enero para las elecciones de Congreso de la República de 2022, y no completó la validación facial a través de su dispositivo móvil, puede acudir a la Registraduría del

municipio o localidad al que se inscribió en Colombia para realizar este proceso hasta el 28 de enero a las 4 p.m.”.

A pesar de lo anterior, para acceder a la validación facial se debía utilizar “un dispositivo móvil con cámara”, siendo imposible hacer el proceso desde un computador de mesa o portátil. Igualmente, se presentaron dificultades respecto a: i) la optimización de la plataforma web para todo tipo de celular; ii) la accesibilidad (caracteres en tamaño reducido); y, iii) la disponibilidad de los servidores de la plataforma web.

2.1.4. Inscripción virtual deshabilitada para las elecciones a Presidencia

En el proceso de inscripción de cédulas para las elecciones a Presidencia, en el periodo posterior al 13 de enero y hasta el 29 de marzo, la Registraduría deshabilitó la posibilidad de hacer la inscripción de cédulas de manera virtual. Dicha decisión no fue explicada, ni siquiera difundida por dicha institución. Se tuvo conocimiento de esta a partir de que la opción de registro virtual ya no aparecía en la página de la Registraduría, pues tanto en esta como en el vínculo que anteriormente se había creado para realizar la inscripción virtual aparecía la leyenda: “si cambiaste tu lugar de residencia, tienes plazo hasta el próximo martes, 29 de marzo del 2022, para inscribir de manera presencial tu cédula de ciudadanía para votar en las elecciones presidenciales del 2022. Visita la Registraduría más cercana a tu lugar de domicilio.”

Ante la ausencia de explicaciones públicas sobre esta decisión, surgen interrogantes relacionados con la contratación de este mecanismo de inscripción con la Unión Temporal DISPROEL 2021, ya que en el contrato firmado se establece que dicha modalidad funcionaría tanto para las elecciones a Congreso como para las presidenciales.

Por lo anterior, a lo largo del proceso electoral se solicitó a la Registraduría información clara respecto a las razones por las que dicha herramienta no fue habilitada para las elecciones presidenciales. Las cuales detallamos a continuación:

- i) Cuáles son las razones por las que no se previó un mecanismo de contingencia robusto para las elecciones legislativas, considerando que un alto flujo de usuarios durante las últimas semanas de inscripción era previsible, tanto por la RNEC, como por el contratista. En su caso, cuáles son las razones por las que este problema no pudo atenderse para las elecciones presidenciales.
- ii) Informar si la deshabilitación de la inscripción virtual para la elección presidencial derivó de un incumplimiento por parte de la empresa contratista o de alguna otra situación que fuera responsabilidad de la Registraduría. En este caso, cuáles fueron las medidas adoptadas o previstas ante dicho incumplimiento.
- iii) Cuáles fueron las medidas de difusión adoptadas por la Registraduría para informar a la ciudadanía del periodo de inscripción, y la modalidad a través de la cual esta se podía llevar a cabo, en particular, para informar que no se podían realizar por medio de la solución no presencial.

La información correspondiente no fue proporcionada.

2.2. Retrocesos en la transparencia y el acceso a la información

Para las elecciones al Congreso de la República de 2022, el proceso de inscripción de cédulas se realizó en una plataforma de interfaz liviana desarrollada por la RNEC que no permitía la creación de usuarios de acceso de consulta que son los que desde el año 2015, habitualmente han sido proporcionados a la MOE para el seguimiento al proceso de inscripción de cédulas. Sólo hasta el 27 de diciembre de 2021, cuando se dio acceso a una plataforma distinta, la MOE pudo observar cada puesto de votación con el total de inscritos, aunque no fue posible consultar determinada información que siempre había sido compartida, como por ejemplo la desagregación por sexo. Por otra parte, esta nueva plataforma no tenía la posibilidad de descargar toda la información de todos los puestos de votación del país para su análisis, lo que llevó a que se debiera consultar la información municipio por municipio.

Aunque desde abril de 2021 se establecieron comunicaciones periódicas con la RNEC con el fin de obtener la información del proceso de inscripción de cédulas de manera oportuna, el tiempo de respuesta en los meses de octubre y noviembre no permitió que la MOE elaborara y presentara sus respectivos informes en estos meses. A continuación, se señala la información que no se pudo obtener de forma oportuna, sencilla y completa por parte de la RNEC, a pesar de que sí se tuvo acceso a ella³ en procesos electorales anteriores, desde el 2015, con excepción de la información sobre el puesto de origen:

- Información de inscripción de cédulas desagregada por rural y urbano: se presentaron dificultades para el análisis con un alcance sub municipal del proceso de inscripción de cédulas, pues la información proporcionada se encontraba agregada a nivel municipal. Si bien la información desagregada se le solicitó a la RNEC desde el 14 de septiembre del 2021, esta fue compartida (sólo la información del total municipal y por sexo), sino hasta el 27 de diciembre de 2021 (con la nueva plataforma a la que se tuvo acceso, fue posible obtener la información a nivel de puesto de votación). Por ello, desde el 13 de marzo hasta el 27 de diciembre de 2021, al solo poder identificar el número de inscripciones totales en el municipio, no fue posible distinguir si las inscripciones se estaban dando en las cabeceras municipales y/o en los puestos rurales de votación.

Esta desagregación de las inscripciones era clave para analizar el proceso de inscripción de cédulas en la elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP), considerando que solo las personas en puestos de votación rurales eran las habilitadas para participar en estos comicios. Por ello, contar con esta información oportuna habría permitido identificar acciones

³ Salvo por lo que hace a la información obtenida por vía web (o aplicativos), al tratarse de una innovación de este proceso electoral.

específicas que se debían adelantar para garantizar el acceso efectivo al sufragio por parte de quienes habitan estas regiones del país.

- Información desagregada por puesto de votación: si bien esta información se solicitó desde septiembre 14 del 2021, la información desagregada solo fue compartida con la MOE hasta el 27 de diciembre de este año, fecha en la que se tuvo acceso a la plataforma de inscripción de cédulas. Sin embargo, no fue posible descargar la base datos completa para todos los puestos de votación en un formato procesable y sin tener que bajar los datos municipio por municipio, lo que supuso dificultades excesivas en el análisis de la información.
- Información sobre puesto de origen: en las peticiones de información presentadas por la MOE a la RNEC se solicitó la información sobre el puesto de origen de las personas que inscribieron su cédula. Esta información es clave para poder identificar posibles anomalías⁴, a partir del análisis del puesto de votación, donde las personas tenían anteriormente sus cédulas inscritas. Sin embargo, no fue posible acceder a dicha información ni por solicitud expresa a la RNEC, ni por el aplicativo de consulta facilitado a la MOE.
- Información desagregada según inscripción presencial y por vía aplicativo: la RNEC sólo dio a conocer en sus comunicados la proporción total nacional según el método de inscripción presencial o por vía web (o aplicativos). Aunque la información precisa se solicitó en reiteradas ocasiones a la RNEC, no se obtuvo respuesta.
- Discrepancias en el número de cédulas inscritas: el 14 de enero de 2022, la RNEC emitió un comunicado titulado “más de 2.611.000 ciudadanos inscribieron su cédula para votar en las elecciones de Congreso de la República del 2022”. No obstante, al comparar esta cifra con los datos internos de la misma entidad, por medio de la plataforma, se encontró un posible “desfase” de al menos 106.127 inscritos. Según la plataforma web, al 14 de enero del 2022 se habían inscrito 2.475.135 cédulas, al 24 de enero del 2022, 2.505.623 y al 31 de enero del 2022 un total de 2.545.108. Lo anterior impidió hacer un análisis de las inscripciones de cédulas con información actualizada.

2.3. Resultados del análisis del comportamiento de la inscripción de cédulas para las elecciones a Congreso 2022.

Para desarrollar el análisis de las inscripciones de cédulas, la MOE, con base en la información suministrada por la RNEC, calcula la **tasa de inscripción de cédulas** a partir

⁴ Anomalías tales como personas inscribiéndose al mismo puesto de votación viniendo desde un mismo puesto o, la inscripción de personas en un puesto de votación viniendo de municipios lejanos.

de la cantidad de inscritos de cada municipio sobre su población (según la proyección del DANE en el censo 2018)⁵, multiplicada por mil.

$$\text{Tasa de inscripción de cédulas} = \frac{\text{Ciudadanos inscritos (RNEC)}}{\text{Población total adulta municipio (DANE)}} \times 1000$$

Es decir, la tasa señala cuántas personas han cambiado su lugar de votación por cada mil habitantes, lo que hace comparables los datos de todo el país, a pesar de las grandes diferencias demográficas entre municipios. Por ejemplo, una tasa de 10 indica que, por cada mil habitantes en un municipio, 10 de ellos inscribieron su cédula para votar (es decir, cambiaron su puesto de votación). Es importante aclarar que estas inscripciones no incluyen a las personas que han inscrito su cédula por primera vez, ya que estas son inscritas automáticamente en el censo electoral, asignándole un puesto de votación cercano a su lugar de residencia que fue reportado en la tramitación del documento.

Al respecto, es de destacar que el análisis estadístico de las tasas de inscripción de cédulas, comparando todos los municipios y puestos de votación del país, es útil para detectar tanto casos de posible trashumancia, como regiones que requieren de una atención especial por parte de la Organización Electoral.

De esta forma, un nivel atípico y alto de la tasa de inscripción de cédulas puede sugerir la ocurrencia de alguna irregularidad en un municipio, ya que el motivo para inscribir la cédula debería ser el cambio de residencia, y la mayoría de los municipios no presentan cambios poblacionales tan fuertes (movilidad desde otros municipios) ni grandes cambios de residencia dentro de los municipios que implique alto número de traslados a otros puestos de votación. En algunos municipios es tal la atipicidad en el número de inscritos por cada mil habitantes que, es incluso, más de 10 veces la tasa nacional. Por lo tanto, la tasa de inscripción de cédulas es un buen indicativo del riesgo de que personas sean incitadas a inscribirse irregularmente en lugares donde no residen, con el fin de controlar el sentido de su voto.

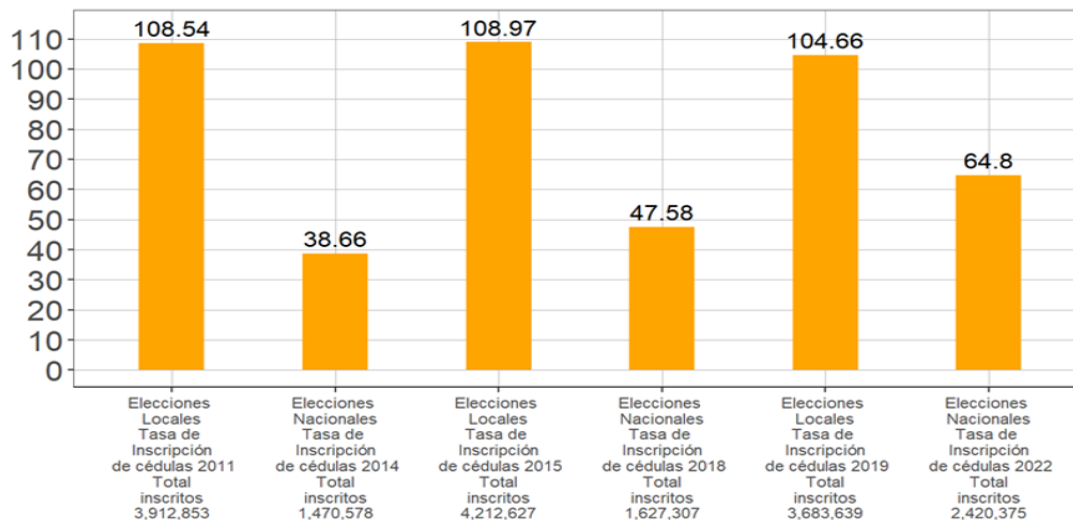
No obstante, es importante precisar que, si bien los niveles atípicos de las inscripciones de cédulas en un municipio ya sean extremadamente altos o bajos, generan alertas sobre factores externos que pueden estar afectando este proceso, no necesariamente implican que algún delito electoral pueda estar ocurriendo. Por ello, desde la MOE se alerta sobre la situación de estos municipios y es labor de las autoridades electorales y entes de control analizar caso por caso e identificar si ello deriva de alguna irregularidad.

Teniendo lo anterior en cuenta, el análisis correspondiente fue elaborado con base en las cifras obtenidas al 14 de enero de 2022 (día siguiente al cierre de la inscripción de cédulas

⁵ Se usa la población proyectada y no el censo electoral dado que las proyecciones de población del DANE no están tan afectadas por las inscripciones de cédulas, y las entradas y salidas de militares, policías y presos. Además, la población proyectada está al mismo año de las inscripciones de cédulas mientras que, el censo electoral tendría que ser de años anteriores. Sin embargo, en las tablas posteriores se presenta la tasa sobre el último censo electoral y el análisis no cambia de gran manera.

para las elecciones al Congreso)⁶. Como se aprecia en la gráfica 1G, en unas elecciones nacionales, históricamente, la tasa al final del periodo de inscripción es de alrededor de 52.2 ciudadanos por cada mil habitantes (en elecciones de autoridades locales es mucho más alta, esta se acerca a los 107 inscritos por cada mil habitantes). Sin embargo, para este año dado el contexto político y social, además de la facilidad para inscribir las cédulas de manera virtual, llevó a que la tasa de inscripción para las elecciones de marzo de 2022 se incrementara respecto a años anteriores comparables electoralmente.

Gráfica 1. Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2011 - 2022



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

Durante el periodo comprendido entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de enero de 2022, un total de 2.420.375 personas en el país (sin contar las 54.658 personas en los consulados en el exterior) cambiaron su puesto de votación. Dado que, la población adulta proyectada por el DANE en el 2022 es de 36.759.634 personas, la tasa de inscripciones es de 64.8 por cada mil habitantes a nivel nacional. Este número de inscripciones es un 32.8% mayor en comparación con los inscritos durante la elección de 2018, en la que 1.627.307 personas cambiaron su puesto de votación⁷. Se destaca que, durante los meses de junio, julio y agosto, y en los últimos dos meses, diciembre y particularmente enero, los registros de inscritos fueron mayores, en contraste con el 2018.

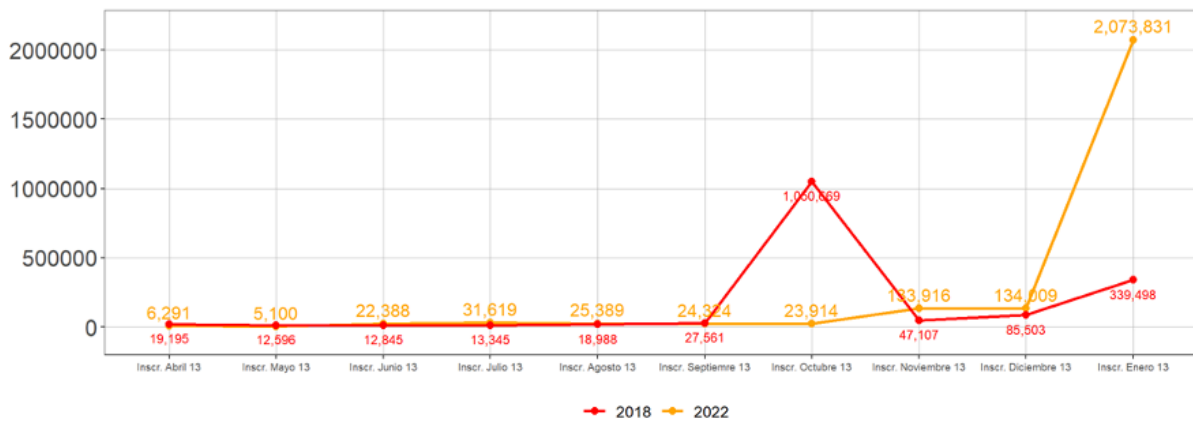
La gráfica 2G muestra la evolución de la inscripción de cédulas desde el 13 de marzo y compara los datos con los de las inscripciones de cédulas de las elecciones al Congreso de 2018. La baja inscripción al inicio del proceso en los primeros meses del año, y el ascenso a partir de mayo-junio puede ser consecuencia del paro nacional ocurrido desde abril 28 del 2022, y de los llamados a la ciudadanía a apropiarse del proceso electoral. El

⁶ Es importante aclarar que este análisis sólo hace referencia a la inscripción de cédulas para las elecciones legislativas, a pesar de su concomitancia con el proceso de inscripción para los comicios presidenciales.

⁷ Con una proyección poblacional del DANE de 2018.

ascenso en la inscripción de cédulas continuó durante el mes de julio; durante los meses de agosto, septiembre y octubre hubo un leve descenso en la inscripción de cédulas. El pico en el mes de octubre de 2018 se debe a las inscripciones que se hicieron en el puesto de votación durante ese año y que para las elecciones de 2022 no se hizo. Sin embargo, la gran diferencia, respecto a 2018, está en el número de inscritos durante el último mes de inscripciones. Entre el 13 de diciembre de 2021 y el 13 de enero de 2022, ya estaba habilitada la inscripción virtual y ello pudo haber llevado al incremento registrado en ese último mes.

Gráfica 2. Evolución tasa de inscripción de cédulas mes a mes. 13 marzo de 2017 y 2021 a 13 de enero de 2018 y 2022.



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

A **nivel departamental**, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como Norte de Santander, la mayor tasa a nivel nacional con 138 inscritos por cada mil habitantes (más de 2.1 veces la tasa del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra el departamento de Guaviare, con una tasa de 113 inscritos por cada mil habitantes, lo que significa que es 1.72 veces la tasa nacional. La tabla 1G muestra las tasas de inscripción de todos los departamentos del país con corte al 14 de enero de 2022.

Tabla 1. Tasa de Inscripción de cédulas por cada mil habitantes a nivel departamental.

#	Departamento	Proyección de Población Adulta	Inscritos Totales (al 13 de enero de 2022)	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Norte de Santander	1,160,114	108,931	136.87
2	Guaviare	57,156	119,653	109.91
3	Valle del Cauca	3,350,132	59,572	83.03
4	Bogotá D.C.	6,147,583	83,988	81.54
5	Guainía	28,663	23,954	80.70
6	Risaralda	747,757	42,723	70.34
7	Meta	760,192	1,234	69.09
8	Cundinamarca	2,542,644	16,061	65.20
9	Antioquia	5,173,444	12,329	64.45
10	Santander	1,717,102	63,494	63.44
11	Atlántico	1,984,097	3,255	60.31
12	Tolima	994,792	13,138	59.88
13	Bolívar	1,529,516	43,955	54.91
14	Quindío	444,156	40,548	53.93
15	Caldas	795,142	54,966	53.73
16	Casanare	300,884	49,315	53.38
17	Vaupés	24,497	33,616	50.37
18	Córdoba	1,273,691	2,035	49.85
19	Putumayo	248,859	14,316	49.54
20	Vichada	66,327	1,814	49.08
21	Caquetá	273,111	36,525	48.10
22	Boyacá	914,374	7,013	48.07
23	Nariño	1,181,688	17,615	46.51
24	Cesar	879,903	19,195	46.08
25	Cauca	1,079,801	108,931	45.67
26	Huila	777,637	119,653	43.23
27	Amazonas	47,969	59,572	42.42
28	Chocó	342,315	83,988	41.82
29	San Andrés	47,991	23,954	37.80
30	Magdalena	976,548	42,723	37.40
31	Arauca	200,882	1,234	34.91
32	Sucre	668,026	16,061	28.73
33	La Guajira	614,274	12,329	28.68
Total		37,351,267	2,420,375	64.8

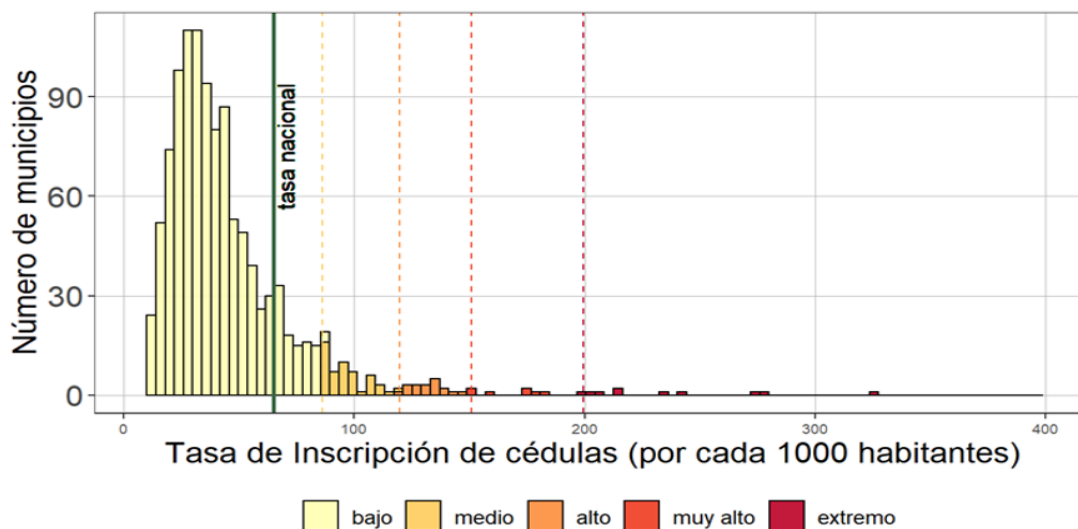
Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

En cuanto al **análisis municipal**, en la gráfica 3G se muestra la distribución de la tasa de inscripción por cada mil habitantes para cada uno de los 1.121 municipios del país⁸. En la

⁸ Colombia tiene 1101 municipios más el Distrito Capital, la isla de San Andrés y 18 corregimientos departamentales en la Amazonía (Guainía, Vaupés y Amazonas). Para fines prácticos se habla de 1121 municipios.

misma se observa una gran dispersión de la tasa de inscripción en algunos municipios, con tasas superiores incluso a los 200 por cada mil habitantes, mientras la gran mayoría tienen tasas alrededor de 45.9⁹, contrastando con la tasa nacional, de 64.8 por cada mil habitantes.

Gráfica 3. Distribución de la tasa de inscripción de cédulas municipal 2022



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

A nivel municipal, es necesario destacar un primer grupo de 11 municipios, que tienen las tasas de inscripción más altas de todo el país, 7 veces superior a la tasa nacional¹⁰, por lo que su inscripción de cédulas resulta atípica. Estos se pueden observar en la tabla 2G.

⁹ 6.3 es el promedio de todos los municipios, que se calcula dando el mismo peso a todos los municipios sin tener en cuenta su población.

¹⁰ Por la distribución asimétrica y anormal de las tasas de inscripciones se usa el método de diagrama de caja ajustado de Hubert, M. y Vandervieren, E. (2008) para calcular estos valores extremos.

Tabla 2. Municipios con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 13 de enero de 2022

#	Municipio	Departamento	Población adulta (proyección DANE)	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	La Guadalupe	Guainía	139	65	467.63
2	Tarapacá	Amazonas	2,084	682	327.26
3	Puerto Gaitán	Meta	26,208	7,250	276.63
4	Nariño	Nariño	3,342	921	275.58
5	Puerto Santander	Norte de Santander	6,119	1,477	241.38
6	Arenal	Bolívar	5,038	1,177	233.62
7	La Jagua del Pilar	La Guajira	2,543	546	214.71
8	Yavaraté	Vaupés	482	103	213.69
9	Sabaneta	Antioquia	74,351	15,369	206.71
10	Cúcuta	Norte de Santander	572,192	116,150	202.99
11	Briceño	Antioquia	5,357	1,068	199.37

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

Dentro de los municipios destacados anteriormente, es necesario llamar la atención sobre los casos de Puerto Gaitán (Meta), Puerto Santander (Norte de Santander), La Jagua del Pilar (La Guajira), Yavaraté (Guainía) y Cúcuta (Norte de Santander), pues no es la primera vez que son resaltados por la MOE en sus análisis de inscripción de cédulas, ya que, en procesos electorales previos, tanto de Elecciones Nacionales como de Autoridades Locales, han sido alertados por su alta inscripción.

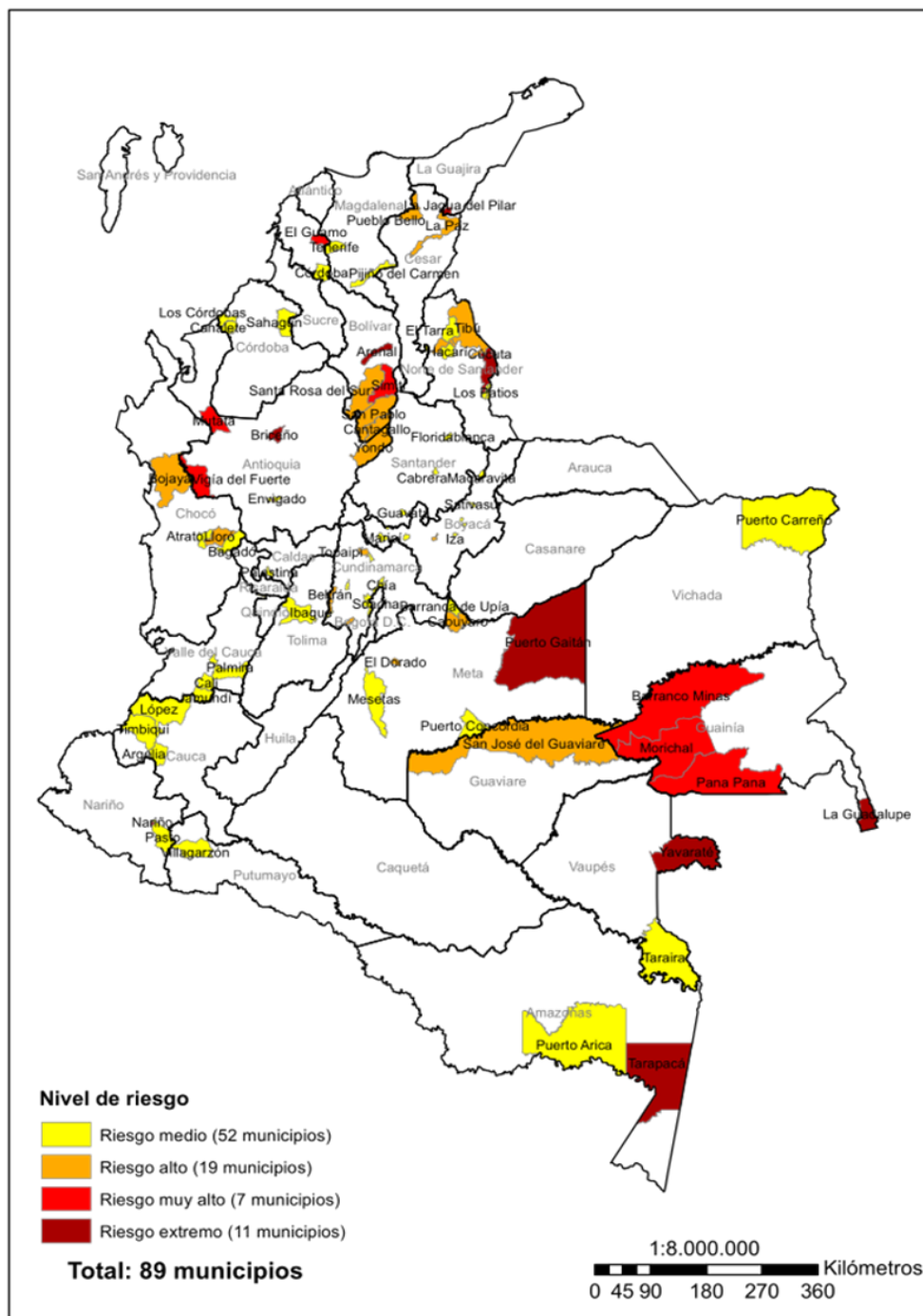
Cabe resaltar que, sobre el caso del departamento del Meta la actividad económica asociada a la extracción de minerales y combustibles atrae a población de otros municipios, los que podría explicar estas altas tasas de inscripción. En este sentido, es necesario que las autoridades electorales y administrativas de la región realicen las investigaciones necesarias para garantizar que estas movilizaciones por razones económicas no sean aprovechadas con fines electorales. Al respecto también señalar que, algunos de los municipios destacados pertenecen a los departamentos de Guainía, Amazonas y Vaupés que tienen muy baja población y, por ende, el número de inscritos llega en algunos casos a la mitad de la población adulta. Esta alta inscripción resulta atípica, ya que no es común que sea tan alto el porcentaje de personas que cambien su puesto de votación.

Ahora bien, en cuanto a los demás municipios, es necesario señalar que, 89 de ellos tienen algún nivel de riesgo en la inscripción de cédulas por atipicidad en el proceso de inscripción, tal y como se puede apreciar en el Mapa 1G. En riesgo extremo están los municipios con tasas de inscripción por encima de 199 (más de 3 veces la tasa nacional), en riesgo muy alto por encima de 150 (más de 2.3 veces la tasa nacional), en riesgo

alto, superior a 119 (más de 1.8 veces la tasa nacional) y en riesgo medio con tasas por encima de 86 (más de 1.3 veces la tasa nacional)¹¹.

¹¹ Estos cortes se calculan con base en la distribución de tasas, usando el método de diagrama de caja ajustado de Hubert, M. y Vandervieren, E. (2008).

Mapa 1. Municipios con tasa de inscripción de cédulas superior al promedio nacional.



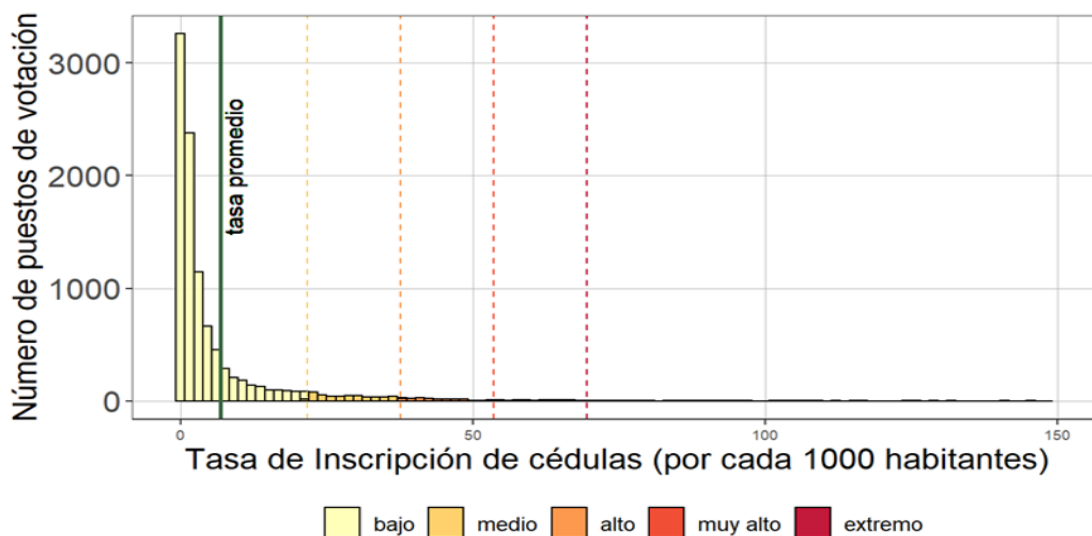
Fuente: Misión de Observación Electoral – MOE

2.3.1. Inscripción de cédulas por puesto de votación

La tasa de inscripción por puesto se calcula con la misma fórmula que a nivel municipal, es decir, dividiendo el número de inscritos en cada puesto de votación sobre la población del municipio en donde está ubicado el puesto. A diferencia de lo que ocurre a nivel municipal, en este cálculo se desagrega la población entre urbana y rural, por lo que, si un puesto está en zona rural, la tasa se calcula con el número de habitantes en zonas rurales de ese municipio.

El promedio de la tasa de inscritos de todos los puestos de votación del país es de 6.9 pero en la gráfica 4G es posible observar cómo la tasa de algunos puestos de votación supera incluso los 100 por cada mil habitantes. Por lo tanto, desde la MOE alertamos sobre estas tasas atípicas y altas de inscripción para que las autoridades determinaran si se debía a algún tipo de irregularidad o delito electoral o si fue otro factor el que llevó a tan alto número de inscritos en esos puestos de votación.

Gráfica 4. Distribución de la tasa de inscripción de cédulas por puesto de votación



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

La tabla 3G muestra los 21 puestos de votación con mayores tasas de inscripción de cédulas. Es importante aclarar que las altas tasas de inscripción en muchos de estos puestos no necesariamente derivan de posibles irregularidades y/o delitos electorales. Algunos pueden ser puestos nuevos (como lo señala la columna en la tabla 3G) que por su ubicación llevó a que mucha gente se registrara allí, también puestos rurales donde personas de zonas urbanas se inscriben por falta de cercanía de algún puesto urbano, o lugares donde ha habido gran movilidad urbana dentro del municipio. Sin embargo, en esta tabla se señalan por el número alto de inscritos que puede resultar atípico en comparación con la población que habita en esos municipios según el DANE. Por otra parte, varios de

los puestos de votación incluidos en la tabla se encuentran en los municipios que se habían alertado en la sección anterior por su alto nivel de inscritos. Estos incluyen el puesto de La Guadalupe, Tarapacá, Arenal, San Pablo y Nariño.

Tabla 3. Puestos de votación con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 13 de enero de 2022

#	Puesto	Municipio	Zona	Puesto Nuevo	Censo Electoral 2019	Población adulta del municipio (proyección DANE)	Inscritos totales (13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022)	Tasa de inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	I.e. Fundación Pies Descalzos	Barranquilla, ATL	Rural	No	13,100	421	1,078	2,560.57
2	I.E. Distrital Juan Mina	Barranquilla, ATL	Rural	No	5,512	421	347	824.23
3	Corregimiento Departamental	La Guadalupe, GUA	Urbano	No	204	139	65	467.63
4	Corregimiento Departamental	Tarapacá, AMA	Urbano	No	1,407	2,084	682	327.26
5	Puesto Cabecera Municipal	Puerto Santander, NSA	Urbano	No	17,126	6,119	1,477	241.38
6	Carnizala	Arenal, BOL	Rural	No	218	2,072	498	240.35
7	Santo Domingo	San Pablo, BOL	Rural	No	439	3,677	795	216.21
8	Puesto Cabecera Municipal	Nariño, NAR	Urbano	No	4,264	3,342	675	201.97
9	Vereda San Benito	Santa Rosa del Sur, BOL	Rural	Si	0	9,136	1,713	187.50
10	Corregimiento Departamental	Morichal, GUA	Urbano	No	199	473	83	175.48
11	El Socorro	San Pablo, BOL	Rural	No	122	3,677	638	173.51
12	La Guajirita	Becerril, CES	Rural	No	293	3,300	549	166.36
13	Puesto Cabecera Municipal	La Jagua del Pilar, LAG	Urbano	No	2,850	2,543	417	163.98
14	Robles	El Guamo, BOL	Rural	No	1,410	3,053	479	156.89
15	Nueva Granada (Bellavista)	El Tarra, NSA	Rural	No	266	6,980	1,085	155.44
16	El Plan	La Jagua del Pilar, LAG	Rural	No	427	860	129	150.00
17	Corregimiento Departamental	Pana Pana, GUA	Urbano	No	255	992	144	145.16
18	Puesto Cabecera Municipal	Guataquí, CUN	Urbano	No	2,351	2,283	322	141.04
19	Puesto Cabecera Municipal	Chivatá, BOY	Urbano	No	2,695	1,879	249	132.52
20	I.E.R. Puerto Umbría	Villagarzón, PUT	Rural	No	1,315	6,224	801	128.70

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

2.3.2. Inscripción de cédulas en las CITREP

Entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de enero de 2022, en los municipios que pertenecen a las CITREP se inscribieron un total de 104.417 personas para votar en los puestos rurales, lo que significa una tasa de inscripción de cédulas de 57.6 por cada mil habitantes. La tasa de inscripción de cédulas en los municipios CITREP es 2.1 veces la tasa del resto de municipios en zonas rurales que es de 27.4 por cada mil habitantes. Además, la creación de 170 puestos de votación nuevos en zonas rurales pudo también haber facilitado la

inscripción de cédulas. En estos puestos rurales nuevos se inscribieron un total de 10.095 personas, es decir, el 9.7% del total de inscripciones en los puestos rurales de los municipios CITREP.

En 4.356 puestos rurales de todo el país se inscribieron 264.023 cédulas de las cuales el 39.5% (104.417) son de los 453 puestos de votación rurales de los municipios CITREP. Por lo tanto, el número de inscritos en puestos rurales de dichos municipios es muy alto en comparación con el resto del país. Estos territorios han tenido históricamente bajas tasas.

Sin embargo, tal como se observa en la tabla 4G, 14 municipios CITREP sí presentaron tasas de inscripciones de cédulas atípicas y muy por encima de la tasa de inscripciones de 27.4 en los puestos rurales de todo el país. Dentro de estos municipios se destacan San Pablo y Arenal con tasas de inscripción de 20.9 y 18.5 veces la tasa de inscripción de cédulas nacional en puestos rurales (solo 58 de las 3.938 personas se inscribieron en puestos nuevos de estos 2 municipios), respectivamente.

Tabla 4. Municipios CITREP con inscripciones de cédulas atípicas

#	Municipio	Departamento	CITREP	Inscritos totales	Población adulta en zona rural (proyección DANE)	Tasa de inscripciones rurales sobre población rural	Tasa de inscripciones urbanas sobre población urbana para comparar	Riesgo
1	San Pablo	Bolívar	13	2,109	3,677	573.57	24.0	extremo
2	Arenal	Bolívar	13	1,054	2,072	508.69	41.5	extremo
3	San José del Guaviare	Guaviare	7	2,861	9,676	295.68	82.7	muy alto
4	Santa Rosa del Sur	Bolívar	13	2,645	9,136	289.51	22.5	muy alto
5	Briceño	Antioquia	3	948	3,339	283.92	59.5	muy alto
6	La Paz	Cesar	12	1,469	5,559	264.26	65.5	alto
7	Simití	Bolívar	13	2,181	8,449	258.14	33.3	alto
8	El Guamo	Bolívar	8	788	3,053	258.11	57.4	alto
9	El Carmen de Bolívar	Bolívar	8	3,190	13,216	241.37	24.9	alto
10	Agustín Codazzi	Cesar	12	1,864	8,930	208.73	35.4	medio
11	Mutatá	Antioquia	16	974	4,764	204.45	105.8	medio
12	El Tarra	Norte de Santander	4	1,368	6,980	195.99	24.8	medio
13	Fonseca	La Guajira	12	648	3,394	190.93	23.7	medio
14	Becerril	Cesar	12	624	3,300	189.09	27.2	medio

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población)

2.4. Inscripción de cédulas en la elección presidencial

En el presente apartado la MOE presenta el comportamiento de la inscripción de cédulas en el país para las elecciones presidenciales de 2022, de manera específica sobre las personas inscritas registradas entre el 14 de enero y el 29 de marzo de 2022, periodo en el

cual se permitieron inscripciones que serían habilitadas para la elección presidencial tanto para primera como para segunda vuelta.

Sin embargo, al igual que como ocurrió en la elección de Congreso de la República, la problemática relativa a los retrocesos en la transparencia y el acceso a la información, tanto los datos como su desagregación para el análisis correspondiente se vieron limitados. Así, respecto de este corte, es preciso señalar que estos datos no permiten identificar alertas por posibles atipicidades que puedan afectar el proceso de elección, pues al ser un periodo de poco más de dos meses, este no permite un análisis completo del fenómeno que pueda dar información sobre las mismas. Razón por la cual este apartado será meramente descriptivo de las inscripciones dadas durante el periodo en mención.

Partiendo de las premisas anteriores, el periodo de inscripción de cédulas que tuvo lugar entre el 14 de enero y el 29 de marzo de 2022, el cual tendría efectos solamente para la elección presidencial, contó con un total de 1.619.615 inscritos esto representa un aumento del 32,8% con respecto al mismo periodo para las elecciones de 2018. Si bien es un aumento considerable, este está relacionado con el aumento que en general mantuvo el proceso de inscripción de elecciones nacionales. Pues cabe recordar que, en términos generales todo el proceso tuvo un incremento del 25,7% en el número de inscritos. La tabla 5G muestra la distribución departamental de la inscripción de cédulas de la elección presidencial.

Tabla 5. Inscripción de cédulas enero 14 a marzo 29 de 2022 - Elección Presidencial

	Departamento	Total Inscritos Presidencia	% de inscritos
1	Bogotá D.C.	338.998	20,9%
2	Antioquia	246.174	15,2%
3	Cundinamarca	129.211	8,0%
4	Valle del Cauca	113.663	7,0%
5	Santander	84.912	5,2%
6	Consulados	83.699	5,2%
7	Norte de Santander	62.661	3,9%
8	Atlántico	56.611	3,5%
9	Tolima	52.772	3,3%
10	Bolívar	43.241	2,7%
11	Meta	42.519	2,6%
12	Córdoba	38.173	2,4%
13	Boyacá	35.560	2,2%

14	Risaralda	29.425	1,8%
15	Huila	28.957	1,8%
16	Cauca	28.578	1,8%
17	Cesar	28.525	1,8%
18	Caldas	28.285	1,7%
19	Magdalena	23.805	1,5%
20	Nariño	22.581	1,4%
21	Quindío	17.325	1,1%
22	La Guajira	16.811	1,0%
23	Sucre	15.938	1,0%
24	Casanare	11.740	0,7%
25	Caquetá	10.830	0,7%
26	Chocó	9.546	0,6%
27	Putumayo	8.004	0,5%
28	Arauca	4.983	0,3%
29	Guaviare	2.051	0,1%
30	Amazonas	970	0,1%
31	San Andrés	957	0,1%
32	Vichada	887	0,1%
33	Guainía	802	0,0%
34	Vaupés	421	0,0%
Total Inscritos		1.619.615	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de inscripción de cédulas entregados por la RNEC

3. Contratación del proceso electoral sin control de la ciudadanía

La Misión de Observación Electoral también puso su atención sobre los procesos de contratación de bienes y servicios electorales para la realización de los comicios de 2022. Una adecuada y oportuna logística en el marco de las elecciones, más allá de ser un asunto técnico o administrativo, tiene como propósitos: garantizar que todas las personas puedan ejercer su derecho al voto sin ningún tipo de obstáculo y generar credibilidad y confianza en los resultados electorales. Por ello, la planeación de los procesos electorales inicia con un año de anterioridad a partir de la expedición del calendario, en el cual se precisan los momentos claves que requieren de alguna intervención logística o administrativa de acuerdo con los plazos legales establecidos.

En relación con lo anterior, la RNEC, como institución que se encarga de la preparación y logística de cada una de las etapas de los procesos electorales, acude a procesos de tercerización a través de modalidades de contratación con entidades privadas para suplir diversas necesidades. Como entidad contratante, la RNEC está obligada a ceñir sus procesos contractuales a los principios estipulados en el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993), entre estos, transparencia, economía y responsabilidad. Estos principios se privilegian como prácticas tendientes a la libre competencia.

Por lo anterior, en su análisis la MOE revisó, el nivel de competencia con que la RNEC adelantó la selección de los contratistas responsables de proveer los elementos informáticos y logísticos para la realización de las elecciones legislativas y presidenciales de 2022¹².

La caracterización de la contratación para las elecciones se realizó a partir de cuatro de los parámetros de competencia sugeridos por la Agencia de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente en su Guía de Competencia: esquema de contratación, modalidad de selección, cuantía y número de veces en el que se repiten los contratistas.

El comportamiento de estas variables ofrece una noción de las condiciones dadas para garantizar la libre concurrencia de oferentes en el marco de la contratación de carácter electoral dirigida por la RNEC. Pues, esquemas de contratación bajo soluciones integrales, modalidades de selección diferentes a la licitación, alzas injustificadas en los precios o repetición sistemática de los contratistas, son indicadores de bajos niveles de competencia, y viceversa.

El análisis de los esquemas de contratación adoptados por la RNEC arrojó la primera alarma sobre el nivel de competencia. Elección tras elección, la entidad ha optado por agrupar los mismos bienes y servicios en cada vez menos contratos, lo cual se traduce en objetos más amplios y, por tanto, más inasequibles para la mayoría de los potenciales oferentes que no están en condiciones de proveer cadenas de valor completas. El ejemplo

¹² Los resultados de este ejercicio se incluyeron en el Segundo Informe Electoral - Caracterización de la Contratación de la RNEC 2011 - 2021, publicado en noviembre de 2021, disponible en: <https://www.moe.org.co/ii-informe-electoral-elecciones-congreso-y-presidencia-2022-caracterizacion-de-la-contratacion-de-la-rnec-2011-2021/>.

más claro es la contratación inédita de una solución integral logística, tecnológica e informática (a través de la modalidad de Selección Abreviada 06 de 2021) por un valor de \$1.239.918.339.645, adjudicada al único proponente y dentro de la que se englobaron la gran mayoría de componentes necesarios para desarrollar las elecciones de 2022, al respecto se señala que, en otras oportunidades se adquirieron los mismos bienes y servicios mediante varias ofertas parciales. En dicho contrato se incluyeron los servicios siguientes:

Tabla 6. Componentes del contrato inédito adjudicado mediante modalidad de Selección Abreviada 06 de 2021

COMPONENTE ELECTORAL	VALOR CONTRATADO
INSCRIPCIÓN DE CIUDADANOS	\$ 76.756.170.549
INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS	\$ 8.325.694.242
JURADOS DE VOTACIÓN	\$ 14.432.633.342
KIT ELECTORAL	\$ 330.555.572.176
VALIDACIÓN BIOMÉTRICA	\$ 229.875.520.000
INFOVOTANTES	\$ 14.727.971.739
TESTIGOS Y CONTROL DE PUESTOS	\$ 13.006.632.509
PRECONTEO	\$ 140.435.115.000
ESCRUTINIOS	\$ 148.687.802.660
DIGITALIZACIÓN E-14	\$ 194.321.235.000
SEGURIDAD INFORMÁTICA Y RED DE COMUNICACIONES	\$ 68.793.992.428
TOTAL	\$1.239.918.339.645

Fuente

Al analizar el segundo parámetro de baja competencia fijado por Colombia Compra Eficiente, se identificó el uso sistemático de modalidades de selección de contratistas excepcionales en los contratos de apoyo electoral de la última década. Y es que, ninguno de los contratistas analizados fue seleccionado por medio de licitación pública, que debería ser la regla según lo estipulado en la Ley 80 de 1993 para fomentar la competencia. Por el contrario, la mayoría de contratistas han sido seleccionados en la modalidad de Selección Abreviada, bajo la causal de Defensa y Seguridad Nacional, y el restante, por Contratación Directa, bajo la causal de Urgencia Manifiesta, con implicaciones perjudiciales para la competencia como los cortos tiempos de la convocatoria y la omisión de audiencias públicas de adjudicación, en el primer caso, y la discrecionalidad, en el segundo, por ejemplo, la Selección Abreviada 06 de 2021 referida, cuyo plazo para presentar una oferta para proveer bienes y servicios por más de un billón de pesos fue de apenas 15 días

calendario, entre la publicación de pliegos de condiciones definitivos y el cierre de la convocatoria.

El informe dejó constancia de la preocupación sobre un aumento sostenido de los costos reales por elector en los que ha incurrido la RNEC para la organización de los comicios legislativos y presidenciales, sobre todo cuando no está claro —pues no se incluye en las justificaciones correspondientes— si esto se debe a alguna especie de poder de mercado en lo electoral o, efectivamente, a mejoras en los procesos logísticos, tecnológicos e informáticos. Lo cierto es que, más allá del aumento necesario de los precios, vía inflación, y del censo electoral, vía crecimiento poblacional, el incremento del costo para las elecciones de Congreso y Presidencia 2022 fue de 41%, sin una explicación detallada que permitiera, no atribuir el hecho a un nivel de competencia limitado a pocos oferentes. Al respecto, los precios de los contratos se han determinado, en el caso de la RNEC, pidiendo cotizaciones a posibles oferentes, que resultan ser siempre los mismos.

Por último, se advierte alrededor de la competencia en los procesos de contratación de bienes y servicios electorales sobre la repetición de los mismos proveedores elección tras elección. Usualmente son los mismos grupos empresariales —Thomas Greg & Sons Limited (Guernsey), Carvajal Tecnología y Servicios, y Prosegur de Colombia—, bajo distintas Uniones Temporales (UT)¹³. Estos son los únicos proponentes, y a los cuales les es adjudicada recurrentemente la ejecución de las elecciones, esto, estaría indicando posibles barreras de entrada a los concursos públicos convocados por la RNEC, como la probable existencia de condiciones o requisitos habilitantes desproporcionados o no ajustados a las condiciones del mercado, que limitan la libre concurrencia de competidores y se configuren ventajas para ciertos proponentes.

Es preciso aclarar que lo recogido en el informe es coincidente con lo que empresas interesadas en el proceso de Selección Abreviada 06 de 2021 —Servientrega S.A., Internexa S.A y Cadena S.A.— manifestaron a la entidad contratante como parte de las observaciones a los pliegos de condiciones. Allí se refirieron a la barrera que representaba para ellos a la hora de participar la contratación mediante esquemas de solución integral; pero también hicieron énfasis en que los cortos tiempos contemplados por esta modalidad de selección de contratistas estaba en su contra y beneficiaba directamente al contratista tradicional en material electoral. Asimismo, destacaron las ventajas que supondría eliminar todas las talanqueras en el camino hacia la libre concurrencia de oferentes y que fueron desestimadas por la entidad contratante: menores precios y mayor calidad en la provisión de los bienes y servicios contratados.

A partir de estas alertas en torno al bajo nivel de competencia en la contratación de la RNEC, la MOE propuso se tomaran diversas medidas para la realización de los próximos procesos electorales:

¹³ Para el caso de las elecciones de 2022, la UT DISPROEL 2021.

- Estructurar en ofertas parciales la contratación de los bienes y servicios electorales para los que no se necesite mayor coordinación. Por ejemplo, separar la provisión del kit electoral de la prestación de los servicios tecnológicos en diferentes procesos de contratación.
- Optar por la licitación pública como método de selección de los contratistas que prestarán los bienes y servicios electorales, de tal forma que, comparadas con las que se han brindado por medio de la contratación directa y la selección abreviada, haya mayores garantías de competencia para todos los potenciales oferentes de dichos elementos.
- Realizar un estudio integral de los costos asociados a la realización de las elecciones y rendir públicamente un informe sobre el tema, que sirva como referente para futuras cotizaciones en el marco de los procesos de contratación adelantados por la RNEC.
- Rectificar con una junta de expertos los requisitos habilitantes y específicos que se considerarán en la evaluación de los proponentes, de tal forma que, sin perjuicio de la calidad esperada de los bienes y servicios contratados, se garantice una buena relación precio-calidad y una concurrencia más amplia de proponentes para la provisión del material electoral.

4. Contratación desinformada y por fuera de lo requerido judicialmente

La incorporación de tecnologías en las elecciones requiere de altos niveles de transparencia, al suponer la introducción de elementos que no permiten una verificación directa e inmediata de las distintas etapas de los procesos electorales. La premisa anterior adquiere una relevancia particular tratándose de los “softwares de escrutinios”, debido a que son las herramientas empleadas para la consolidación de los votos y, finalmente, la declaración de resultados de una elección. Por esta razón, y a fin de generar confianza en su desarrollo e implementación, las autoridades encargadas de su incorporación deben garantizar que los diferentes actores en contienda, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general cuenten con la información necesaria para su comprensión y conozcan los mecanismos empleados para proteger su integridad.

Relacionado con lo anterior, se debe facilitar el acceso oportuno tanto a los documentos en los que se estructuran estas soluciones tecnológicas, como a los resultados de las auditorías externas e internas que les fueron practicadas. Adicionalmente, se debe brindar la posibilidad de auditar cada una de las fases y hacer una observación independiente a las mismas, así como, garantizar presencia de los actores interesados en los simulacros que se lleven a cabo para probar su adecuado funcionamiento. Así, en general resulta indispensable facilitar la presentación de observaciones y recomendaciones y obtener respuestas sobre las mismas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la MOE elaboró un informe denominado; “análisis de la contratación, implementación y garantías de acceso a la información en los softwares de escrutinios. Elecciones Congreso y Presidencia 2022 – Colombia” con el propósito de dar a conocer los avances en materia de contratación de los softwares de escrutinios, especialmente a partir de lo resuelto por el Consejo de Estado desde el 2018, que indicó a la Organización Electoral que “la Sala considera de suma importancia que se adopten las medidas necesarias para que, en los procesos subsiguientes que se adelanten en todo orden, la Organización Electoral cuente con toda la infraestructura propia, completa y necesaria”, refiriéndose al “software de escrutinios propio y soporte técnico especializado que vigile y controle el aplicativo a utilizar”. Preciso que, el mismo debiera permitir “una completa trazabilidad desde el escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección”.

Es por ello que luego de una revisión y análisis del proceso de adjudicación de estos softwares, y de las medidas adoptadas para garantizar la transparencia, tanto en su desarrollo e implementación, como en la posibilidad de realizar auditorías en torno al mismo, desde la MOE se destacaron los siguientes elementos:

- **El proceso de contratación del software de escrutinio que será de propiedad del Estado se realizó tardíamente (a menos de dos meses y medio de las elecciones a Congreso) y de manera exprés**, sin el tiempo necesario para que las organizaciones políticas y sociedad civil tuvieran la oportunidad de presentar recomendaciones. Esto derivó no solo en una barrera que pudo limitar la participación y afectar la libre concurrencia y competencia en su adjudicación, sino también en un enorme retroceso en cuanto a la participación de las organizaciones políticas y de observación electoral en la revisión de los procesos de contratación, en comparación con elecciones anteriores.
- **El modelo adoptado por la RNEC supuso separar el desarrollo de los escrutinios en dos contratos que se concentran en etapas distintas del proceso de escrutinio:** (i) mientras uno se hace cargo del procesamiento de información de los escrutinios a nivel territorial (zonal, local, municipal y distrital) y es de propiedad de privados, el otro (ii) que se hace cargo de lo que es el escrutinio a cargo del Consejo Nacional Electoral, será de propiedad del Estado.

Lo anterior no solo es contrario a lo resuelto por el Consejo de Estado, sino que se pueden generar dificultades para garantizar tanto la trazabilidad de la información, como la auditoría de los sistemas de manera integral, en particular, por la ausencia de información pública entregada por parte de la RNEC sobre los mecanismos que fueron empleados para este propósito.

- Finalmente, en cuanto a las medidas de vigilancia y supervisión previa sobre los softwares de escrutinios, **las organizaciones políticas no pudieron realizar un ejercicio de auditoría de estos, acorde a los estándares internacionales, pues no contaron con los plazos, términos y accesos requeridos para ello.**

Sobre lo anterior, de acuerdo con la información que se tiene, estas únicamente pudieron participar en las pruebas y simulacros a las herramientas tecnológicas que la RNEC previó. Lo anterior, en detrimento de las garantías con las que debieran contar los sistemas empleados para ejercicios tan delicados como los escrutinios de los resultados electorales.

4.1. Proceso de contratación del software de escrutinios que será de propiedad del Estado

El 27 de octubre de 2021, la RNEC inició el proceso de Selección Abreviada 011 de 2021 para contratar el software de Escrutinios General de propiedad del Estado y que sería utilizado por el CNE para las elecciones de Congreso y Presidencia de 2022. A pesar de haber recibido observaciones al proyecto de Pliego de Condiciones por parte de WIMBU SAS e INDRA Colombia S.A.S., el 19 de noviembre de 2021 a través de la Resolución No. 13568 la RNEC declaró desierto el proceso, toda vez que no se recibieron ofertas por parte de los interesados.

Derivado de haber declarado desierto el proceso de contratación, el 03 de diciembre de 2021 el señor registrador Alexander Vega anunció que la RNEC garantizaría el software propio de escrutinios a través de la cooperación internacional, pues ese mismo día firmó un acuerdo con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) e informó a la opinión pública que la auditoría estaría a cargo de una universidad pública. Sin embargo, pese a este anuncio, hasta la fecha la MOE no ha podido acceder al mencionado convenio suscrito con la OEI.

No obstante, lo anterior, el 29 de diciembre de 2021 el Registrador Nacional anunció que la empresa INDRA Colombia S.A.S. (INDRA) había sido seleccionada para desarrollar el software de escrutinio de propiedad del Estado. Esto a pesar de que dos días antes se realizó una Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales convocada por el Ministerio del Interior, que contó con la participación del Registrador, y en la que nada se habló sobre los cambios para la adjudicación e implementación de este software.

Cabe resaltar que INDRA, además de ser la empresa encargada de desarrollar el software de Escrutinio General, competencia del Consejo Nacional Electoral, que será propiedad del Estado, contrato adjudicado por valor de \$27.161.617.703, también suscribió con la RNEC otro contrato por valor de \$34.093.980.422, para la consolidación y divulgación de resultados electorales de Consejos de Juventud, Congreso y Presidencia 2021 – 2022. Este último contrato se formalizó el 03 de octubre de 2021.

En conclusión, del proceso de contratación para la adquisición del software de escrutinio que será de propiedad del Estado se desprende lo siguiente: el proceso de contratación se realizó de manera exprés. La adjudicación del contrato se realizó tardíamente, a menos de dos meses y medio de las elecciones de Congreso de la República 2022.

Por otra parte, los pronunciamientos públicos de la RNEC para anunciar la celebración del convenio con la OEI fueron contradictorios con las actuaciones administrativas llevadas a cabo, entre ellas las resoluciones No. 16554 y 17385 de 2021, que permitieron la adjudicación del citado contrato a INDRA Colombia S.A.S.

Aunado a lo anterior, los repentinos cambios en la forma como sería celebrado este contrato, pero, sobre todo, la falta de comunicación oportuna con organizaciones políticas y sociedad civil, (i) dificultó el acceso a la documentación de la contratación (más allá de alojarse en la página del SECOP), (ii) impidió que se presentaran recomendaciones para ser tenidas en cuenta en el proceso de estructuración de los pliegos.

Finalmente, debido a la importancia de que, por primera vez el Estado tendrá la propiedad de uno de los softwares de escrutinios, se esperaba mayor publicidad en las actuaciones de la RNEC relacionadas con esta contratación.

4.2. El modelo adoptado por la RNEC para los escrutinios: uno de propiedad de privados y otro del Estado

Para los procesos electorales realizados en 2022, la Organización Electoral dispuso de dos softwares de escrutinios. Uno de ellos para ejecutar el escrutinio auxiliar, municipal, distrital y departamental, a cargo de la Unión Temporal DISPROEL 2021 (DISPROEL), bajo el contrato de Selección Abreviada 06 de 2021. El otro software, que está siendo utilizado por el Consejo Nacional Electoral en el escrutinio general, fue desarrollado por INDRA, derivado del contrato de Selección Abreviada 015 de 2021 y será propiedad del Estado colombiano.

Cabe resaltar que la adquisición de un software de escrutinio general de propiedad del Estado es toda una novedad. Va a ser la primera vez en la historia que el registro del software de escrutinio general quedará a nombre de la RNEC ante la Dirección Nacional de Derechos de Autor. De igual modo, la necesidad de poner en manos del Estado el software de escrutinios fue motivada por las dificultades que presentó el Consejo de Estado para determinar si se había cometido alteración a los resultados de las elecciones al Congreso de 2014, ante la demanda presentada por el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA).

Ahora bien, con el ánimo de establecer si la compra del nuevo software de escrutinio general minimizaba los riesgos de las elecciones de 2022, tal y como lo pretendía el referido fallo del Consejo de Estado, fue preciso analizar cómo este se integra en el proceso electoral. Es importante anotar que el escrutinio es el proceso de conteo, verificación y consolidación de las votaciones. Con esto presente, el programa informático desarrollado por INDRA, que será propiedad del Estado, se encuentra al final de la cadena de escrutinio.

Es decir, antes de su ejecución han de tomar lugar varias etapas en el software de propiedad de privados: primero, los jurados de votación han de efectuar el escrutinio de mesa, diligenciando en los formularios E-14 la votación de cada candidato e introduciendo la información contenida en los mismos al software de escrutinios del nivel auxiliar,

municipal, distrital y departamental, que fue desarrollado por DISPROEL. Una vez en el nivel distrital, las comisiones escrutadoras recibirán los E-14 de las mesas que le correspondan, agregarán su información en los formularios E-26 y E-24 y consignarán el resultado en un Acta General de Escrutinios (AGE). Cumplidos por completo los pasos previos, la información llega a las Comisiones Escrutadoras Generales en las cuales se consolida la información de cada uno de los departamentos.

Para cumplir con lo señalado en la mencionada decisión judicial no bastaba con adquirir la propiedad de un software para el escrutinio nacional a cargo del CNE, sino que, para garantizar la trazabilidad, custodia y seguridad de los resultados electorales era necesario que todo el software de escrutinio desde el nivel auxiliar hasta el nacional fuera de propiedad del Estado. Ello, en primer lugar, porque al estar uno de estos componentes en manos de privados, persisten los riesgos de límites de acceso a la información y las dificultades de auditorías que fueron evidenciadas por el Consejo de Estado.

Por otra parte, resulta importante señalar que el formulario E-14 de claveros, que refleja la voluntad de los votantes, es el primer insumo en toda la cadena de escrutinios. De esta forma, su resguardo y publicidad resulta indispensable para garantizar la trazabilidad de los resultados electorales. A pesar de lo anterior, no se informaron los mecanismos que serían implementados para que estos E-14 llegaran hasta la Comisión Escrutadora a cargo del CNE (quien realiza el escrutinio nacional a través del software que será de propiedad del Estado).

Surtidas todas las etapas previas, y respecto de las cuales están previstas intervenciones y reclamaciones por parte de diferentes actores, finalmente el Consejo Nacional Electoral pondría en marcha el aplicativo de propiedad del Estado para realizar el escrutinio sobre los formularios E-26, que habrían recibido previamente de las Comisiones Escrutadoras Generales de todo el país.

Así pues, la RNEC dispuso de dos softwares de escrutinios para la realización de un solo proceso que consta de distintas etapas, pero si se tiene en cuenta lo resuelto por el Consejo de Estado, resulta indispensable que las organizaciones políticas, de la sociedad civil y la ciudadanía en general cuenten con todas las garantías en torno a la integridad y seguridad informática de los resultados que serán trasladados de un software al siguiente. Asimismo, que se elimine cualquier barrera de acceso a la información que pudiera afectar la trazabilidad completa en torno a la consolidación y transmisión de los resultados de los escrutinios en sus distintas etapas.

4.3. Auditorías a los softwares de escrutinios y límites en el acceso a la información

Una de las principales medidas preventivas que se pueden adoptar para garantizar tanto el adecuado funcionamiento de los softwares de escrutinios, como la seguridad e integridad de la información que se procesa a través de estos, es precisamente la realización de auditorías. Cabe resaltar que la auditoría es “la planeación y ejecución de diferentes

actividades desempeñadas por profesionales especializados que buscan verificar y evaluar que un programa cumpla parámetros establecidos. Revisa la efectividad de dicho sistema y, en caso contrario, evalúa la necesidad de una mejora o de una acción correctiva” (Fundación Karisma, 2018, p.18).

La Fundación Karisma señaló los siguientes pasos mínimos que debería tener toda auditoría de escrutinios: i) demostrar pruebas básicas de seguridad como de acceso en rol de administrador a los equipos y de usuario al sistema; ii) entregar recursos documentales tales como la versión definitiva de los programas, el código fuente de los mismos, los manuales y diseños de la propuesta tecnológica, las certificaciones del sistema y los equipos, entre otros; y iii) garantizar las pruebas de funcionalidad al software, para evidenciar los reportes generados por el sistema, así como simulaciones de escrutinio.

Con relación al software para los escrutinios del nivel auxiliar, municipal, distrital y departamental, que sería desarrollado por DISPROEL, el 09 de noviembre de 2021 la RNEC adjudicó a Jahv Mcgregor S.A.S. un contrato de auditoría (externa) de la solución integral que incluye el software de escrutinios referido, por un valor de \$10.857.000.000. En relación con este, no se conocen el plan de auditoría, su ejecución, los hallazgos y recomendaciones de esta firma auditora y, si estas fueron adoptadas por parte del contratista (DISPROEL).

Con relación al software para el escrutinio general a cargo del CNE, que fue adjudicado a INDRA el 29 de diciembre de 2021, la RNEC no proporcionó información alguna respecto de los resultados de la auditoría interna que estaba prevista en el contrato con INDRA. El 19 de enero de 2022, la RNEC presentó a las organizaciones políticas lo que denominó un “Plan de Auditoría” que las organizaciones políticas y organizaciones internacionales de observación electoral podrían realizar respecto de este último software; sin embargo, algunas organizaciones políticas manifestaron que hasta el 18 de febrero no contaban con cronogramas y planes de trabajo para conocer en detalle los alcances de las auditorías.

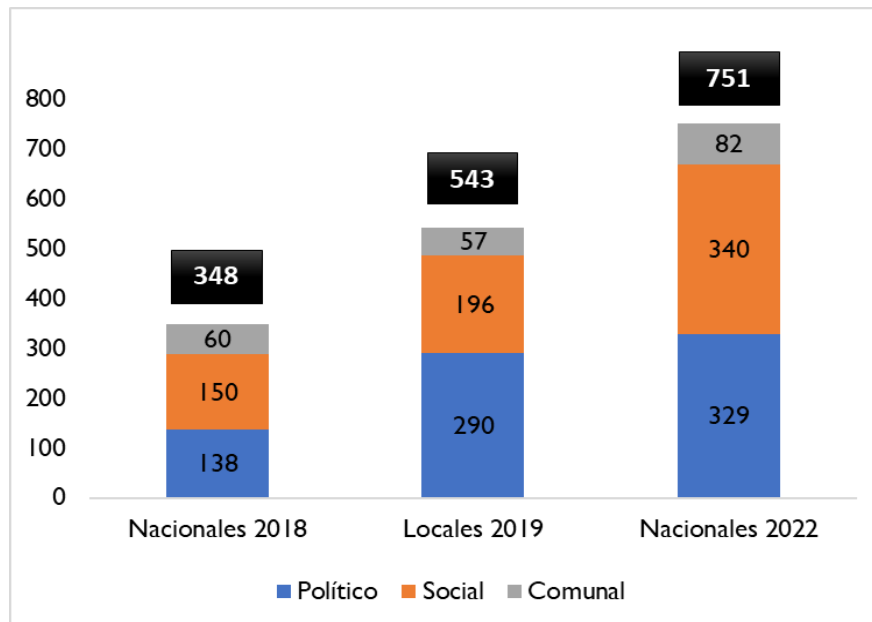
5. Violencia alrededor del proceso electoral

Dentro de la labor de observación que hace la MOE durante todo el año electoral, el seguimiento a la situación de seguridad y violencia toma especial relevancia. En este apartado se presentan los resultados de la observación a la violencia que sufrieron los liderazgos políticos, sociales y comunales, así como la evolución en las acciones de conflicto armado que, sin lugar a duda, generaron zozobra en distintas regiones del país de cara al proceso electoral. En específico, se exponen los datos recolectados entre el 13 de marzo de 2021 (inicio del calendario electoral de las elecciones de Congreso de la República, con la inscripción de cédulas y registro de Grupos Significativos de Ciudadanos) y el 13 de junio de 2022 (inicio de las votaciones de Presidencia en el exterior), lapso que comprende hitos electorales que, históricamente, generan un incremento de la violencia.

Para las Elecciones Nacionales de 2022, se identificó una tendencia al incremento de los hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales. Como se observa en

la Gráfica 5G, las afectaciones en contra de estos liderazgos han aumentado desde los dos últimos procesos electorales nacionales. En este sentido, frente al número de agresiones registradas en el 2018 se observa un incremento del 115.8%. Asimismo, llama la atención de que se registre un aumento del 38.3% en relación con las Elecciones Locales de 2019 a pesar de que tradicionalmente la violencia es mayor en los comicios locales que en los nacionales.

Gráfica 5. Hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales a 16 meses del periodo electoral (2018 – 2022)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE¹⁴

Este panorama se agravó aún más por el repunte de la actividad armada de los diferentes Grupos Armados Ilegales (GAI) que tienen presencia en el país, pues en el período comprendido entre el 13 de marzo de 2021 al 13 de junio de 2022, estos adelantaron un total de 792 acciones armadas y 556 amedrentamientos a lo largo del territorio nacional. Al analizar los datos asociados al actuar de cada uno de los GAI de forma independiente, se destaca que los Grupos Armados Organizados se posicionaron como los principales autores de dichos hechos (con 222 acciones armadas y 254 amedrentamientos), seguidos por las disidencias de las FARC, autoras de un total de 432 acciones y amedrentamientos, y por el ELN con 248 acciones.

Dichos grupos se basan principalmente en un modelo asociativo de distintas estructuras, que operan a través de pequeños grupos armados y tercerizan sus acciones criminales a través de bandas locales delincuenciales. De estos actores armados preocupa

¹⁴ Mientras el periodo de las elecciones Locales de 2019 únicamente considera los 12 meses del calendario electoral (entre el 27 de octubre de 2018 y el 27 de octubre de 2019), las Nacionales de 2018 y 2022 consideran los 12 meses del calendario de las elecciones de Congreso de la República (entre el 11 de marzo de 2017 y el 11 de marzo de 2018 y el 13 de marzo de 2021 y el 13 de marzo de 2022, respectivamente) y, los tres meses posteriores (hasta junio) correspondientes al cierre de los comicios Presidenciales.

particularmente su capacidad de alterar el orden público y enfrentar a la Fuerza Pública, realizar operaciones militares sostenidas y mantener un control social sobre la población.

Evidencia de esto fueron los paros armados realizados por el ELN entre el 23 y 25 de febrero del 2022, a solo dos semanas de las Elecciones Legislativas, y por el Clan del Golfo entre el 5 y 9 de mayo del 2022, veinte días antes de la Elección Presidencial.

Específicamente, el ELN anunció la realización de un paro armado nacional “contra Duque y su mal gobierno” y en tan solo tres días desde su inicio (entre el 23 y 25 de febrero), resultó en al menos 69 acciones (46 amedrentamientos y 23 acciones bélicas), entre ellas: 8 actos terroristas, el bloqueo de 11 vías, la incineración de 10 vehículos, el cierre de 23 terminales, el asesinato de un líder social y hechos de amedrentamiento. Lo anterior, en 12 departamentos del país que reúnen a 49 municipios, 18 de ellos territorios de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP).

De igual forma, entre el 05 y 09 de mayo de 2022, a menos de un mes de las Elecciones Presidenciales, el Clan del Golfo inició un paro armado que afectó a 109 municipios de 11 departamentos del país. En este período, se presentaron 137 acciones tales como amedrentamientos, circulación de panfletos amenazantes, bloqueos de vías, incineración de vehículos, hostigamientos a la Fuerza Pública y asesinatos de personas líderes y ciudadanos en general.

Estos paros armados evidenciaron la fuerte presencia y capacidad de los grupos armados ilegales de cometer acciones violentas y amedrentamientos contra la población civil. En ese sentido, cobra especial relevancia fortalecer la presencia integral de la institucionalidad estatal en dichos territorios de manera que, más allá del despliegue de pie de Fuerza Policial y Militar, se consolide la presencia de entidades como la Defensoría del Pueblo u otras instituciones encargadas de la defensa y protección de los derechos humanos. Asimismo, es necesario que se ofrezcan bienes y servicios públicos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida y el acceso a justicia de las comunidades con el objetivo de impedir que los grupos armados ilegales efectúen un control violento de estas zonas.

5.1. Violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales

En el periodo transcurrido del 13 de marzo de 2021 al 13 de junio de 2022 la MOE registró un total de 751 hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales en el país, según se observa en la Tabla 6G. Esto no solo representa un incremento en la violencia (de 115.8%), sino también un recrudecimiento en la misma (pues los hechos letales aumentaron un 3.8%), respecto de las Elecciones Nacionales de 2018.

Tabla 7. Número de víctimas por tipo de hecho y tipo de liderazgo (11 marzo 2017 a 11 junio 2018 Vs 13 marzo 2021 a 13 junio 2022)

Tipo de liderazgo	Marzo 2017 – Junio 2018					Total	Marzo 2021 – Junio 2022						Total	Var %
	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato		Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP		
Político	81	2	1	33	21	138	249	3	0	40	21	16	329	138,4 %
Social	42	2	1	25	80	150	237	6	2	35	60	0	340	126,7 %
Comunal	7	2	1	6	44	60	18	1	2	9	52	0	82	36,7%
Total	130	6	3	64	145	348	504	10	4	84	133	16	751	115,8 %
%	37,4%	1,7%	0,9%	18,4%	41,7%	100 %	67,1%	1,3%	0,5%	11,2%	17,7%	2,1%	100 %	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Si bien los liderazgos sociales fueron los más afectados en el periodo analizado, al ser objeto de cerca de la mitad de los hechos registrados (45.3%), debe destacarse que los liderazgos políticos no solo fueron víctimas de agresiones en una proporción similar (43.8%), sino que fueron los liderazgos contra los cuales las afectaciones tuvieron un mayor incremento (de 138%) en relación con lo ocurrido en el mismo período del 2018.

Lo anterior adquiere una relevancia particular en el contexto del calendario preelectoral, pues los liderazgos políticos no solo son los principales participantes en los comicios, sino que la experiencia desde 2014 evidencia que, en el marco del proceso electoral, las agresiones contra este tipo de liderazgo tienden a aumentar; situación que nuevamente ocurrió en el 2022.

No obstante, la violencia contra los liderazgos sociales tuvo un impacto particular en este proceso electoral. En las Elecciones a Congreso 2022 se disputaron 16 curules correspondientes a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), en las que los partidos políticos no pudieron postular candidatos o candidatas, por lo que muchas de las personas que aspiraron a estas eran precisamente líderes y lideresas sociales. Esto último, sin olvidar que los 16 liderazgos electos, las 389 candidaturas restantes y las 202 organizaciones sociales, de víctimas, indígenas y afro que postularon candidaturas continúan en una situación de vulnerabilidad que requiere ser atendida por la institucionalidad.

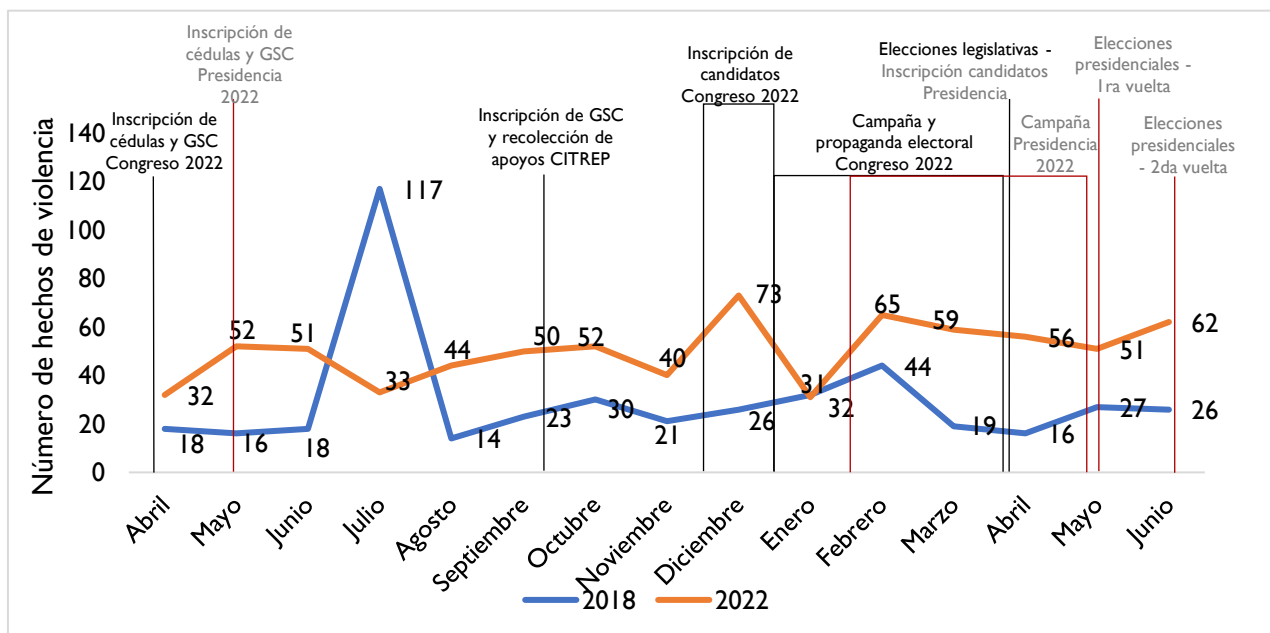
Por su parte, al analizar la letalidad de las agresiones, estas aumentaron en mayor medida, en un 22% y un 13%, contra los liderazgos comunales y políticos, al pasar de ser objeto de 50 y 54 hechos letales en 2018, a 61 en 2022, respectivamente. Lo anterior, sin dejar de lado que los atentados contra liderazgos sociales incrementaron en un 40%, ya que pasaron de 25 a 35.

En cuanto a la **distribución temporal de los hechos**, el periodo electoral de 2022 presentó la misma tendencia observada en años anteriores en la que los picos de violencia se

asociaron a los meses con algún hito dentro del calendario electoral (ver Gráfica 6G). Esta situación se evidenció en las cifras de los meses de diciembre de 2021 y febrero, marzo, abril y junio de 2022, en los que se registraron la mayor cantidad de afectaciones¹⁵.

Así, diciembre representó uno de los períodos más importantes del calendario electoral, al ser el mes en el que finalizó la inscripción de candidaturas, con lo que se inició la propaganda electoral en espacio público y medios de comunicación para las Elecciones Legislativas. Por su parte, febrero y marzo coincidieron con la época de campaña de Congreso (que dio inicio el 29 de enero de 2022). Estos meses concentraron el 20.5% de los hechos registrados hasta ese momento (154). Por su parte, de abril a junio se desarrolló la campaña presidencial, sin concurrencia de las Elecciones Legislativas. En este período (del 13 de marzo al 13 de junio de 2022) se perpetraron 169 agresiones contra estos liderazgos, lo que representó un incremento de 134.7% en relación con lo ocurrido en el mismo período de 2018.

Gráfica 6. Hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales por mes (abril – junio, 2018 – 2022)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Al analizar la **naturaleza de los hechos**, si bien en 2022 se presentó una disminución de 8.3% de los asesinatos con respecto al 2018, los atentados aumentaron en un 31.2%. Es decir, los hechos letales incrementaron en conjunto en un 3.8%.

Las amenazas fueron el hecho de violencia más reiterativo de estos meses, con un total de 504 casos, 287.7% más que los 130 registrados en 2018. En diciembre de 2021 se

¹⁵ Entiéndase que cada mes corresponde al periodo comprendido entre el 13 del mes anterior y el 13 del mes enunciado.

registraron la mayor cantidad de dichos hechos (62), mes en el que finalizó el período de inscripción de candidaturas e inició el período de campañas políticas lo cual podría explicar el interés de los actores generadores de violencia en influir en las candidaturas. El incremento en las amenazas se explica con la aparición de múltiples panfletos intimidantes y amenazas colectivas, firmadas en su mayoría por Grupos Armados Ilegales. En específico, en el periodo analizado tuvieron lugar un total de 48 eventos de amenaza colectiva que dejaron consigo 269 víctimas. De dicho número, el 54.6% correspondieron a liderazgos sociales (147), el 44.6% a liderazgos políticos (120) y el 0.7% restante a liderazgos comunales (2).

En cuanto a su motivación, 43 personas líderes fueron objeto de estas amenazas al ser catalogadas como guerrilleros, paramilitares o colaboradores de grupos armados ilegales, a lo que se sumaron las amenazas con fines de “limpieza social”, ya que se mencionaba a las personas líderes sociales como “ladrones”, “criminales” o “falsos líderes” (12 víctimas). Finalmente, en el período preelectoral la ola de protestas y el denominado “estallido social” se convirtió en un propulsor de la violencia contra personas líderes, en la medida que 31 de las personas víctimas de amenazas colectivas, lo fueron por manifestar su apoyo al paro nacional.

En relación con su origen, las Águilas Negras se ubican como el principal autor de estos hechos (17 eventos y 123 víctimas), seguidos por los Grupos Armados Organizados del Clan del Golfo y Los Caparros (11 eventos y 51 víctimas), las disidencias de las FARC (7 eventos y 37 víctimas) y el ELN (2 eventos y 11 víctimas).

Con posterioridad a las Elecciones Legislativas, las Águilas Negras fueron autores de un total de 8 panfletos amenazantes dirigidos a 57 personas líderes del país. La afectación a los liderazgos políticos fue especialmente preocupante pues representaron el 59.6% de las víctimas (34 políticos y 23 sociales). Dentro de las personas afectadas se encontraron 7 congresistas electos por el Pacto Histórico, la candidata a la Vicepresidencia de la República Francia Márquez (que además de haber sido amenazada en 3 de los 8 panfletos, había sido declarada objetivo militar por el mismo GAI el 7 de marzo de 2022), el jefe de debate de Gustavo Petro en el Valle del Cauca, el jefe de campaña a nivel nacional de Federico Gutiérrez y los mismos candidatos a la Presidencia.

Las demás personas líderes amenazadas fueron funcionarias, exfuncionarias, líderes de partido y excandidatas de los partidos MAIS, Colombia Humana, Polo Democrático Alternativo, Comunes, Fuerza Ciudadana, Alianza Verde y Cambio Radical; partidos que, en su mayoría, hicieron parte de la coalición Pacto Histórico o habían manifestado su apoyo a la misma.

Esto último adquiere sentido considerando que, según los panfletos, las amenazas se originaron por el apoyo y proselitismo político de las víctimas a favor del Pacto Histórico. Se destaca que, desde el inicio del monitoreo de amenazas colectivas en enero de 2020, la MOE nunca había registrado una cantidad tan elevada de amenazas colectivas en tan solo 2 meses. De esta manera, es fundamental investigar y determinar qué actores (políticos,

económicos, ilegales) pueden estar realizando amenazas a nombre de las Águilas Negras, teniendo en cuenta que el Gobierno ha sostenido que no existe registro de estructuras armadas identificadas de esta forma.

Finalmente, la mayor cantidad de eventos (8) y víctimas (66) de amenazas colectivas tuvieron lugar en el departamento de Cauca, seguido por la ciudad de Bogotá que fue el escenario de 8 eventos y 64 víctimas, y Valle del Cauca con un total de 5 eventos y 35 víctimas.

En cuanto a los **tipos de liderazgo afectados**, las personas líderes sociales fueron las más afectadas pues no sólo reunieron el 45.3% de las agresiones registradas, sino que los hechos violentos en su contra incrementaron un 126.7% en comparación con las Elecciones Nacionales de 2018. Adicionalmente, los liderazgos sociales concentraron el 45.1% de los asesinatos, el 50% de las desapariciones, y el 60% de los secuestros registrados en el país. A excepción de los asesinatos, que disminuyeron un 25%, las desapariciones pasaron de 1 a 2 y los secuestros 2 a 6 en comparación con 2018. Asimismo, los atentados se incrementaron un 40%.

Dentro de este liderazgo, vale la pena precisar que las personas líderes indígenas (122 víctimas), sindicales (47 víctimas), de víctimas (40 víctimas) y afro (26 víctimas) fueron las más afectadas por los diferentes hechos violentos, concentrando de esta forma el 69.1% del total de agresiones contra liderazgos sociales. Vale la pena destacar el aumento de las agresiones contra personas líderes de víctimas (de 71.4%) pues de las 40 agresiones registradas en su contra, 10 correspondieron atentados y 2 a asesinatos, lo que los convierte en el principal objetivo de la violencia letal, después de las personas líderes indígenas. Valga recordar que el período preelectoral de 2022 fue un año importante para las víctimas del conflicto armado, pues no solo tuvieron lugar las elecciones de las mesas municipales, departamentales y nacional de víctimas, sino que también se eligieron las personas representantes por las CITREP.

Asimismo, resulta necesario hacer un énfasis específico en los liderazgos étnicos¹⁶, no solo porque concentraron el 43.5% de las agresiones contra este grupo y por el nivel de letalidad de las afectaciones perpetradas contra ellos, sino porque tal como lo ha señalado la MOE, las políticas de prevención y protección del Estado deben tener un enfoque diferencial. Esto supone considerar sus características culturales específicas, formas de organización, labores que desarrollan y territorios en los que habitan.

La MOE observó con preocupación que los liderazgos indígenas agruparon el 35.9% de los hechos de violencia registrados contra líderes sociales en el período electoral de 2022 (122 de las 340 agresiones); de los cuales, el 27.9% fueron hechos letales (22 asesinatos y 12 atentados). El hecho de violencia más reiterativo fueron las amenazas (85), las cuales derivaron en su mayoría (68) de eventos de intimidación colectiva como respuesta a un

¹⁶ Los hechos de violencia contra liderazgos étnicos no se comparan con los datos de 2018, pues los registros diferenciados de líderes sociales se empezaron a monitorear en 2019.

trabajo social que dificulta en el territorio el accionar de los grupos armados ilegales y se considera de “izquierda”.

En cuanto a la ubicación geográfica de las agresiones, es de destacar lo ocurrido en el departamento del Cauca en el que 60 líderes indígenas fueron objeto de algún hecho de violencia, siendo el departamento con la mayor cantidad de registros, agrupando el 49.2% del total de hechos. De estos, 11 fueron asesinatos y otros 8 atentados; es decir, el 31.7% de los hechos contra este grupo fueron de tipo letal. Por otro lado, en Valle del Cauca se presentaron 11 hechos de violencia (10 amenazas y 1 asesinato), siendo el segundo departamento del país con la mayor cantidad de agresiones contra líderes indígenas en el calendario preelectoral (el 9%).

Ahora bien, las agresiones contra los liderazgos afro representaron el 7.6% del total de líderes sociales victimizados (con 26 hechos), de los cuales, el 26.9% (7) fueron hechos letales, a los que se suman 2 desapariciones.

En términos territoriales, las afectaciones contra este tipo de liderazgo tuvieron lugar en los departamentos de Cauca (9), Nariño (5), Valle del Cauca (3), Chocó (3), Magdalena (2), San Andrés y Providencia (1), La Guajira (1), Sucre (1) y Cesar (1). Al respecto, se resalta el municipio de Buenaventura (Valle del Cauca), donde tuvieron lugar 2 de los 4 asesinatos registrados a nivel nacional y Santa Marta (Magdalena), donde se presentaron dos desapariciones.

Dadas las características específicas de los liderazgos étnicos y la letalidad de las agresiones, es necesario que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales establezcan rutas de prevención y protección para atender la violencia contra estos liderazgos que, entre otras cosas, considere el impacto diferenciado que este tipo de hechos tienen sobre las comunidades.

Por otro lado, durante el desarrollo del calendario electoral de 2022, se registraron 329 hechos de violencia contra liderazgos políticos (que representan el 43,8% del total de casos), por lo que se trata del segundo tipo de liderazgo más afectado, después de los liderazgos sociales. Esta situación representó un incremento de 138.4% en los hechos de violencia frente al mismo período de 2018, y particularmente un aumento del 13% de los hechos letales al pasar de 54 a 61. Lo anterior pone de presente que la violencia en contra de los liderazgos políticos se incrementa y recrudece cada vez más en periodos electorales, lo cual debe tenerse en cuenta de cara a las Elecciones Locales de 2023.

En relación con lo anterior, resulta necesario destacar que, dejando por fuera a los aspirantes a las CITREP y en tan solo en el período de campaña y propaganda política que abarca cerca de tres meses, se registraron 25 hechos de violencia contra candidaturas al Congreso de la República (18 a la Cámara de Representantes y 7 al Senado). De estos, 20 fueron amenazas, 4 atentados y 1 un hecho de violencia contra la mujer en política (ver Tabla 7G):

Tabla 8. Hechos de violencia contra personas candidatas al Congreso (13 de diciembre de 2021 - 11 de marzo de 2022)

Corporación	Partido	Amenaza	Atentado	VCMP	Total
Cámara de Representantes	Cambio Radical	1	0	0	1
	Coalición Cambio Radical y Colombia Justa Libres	1	0	0	1
	Coalición Centro Esperanza	1	0	0	1
	Coalición Pacto Histórico	7	0	1	8
	Líder sin partido	1	0	0	1
	Nuevo Liberalismo	1	0	0	1
	Partido Conservador	0	1	0	1
	Partido Liberal	1	1	0	2
	Partido/Alianza Verde	2	0	0	2
Senado	Coalición Centro Esperanza	2	0	0	2
	Coalición Mira - Colombia Justa Libres	1	0	0	1
	Coalición Pacto Histórico	1	0	0	1
	G.S.C. Independientes	0	1	0	1
	MAIS	1	0	0	1
	Partido Comunes	0	1	0	1
Total		20	4	1	25

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Este panorama es alarmante en la medida que, en la época de campaña política de las Elecciones de 2018, tan solo se presentaron 3 amenazas y 4 atentados contra personas candidatas, lo que evidencia que la violencia contra las mismas aumentó y puede seguir haciéndolo para los próximos certámenes electorales.

Para el caso de la campaña presidencial (que inició el 29 de enero de 2022), se registraron 5 amenazas en contra de candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República: Gustavo Petro (amenazado en dos ocasiones), Federico Gutiérrez, y Francia Márquez (amenazada en tres oportunidades por las Águilas Negras). Adicionalmente tuvieron lugar amenazas contra el jefe de campaña de Gustavo Petro en el Valle del Cauca, el jefe de campaña de Federico Gutiérrez y tres miembros directivos del partido MAIS en Caldas y Valle del Cauca. Lo anterior contrasta con lo ocurrido en 2018, año en el que tan solo se presentaron 3 amenazas contra personas candidatas, lo que evidencia que la violencia contra las mismas aumentó.

Finalmente, se presentaron un total de 82 hechos de violencia contra liderazgos comunales, 36.7% más que los registrados en el 2018 (60 hechos). En particular, preocupa la letalidad de la violencia contra los líderes comunales en tanto el 74.4% de las agresiones fueron

asesinatos (52) y atentados (9). Se resalta que el 63.4% de los hechos de violencia (52) y el 88.5% de los asesinatos de liderazgos comunales ocurrieron en el sector rural (42). Particularmente, 30 de las agresiones y 27 de los asesinatos tuvieron lugar en la ruralidad de municipios CITREP, lo cual se explica en tanto es en estos territorios donde los líderes cumplen un mayor rol de liderazgo pues son las zonas donde las comunidades cuentan con más necesidades sociales.

5.1.1. Concentración departamental

Como se puede observar en la Tabla 8G, durante el desarrollo del calendario electoral de las Elecciones Nacionales de 2022 se registraron hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales en el 84.8% de los departamentos de Colombia (28 de 33); igual cantidad que en las Elecciones Nacionales de 2018. Lo anterior evidencia que, a pesar de que la violencia no se expandió en términos territoriales, sí se recrudeció e incrementó en las unidades departamentales del país. Para resaltar, los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Putumayo, Bolívar y Caquetá concentraron el 45.9% de las agresiones, y el 64.7% de los asesinatos registrados en el país.

Tabla 9. Departamentos con hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales (13 marzo 2021 – 13 junio del 2022)

Departamento	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP	Total	%
Cauca	75	2	0	10	22	1	110	14.6
Bogotá D.C.	86	0	0	4	2	10	102	13.6
Valle del Cauca	51	0	0	5	14	1	71	9.4
Antioquia	43	0	0	4	14	4	65	8.7
Norte de Santander	27	3	0	10	9	0	49	6.5
Santander	25	0	0	3	2	0	30	4.0
Magdalena	22	0	2	1	4	0	29	3.9
Tolima	24	0	0	1	3	0	28	3.7
La Guajira	13	1	0	8	1	0	23	3.1
Cesar	10	0	0	4	5	0	19	2.5
Sucre	16	0	0	2	1	0	19	2.5
Bolívar	10	0	0	0	8	0	18	2.4
Huila	14	0	0	3	1	0	18	2.4
Nariño	9	0	0	5	4	0	18	2.4
Putumayo	5	1	0	0	12	0	18	2.4
Córdoba	12	0	0	2	3	0	17	2.3
Meta	8	0	0	3	5	0	16	2.1
Chocó	3	2	0	4	6	0	15	2.0
Caquetá	2	0	2	3	7	0	14	1.9

Departamento	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP	Total	%
Arauca	1	1	0	5	5	0	12	1.6
Caldas	11	0	0	0	1	0	12	1.6
Casanare	6	0	0	3	1	0	10	1.3
Atlántico	7	0	0	1	1	0	9	1.2
Cundinamarca	7	0	0	2	0	0	9	1.2
Risaralda	8	0	0	1	0	0	9	1.2
Boyacá	6	0	0	0	0	0	6	0.8
Quindío	2	0	0	0	1	0	3	0.4
San Andrés y Providencia	1	0	0	0	1	0	2	0.3
Total	504	10	4	84	133	16	751	100

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

El departamento del Cauca concentró el 14.6% del total de hechos de violencia registrados en Colombia (110) y la mayor cantidad de asesinatos (22) y atentados (10) en contra de personas líderes del país. Aunque en relación con 2018 los asesinatos disminuyeron en un 24.4%, esto no significó un desescalamiento de la violencia pues se trató del departamento del país con la mayor cantidad de acciones de grupos armados ilegales y masacres, y en todo caso, la variación no se debe a la adopción de medidas institucionales tendientes a la protección de personas líderes.

De hecho, de acuerdo con los factores de violencia expuestos el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE¹⁷, 32 de los 42 municipios del Cauca se encontraban en riesgo por estas variables (76.2%) para las Elecciones Presidenciales de 2022. Asimismo, fue el segundo departamento con mayor número de eventos de desplazamiento forzado al registrar 30, así como 11 eventos de confinamiento con cerca de 9.646 víctimas. Esto, sin dejar a un lado que, entre el 23 y 25 de febrero de 2022, lapso en el que tuvo lugar el paro armado del ELN, 11 de sus municipios se vieron afectados por 9 acciones bélicas y 7 amedrentamientos de dicho GAL.

A esto se sumó el paro armado del Clan del Golfo que afectó a 109 municipios de 11 departamentos del país. En este periodo, se presentaron 137 acciones tales como amedrentamientos, circulación de panfletos amenazantes, bloqueos de vías, incineración de vehículos, hostigamientos a la Fuerza Pública y asesinatos de personas líderes y ciudadanos en general.

A pesar de ser la capital del país y concentrar toda la institucionalidad, Bogotá fue el segundo territorio con más agresiones contra personas líderes (102), las cuales incluyeron

¹⁷ Todas las referencias en este apartado al mapa de riesgo electoral hacen referencia a la última actualización al mismo, con corte al 13 de mayo de 2022.

4 atentados y 2 asesinatos. Una cifra elevada en contraste con 2018 cuando se registraron 27 hechos, ninguno de ellos correspondiente a asesinatos. Este contexto no solo alerta sobre la situación de Bogotá, sino también del resto de territorios que cuentan con menor presencia del Estado y, por ende, menores condiciones de seguridad.

Por su parte, Valle del Cauca fue el tercer departamento con la mayor cantidad de hechos de violencia general (71) y asesinatos (14); situación que representa un incremento de 163% en el total de agresiones y de 27.3% en los asesinatos en comparación con el mismo periodo preelectoral de 2018 (en que se reportaron 27 afectaciones y 11 asesinatos). De acuerdo con los factores de violencia expuestos por el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE, 20 de sus municipios (47.6%) estaban en riesgo por estas variables, destacándose el caso de Cali, único municipio del departamento afectado por el paro armado del ELN.

Adicionalmente, el Valle del Cauca es de los departamentos más afectados por desplazamientos y confinamientos, pues en período electoral se registraron un total de 12 eventos de desplazamiento que afectaron a 4.522 personas y 7 eventos de confinamiento con 5.232 víctimas. La difícil situación de seguridad se concentró de manera particular en el municipio de Buenaventura, donde se registró la presencia y enfrentamiento de todos los actores armados que afectaron a la población civil, lo que derivó en hechos de desplazamiento masivo.

Vale la pena destacar el caso del departamento de Arauca en tanto presentó el mayor incremento en los asesinatos en comparación con el proceso electoral de 2018, al pasar de 1 a 5 hechos. No obstante, también aumentaron los atentados y los hechos violentos en general, pues 10 de los 12 hechos de violencia registrados fueron letales (5 asesinatos y 5 atentados); mientras que en 2018 se presentaron 5 agresiones (2 atentados, 1 amenaza, 1 secuestro y 1 asesinato). Asimismo, la totalidad de sus 7 municipios estaban en riesgo, de acuerdo con los factores de violencia expuestos por el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE. Esto, asociado a la presencia y constantes enfrentamientos entre la guerrilla del ELN con las disidencias de las FARC, lo cual derivó en 4 eventos de desplazamiento masivo y en 1 hecho de confinamiento. Igualmente, el 85.7% de sus municipios se vieron afectados por el paro armado del ELN, registrando 8 amedrentamientos y una acción armada de dicha organización ilegal.

Mención especial amerita el departamento de Putumayo, ya que, además de haber registrado un incremento de 20% en el total de afectaciones a liderazgos en comparación con el 2018 (en que se registraron 15), fue el escenario de 12 asesinatos, la segunda cifra más elevada. Adicionalmente, 10 de sus 13 municipios presentaron riesgos por factores de violencia (76.9%), lo que representó un recrudecimiento de la misma en este territorio ya que en el 2018 eran 7 los municipios que se encontraban en riesgo. Vale la pena destacar que en este departamento hacen presencia las disidencias de las FARC y GAO como La Constru y Comandos de la Frontera.

Por otro lado, en Caquetá si bien se presentó una reducción de la violencia en relación con 2018 (de 17.6%), es el departamento con mayor proporción de hechos de letalidad después

de Arauca (de 71.4%) al registrar 7 asesinatos y 3 atentados. De acuerdo con los factores de violencia desarrollados en el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE, 15 de los 16 municipios del departamento se encontraban en riesgo por violencia (93.8%), principalmente por enfrentamientos entre grupos armados ilegales que se disputaban el control del territorio. En específico, en Caquetá se enfrentaron el Frente Carolina Ramírez de las disidencias de las FARC y los Grupos Armados Organizados, lo cual dio lugar a 1 evento de desplazamiento en Caquetá que afectó a 30 personas.

El departamento del Cesar se posicionó como el segundo con el mayor incremento en los asesinatos de personas líderes respecto del 2018 pues, mientras en aquel periodo únicamente se presentaron 3 hechos de violencia, siendo uno de estos un asesinato, en el 2022 fue el escenario de 19 agresiones, de las cuales 5 fueron asesinatos. En el mismo sentido, 16 de sus 25 municipios se encontraban en riesgo por factores de violencia para las Elecciones Presidenciales de 2022. En el 40% de los municipios del departamento se presentaron acciones de grupos armados ilegales en el periodo electoral, fundamentalmente del ELN, y fue uno de los departamentos afectados por el paro armado del Clan del Golfo al registrar un total de 8 acciones de dicho grupo criminal (6 amedrentamientos y 2 acciones bélicas) en 5 de sus municipios.

En el caso de Norte de Santander, además de ser el quinto departamento con el registro más alto de afectaciones a personas líderes, fue el segundo con la mayor cantidad de violencia letal (10 atentados y 9 asesinatos). El departamento presentó un incremento en las agresiones y en los asesinatos (de 113% y 28.6%, respectivamente) en comparación con el 2018. Esta situación no sorprende pues fue el segundo territorio con más acciones armadas y amedrentamientos de los grupos armados ilegales, registrando 7 eventos de desplazamiento forzado y uno de confinamiento. Lo anterior, sin dejar atrás que, 19 de los 40 municipios que lo conforman, registraron riesgo por factores de violencia, fundamentalmente al ser el escenario de confrontaciones armadas entre el ELN y las disidencias de las FARC. Durante el desarrollo del paro armado del ELN, 10 municipios del departamento fueron el escenario de un total de 20 acciones, 14 de ellas amedrentamientos y 6 acciones armadas.

Asimismo, en el periodo preelectoral de 2018 el departamento del Magdalena fue el escenario de 4 hechos de violencia contra personas líderes. En ese sentido, desde entonces, las agresiones incrementaron en un 625% (al pasar de 4 a 29), y los asesinatos en un 300% (al pasar de 1 a 4). Este panorama se agravó por la ocurrencia de 6 acciones armadas (4 amedrentamientos y 2 acciones bélicas) del Clan del Golfo en el marco del paro armado, que afectó a 5 municipios. Esto último sin olvidar que en el paro armado del ELN el municipio de El Banco fue el escenario del accionar de dicho grupo armado ilegal.

Ahora bien, a partir de un análisis exclusivamente de la variable de riesgo por violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales para las Elecciones Presidenciales de 2022 se encontró que un total de 209 municipios del país, agrupados en 28 departamentos, se encontraban en riesgo. Específicamente, los departamentos con la mayor cantidad de municipios en riesgo extremo y alto por esta variable (Antioquia, Cauca, Meta, Norte de

Santander y Valle del Cauca), fueron también aquellos que registraron el número más alto de hechos letales contra líderes en el período electoral 2022.

5.1.2. Violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales en CITREP

En los territorios de las CITREP, que se caracterizan por altos niveles de violencia, pobreza y exclusión, se eligieron por primera vez 16 curules especiales a la Cámara de Representantes por lo cual resulta indispensable analizar el contexto de violencia contra los liderazgos que han adelantado procesos políticos, sociales y comunales en estos municipios.

A pesar de que las CITREP sólo concentran el 3.2% del censo electoral del país y el 14.9% del territorio nacional, entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de junio del 2022 se registraron 268 hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales, representando el 35.7% de todos los hechos violentos ocurridos en el país (751) y el 58,6% de los asesinatos (78 de los 133). Las CITREP concentraron el 72.5% de las acciones armadas y el 57.4% de los amedrentamientos realizados por los diferentes GAI que tienen presencia en el país (574 de 792 y 319 de 556, respectivamente), lo que evidencia que se constituyen como los principales focos generadores de violencia.

Tabla 10.Regiones CITREP con hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales (13 marzo 2021 – 13 junio 2022)

CITREP	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCM P	Total	%
C 1 Nariño-Cauca-Valle	63	1	0	7	22	1	94	35.1
C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	30	0	2	4	3	0	39	14.6
C 5 Caquetá	9	0	2	3	7	0	21	7.8
C 3 Bajo Cauca	10	0	0	0	7	0	17	6.3
C 11 Putumayo	3	1	0	0	11	0	15	5.6
C 10 Pacífico Nariño	8	0	0	1	2	0	11	4.1
C 14 Sur de Córdoba	8	0	0	2	1	0	11	4.1
C 4 Catatumbo	1	3	0	3	4	0	11	4.1
C 8 Montes de María	9	0	0	1	1	0	11	4.1
C 6 Chocó	1	2	0	0	5	0	8	3
C 2 Arauca	0	1	0	3	3	0	7	2.6
C 15 Sur del Tolima	3	0	0	0	3	0	6	2.2
C 13 Sur de Bolívar	2	0	0	0	3	0	5	1.9
C 16 Urabá	1	0	0	2	2	0	5	1.9
C 9 Pacífico-Valle-Cauca	0	1	0	0	3	0	4	1.5
C 7 Sur de Meta-Guaviare	1	0	0	1	1	0	3	1.1

CITREP	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCM P	Total	%
Total agresiones en CITREP	149	9	4	27	78	1	268	100
Total agresiones nivel nacional	504	10	4	84	133	16	751	
% de agresiones en CITREP	29.6%	90%	100%	32.1%	58.6%	6.2%	35.7%	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Al comparar esta información con el periodo electoral de 2018, se observa un incremento de 63.4% en las agresiones contra personas líderes y una reducción de 12.5% en los hechos letales (en 2018 se registraron 164 hechos violentos, de los cuales 120 fueron letales). A pesar de ello, agresiones de suma gravedad, como lo son las desapariciones y los secuestros, incrementaron en un 100% y 125%, al pasar de 2 y 4 en 2018 a 4 y 9 en 2022, respectivamente.

En cuanto a la proporción de los hechos registrados en estos territorios **según su naturaleza** y con respecto al total nacional, la amenaza fue la agresión más reiterativa en las CITREP con un total de 149 registros, que representaron el 55.6% del total de los hechos violentos que tuvieron lugar en dichos territorios. Por su parte, el asesinato se posicionó como la segunda afectación con el número más alto de registros (78) que, además de significar el 29.1% de las agresiones a personas líderes en las CITREP, representa el 58.6% del total de asesinatos registrados en el país contra este sector de la población. Este panorama pone en evidencia que estos territorios se constituyen como los focos de la violencia letal en Colombia y por ende los de mayor riesgo para las personas líderes.

En referencia al **tipo de liderazgo**, los liderazgos sociales no solo han sido objeto de la mayoría (59%) de los hechos de violencia en estos territorios durante el periodo analizado (158), sino que además se han posicionado como los más afectados por los asesinatos (39), concentrando el 50% del total de homicidios registrados en las CITREP. En contraste con lo ocurrido en el mismo periodo de 2018, se advierte un incremento del 88.1% en el número de agresiones y de 7% en los atentados.

En cuanto a dicho liderazgo, la circunscripción C1 Nariño-Cauca-Valle fue la más afectada en el periodo analizado, con un total de 78 hechos violentos, en su gran mayoría contra liderazgos indígenas (54). La segunda circunscripción más afectada fue la circunscripción C12 Magdalena-Guajira-Cesar con 19 hechos violentos, el 31.6% de ellos contra liderazgos comunitarios.

Seguido a los liderazgos sociales, el **liderazgo político** concentró el 25.4% de los hechos de violencia que tuvieron lugar en las CITREP, con un total de 68 agresiones, 9 asesinatos y 10 atentados. Comparado con lo ocurrido en el mismo periodo de 2018, se advierte un incremento del 74.4% en el número de agresiones y de 11.8% en los hechos letales.

En referencia a los **liderazgos comunales**, con un total de 42 agresiones se observó un incremento de 2.4% en comparación con el período electoral de 2018. Si bien no es un aumento significativo, llama la atención que el 71.4% de las agresiones contra estos liderazgos hayan sido asesinatos, a diferencia de otros tipos de liderazgos, en los que las amenazas fueron el hecho más recurrente.

El anterior panorama evidencia el especial nivel de riesgo que implica ejercer roles de liderazgo en las CITREP. Esto, en un contexto en el que las personas líderes sociales y comunales, además de enfrentar la violencia debido a su labor como voceros, representantes y movilizadores de los intereses de sus comunidades, también participaron como candidatas a las curules CITREP lo cual significó mayor visibilidad, reconocimiento y vulnerabilidad.

En un **análisis geográfico** de la totalidad de los hechos, la MOE destaca las circunscripciones C1 Nariño-Cauca-Valle, C12 Magdalena-Guajira-Cesar y C5 Caquetá, que concentraron el 57.5% del total de las agresiones perpetradas en municipios CITREP.

La circunscripción C1 Nariño-Cauca-Valle fue la más afectada con un registro de 94 hechos violentos correspondientes al 35.1% del total de agresiones para los municipios CITREP. El 30.8% de dichas afectaciones corresponden a hechos letales (22 asesinatos y 7 atentados), lo que convirtió a dicha circunscripción como aquella con más asesinatos y atentados del país. Esa difícil situación de seguridad se agravó teniendo en cuenta la presencia de las disidencias de las FARC, el ELN y los Grupos Armados Organizados cuyos enfrentamientos afectaron a la sociedad civil y a los liderazgos que desarrollan su trabajo en estos territorios.

Por su parte, la circunscripción C12 Magdalena-Guajira-Cesar con un total de 39 hechos (14.6% del total para CITREP), de los cuales el 18% corresponden a atentados y asesinatos, fue el escenario de mayor violencia letal contra liderazgos en el país. Si bien únicamente seis de los municipios de esta circunscripción presentaron riesgos por factores de violencia, resulta preocupante la situación de los municipios del departamento del Magdalena, en donde confluye la presencia del grupo armado Clan del Golfo y de delincuencia organizada “Los Pachencas”. Esto, sin dejar de lado, la ocurrencia de 2 eventos de confinamiento en Santa Marta y Ciénaga como resultado del accionar de dichas estructuras delincuenciales.

En el caso de la circunscripción C11 Putumayo, además de ser la quinta con el registro más alto de agresiones en general, es la segunda con el número más alto de asesinatos de personas líderes (11) y, por ende, una de las circunscripciones con mayor proporción de hechos letales (73.3%). Esto último no es sorprendente pues de acuerdo con los factores de violencia expuestos por el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE, la totalidad de los municipios pertenecientes a la circunscripción C11 Putumayo (8) se encontraban en riesgo. En el período preelectoral esta CITREP fue el escenario de 5 eventos de desplazamiento forzado que afectaron a más de 348 personas y de 3 hechos de confinamiento que dejaron

512 víctimas. Asimismo, se registró la presencia y el accionar, tanto del Frente Carolina Ramírez de las disidencias de las FARC, como del GAO Comando de la Frontera.

Para la MOE, este panorama genera un llamado a la toma de acciones que tengan como objetivo garantizar la seguridad y proteger la vida de las personas que, por medios democráticos, buscan influir en las decisiones que afectan sus comunidades. Todavía más, considerando que las candidaturas a la Cámara de Representantes de las CITREP surgieron de las diferentes organizaciones y procesos de liderazgo social que operan en el territorio.

De hecho, en el período de campaña electoral comprendido entre el 13 de diciembre de 2021 y el 11 de marzo de 2022, la MOE registró un total de 16 hechos de violencia contra 15 candidatos y candidatas a las CITREP (ver Tabla 10G). En específico, se identificaron 10 amenazas (4 de ellas a través de un panfleto del ELN donde las personas candidatas fueron catalogadas como “aliados del paramilitarismo”), 4 atentados y 2 secuestros. Las personas eran candidatas a 9 CITREP diferentes, siendo las candidaturas de la circunscripción C12 Magdalena-La Guajira-Cesar, los más vulnerados con 4 amenazas y 1 atentado.

Tabla 11. Hechos de violencia contra candidaturas a las CITREP (13 de diciembre de 2021 - 11 de marzo de 2022)

#	CITREP	Amenaza	Atentado	Secuestro	Total	%
1	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	4	1	0	5	31,3%
2	C 8 Montes de María	2	0	0	2	12,5%
3	C 4 Catatumbo	1	0	1	2	12,5%
4	C 16 Urabá	0	2	0	2	12,5%
5	C 15 Sur del Tolima	1	0	0	1	6,3%
6	C 11 Putumayo	1	0	0	1	6,3%
7	C 5 Caquetá	0	1	0	1	6,3%
8	C 2 Arauca	0	0	1	1	6,3%
9	C 14 Sur de Córdoba	1	0	0	1	6,3%
Total		10	4	2	16	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

5.1.3. Violencia contra lideresas políticas, sociales y comunales

La participación de las mujeres en roles de liderazgo político, social y comunal se ha incrementado en las últimas décadas, a raíz de los esfuerzos realizados desde distintos ámbitos para promover su presencia tanto en cargos de elección popular, como en diversos espacios de representación. A pesar de lo anterior, la violencia en contra de la mujer no desaparecido, sino que por el contrario se ha recrudecido y normalizado en los últimos

años, de manera que este fenómeno se constituye como uno de los principales obstáculos para los liderazgos femeninos.

De acuerdo con el monitoreo de violencia contra liderazgos, se logró establecer que, de las 751 vulneraciones registradas en el periodo transcurrido del 13 de marzo de 2021 al 13 de junio de 2022, 185 de ellas (el 24.6%) correspondieron a agresiones contra lideresas políticas, sociales y comunales, de las cuales una cuarta parte fueron hechos letales. Las lideresas políticas son las más afectadas pues concentraron el 48.6% de las agresiones, tal como se observa en la Tabla 11G. Esta situación difiere con lo ocurrido respecto a la violencia generalizada en el ámbito nacional, donde los líderes sociales fueron los más afectados.

Tabla 12. Número de víctimas por tipo de hecho y tipo de liderazgo (11 marzo 2017 a 11 junio 2018 Vs 13 marzo 2021 a 13 junio 2022)

Tipo de liderazgo	Marzo 2017 – Junio 2018						Total	Marzo 2021 – Junio 2022						Total	Var %
	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	Amenaza		Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP			
Político	81	2	1	33	21	138	249	3	0	40	21	16	329	138,4 %	
Social	42	2	1	25	80	150	237	6	2	35	60	0	340	126,7 %	
Comunal	7	2	1	6	44	60	18	1	2	9	52	0	82	36,7%	
Total	130	6	3	64	145	348	504	10	4	84	133	16	751	115,8 %	
%	37,4%	1,7%	0,9%	18,4%	41,7%	100 %	67,1%	1,3%	0,5%	11,2%	17,7%	2,1%	100 %		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Frente a lo ocurrido en el calendario electoral de 2018, se destaca un incremento importante en los hechos de violencia (de 208.3%), que fue mayor para las lideresas que lo observado en el caso de los liderazgos en general (115.8%). Lo mismo ocurrió con los hechos letales, dado que se pasó de 13 atentados y 13 asesinatos en 2018 a 23 atentados y 20 asesinatos en 2022. Esto representa un incremento en la letalidad de 65.4%, a diferencia de lo que ocurrió con los liderazgos en general donde el aumento fue de tan solo 3.8%.

El hecho violento más recurrente contra las mujeres líderes fue la amenaza (125 hechos). Sin embargo, estos hechos tienen un tinte particular en el caso de las lideresas, pues quienes ejercen estos mecanismos de presión afectan de igual forma la integridad de familiares y personas allegadas.

Sobre los **tipos de liderazgo**, las **lideresas políticas** fueron las más afectadas en el calendario electoral, puesto que concentraron el 48.6% del total de agresiones registradas, 10 de las cuales correspondieron a violencia letal. Esto representa un incremento del 210.3% en los hechos, en comparación con el 2018.

Por otro lado, las **lideresas sociales** agruparon el 45.4% de los hechos de violencia, siendo objeto además de la mayoría de los asesinatos registrados (13 atentados y 15 asesinatos) y del mayor incremento frente al 2018 (de 320.0%) cuando se registraron 20 asesinatos. En este caso, las lideresas de la población víctima fueron las más vulneradas, al ser objeto de 26 de las agresiones, entre ellas 7 atentados y 1 asesinato.

Las **lideresas comunales** reunieron el 5.9% de las afectaciones (11); no obstante, el 45.4% de las agresiones fueron letales. Lo anterior evidencia, no solo que la violencia en su contra no disminuyó, sino que se mantuvo en cuanto a su letalidad, pues la proporción en el 2018 fue muy similar (de 54.5%).

En cuanto a la ubicación geográfica de los hechos de violencia contra las lideresas, el 58.9% de estos se concentraron en Bogotá D.C (con 43 hechos), Cauca (21), Valle del Cauca (20), La Guajira (13) y Antioquia (12). El departamento de La Guajira registró la mayor cantidad de atentados contra lideresas en el país (6) y el departamento del Cauca el número más alto de asesinatos (6).

Por último, se resalta que el 30.8% de los hechos violentos (57) y el 65% de los asesinatos de los que fueron víctimas las lideresas (13) ocurrieron en municipios CITREP, lo que representa un incremento de 171.4% y 160% respecto del 2018. La violencia contra las lideresas no ha disminuido en estos territorios, por lo que es necesario la adopción de medidas adecuadas, diferenciales e integrales que garanticen el óptimo desarrollo de los derechos políticos de la población que allí habita.

5.1.4. Violencia contra personas líderes LGBTIQ+

Al igual que en el caso de las lideresas, cada vez son más los roles de liderazgo político, social y comunal ejercidos por personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (LGBTIQ+) en distintos escenarios de participación y representación. En desarrollo de esta labor, estas personas sufren afectaciones especiales y diferenciadas, basadas en su orientación sexual o identidad de género diversa. Conforme a ello, los líderes y lideresas LGBTIQ+ se encuentran en una doble condición de riesgo, tanto por el desempeño de las actividades y causas que representan, como por la discriminación estructural con motivo de su orientación sexual o identidad de género.

Para efectos del presente Informe, los datos que se presentan se refieren únicamente a las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos registrados contra este tipo de liderazgo. Sin embargo, no se desconoce que la violencia política contra estas personas es un fenómeno mucho más complejo que abarca afectaciones psicológicas y simbólicas, por prejuicio, entre otras formas de violencia, que buscan excluir a estas personas del

ejercicio de roles de liderazgo, así como de los espacios de representación y participación política¹⁸.

Bajo esas consideraciones, la MOE registró durante el calendario electoral 11 hechos de violencia contra líderes LGBTIQ+ (266.7% más en comparación con el mismo período del 2018, en que se reportaron 3 agresiones), de los cuales el 54.5% correspondieron a hechos de carácter letal. Se presentaron hechos violentos con patrones específicos que buscaban atentar contra la integridad de esta población, en la medida que las amenazas registradas, por ejemplo, apelaban a temas de “limpieza social”, relacionada con la participación pública en espacios de representación.

En términos territoriales, 2 de las agresiones se perpetraron en el departamento de Córdoba, específicamente en los municipios de La Apartada y Tierralta (1 asesinato y 1 atentado), destacando que en el 2021 el departamento no registró ningún hecho violento en contra de este liderazgo. Las afectaciones restantes tuvieron lugar en Cauca, específicamente en el municipio de Miranda (1 asesinato), en Yopal, Casanare (1 amenaza), en El Paso, Cesar (1 amenaza), en Medellín, Antioquia (1 amenaza y 1 hecho de violencia psicológica), en Santa Marta, Magdalena (1 asesinato), en Bogotá (1 hecho de violencia psicológica y 1 asesinato) y en San Andrés y Providencia (1 asesinato). A excepción de Antioquia y Bogotá, estos territorios tampoco fueron escenario el año anterior de ninguna agresión contra líderes LGBTIQ+, mucho menos de carácter letal.

Además de la vulnerabilidad individual a la que hace frente cada una de las personas líderes atacadas, las organizaciones LGBTIQ+ también fueron víctimas de discriminación y estigmatización. Por ejemplo, la Red Comunitaria Trans fue desalojada en su sede en Bogotá por presiones de sus vecinos que durante años atacaron y criminalizaron sus actividades.

5.2. Accionar de GAI y su confluencia con la violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales

Las Elecciones Nacionales de 2022 fueron afectadas especialmente por el accionar de los diferentes Grupos Armados Ilegales. Ante la confluencia territorial de la violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales y la presencia de GAI, es necesario prestar atención a las dinámicas de conflicto ejercidas por los distintos actores armados para lograr una comprensión integral del fenómeno.

En el periodo electoral del 2022 se registraron 1.348 acciones de Grupos Armados Ilegales, de las cuales el 58,8% correspondieron a acciones bélicas y el 41,2% restante a amedrentamientos. Al analizar las acciones de cada uno de los GAI de forma independiente, los Grupos Armados Organizados, particularmente el Clan del Golfo, fueron los principales responsables de amedrentamientos (254) y acciones violentas (222),

¹⁸ Un análisis más completo sobre este tipo de afectaciones puede ser encontrado en el Informe de LGBTIfobia en política (Junio 2021-Junio 2022), elaborado por la MOE, disponible en: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/07/ULTIMO-19-JUL-2022-InformeLGBTIFobia.pdf>.

seguidos por las disidencias de las FARC (con 151 y 281, respectivamente) y el ELN (con 100 y 148).

En un análisis temporal, se destaca que el accionar bélico y los amedrentamientos de los diferentes grupos analizados alcanzaron picos en los meses de mayo (del 2021 y 2022), septiembre y febrero (meses importantes en términos electorales); mientras que en junio, octubre y noviembre registraron una disminución significativa en su accionar.

De los 200 municipios donde se presentaron hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en el calendario electoral de 2022, en el 66.5% de ellos (133) hay presencia de al menos un GAI. Sin embargo, es importante tener en cuenta que no todos los hechos ocurridos en estos territorios son imputables a los GAI. Incluso, el 14% de los hechos violentos contra líderes ocurrieron en el 33.5% de municipios restantes, donde no hay registro de presencia de los GAI.

Si bien el 84.8% de los hechos letales contra personas líderes se perpetraron en municipios donde se registró presencia de GAI, de esta circunstancia no se desprende que todos esos hechos letales sean atribuibles a estos grupos. Tanto así que, el 15.2% de los hechos letales contra los distintos tipos de liderazgo se registraron en territorios sin presencia de los GAI.

En el caso de las CITREP, el 87.2% de los municipios con hechos violentos y el 92.1% de los municipios con agresiones letales registraron accionar de grupos armados ilegales en 2022. Esta situación no sorprende si se considera que son precisamente esos territorios los más afectados por el conflicto armado.

5.3. Violencia contra las mujeres en política: candidatas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República

La MOE hizo seguimiento a las manifestaciones de Violencia Contra las Mujeres en Política (VCMP), específicamente en lo referente a las candidatas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Las Elecciones Presidenciales de 2022 se caracterizaron por manifestaciones de violencia psicológica y simbólica contra las diferentes candidaturas. Los comentarios racistas, sexistas y clasistas invadieron las redes sociales e incluso se replicaron en medios tradicionales de comunicación. Dichos ataques fueron dirigidos principalmente hacia las candidatas Francia Márquez e Ingrid Betancourt.

Los ataques que recibieron las candidatas provinieron, entre otras personas, de aquellas con gran alcance mediático: artistas, periodistas y otros políticos. Las principales agresiones pueden clasificarse como desprestigio, instrumentalización, menosprecio físico y menosprecio de capacidades¹⁹. Un ejemplo de ello es la mención de Daniel Samper

¹⁹ Artemisas, Observatorio de violencias políticas contra las mujeres. (2022). En sus marchas: La carrera de las mujeres en la política. Disponible en: https://issuu.com/artemisas/docs/en_sus_marcas-la_carrera_de_las_mujeres_en_la_pol

Ospina sobre Ingrid Betancourt comparándola con Juana la Loca²⁰. Asimismo, se presentaron casos de violencia simbólica en redes sociales como la aparición en la red social Facebook de varios grupos en los que se pedía que Betancourt fuera nuevamente secuestrada.

Por otra parte, los ataques hacia Francia Márquez fueron abiertamente racistas y clasistas. Fue equiparada con “King Kong” y otros animales, y se refirieron a ella con otros estereotipos racistas como el de trabajadora doméstica al relacionarla con “Blanquita”, una mujer negra que fue la imagen de productos de aseo. Asimismo, se le acusó de practicar santería y brujería a través de una foto sacada de contexto de un ritual indígena en el que participó la candidata²¹.

La discriminación y estigmatización por razones de género, de clase y pertenencia étnica representan formas de violencia simbólica y psicológica que perpetúan estereotipos y alimentan las inequidades sociales. Este tipo de expresiones violentas en medio de la contienda electoral obstaculizan la participación política de las mujeres y de las personas racializadas, además, propician la aparición de otro tipo manifestaciones como la violencia física.

Precisamente, en el último fin de semana permitido para hacer eventos públicos antes de la primera vuelta presidencial, Francia Márquez fue apuntada con una luz láser de largo alcance mientras estaba en una tarima en Bogotá, lo que provocó la reacción de su círculo de seguridad²². Si bien no se produjo un daño físico y dicha acción no constituye un delito, esto provocó que Márquez tuviera que interrumpir su discurso de campaña y temiera por su vida, lo cual constituye violencia política puesto que la acción tuvo como resultado impedir, momentáneamente, la participación política de la candidata.

Para la segunda vuelta presidencial la violencia contra las mujeres en política siguió replicando los estereotipos de género y raciales. Sin embargo, derivado de que ambas candidatas a la Vicepresidencia eran mujeres afrodescendientes, el discurso en redes sociales alrededor de ellas se caracterizó por la inclusión de estereotipos sociales y de clase. De esta forma, se evidenciaron nuevas violencias basadas en género, desde una perspectiva interseccional, que enfrentan las mujeres cuando son candidatas. Es decir, el aumento en la participación de las mujeres afrocolombianas ha llevado a nuevos discursos, hasta ahora ajenos al debate político, basados en prejuicios que antes no eran visibles al no haber candidaturas de este tipo en elecciones previas. Ejemplo de ello son las

²⁰ Colombia.com. (1 de febrero de 2022). Trino de Daniel Samper Ospina contra Ingrid Betancourt genera debate sobre el 'machismo'. Disponible en: <https://www.colombia.com/actualidad/politica/daniel-samper-ospina-hizo-un-trino-que-fue-tildado-de-machistas-en-contra-de-ingrid-betancourt-338284>

²¹ Revista Fucsia (26 de abril de 2022) Marbelle reaparece por la supuesta brujería de Francia Márquez. Disponible en: <https://www.fucsia.co/actualidad/articulo/marbelle-vuelve-a-parecer-por-la-supuesta-brujeria-de-francia-marquez/202201/>

²² W Radio (21 de mayo de 2022) Francia Márquez fue apuntada con un láser en medio de su cierre de campaña en Bogotá. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/2022/05/22/video-francia-marquez-fue-apuntada-con-un-laser-en-medio-de-su-cierre-de-campana-en-bogota/>

comparaciones que aparecieron en redes sociales entre la “mujer negra buena” y la “mujer negra furiosa”²³.

5.3.1. Violencia Económica

Asimismo, la financiación de las campañas representó un obstáculo para la participación política de las mujeres. Si bien los casos que se describen a continuación también afectaron a candidatos y a organizaciones políticas lideradas por hombres, las mujeres tuvieron mayores dificultades para financiar sus campañas políticas.

En el caso de Betancourt, no recibió la financiación estatal a la que su partido tenía derecho por problemas con el desembolso de los recursos de funcionamiento. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público argumentó que no podía desembolsar el dinero al Partido Verde Oxígeno ni a los otros partidos que habían obtenido su personería jurídica a través de la sentencia SU-257 de 2021 de la Corte Constitucional, debido al cumplimiento de la Ley de Garantías Electorales.

Los problemas de desembolsos de financiación estatal no sólo afectaron a las candidaturas presidenciales, sino también a candidatas a las curules de las CITREP, la única circunscripción al Congreso con listas paritarias. Como advirtió la MOE en 2021, las candidaturas debían cumplir con requisitos excesivos para recibir los recursos y aun cuando los cumplieron, los recursos no fueron entregados oportunamente a las campañas.

Teniendo en cuenta que los Grupos Significativos de Ciudadanos (candidaturas por firmas) no reciben financiación estatal, la candidata Francia Márquez acudió al “crowdfunding” para financiar el proceso de recolección de firmas para la inscripción de su campaña a la Presidencia de la República de forma independiente. Al no poder recolectar el dinero necesario ni el número de firmas mínimo exigido por la normativa colombiana, el partido Polo Democrático la avaló para participar en la consulta del Pacto Histórico.

5.4. Desarrollo de campañas: violencia electoral

El desarrollo de la campaña al Congreso y Presidencia de la República 2022 se dio en el marco de ataques entre las candidaturas en contienda, y en medio de un clima de alta polarización entre sus simpatizantes. En este contexto la MOE realizó un monitoreo de hechos de violencia electoral en época de campaña. Es decir, casos de disturbios,

²³ El estereotipo de la mujer negra buena es aquella que vive bajo los estándares de la feminidad blanca y no denuncia el racismo a pesar de ser negra. Por su parte, el estereotipo de la mujer negra furiosa o agresiva presenta a las mujeres negras como resentidas o con odio si manifiestan su oposición al racismo y presenta sus acciones o comportamientos como violentos o agresivos en oposición a las convenciones sociales blancas, enfatizando en el estereotipo racista de lo salvaje. Ejemplos de esto se pueden ver en: Las Dos Orillas (2 de junio de 2022) *"Prefiero a una negra católica como Marelen Castillo que a una santera como Francia"*. Disponible en: <https://www.las2orillas.co/prefiero-a-una-negra-catolica-como-marelen-castillo-que-a-una-santera-como-francia/>. Ver también Miguel Polo Polo (@MiguelPoloP) (30 de mayo de 2022) *Prefiero a una católica negra de Vicepresidente como Marlén Castillo, que a una negra santera como Francia Márquez* (Tweet). <https://twitter.com/MiguelPoloP/status/1531393819434000386?s=20&t=6ct638biPZuYGAfKj0Ze2ghttps://twitter.com/MiguelPoloP/status/1531393819434000386?s=20&t=6ct638biPZuYGAfKj0Ze2g>

obstrucción de actividades de campaña, ataques a sedes políticas, daño de propaganda política, amenazas, entre otros. Lo anterior, en la medida que estos hechos limitan los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica, el debate sobre asuntos públicos, así como la crítica y oposición.

Dentro de dichas agresiones se identificaron dos categorías: las agresiones selectivas, entendidas como aquellas dirigidas en contra de una persona candidata en específico y las agresiones indiscriminadas que se refieren a aquellas que alteran el orden público en general o se dirigen a un partido político en su conjunto, sin amedrentar a una persona determinada.

Así, entre el 13 de diciembre de 2021 y el 11 de marzo de 2022, y entre el 14 de marzo de 2021 y el 19 de junio de 2022, se registraron 43 hechos de violencia electoral (ver Tabla 12G).

Tabla 13. Hechos de violencia electoral Congreso y Presidencia 2022

Elección	Tipo de hecho	Indiscriminado	Selectivo	Total
Presidencia	Daños publicidad	0	7	7
	Amenaza	0	4	4
	Ataque sede de campaña	0	2	2
	Hurto	0	2	2
	Obstrucción de campaña	0	2	2
	Agresión	0	1	1
	Espionaje	0	1	1
Congreso	Daños publicidad	1	17	18
	Amenaza	1	0	1
	Ataque sede de campaña	0	3	3
	Hurto	0	1	1
	Obstrucción de campaña	0	1	1
	Total	2	41	43

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

El 95.3% de las afectaciones registradas correspondieron a violencia selectiva. De estos, los daños a publicidad (24) se posicionaron como los hechos más comunes de violencia electoral, representando el 58.5% del total. En segundo lugar, tuvieron lugar 5 hechos de ataque a sedes de campaña, 3 contra personas candidatas al Congreso y 2 a la Presidencia de la República.

Adicionalmente, se presentaron 4 amenazas: 2 de ellas contra los candidatos a la Presidencia Federico Gutiérrez y Gustavo Petro, 1 dirigida a la candidata a la Vicepresidencia Francia Márquez y la última contra el jefe de campaña de Gutiérrez.

Asimismo, se registraron dos casos de obstrucción de la campaña del Pacto Histórico y uno contra un candidato a ocupar una curul de las CITREP. Sumado a ello, tuvieron lugar 3 hurtos (2 dirigidos a candidatos a la Presidencia y 1 a Congreso), 1 hecho de espionaje en la sede de campaña de Federico Gutiérrez y una agresión contra una persona que repartía volantes del Pacto Histórico.

Por su parte las agresiones indiscriminadas correspondieron a un hecho de daño de propaganda electoral del Partido Comunes y a llamadas intimidatorias a los propietarios de la casa donde funcionaba la sede del Pacto Histórico en Cali, por haber arrendado el inmueble a dicho movimiento.

En términos geográficos, dichos hechos de violencia electoral se presentaron en 14 departamentos del país que reúnen a 17 municipios, en su mayoría en Antioquia, más específicamente en Medellín que registró 14 hechos (el 32.6%), 12 de ellos correspondientes a daños de publicidad, 1 a un caso de espionaje y el restante a una agresión.

En segundo lugar, se ubica Bogotá con 9 registros (3 amenazas, 3 hurtos, 2 ataques a sedes de campaña y 1 hecho de daño de publicidad), seguida por el departamento de Córdoba en el que tuvieron lugar 4 hechos de violencia electoral, 3 de ellos ocurridos en la ciudad Montería (1 amenaza, 1 ataque a una sede de campaña y un hecho de obstrucción de campaña) y el restante en el municipio de Loricá (correspondiente a la vandalización de una valla publicitaria de Gustavo Petro).

Los hechos restantes se presentaron en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cauca, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Norte de Santander, Risaralda, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Para finalizar, resulta necesario mencionar que, tal como lo muestra la Tabla 13G, las tres coaliciones que llevaron a cabo consultas interpartidistas para elegir un único candidato a la Presidencia, junto con el partido político Centro Democrático, fueron las más afectadas por violencia electoral (destrucción de vallas publicitarias, ataques a sedes de campañas, etc.); siendo el Pacto Histórico y el Centro Democrático los más vulnerados con 10 registros de violencia electoral cada uno. Lo anterior, con la diferencia que el primero fue principalmente vulnerado en las elecciones presidenciales, mientras que el segundo lo fue

Tabla 14. Hechos de violencia electoral por organización política - Congreso y Presidencia 2022

Elección	Tipo de hecho	Pacto Histórico	Coalición Equipo por Colombia	Coalición Centro Esperanza	Colombia Humana - UP	Centro Democrático	Cambio Radical	Org. víctimas	GSC Fuerza Ciudadana	Org. social	Partido Comunes
Presidencia	Daños publicidad	4	1	2	0	0	0	0	0	0	0
	Amenaza	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ataque sede de campaña	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
	Hurto	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
	Obstrucción de campaña	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Agresión	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Espionaje	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Congreso	Daños publicidad	0	0	5	0	6	3	2	1	0	1
	Amenaza	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ataque sede de campaña	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
	Hurto	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	Obstrucción de campaña	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Total		10	6	8	1	10	3	2	1	1	1

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

6. Mapas de Riesgo Electoral

La MOE ha liderado la elaboración de mapas de riesgo como un insumo para identificar, prevenir, mitigar y reaccionar ante los problemas que pueden afectar la normalidad de las elecciones.

En la actualidad la MOE no es la única organización que ha construido, depurado y mantenido una metodología de cálculo de mapas de riesgo. Aunque entidades como la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo o la Registraduría Nacional han adoptado mediciones similares, es necesario señalar que la metodología de la MOE ha permitido generar y mantener una trazabilidad con la que se consigue analizar a través de estos 15 años de labores los cambios, las mejoras y los detrimentos de la calidad de las elecciones en Colombia.

En este sentido, para el ejercicio de observación de 2022 la MOE presentó una mirada amplia sobre una batería de variables que parten del uso de información oficial y de la experticia de organizaciones de la sociedad civil y académicas para la identificación de riesgos. Esta información, presentada ante autoridades y ciudadanos, busca convertirse en

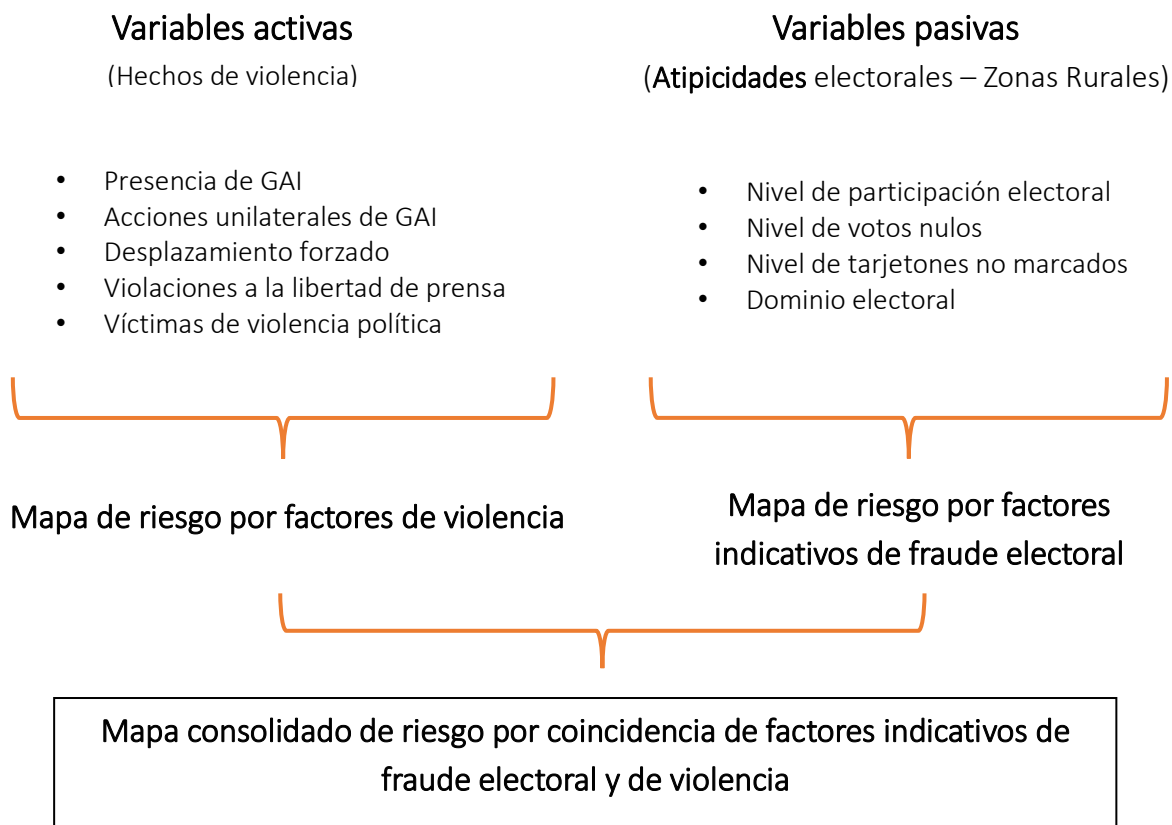
un elemento que aporte elementos para los tomadores de decisiones en el contexto de la administración y gestión del proceso electoral.

6.1. Metodología para el análisis de riesgos electorales

De acuerdo con lo establecido por el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo desde el año 2007, los Mapas de Riesgo Electoral (MRE) de la MOE están compuestos por dos partes esenciales: las variables activas y las variables pasivas. Las **variables activas** corresponden a las diferentes dinámicas de violencia que vive la sociedad colombiana, que no están solo en función del proceso electoral, pero que inevitablemente lo afectan.

Ahora bien, a través del análisis estadístico de los resultados electorales el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral diseñó las **variables pasivas**, entendidas como anomalías acaecidas en certámenes electorales anteriores que por su atipicidad estadística y su recurrencia en el tiempo permiten sostener que hay una probabilidad considerable de que en un municipio se cometa fraude electoral. En el Diagrama 1 pueden verse las variables aplicadas para el análisis.

Diagrama 1. Estructura de los Mapas de Riesgo Electoral 2022



Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

Como lo señala el Diagrama 1G, el conjunto de las variables pasivas se integra en el **mapa de riesgo por factores indicativos de fraude electoral**. De igual modo, el conjunto de las

variables activas se consolida en el **mapa de riesgo por factores de violencia**. Al observar cuáles son los municipios que aparecen en ambos mapas y cuál es su nivel de riesgo, se construye el **mapa de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude y de violencia**.

A través de esta metodología, el MRE ofrece información empírica y veraz con el objetivo de identificar los territorios donde es probable que se perturbe la normalidad de la democracia. Para interpretar apropiadamente los resultados del MRE, es importante tener claro el significado de los conceptos empleados.

Así, estos resultados parten de una definición tradicional de **riesgo**, entendiéndolo como la relación entre **amenazas** al sistema electoral y sus **vulnerabilidades**. Las amenazas son actores que por sus intereses o los factores que, por su naturaleza, confluyen para alterar la normalidad y transparencia del sistema electoral. Las vulnerabilidades son, a su vez, la capacidad que tienen los actores y las instituciones que hacen parte del sistema electoral para resistir a esas amenazas. Por ejemplo, la capacidad de la ciudadanía y las autoridades para enfrentar las amenazas de los violentos, para detectar y evitar el fraude y la corrupción, o para superar eventualidades que trastornan la normalidad del certamen electoral. Cuando las amenazas afectan puntos débiles del sistema electoral, el riesgo se materializa en una afectación.

En este sentido, el objetivo del MRE es aportar insumos para detectar oportunamente dónde se están presentando amenazas y vulnerabilidades que puedan ser atendidas con miras a mejorar el proceso de elección. Pero, así como el día de las elecciones es la culminación de un proceso de preparación mucho más extenso, el riesgo no se circunscribe solo al día electoral. El fraude en la votación o durante el escrutinio es el riesgo central, pero las causas y consecuencias que tiene para la democracia deben entenderse desde una escala más amplia, con el objetivo de dimensionar tanto el espectro de actores y ámbitos involucrados en el riesgo electoral, como la magnitud de las medidas requeridas para prevenirlo.

De igual modo, para este proceso electoral y dada la coyuntura suscitada con las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP además del ya tradicional mapa de riesgo electoral publicado para las Elecciones Nacionales de 2022 se desarrolló un mapa exclusivo para las CITREP.

Es importante señalar que la metodología del MRE prevé la necesidad de hacer actualizaciones de la información de riesgos por variables activas, es decir de violencia, ya que desde la elaboración y presentación del mismo hasta el día de la elección se pueden generar hechos que conlleven la inclusión de un municipio dentro del grupo que presentan riesgos. En estos casos, no se hace una calificación del nivel de riesgo, sino que se incluye dentro del listado de los municipios en riesgo que requieren de una atención especial.

6.2. Mapa de Riesgo Electoral Elecciones Nacionales 2022

La riqueza cultural y geográfica de Colombia exigen hacer un análisis que tenga en cuenta esta diversidad regional del país, y la presentación de los resultados del mapa de riesgo consolidado para las elecciones de 2022 no es la excepción ya que el agregado de variables antes descrito se comporta de manera diferente, no solo a través de cada proceso de elección, sino también varía de acuerdo con estas condiciones del territorio. Así, as continuación, se presentan los resultados del Mapa de riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral y factores de violencia para las Elecciones Nacionales de 2022.

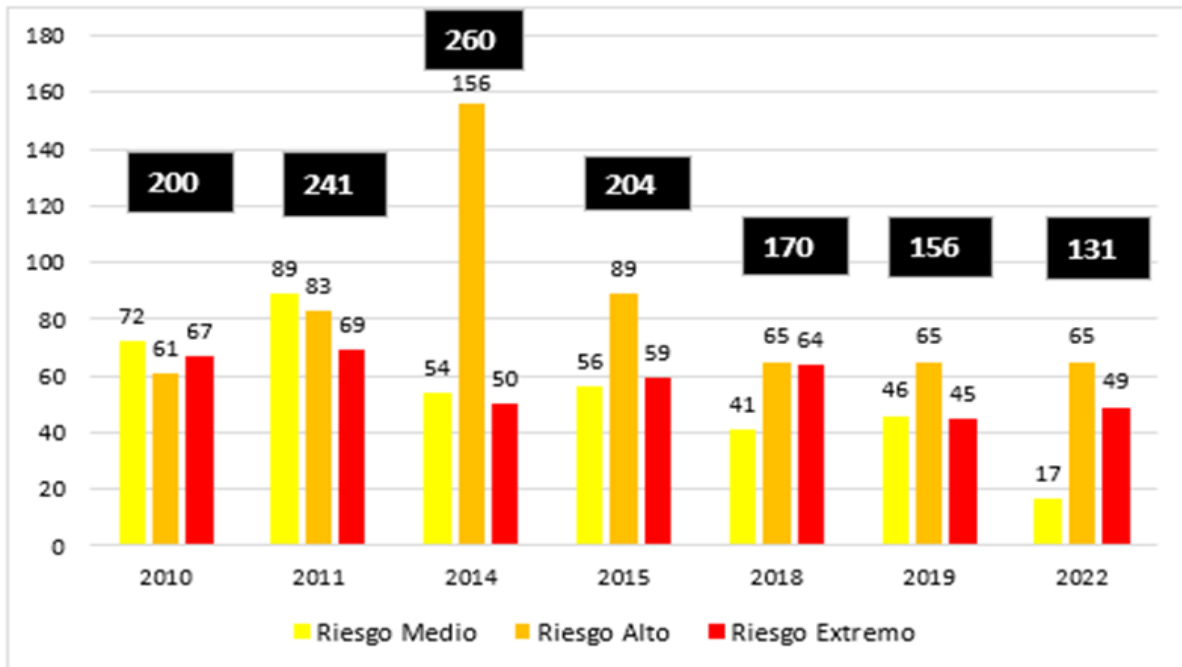
6.2.1. Riesgo consolidado, variables pasivas y activas: 131 municipios con riesgo

En términos generales, el cálculo de riesgo presentó un descenso en el número de municipios en riesgo consolidado, pues al comparar los resultados de 2018 con el resultado obtenido para este proceso electoral, se encontró una disminución del 23% en el número de municipios. No obstante, si bien los municipios en los que coincide el riesgo tanto por factores indicativos de fraude electoral como de violencia disminuyeron, al analizarlo de manera desagregada es posible ver cómo las variables asociadas al conflicto y la violencia muestran un recrudecimiento de esta situación en el país que, si bien no se extiende de manera generalizada hacia nuevos territorios, se aloja con mayor intensidad en las zonas históricamente afectadas y en los municipios CITREP.

Para el proceso electoral de 2022 los riesgos de violencia y los indicativos de fraude electoral convergieron en el 12% del país. Al detenerse sobre el comportamiento histórico del riesgo, es posible ver cómo para este proceso la disminución se concentró especialmente sobre los municipios en riesgo medio y de manera muy leve en los municipios en riesgo extremo. Este comportamiento está asociado a la normalización de las variables pasivas, lo que evidencia leves pero constantes disminuciones en el número de municipio en riesgo tanto para la elección de Cámara como de Senado desde hace tres procesos de elección. Dichos comportamientos pueden evidenciarse en la Gráfica 7G.

Dicho de otro modo, para este proceso electoral es posible ver cómo las variables indicativas de fraude electoral alcanzaron valores más cercanos al comportamiento nacional dentro de las diferentes unidades municipales. Sin embargo, debido a una deficiente implementación del Acuerdo Final de Paz, las variables de violencia presentaron un aumento tanto en el número de municipios como del nivel de riesgo. Por esta razón, uno de los principales desafíos del proceso electoral fue garantizar de la mejor manera posible el acceso de la ciudadanía a las urnas, especialmente en municipios donde la violencia aumentó.

Gráfica 7. Número de municipios en riesgo y nivel de riesgo consolidado por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2010-2022



Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

De acuerdo con lo que se puede apreciar en la Tabla 14G, es posible identificar cómo la concentración del riesgo mantuvo una lógica regional que va de la mano con el mapa del conflicto armado colombiano. Lo anterior, en la medida en que departamentos que nuevamente aparecieron en riesgo y con altos niveles de conflicto, como lo es el caso de Guaviare y Caquetá, en el suroriente colombiano, los departamentos del Pacífico, las subregiones de la periferia antioqueña y la extensa frontera con Venezuela concentraron para este proceso electoral la mayoría de los municipios en riesgo. Así, Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Norte de Santander concentraron el 56,4% del total de municipios en riesgo del país.

Tabla 15. Número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2022 por departamento

#	Departamento	N° de municipios	Nivel de riesgo			Total municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo
			Medio	Alto	Extremo		
1	Antioquia	125	3	12	14	29	23 %
2	Chocó	30	3	5	7	15	50 %
3	Cauca	42	1	5	4	10	24 %
4	Nariño	64	2	6	2	10	16 %
5	Norte de Santander	40	-	3	7	10	25 %
6	Meta	29	2	4	3	9	31 %
7	Sucre	26	2	5	1	8	31 %
8	Bolívar	46	-	5	1	6	13 %
9	Caquetá	16	-	4	2	6	38 %
10	Putumayo	13	-	3	2	5	38 %
11	Arauca	7	-	1	3	4	57 %
12	Córdoba	30	-	2	2	4	13 %
13	Atlántico	23	2	1	-	3	13 %
14	Guaviare	4	-	3	-	3	75 %
15	Bogotá, D. C.	1	-	1	-	1	-
16	Boyacá	123	-	1	-	1	1 %
17	Cesar	25	1	-	-	1	4 %
18	Cundinamarca	116	-	1	-	1	1 %
19	Guainía	8	-	1	-	1	13 %
20	La Guajira	15	-	-	1	1	7 %
21	Tolima	47	1	-	-	1	2 %
22	Valle del Cauca	42	-	1	-	1	2 %
23	Vichada	4	-	1	-	1	25 %
24	Amazonas	11	-	-	-	-	0 %
25	San Andrés y Providencia	2	-	-	-	-	0 %
26	Caldas	27	-	-	-	-	0 %
27	Casanare	19	-	-	-	-	0 %
28	Huila	37	-	-	-	-	0 %
29	Magdalena	30	-	-	-	-	0 %
30	Quindío	12	-	-	-	-	0 %
31	Risaralda	14	-	-	-	-	0 %
32	Santander	87	-	-	-	-	0 %
33	Vaupés	6	-	-	-	-	0 %
Total nacional		1121	17	65	49	131	12 %

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

6.3. Mapa consolidado de riesgo en los municipios de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP)

Uno de los grandes avances del punto 2 del Acuerdo Final de Paz fue la creación de las CITREP, un mecanismo para dar mayor representación y cerrar brechas de participación al facilitar el acceso al poder a fuerzas políticas que tradicionalmente no han tenido presencia en el Congreso de la República. En 167 municipios del país se eligieron por primera vez 16 representantes a la Cámara cuya misión es representar estos territorios que han sido particularmente afectados por el conflicto armado y tienen los mayores rezagos en cuanto a presencia estatal y desarrollo económico. Además, en estos municipios se ubican el 43% de los resguardos indígenas y el 67% de los consejos comunitarios del país, lo que supone

una oportunidad de mayor participación de sectores históricamente excluidos en una de las ramas del Poder Público.

En los puestos de votación rurales de estos 167 municipios, la ciudadanía pudo votar por candidatos y candidatas víctimas del conflicto pertenecientes a organizaciones sociales, consejos comunitarios y cabildos indígenas. Por mandato de la propia Constitución, los partidos políticos con personería jurídica no pudieron presentar candidaturas para estas curules especiales.

En los mapas y factores de riesgo electoral presentados por la MOE, se enfatizó en los municipios pertenecientes a las CITREP y se profundizó el análisis sobre los tipos de riesgo en estos. En cuanto al número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2022, un total de 97 municipios presentaron algún nivel de riesgo, es decir el 58,1% de los municipios que pertenecen a las CITREP. La mayoría de estos municipios (13,4%) pertenecen a la circunscripción C1 Nariño, Cauca y Valle del Cauca en la que el 54,2% de sus municipios (13 de los 24) tuvieron algún nivel de riesgo. De otro lado, la mayoría de los municipios en riesgo alto y extremo se ubicaron en la CITREP C10 Pacífico Nariño (5 de los 6 municipios en riesgo extremo).

La Tabla 15G muestra lo preocupante de la situación en el Bajo Cauca donde el 100% de los municipios (13 de los 13) tuvieron algún nivel de riesgo por coincidencia de riesgo por factores indicativos de fraude electoral y de violencia. Además, 9 de estos municipios, es decir el 69%, tuvieron nivel de riesgo extremo. Como se observa en la siguiente Tabla, en la mayoría de las circunscripciones el número de municipios en riesgo superó el 50% de los municipios dentro de cada circunscripción.

Tabla 16. Municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2022 por circunscripción

#	CTEP	Departamento	Municipios en riesgo medio	Municipios en riesgo alto	Municipios en riesgo extremo	Número de municipios	% de municipios CTEP en riesgo	%
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle	Cauca	0	3	6	9	54,2 % 13 de 24 mun.	13,4 %
		Nariño	1	2	0	3		
		Valle del Cauca	0	1	0	1		
2	C 3 Bajo Cauca	Antioquia	0	4	9	13	100 % 13 de 13 mun.	13,4 %
3	C 6 Chocó	Antioquia	0	1	1	2	78,6 % 11 de 14 mun.	11,3 %
		Chocó	1	5	3	9		
4	C 10 Pacífico Nariño	Nariño	0	5	4	9	81,8 % 9 de 11 mun.	9,3 %
5	C 7 Sur de Meta-Guaviare	Guaviare	0	1	1	2	75 % 9 de 12 mun.	9,3 %
		Meta	2	4	1	7		
6	C 5 Caquetá	Caquetá	3	3	1	7	41,2 % 7 de 17 mun.	7,2 %
7	C 4 Catatumbo	Norte de Santander	0	0	5	5	62,5 % 5 de 8 mun.	5,2 %
8	C 9 Pacífico-Valle - Cauca	Cauca	0	3	0	3	75 % 3 de 4 mun.	4,1 %
		Valle del Cauca	0	0	1	1		
9	C 8 Montes de María	Sucre	0	1	3	4	33,3 % 5 de 15 mun.	4,1 %
10	C 11 Putumayo	Putumayo	0	2	2	4	50 % 4 de 8 mun.	4,1 %
11	C 13 Sur de Bolívar	Bolívar	2	2	0	4	57,1 % 4 de 7 mun.	4,1 %
12	C 16 Urabá	Antioquia	0	3	1	4	50 % 4 de 8 mun.	4,1 %
13	C 14 Sur de Córdoba	Córdoba	0	0	3	3	60 % 3 de 5 mun.	3,1 %
14	C 12 Magdalena-La Guajira-Cesar	Cesar	0	1	0	1	23,1 % 3 de 13 mun.	3,1 %
		Magdalena	0	2	0	2		
15	C 2 Arauca	Arauca	0	0	2	2	50 % 2 de 4 mun.	2,1 %
16	C 15 Sur del Tolima	Tolima	1	1	0	2	50 % 2 de 4 mun.	2,1 %
Total general			10	44	43	97	58,1 % 97 de 167 mun.	

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

6.4. Comparación riesgo en Elecciones 2022. Alerta Temprana No. 004 de 2022 Defensoría del Pueblo

El 17 de febrero de 2022 la Defensoría del Pueblo publicó la Alerta Temprana No. 004-2022 – Documento Advertencia por Proceso Electoral 2022. Mediante dicho documento se alertó sobre los riesgos por posibles violaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad, seguridad, libertades políticas y civiles, y al Derecho Internacional Humanitario en el marco de las Elecciones Nacionales de 2022 debido a la presencia de Grupos Armados Ilegales (GAI).

Por su parte, los Mapas y Factores de Riesgo 2022 presentados por la MOE el 9 de febrero de 2022 incluyeron los riesgos indicativos de fraude electoral y los riesgos por violencia. El riesgo consolidado por violencia, -y que sería el más similar a los riesgos advertidos por la Defensoría-, agrupó los riesgos por presencia e intensidad de acciones violentas de cuatro tipos de GAI: los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC y el EPL también conocido como “Los Pelusos”. Además, incorporó los riesgos por

desplazamiento forzado y desplazamiento masivo, los riesgos por violaciones a la libertad de prensa, y los riesgos por violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales.

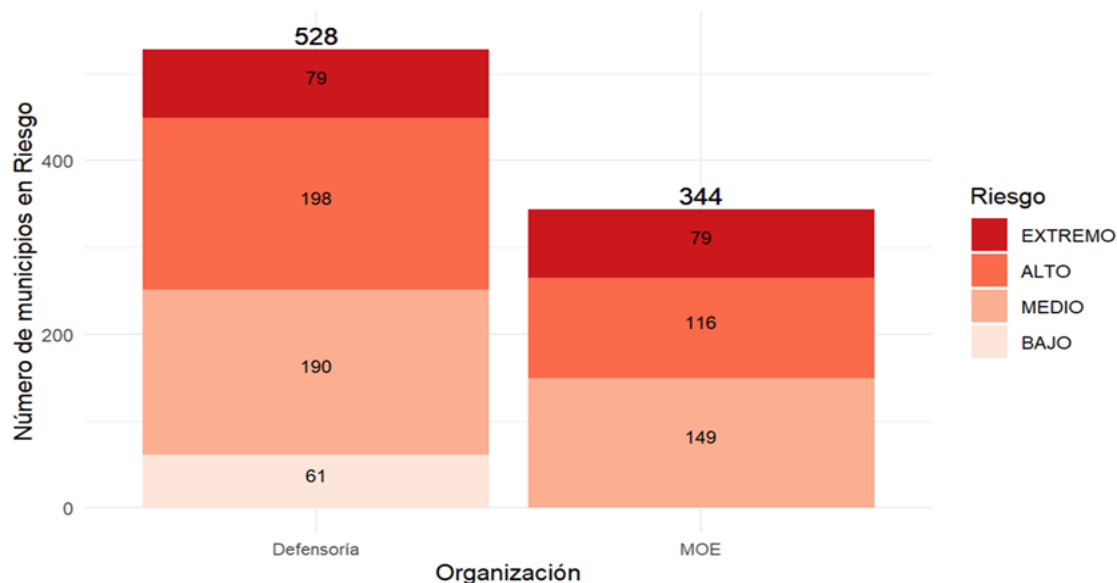
6.4.1. Diferencias metodológicas para el cálculo de riesgo de la Defensoría del Pueblo y de la MOE

El nivel de riesgo de la Defensoría del Pueblo considera 7 variables, correspondientes a la presencia permanente, intermitente o al tránsito de los siguientes GAI: ELN, EPL, Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), disidencias de las FARC, grupos armados post Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Grupos Delincuenciales Organizados – GDO y grupos armados sin identificar. Estas se combinan con otra variable que denota si han ocurrido hechos violentos y eventos de conflicto tales como desplazamientos masivos, confinamientos o restricciones a la circulación. La variable de presencia de GAI es dicotómica, es decir, analiza si hay o no presencia de cada uno de los grupos armados ilegales, así como su capacidad de afectar el normal desarrollo del proceso electoral junto con el hecho de si han registrado acciones violentas. Con base en los resultados de esa presencia y acción violenta, se establecen 4 niveles de riesgo: extremo, alto, medio y bajo.

A diferencia de la Defensoría, el Mapa de Riesgo consolidado por factores de violencia de la MOE tiene en cuenta 12 variables y cada una de esas tiene a su vez una clasificación de riesgo medio, alto o extremo. Para el caso de las variables de presencia por GAO o GDO, ELN, disidencias de las FARC, o EPL se define el nivel de presencia y control territorial de cada grupo para establecer el nivel de riesgo. Este riesgo es independiente de si han ocurrido o no hechos violentos por parte de ese grupo armado ilegal. Cuando un grupo armado ilegal tiene fuerte presencia y control territorial es clasificado como riesgo extremo independientemente si cometió o no acciones violentas. Por otro lado, los riesgos por intensidad de acciones violentas de estos GAI se clasifican según el número de eventos de conflicto registrados y atribuidos a cada uno de los grupos armados ilegales.

Cualquier evento de desplazamiento masivo ubica al municipio en nivel extremo y para medir el riesgo de desplazamiento forzado se calcula la tasa por cada mil habitantes y de acuerdo con esto se determina si el riesgo es medio, alto o extremo. El nivel de riesgo de las violaciones a la libertad de prensa se clasifica dependiendo de si las obstrucciones y agresiones a la libertad de prensa son producidas en el cubrimiento de asuntos políticos o de orden público (riesgo medio), a funcionarios públicos, líderes políticos y Fuerza Pública (riesgo alto), y de temas electorales (riesgo extremo). Finalmente, el riesgo de violencia política, social y comunal se define según el número de líderes y lideresas víctimas y el tipo de hecho.

Gráfica 8. Número de municipios en riesgo



Fuente: Elaboración MOE con datos MOE y Defensoría

Como resultado de estas diferencias metodológicas, la Gráfica 8G muestra el número de municipios en riesgo según la Defensoría del Pueblo y s la MOE. La Defensoría clasifica 528 municipios en riesgo mientras que la MOE 344 municipios. Una primera diferencia es que la Defensoría incluye la categoría de riesgo bajo mientras que la MOE no. Esto implica que la Defensoría tenga 61 municipios más por la inclusión de esa categoría. Otra diferencia es que la Defensoría basa su clasificación principalmente en la presencia de grupos armados ilegales y la ocurrencia de afectaciones a la vida, integridad y libertad personal de aspirantes, candidatos, partidos políticos, autoridades civiles, dirigentes políticos, jurados de votación y comunidades por esa presencia de grupos armados ilegales. Es decir, el riesgo busca medir el tipo de amenazas o vulnerabilidades que pueden ocurrir como consecuencia de la presencia de grupos armados ilegales. El hecho de que haya presencia de algún grupo armado en un municipio implica que ese municipio ya esté en riesgo, y si ha sido acompañado de acciones violentas se incrementa ese riesgo. Sumado a ello, es una entidad receptora de múltiples denuncias sobre el tema en el territorio, lo que implica que tienen en consideración todo tipo de denuncias para considerar un municipio en riesgo.

Por su parte, la MOE además de identificar la presencia de grupos armados ilegales tiene en cuenta otras variables como el número de hechos violentos por parte de estos grupos, los desplazamientos masivos y forzados, la violación a la libertad de prensa y la violencia contra liderazgos sociales, políticos y comunales. En consecuencia, para que un municipio aparezca en riesgo debe existir un riesgo alto en algunas de estas variables, por lo cual, registrar cierto tipo de riesgo en sólo una de las variables no implica que en el consolidado el municipio aparezca con riesgo. Por lo tanto, puede haber municipios con riesgo por presencia de algún grupo armado ilegal que no tengan riesgo en el consolidado de violencia.

Debido a que los Mapas de Riesgo de la MOE no incluyen la categoría de riesgo bajo, es posible que muchos municipios que tienen alguna presencia baja de grupos armados ilegales no aparezcan con riesgo. Es decir, si un grupo armado usa un territorio como paso sin hacer fuerte presencia, sin verse involucrado en combates u hostigamientos, y sin generar amenazas o amedrentamientos, no es considerado con riesgo por presencia de grupos armados ilegales. Por último, otra gran diferencia es que la MOE no integra al análisis las acciones de grupos armados sin identificar.

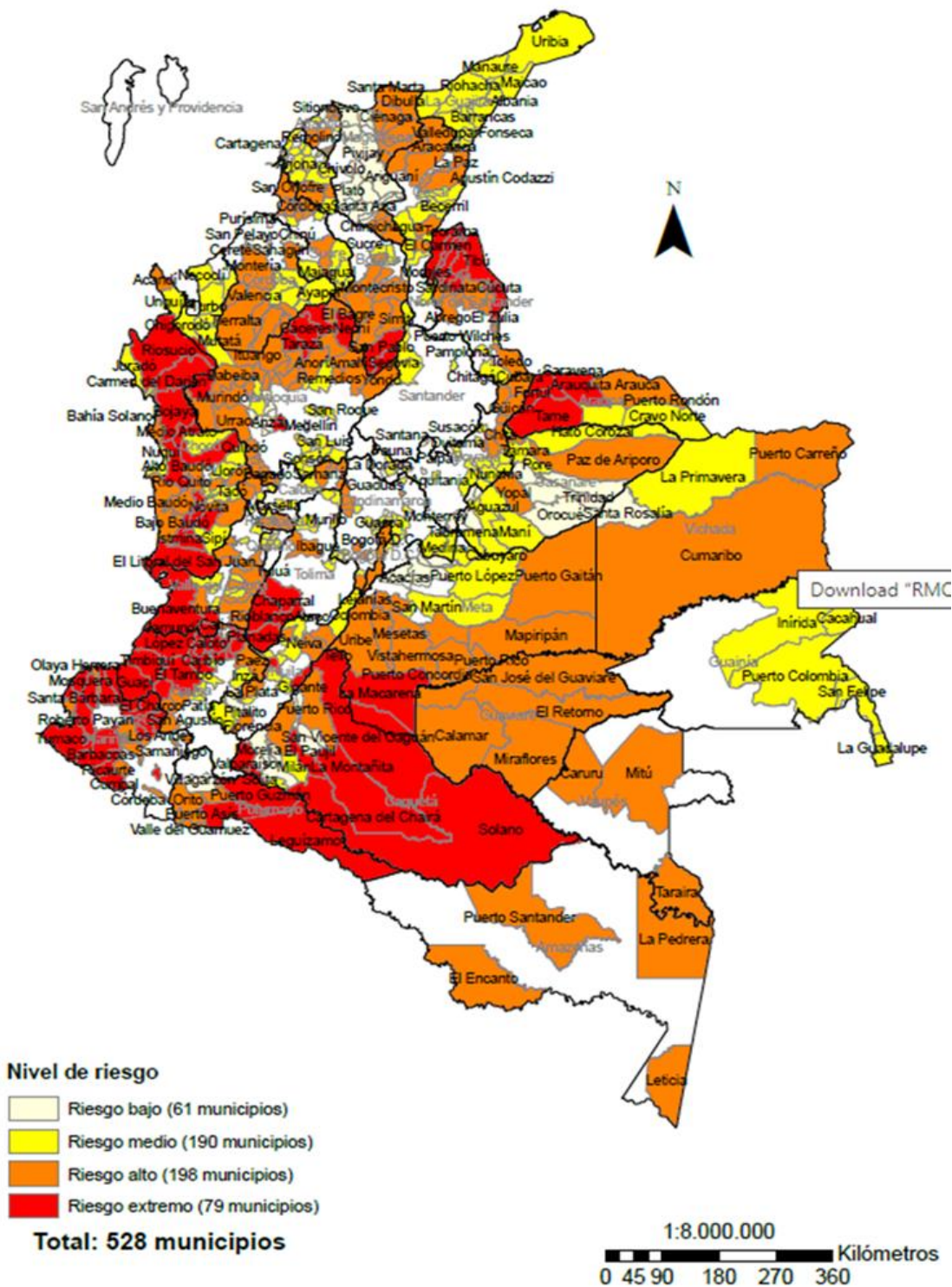
6.4.2. ¿Dónde están los riesgos según cada organización?

Los Mapas 2G y 3G muestran los **528 y 344 municipios en riesgo según la Defensoría del Pueblo y la MOE** respectivamente. En total son **237 municipios que tienen riesgo según la Defensoría y que no aparecen en riesgo según la MOE**. Como se observa en el Mapa 4G, la mayoría de los municipios que aparecen con riesgo según la Defensoría y no aparecen con riesgo en el consolidado de violencia de la MOE están localizados en Boyacá con 30 municipios (12,7%), Cundinamarca con 30 municipios (12,7%), Antioquia con 22 municipios (9,28%), Magdalena con 18 municipios (7,6%), Casanare con 14 municipios (5,9%), Atlántico con 12 municipios (5,06%), Huila con 12 municipios (5,06%) y Bolívar con 11 municipios (4,64%). Es decir, son departamentos en donde la intensidad del conflicto no es muy fuerte, pero que igualmente puede haber riesgo de vulneraciones a la población por parte de presencia esporádica de GAI.

Por su parte, son 53 los municipios que tienen riesgo según la MOE pero que no aparecen con riesgo según la Defensoría (ver Mapa 5G). La mayoría de estos municipios están ubicados en Antioquia con 8 municipios (15,1%), Nariño con 7 municipios (13,2%), Cauca con 6 municipios (11,3%), Cesar con 5 municipios (9,4%), Bolívar con 4 municipios (7,55%), Tolima con 4 municipios (7,55%), y Guainía con 3 municipios (5,66%).

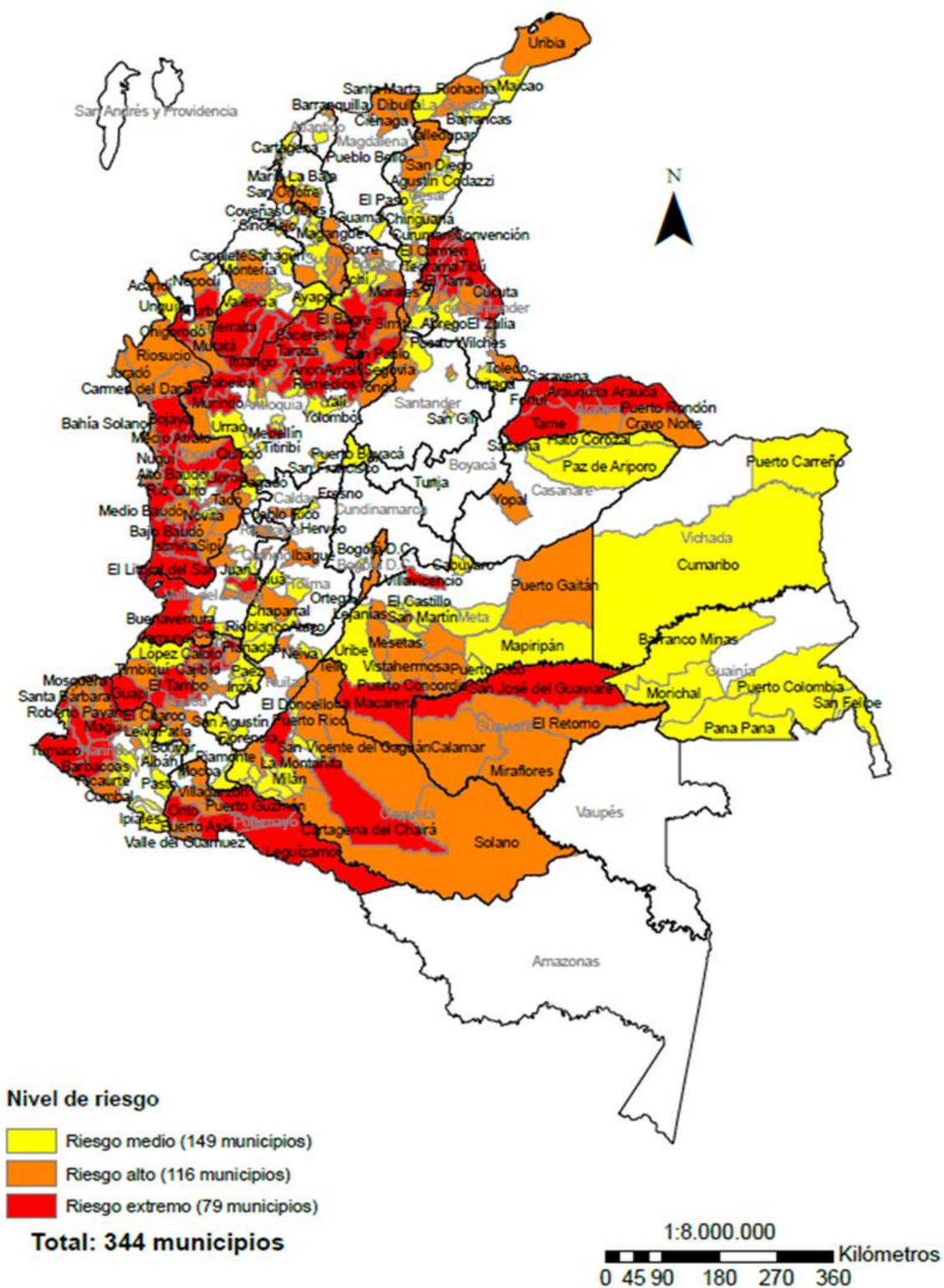
Un aspecto fundamental es que ambos mapas coinciden en mostrar las siguientes regiones en riesgo: la región del **Sarare en Arauca, el Catatumbo, Bajo Cauca antioqueño, Alto Sinú y San Jorge (Córdoba), Sur de Bolívar, Valle de San Juan y Atrato en Chocó, el Andén Pacífico Sur, Norte y Centro del Cauca, sur del Valle del Cauca, triángulo de Telembí en Nariño, Sur de Meta, Guaviare y norte del Caquetá, y el bajo y medio Putumayo**. La Defensoría presenta un nivel de riesgo más alto para el Nordeste de Boyacá, Eje Cafetero, Canal del Dique, Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta, Amazonía, Nariño y el Sur de Tolima. Mientras que la MOE muestra mayor nivel de riesgo en el Sur de Córdoba, Magdalena Medio, La Mojana, nordeste antioqueño, y Urabá.

Mapa 2. Municipios en riesgo según Defensoría



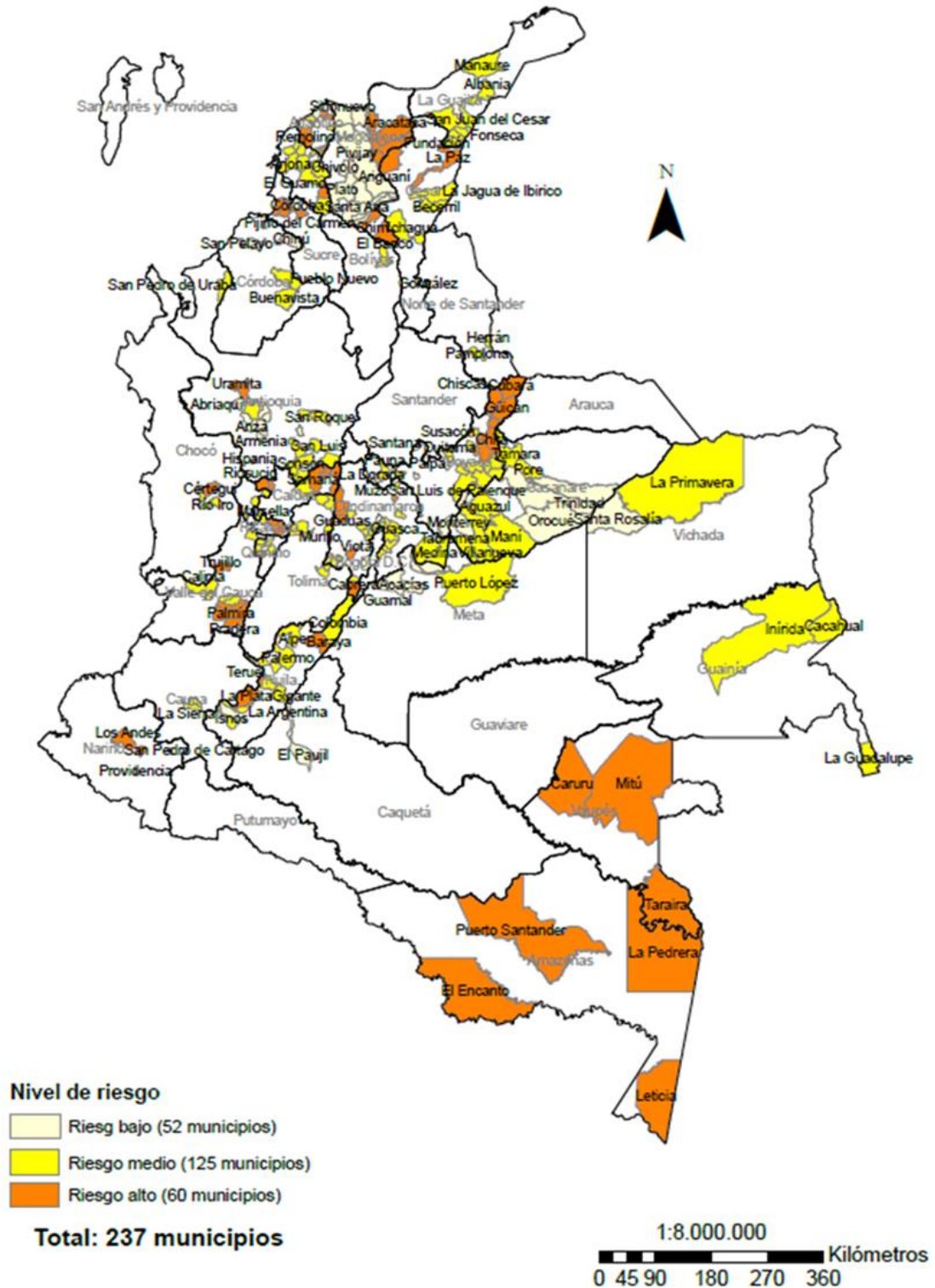
Fuente: Elaboración MOE con datos Defensoría

Mapa 3. Municipios en riesgo según MOE



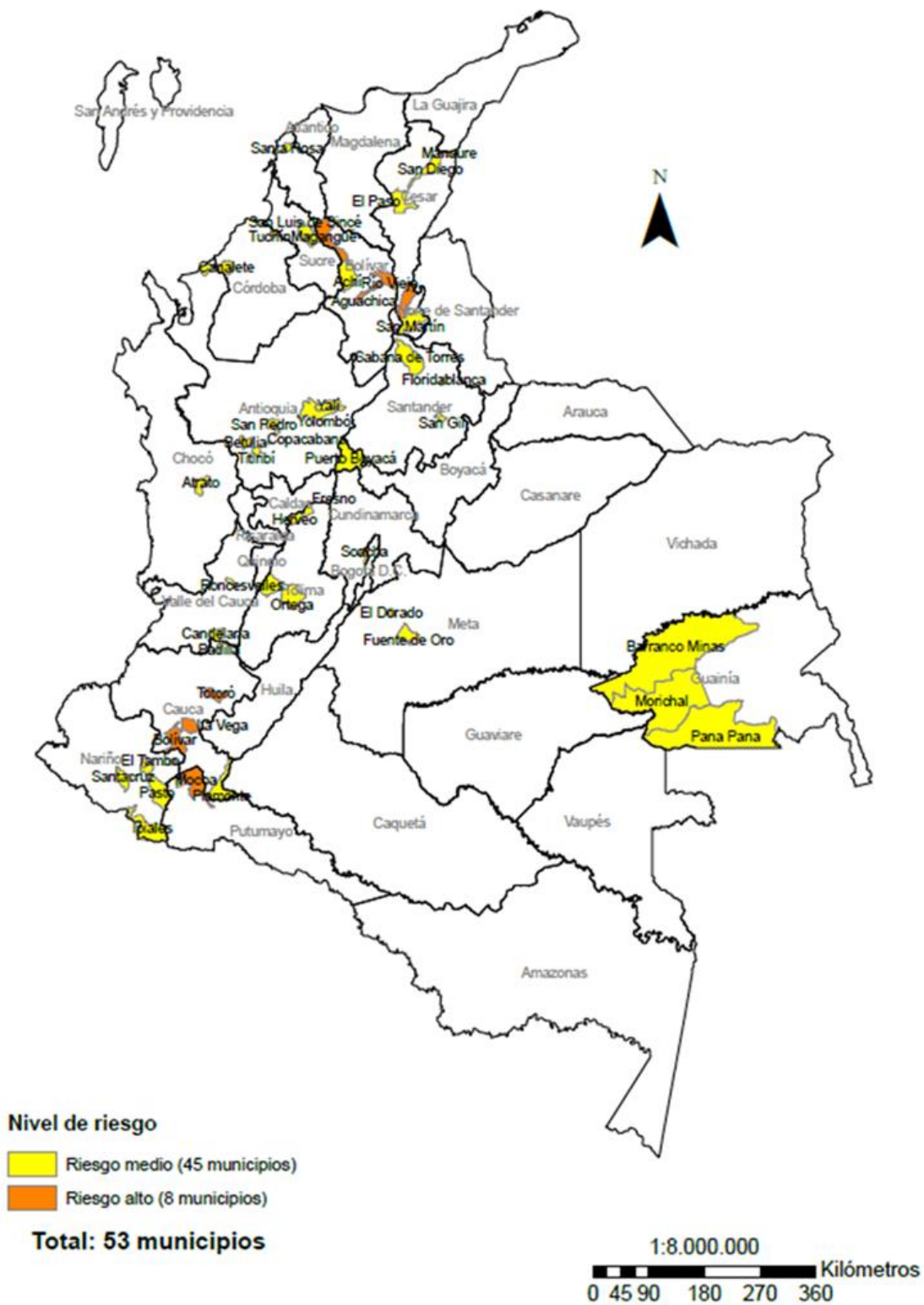
Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

Mapa 4. Municipios en riesgo según la Defensoría, pero sin riesgo según MOE



Fuente: Elaboración MOE con datos MOE y Defensoría

Mapa 5. Municipios en riesgo según la MOE, pero sin riesgo según la Defensoría



Fuente: Elaboración MOE con datos MOE y Defensoría

6.5. Escenarios de Socialización

Como compromiso de la MOE con la institucionalidad y la ciudadanía los resultados de este ejercicio fueron socializados tanto con entidades del Gobierno Nacional como del orden territorial. Además de los escenarios de lanzamiento oficial que se tuvieron, el 24 de enero de 2022 (MRE para la elección de las CITREP) y el 9 de febrero de 2022 (MRE Elecciones Nacionales 2022), esta investigación contó con presentaciones regionales en distintos escenarios tales como eventos en universidades, comisiones de seguimiento a los procesos electorales, así como encuentros con autoridades, liderazgos sociales y medios de comunicación.

6.6. Actualización de los Mapas de Riesgo Electoral

Como se ha señalado, los MRE de la MOE integran tanto variables pasivas —riesgos indicativos de posible fraude electoral—, como activas —riesgo por factores de violencia—. La fecha de corte inicial con la que se analizaron los hechos de violencia, en relación con las Elecciones Nacionales de 2022, fue el 30 de noviembre de 2021. Sin embargo, con motivo de las Elecciones Legislativas, el Mapa de Riesgo Electoral por factores de violencia fue actualizado con corte a 1 de marzo de 2022, como en cada ejercicio desde el año 2007.

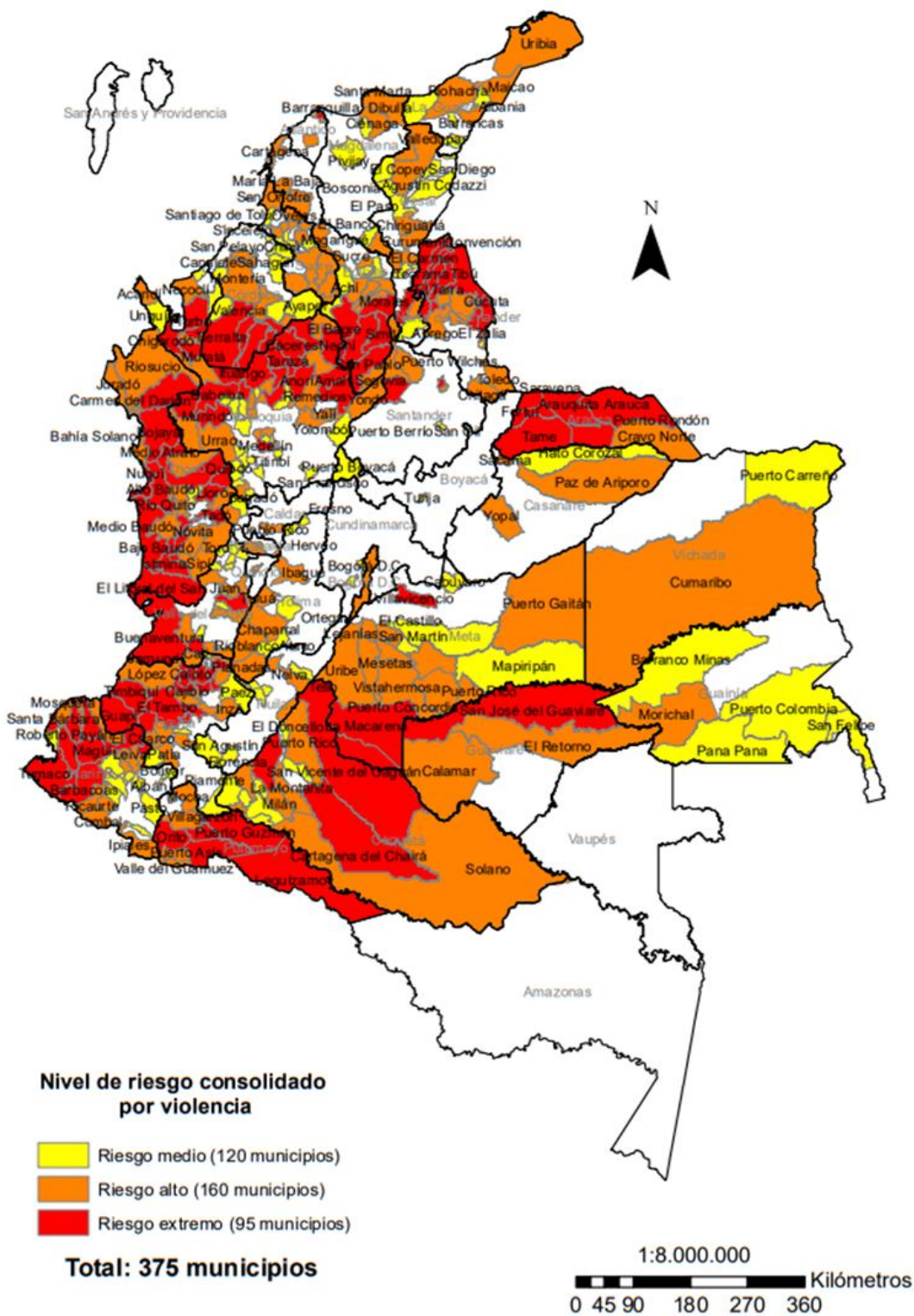
Adicionalmente, dada la situación de violencia del país, con corte al 13 de mayo de 2022 se presentó una segunda actualización del Mapa de Riesgo Electoral por factores de violencia; siendo esta la primera vez que el Equipo Técnico de los Mapas de Riesgo Electoral realiza esta actualización para una elección presidencial. La metodología es exactamente la misma, pero se utiliza información más reciente con el fin de capturar el contexto de violencia en los últimos dos meses y medio previos a la elección presidencial.

Estos mapas agruparon los riesgos por presencia e intensidad de las acciones violentas de cuatro tipos de GAI: los GAO o GDO, el ELN, las “disidencias” de las FARC y el EPL también conocido como Los Pelusos. Además, incluyó los riesgos por desplazamiento forzado individual y desplazamiento masivo y múltiple, por violaciones a la libertad de prensa y por violencia contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales.

6.6.1. Resultado del mapa consolidado de violencia con corte a 13 de mayo de 2022 – Elección presidencial

Como resultado de la actualización del Mapa de Riesgo Electoral para la Elección Presidencial de 2022, se identificó que el total de municipios en riesgo por factores de violencia incrementó, en comparación a 2018, en un 21% al pasar de 310 a 375 municipios. La última actualización sugiere que un tercio de los municipios del país tenían riesgo por factores de violencia, según se observa en el Mapa 6G. Sin embargo, el incremento más pronunciado se dio en los municipios con riesgo extremo y alto. El número de municipios en riesgo extremo pasó de 58 en 2018 a 95 en 2022, es decir un incremento de 64%, mientras que el número de municipios en riesgo alto pasó de 122 a 160 (incremento del 31%).

Mapa 6. Municipios en riesgo por factores de violencia – Elección presidencial



Fuente: Elaboración MOE con datos MOE

Los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Norte de Santander, Nariño y Arauca presentaron el mayor número de municipios en riesgo extremo (Tabla 16G). Por su parte, en Guaviare, Caquetá y Putumayo, más del 70% de sus municipios estaban en riesgo por factores de violencia.

Tabla 17. Municipios en riesgo por factores de violencia – Elección presidencial

#	Departamento	Riesgo Extremo	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Total en riesgo	% municipios con riesgo
1	Antioquia	18	19	23	60	48.00
2	Cauca	14	12	6	32	76.19
3	Chocó	12	13	2	27	90.00
4	Norte de Santander	11	7	1	19	47.50
5	Nariño	7	10	13	30	46.88
6	Arauca	6	1	0	7	100.00
7	Bolívar	5	12	4	21	45.65
8	Putumayo	5	4	1	10	76.92
9	Córdoba	4	5	7	16	53.33
10	Valle del Cauca	3	8	9	20	47.62
11	Caquetá	3	6	6	15	93.75
12	Meta	2	11	5	18	62.07
13	Santander	2	3	1	6	6.90
14	Cesar	1	7	8	16	64.00
15	Atlántico	1	2	1	4	17.39
16	Guaviare	1	2	0	3	75.00
17	Sucre	0	13	5	18	69.23
18	Tolima	0	5	4	9	19.15
19	La Guajira	0	4	5	9	60.00
20	Magdalena	0	3	3	6	20.00
21	Casanare	0	3	1	4	21.05
22	Risaralda	0	3	1	4	28.57
23	Huila	0	2	5	7	18.92
24	Guainía	0	1	4	5	55.56
25	Vichada	0	1	1	2	50.00
26	Bogotá D.C.	0	1	0	1	100.00
27	Caldas	0	1	0	1	3.70

28	Quindío	0	1	0	1	8.33
29	Boyacá	0	0	2	2	1.63
30	Cundinamarca	0	0	2	2	1.72
31	Amazonas	0	0	0	0	0.00
32	Archipiélago de San Andrés	0	0	0	0	0.00
33	Vaupés	0	0	0	0	0.00
	Total	95	160	120	375	33.4

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

En la versión anterior del MRE por factores de violencia a corte del 1 de marzo de 2022 se tenían 344 municipios en riesgo. Es decir, en los últimos 2 meses y medio el número de municipios en riesgo por violencia se incrementó en 9% al llegar a 375 municipios al corte del 13 de mayo. A pesar de que el número de municipios en riesgo medio pasó de 149 a 120 (reducción del 19.4%), la cantidad de municipios en riesgo alto pasó de 116 a 160 (aumento del 37.9%) y el número de municipios en riesgo extremo pasó de 79 a 95 (incremento del 20.3%).

De acuerdo con la actualización realizada se presentaron 32 municipios más en riesgo. La mayoría de estos municipios (9 de los 32) se encuentran en Antioquia, el departamento que más sufrió las consecuencias del paro armado del Clan del Golfo a inicios del mes de mayo de 2022. Un total de 81 municipios que, si bien ya se encontraban en riesgo con corte a 1 de marzo de 2022, estaban en mayor riesgo posterior a la actualización. Finalmente, 9 municipios bajaron el nivel de riesgo.

6.6.2. Riesgo en ciudades capitales

De acuerdo con la actualización referida en esta medición de riesgo, 28 de las 32 ciudades capitales del país tenían algún nivel de riesgo (87,5%), tal y como puede verse en la Tabla 17G. Esta situación amerita una atención particular, considerando que además de los factores de violencia señalados, en el marco del paro armado ordenado por el Clan del Golfo, ciudades como Montería (Córdoba), Sincelejo (Sucre), Barranquilla (Atlántico) y Medellín (Antioquia) tuvieron afectaciones serias como amedrentamientos a población civil, quema de vehículos y afectaciones al comercio.

De igual modo, es importante resaltar que las ciudades capitales concentraron también hechos de violencia contra liderazgos que en algunos casos representaban a distintas campañas políticas. En particular entre el 13 de marzo 2021 al 13 mayo de 2022 el 48,8% de los hechos de violencia contra liderazgos ocurrieron en dichas ciudades. Es precisamente esta variable la que aportó en mayor medida a la calificación de riesgo dada en las capitales del país.

Adicionalmente, el voto en estas grandes ciudades en la Elección Presidencial tenía una gran importancia en tanto las 28 capitales en riesgo concentraron el 44,5% del total del censo electoral del país.

Tabla 18. Ciudades capitales con riesgo por factores de violencia

Departamento		Municipio	CITREP	Riesgo consolidado por Factores de Violencia
1	Antioquia	Medellín		Riesgo Extremo
2	Atlántico	Barranquilla		Riesgo Extremo
3	Caquetá	Florencia	C 5 Caquetá	Riesgo Extremo
4	Cauca	Popayán		Riesgo Extremo
5	Chocó	Quibdó		Riesgo Extremo
6	Meta	Villavicencio		Riesgo Extremo
7	Norte de Santander	Cúcuta		Riesgo Extremo
8	Santander	Bucaramanga		Riesgo Extremo
9	Valle del Cauca	Cali		Riesgo Extremo
10	Arauca	Arauca		Riesgo Extremo
11	Guaviare	San José del Guaviare	C 7 Sur de Meta-Guaviare	Riesgo Extremo
12	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.		Riesgo Alto
13	Bolívar	Cartagena		Riesgo Alto
14	Caldas	Manizales		Riesgo Alto
15	Cesar	Valledupar	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	Riesgo Alto
16	Córdoba	Montería		Riesgo Alto
17	Huila	Neiva		Riesgo Alto
18	La Guajira	Riohacha		Riesgo Alto
19	Magdalena	Santa Marta	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	Riesgo Alto
20	Quindío	Armenia		Riesgo Alto
21	Risaralda	Pereira		Riesgo Alto
22	Sucre	Sincelejo		Riesgo Alto
23	Tolima	Ibagué		Riesgo Alto
24	Casanare	Yopal		Riesgo Alto

25	Putumayo	Mocoa		Riesgo Alto
26	Boyacá	Tunja		Riesgo Medio
27	Nariño	Pasto		Riesgo Medio
28	Vichada	Puerto Carreño		Riesgo Medio

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

7. Enfoques diferenciales en la observación electoral 2022

Adicional a su observación ordinaria, la MOE implementó tres enfoques diferenciales de observación en las Elecciones Nacionales de 2022 con el fin de analizar los avances y retos respecto a la garantía de los derechos políticos de mujeres, personas trans y de personas con discapacidad en el marco de los procesos electorales. A partir de lo anterior, la MOE dio seguimiento no solo al ejercicio de los derechos políticos de estos sectores de la población, sino que también monitoreó las violencias y las distintas formas de exclusión que enfrentan en materia de participación política. Esto le permitió formular observaciones precisas a distintas autoridades, en particular, durante el desarrollo de las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral.

Para la jornada electoral, se realizaron dos ejercicios piloto de observación en los que personas trans y personas con discapacidad intelectual y psicosocial participaron como observadores electorales. Estos pilotos tuvieron como objetivo facilitar, desde la experiencia propia, la identificación de los obstáculos y barreras que enfrentan las personas trans y con discapacidad para el ejercicio de su derecho al voto. Asimismo, esta iniciativa permitió integrar a estas personas al proceso democrático en un escenario en el que ejercieron un rol de veeduría ciudadana lo cual contribuyó a su empoderamiento para la exigibilidad de sus derechos.

7.1. Enfoque de observación de las mujeres

La desigualdad de género y la discriminación tienen un impacto negativo en la participación de las mujeres en los procesos electorales. Colombia enfrenta el reto de cerrar la brecha de género en la participación política y presencia de las mujeres en los espacios de poder. A pesar de que las mujeres son el 51,2% de la población colombiana (DANE, 2018) y el 55,1% de las personas votantes en las últimas elecciones nacionales (RNEC, 2018), las mujeres son minoría en los cargos de elección popular. Por ejemplo, las mujeres fueron apenas el 20,4% en el Congreso de la República para el periodo 2018-2022 y solo el 13,5% entre las personas electas a las gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales en 2019.

Además de su género, las mujeres pueden identificarse en relación con su edad, etnia, clase, orientación sexual, situación de discapacidad, religión, ruralidad/urbanidad, entre otras dimensiones. Las mujeres tienen identidades transversales que se cruzan y, en algunos casos, están expuestas a una discriminación doble o múltiple. Estos grupos

específicos de mujeres, que son especialmente vulnerables a la discriminación y la violencia, encuentran barreras adicionales para ejercer plenamente sus derechos políticos y participar en el proceso electoral.

Por lo anterior, es importante que cualquier ejercicio de observación electoral considere el contexto de discriminación por razón de género que afecta considerablemente a las mujeres en sus diversidades. Así, la observación electoral debe estar **orientada a recolectar y analizar datos sobre la participación de la mujer en política, monitorear fenómenos de discriminación basada en género y brindar recomendaciones, con el objetivo de promover que las mujeres participen en condiciones de igualdad en los diferentes roles que juegan en los procesos electorales**, bien sea como votantes, precandidatas, candidatas, militantes de partidos y movimientos políticos, lideresas sociales y comunales, periodistas, representantes de la sociedad civil, observadoras electorales, miembros de las autoridades electorales, entre otras.

Dado el carácter transversal de la participación de las mujeres en los procesos electorales, los resultados, impactos y acciones adelantadas por la MOE se incluyen en los distintos capítulos de este Informe.

7.2. Enfoque de observación electoral trans

Luego de la aprobación por parte del Consejo Nacional Electoral del Protocolo de Voto Trans en 2020 (Resolución 3480 de 2020), surgido de la propuesta presentada por la MOE, la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT) y Caribe Afirmativo, mismo que parte del reconocimiento de los obstáculos y discriminaciones que enfrentan las personas trans para ejercer su derecho al voto, estas organizaciones diseñaron e implementaron por primera vez un proceso de observación electoral de la aplicación en Colombia de dicho Protocolo, primero en las elecciones de Congreso y consultas interpartidistas, y luego en los comicios presidenciales. Esto, a fin de identificar las fortalezas y oportunidades de mejora en la implementación del Protocolo de Voto Trans en comicios futuros.

Con este propósito, en un primer momento la MOE incorporó en el formulario general de observación, con el que trabajarían más de 3.000 personas observadoras desplegadas en todo el territorio nacional y en distintos países en el extranjero en cada una de las elecciones, preguntas específicas orientadas a observar el cumplimiento del referido Protocolo.

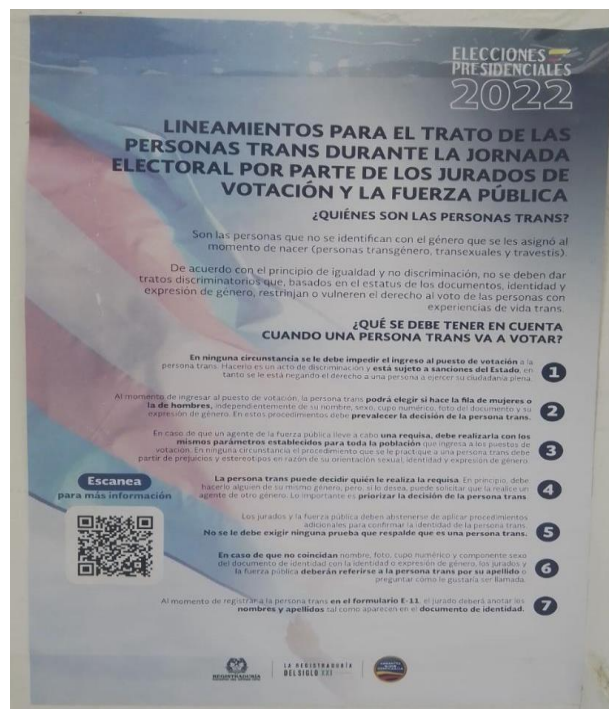
De otra parte, en un trabajo conjunto con las organizaciones aliadas, se identificaron los aspectos observables en el día de la elección con lo que se diseñaron unos formularios de observación especiales que se concentraran en la evaluación de la implementación del Protocolo por parte personas observadoras trans. Lo anterior en un ejercicio que se dividió en dos momentos distintos, evaluados a través de dos formularios (FT1 y FT2).

El primero, cuando la persona observadora trans ejerciera su derecho al voto, con el fin de poder consignar (en el FT1) su experiencia individual de votación y el nivel de cumplimiento para su caso individual de las garantías y protección establecidas en el Protocolo de Voto Trans. El segundo formulario con el objetivo de observar y consignar (en el FT2) el ejercicio del derecho al voto por parte de otras personas trans, el conocimiento de las autoridades sobre el protocolo y el cumplimiento de otras adecuaciones dispuestas por la Resolución. Es decir, en este, la persona observadora recogía sus impresiones al ver a otras personas trans votando en su municipio, así como la forma en la que se interactuaba con las autoridades.

Asimismo, se diseñaron piezas informativas sobre el contenido del Protocolo para que la población trans conociera las medidas ordenadas por el CNE, y con ello, motivar el ejercicio de su derecho al voto.

De otra parte, luego de la experiencia en las Elecciones Legislativas, durante los meses de abril y mayo de 2022, la MOE trabajó junto con la Registraduría para la creación de material informativo sobre el Protocolo de Voto Trans. Esto incluyó: i) el acompañamiento del diseño de un afiche informativo sobre las medidas contenidas en el Protocolo, el cual se incluyó en el material electoral de los puestos de votación para su publicación dentro de los mismos (ver Imagen 1); y ii) la disposición de un guion para un video desarrollado por la Registraduría que informaba sobre las medidas más importantes del protocolo e invitaba a las personas trans a votar.

Imagen 2. Afiche con información pedagógica del Protocolo de Voto Trans



Fuente: RNEC

Por otra parte, en el mes de junio, previo a la segunda vuelta presidencial, en Bogotá la Policía Nacional invitó a la MOE a realizar una capacitación a sus funcionarios sobre las recomendaciones de trato a personas trans bajo los lineamientos del Protocolo de Voto Trans.

Asimismo, durante las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral, la MOE en repetidas ocasiones preguntó a la Organización Electoral y las instituciones que hacen parte de las mesas de justicia sobre el mecanismo de recepción de denuncias sobre casos de discriminación a personas trans. En ninguna de las Comisiones se obtuvo alguna respuesta a las inquietudes formuladas.

7.3. Enfoque de observación de personas con discapacidad

Como parte de este enfoque de observación, la MOE desarrolló dos estrategias para analizar la efectividad de los derechos políticos y electorales de las personas con discapacidad. En primer lugar, se incorporaron preguntas específicamente orientadas a observar de manera crítica las diferentes barreras que pueden existir para la participación de las personas con discapacidad en la jornada electoral, en el formulario general de observación con el que trabajarían más de 3.000 personas observadoras desplegadas en todo el territorio nacional y en distintos países en el extranjero en cada una de las elecciones. Se desplegó además un programa piloto en el que personas con discapacidad intelectual o psicosocial, desarrollaron un proceso de observación electoral con un formulario propio que incluyó elementos generales del proceso electoral, pero que tuvo un gran énfasis en el análisis de las barreras para la participación de personas con diferentes discapacidades.

Este proceso de observación con personas con discapacidad fue apoyado por el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Universidad de los Andes, ASDOWN Colombia, Best Buddies Colombia y la Liga colombiana de autismo (LICA), quienes asesoraron a la MOE en el desarrollo de los insumos para la observación y promovieron la participación de las personas interesadas en el piloto. El apoyo de estas organizaciones fue fundamental para poder desarrollar un proceso exitoso, identificar las posibles barreras que enfrentan las personas con discapacidad, y desarrollar instrumentos de observación electoral en formatos accesibles.

Este proyecto buscó poner en práctica y materializar la inclusión en el proceso democrático de las personas con discapacidad, a través de un ejercicio de veeduría ciudadana como lo es la observación electoral. Asimismo, fomentar la agencia y el empoderamiento de las personas con discapacidad, particularmente con discapacidad intelectual o psicosocial, cuyas barreras no han tenido la misma visibilidad en el proceso electoral que aquellas que enfrentan las personas con discapacidad física o visual para quienes se han desarrollado algunas medidas específicas de inclusión.

7.3.1. Protocolos para la atención de personas con discapacidad

En el marco de las Elecciones Legislativas, la RNEC, el CNE, el Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación, la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, el Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y el Instituto Nacional para Sordos (INSOR) aunaron esfuerzos para crear un **Protocolo para la atención de las personas con discapacidad** en el ejercicio de su derecho al sufragio. El objetivo del protocolo era orientar a las distintas autoridades electorales (funcionarios de la RNEC, del CNE y jurados de votación) sobre la adecuación de los procedimientos electorales en los puestos de votación para eliminar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad en su ejercicio del derecho al voto.

Con tal fin, el protocolo contempló una serie de acciones y apoyos requeridos por las personas con discapacidad para que pudieran participar en el proceso electoral en igualdad de condiciones. Estas medidas se orientaron a la eliminación de las barreras actitudinales, de información, comunicación, señalización, así como las barreras arquitectónicas u obstáculos de construcción que limitan el ejercicio del derecho al voto. Lo anterior, teniendo como principio el reconocimiento de la autonomía y la capacidad legal de las personas con discapacidad, lo cual es clave para superar la discriminación histórica que han sufrido.

Aunque el protocolo es una iniciativa que puede contribuir a la identificación y superación de las barreras que afectan la participación de las personas con discapacidad, la MOE identificó dos problemas importantes. Primero, el protocolo define la discapacidad a partir de un enfoque médico, no desde las barreras que afectan la interacción de las personas con su entorno, haciendo eco de esta manera, de una visión que se viene combatiendo a nivel mundial desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2009.

En segundo lugar, el Protocolo reconoce serias limitaciones para su implementación, como la posibilidad de que no haya tarjetones braille en un puesto de votación, la imposibilidad de adaptar la infraestructura electoral para hacerla accesible, o la ausencia de cubículos para personas con discapacidad física o de talla baja. Si bien el esfuerzo por identificar barreras es destacable, la falta de acciones concretas y de inversión presupuestal para removerlas genera que las personas con discapacidad sigan encontrando dificultades para el ejercicio libre e igualitario de sus derechos políticos.

Con un objetivo similar, la PGN emitió la Circular 003 del 10 de marzo de 2022 con la cual impartió a la Organización Electoral recomendaciones relacionadas con la accesibilidad de la logística electoral. De acuerdo con estas recomendaciones era necesario:

- Adoptar las medidas necesarias para facilitar que las personas con cualquier tipo de discapacidad pudieran acceder al puesto de votación, especialmente, cuando decidieran hacerlo con una persona acompañante.

- Disponer de material electoral accesible. Esto implicaba la ubicación de cubículos con ajustes necesarios para votantes y personas con discapacidad, así como tarjetas electorales con sistema de lectura braille. Respecto a lo anterior, las autoridades electorales en el nivel territorial debían verificar que las tarjetas braille fueran introducidas en la carpeta destinada a los delegados de puesto de votación. De ser necesario, y con el acompañamiento de la Mesa de Justicia, se procedería al traslado de tarjetas braille de un puesto de votación aledaño en los casos en que no se contara con ninguna en el centro de votación.
- Procurar que la información relacionada con las elecciones de Congreso de la República, consultas interpartidistas, Presidencia y Vicepresidencia de la República a realizarse en el 2022 estuviera disponible en el Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE), cumpliendo con los requisitos mínimos de accesibilidad establecidos la Norma Técnica ICONTEC 5854.

Respecto a estas recomendaciones, se dispuso que el Ministerio Público, por medio de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales y distritales, verificaran el cumplimiento de las medidas implementadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La MOE reconoce la importancia de estas medidas, pero hace un llamado para que se dediquen los recursos económicos, humanos y técnicos necesarios para darles alcance y de esta manera remover las barreras que afectan el derecho al voto de las personas con discapacidad.

8. Tribunales Seccionales de Garantías Electorales

El Consejo Nacional Electoral creó 33 Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral y 16 Tribunales Electorales Transitorios de Paz, a través de las Resoluciones 7927 y 7669 de 2021 respectivamente, para que funcionaran desde el 31 de diciembre de 2021, cada uno en un departamento, en el Distrito Capital o en una Circunscripción Transitoria Especial de Paz, según el caso. En los diferentes informes presentados en el marco de las Comisiones Nacionales para el Seguimiento de los Procesos Electorales, la MOE insistió en que los Tribunales de Garantías entregaran periódicamente informes al CNE y que estos a su vez fueran socializados en las Comisiones con el propósito de que se conocieran las acciones que se venían adelantando para fortalecer la transparencia del proceso electoral. Dicha petición nunca fue atendida.

Desde la Primera Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, la MOE solicitó que los Tribunales de Garantías Electorales entregaran periódicamente informes al CNE sobre el desarrollo del proceso electoral y de las campañas políticas, y que los mismos fueran socializados en las respectivas subcomisiones y en la Comisión Nacional. De igual manera, pidió que sus labores empezaran antes del inicio del período de las campañas políticas y que contaran con las herramientas suficientes para cumplir con sus funciones.

Estas solicitudes no fueron atendidas en tanto el trabajo de estos Tribunales no fue socializado en ninguna de las subcomisiones y Comisiones Nacionales. Asimismo, se desconoce si estos organismos entregaron informes periódicos al CNE, y dada la ausencia de informes públicos sobre la gestión de los Tribunales, no es posible hacer un balance sobre su efectividad y determinar si se acogieron otras peticiones de la MOE relacionadas con su funcionamiento.

Por otra parte, de acuerdo con la información recibida genera preocupación la asistencia intermitente de los Tribunales de Garantías a las comisiones de seguimiento electoral a nivel territorial. En concreto, en los departamentos de Boyacá, Arauca, Casanare, Caquetá, Guajira, Caquetá, Norte de Santander y Risaralda, no se contó con la asistencia continua de miembros de los Tribunales. Según las coordinaciones regionales de la MOE, en las comisiones que asistieron, los Tribunales no presentaron informes sobre sus funciones, tal como lo había solicitado la MOE en las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral. La intervención de los Tribunales fue limitada, no solían participar en estos escenarios y, cuando lo hacían, su asistencia fue meramente nominal y no tuvieron ningún pronunciamiento.

A partir de lo anterior y producto del análisis realizado por la MOE tanto a la integración como a la gestión y funcionamiento de los Tribunales de Garantías, se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- **Con relación a la integración de los Tribunales de Garantías.** La MOE considera que no ha habido suficiente acceso a la información sobre la designación de sus miembros. No es suficiente que, con ocasión a la respuesta a un derecho de petición, el CNE haya facilitado la base de datos y los actos de nombramiento de los 99 miembros de los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral y de los 55 miembros de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz. Es fundamental que el CNE comparta con la ciudadanía un recuento del proceso de postulación, evaluación y selección de quienes tomaron posesión del cargo, incluyendo las hojas de vida de dichos profesionales que durante el proceso electoral ejercieron funciones públicas.

Conocer a qué obedeció la postulación, evaluación y posterior selección de los candidatos a los distintos Tribunales de Garantías resulta importante para dar mayor legitimidad a sus actuaciones y decisiones en el marco de los procesos electorales. La ciudadanía necesita certeza sobre los criterios con base en los cuales se seleccionó al personal llamado a inspeccionar, vigilar y controlar el proceso electoral, de tal manera que se pueda entender cómo se comprobó de manera objetiva su idoneidad para desempeñar un rol tan crucial. Esto es un aspecto básico de transparencia que puede revestir el certamen electoral de mucha más confianza.

- **Con relación a la gestión de los Tribunales de Garantías.** Concluidas las Elecciones Nacionales 2022, no se cuenta con información sobre la gestión de los distintos Tribunales de Garantías en los territorios. Si bien el CNE dio a conocer los

planes de trabajo de estos actores a inicios de 2022, desde ese momento no se tuvo más información sobre su implementación y resultados en la salvaguarda de las elecciones. Se espera que la Unidad Asesora de Inspección y Vigilancia del CNE haga públicos y convoque espacios para socializar los informes mensuales de actividades entregados por los Tribunales de Garantías.

La MOE insistió en que el contenido de los informes fuera lo más comprensivo y detallado posible respecto a las acciones, decisiones y hallazgos hechos por los distintos Tribunales de Garantías. Como mínimo, se solicitó que los informes dieran cuenta de los siguientes aspectos:

- Descripción de los reportes ciudadanos presentados sobre irregularidades en el marco del proceso electoral, tipo, canal de recepción y trámite dado a cada uno de ellos por los distintos Tribunales de Garantías.
- Registro de los hechos de violencia política en los distintos territorios de los que hayan tenido conocimiento, con énfasis sobre los discursos de odio y tratos discriminatorios por razones de género u otra condición social.
- Recomendaciones debidamente justificadas que hayan sido remitidas a las autoridades administrativas y de Policía para garantizar que las personas candidatas, así como la ciudadanía en general, pudieran ejercer su derecho a elegir y a ser elegidos en medio de una atmósfera segura y libre de violencia.
- Proceso de verificación del origen, monto y destino de los recursos de financiación de campañas electorales, y descripción de las alertas emitidas sobre presuntas irregularidades como violación de los toques de gastos de campaña, financiación prohibida, rendición de cuentas incompletas o fuera del término legal y reglamentario.
- Proceso de monitoreo a la propaganda electoral, junto con los registros fotográficos y fonográficos recolectados como evidencia de presuntas irregularidades sobre la disposición, contenido e instalación de vallas, afiches, pautas publicitarias, etc.
- Descripción de los problemas frente al acceso a la financiación estatal de campañas electorales, y las acciones que emprendieron los Tribunales de Garantías para contrarrestar esas situaciones.
- Resultado de la vigilancia, inspección y control realizado a la Organización Electoral, en especial sobre la preparación, suministro y logística de los elementos y actividades correspondientes a los procesos electorales, de acuerdo con los estándares fijados en el ordenamiento jurídico y los contratos celebrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como parte del ejercicio de observación, la MOE también considera importante que el CNE informe sobre el presupuesto con el cual funcionaron los distintos Tribunales de Garantías,

especificando cuándo fueron apropiados y ejecutados estos recursos y cuál fue su destinación específica.

9. Designación de jurados de votación

En el proceso de las votaciones, un componente fundamental es el que hace referencia a los jurados de votación, toda vez que son estas personas, con funciones públicas transitorias, las que están llamadas a garantizar la logística en las mesas de votación que se les asigna y la transparencia a través de un adecuado conteo de los votos y aplicación de procedimientos en la primera etapa de los escrutinios. La RNEC es la encargada de realizar el sorteo y designación de las personas que se desempeñaran como jurados de votación.

9.1. Limitaciones en torno a la transparencia y acceso a la información

Teniendo en cuenta la trascendencia del rol que desempeñan los jurados de votación, la MOE ha insistido en la necesidad de que se establezcan mecanismos de seguimiento al proceso para su designación. Dicho monitoreo debe hacerse en tiempo real y con la participación de la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Fiscalía General de la Nación (FGN), el Consejo Nacional Electoral (CNE), las organizaciones políticas y la sociedad civil. La posibilidad de contar de manera oportuna con información integral acerca de este proceso es clave para la formulación de observaciones y recomendaciones que puedan ser evaluadas por la Organización Electoral, considerando que el sorteo y la designación de jurados de votación se realiza en un período corto de tiempo.

En el marco de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, la MOE solicitó el 01 de febrero de 2022 a la RNEC considerar algunas preocupaciones e inquietudes relativas a la postulación, validación, sorteo, publicación y notificación de jurados de votación. A partir de lo anterior, se recomendó que en las próximas sesiones de la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral la RNEC diera a conocer un informe sobre los resultados y las problemáticas que se presentaron en cada una de las etapas de la integración de los jurados de votación, incluyendo todo lo relacionado con el software, la validación de la información remitida por las entidades y empresas, así como los correctivos adoptados por la entidad en caso de que hubiera sido necesario. En el mismo sentido, se recordó la importancia de que organizaciones políticas, organismos de control y misiones de observación electoral tuvieran acceso al software para la designación de jurados de votación con el fin de que se pudiera realizar una veeduría efectiva al proceso.

Considerando tanto la falta de socialización del informe propuesto, como de respuesta a las inquietudes planteadas por la MOE, el 21 de febrero de 2022 se solicitó a la PGN un seguimiento especial para garantizar el derecho al acceso a la información, y de esta manera materializar los principios de transparencia y publicidad en el proceso electoral. Sin embargo, la MOE no recibió respuesta por parte del Ministerio Público a dicho requerimiento. De otro lado, es necesario indicar que si bien la RNEC dio respuesta a la

solicitud de información de la MOE el día 9 de marzo de 2022 (a tan solo cuatro días del proceso electoral), no garantizó el acceso al software utilizado para la designación de jurados de votación para las elecciones al Congreso de la República.

Esta situación impidió que se pudiera realizar un ejercicio de veeduría ciudadana en tiempo real, a pesar de que, para anteriores procesos electorales, la RNEC había entregado de manera oportuna la información solicitada. Particularmente, para la MOE fue imposible efectuar una revisión de los resultados del proceso de sorteo y designación de jurados de votación para las Elecciones Legislativas que pudiera alertar sobre algunas fallas que se detectaron en las elecciones de 2018 tales como el peso significativo de una empresa o entidad en un municipio determinado respecto con los demás postulantes, y la exclusión de ciudadanos pertenecientes a una misma entidad o empresa.

Para la Elección Presidencial, la MOE nuevamente solicitó acceso, a través de un usuario de auditoría y en tiempo real, al software de postulación y conformación de los jurados de votación. Si bien la RNEC dispuso de 3 usuarios para el acceso de la MOE a la plataforma, hubo problemas para la activación y acceso especialmente entre el 29 de abril y el 1 de mayo de 2022 (días previos a la realización del sorteo), por lo cual no se pudo realizar el seguimiento en tiempo real. De otra parte, respecto al acceso a esta plataforma, es importante señalar que la información contenida en la misma no era procesable, toda vez que no permitía descargar la base de datos del personal postulado y del personal designado.

Aunque existe una normativa que regula el acceso a la información pública (requisitos, tiempos, instancias, etc.), en el marco de un proceso electoral la Organización Electoral debe tener especial consideración con aquellas solicitudes necesarias para que la sociedad civil pueda realizar un seguimiento a las diferentes etapas que componen el proceso electoral dada su preclusividad. Lo anterior implica asumir un mayor compromiso con la materialización de principios como el de máxima divulgación y de accesibilidad en relación con la información relacionada y generada en la preparación de un certamen electoral.

9.3. El sorteo y la designación de los jurados de votación para las elecciones a Congreso de la República

De acuerdo con la respuesta dada por la RNEC el día 09 de marzo de 2022 a las inquietudes presentadas por la MOE en relación con el sorteo y la designación de los jurados de votación, es necesario destacar algunos aspectos:

- **Contraste con bases de datos estatales:** Según la RNEC, luego de que la información sobre los potenciales jurados era cargada por las entidades postulantes y contrastada con el Archivo Nacional de Identificación (ANI), la Coordinación de Jurados de Votación enviaba la información a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social (ADRES) para que esta hiciera el respectivo contraste con las bases de datos del Sistema. Las “estadísticas resultantes” eran enviadas a “los Organismos de Control, Observadores Electorales, y agrupaciones

políticas” sin señalar para qué fin. En todo caso, para la RNEC, la finalización de estos procesos de contraste “da veracidad sobre la información contenida respecto a las empresas, así como de los ciudadanos aportados por estas”.

Si bien la MOE no recibió información relacionada con el contraste de la relación de las personas postuladas como jurados de votación con bases de datos estatales, la respuesta dada por la RNEC no es clara en el procedimiento que se sigue, al menos desde la Organización Electoral, respecto a las inconsistencias que se puedan evidenciar a partir del contraste de bases de datos. Estas inconsistencias pueden ser, por ejemplo, que una empresa postule como jurados de votación a personas vinculadas al régimen subsidiado en salud.

- **Trámite y responsabilidad de posibles inconsistencias:** En su respuesta, la RNEC señaló que había dispuesto de un plazo para que los organismos de control, las organizaciones políticas, los grupos significativos de ciudadanos y la ciudadanía realizaran observaciones ante los registradores distritales, especiales y municipales sobre la posible información contraria a la verdad aportada por los postulantes (por ejemplo, la inclusión de personas que no hacen parte de la nómina de los postulantes).

Estos registradores eran los encargados de tomar las acciones correspondientes respecto “a la participación de la empresa en la plataforma siempre que a ello hubiere lugar”. Sin embargo, no se especificó cuáles podrían ser dichas medidas o si se había dispuesto de alguna circular interna en la que se dieran algunas directrices para la actuación de los registradores.

Más allá de la responsabilidad de los postulantes por omitir relacionar los trabajadores aptos para ser nombrados como jurados de votación (parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 163 de 1994), la MOE no observó que la Organización Electoral estableciera protocolos para informar de las posibles irregularidades detectadas de oficio o por un tercero, a la PGN o a la FGN para que asumieran su investigación. En todo caso, la posibilidad de que la ciudadanía, las organizaciones políticas y las entidades de control puedan advertir presuntas inconsistencias en la información presentada por las entidades y empresas postulantes depende de que se garantice un adecuado acceso a la información. Esto especialmente cuando, por ejemplo, la creación de un usuario auditor en la plataforma de jurados de votación dependía de la habilitación realizada por el coordinador de jurados de votación, previa solicitud de la parte interesada tal y como fue indicado por la RNEC en su respuesta.

- **Medidas de prevención y control del proceso:** La Organización Electoral debe considerar realmente la posibilidad de que se presenten sesgos en la postulación y selección de los jurados de votación como, por ejemplo, el peso desproporcionado de una empresa sobre el total de jurados designados en un municipio. De acuerdo con la respuesta dada por la RNEC no era posible que se presentara esta situación en tanto: i) el respectivo registrador creaba todas las entidades aptas para aportar

información a partir de la información suministrada por CONFECAMARAS; ii) los únicos criterios de discriminación utilizados por la plataforma fueron el grado de escolaridad, la filiación política y el tipo de persona postulada (estudiante, docente, funcionario o empleado); iii) las empresas solo cargaban la planta de personal con la que contaban; y, iv) los jurados de votación sólo serían designados conforme a las necesidades del municipio.

Sin embargo, como lo ha indicado la MOE en anteriores procesos electorales, a pesar de las medidas implementadas por la RNEC, es posible que se presenten sesgos en la designación de jurados de votación. En este sentido, la única forma de asegurar que no se generen este tipo de irregularidades es a través del establecimiento de mecanismos de seguimiento y control, y en dado caso, la implementación de las medidas correctivas a las que haya lugar. Sólo después de que se hayan puesto en marcha estas medidas, y su resultado sea satisfactorio, es que se puede considerar que no es posible que se presenten sesgos en la designación de jurados de votación.

- **Implementación de la Resolución 8947 de 2021 del CNE:** De la información suministrada por la RNEC se puede concluir que hay un desconocimiento del deber de propiciar la conformación de jurados de votación de acuerdo con el principio de paridad previsto en el artículo 262 de la Constitución Política. Lo anterior en tanto se señaló que “el sistema de jurados de votación, al momento de recibir el registro ciudadano por parte de las empresas, en ninguna circunstancia categoriza, descarta o prioriza por motivos de sexo, toda vez que para el proceso electoral todos los ciudadanos son iguales y están llamados a ejercer sus derechos constitucionales frente a sus pares”.

La única “medida diferencial” aplicada por la RNEC consistió en que “(...) no es obligatorio por parte de las entidades el relacionar en la plataforma a la ciudadana que se encuentre en periodo gestacional, siendo esta la única diferenciación realizada por motivos de sexo frente a otros ciudadanos”. Sobre este particular, es importante resaltar la necesidad de que la normativa electoral sea efectivamente observada por todos los niveles y entidades de la Organización Electoral pues de lo contrario se frustra el objetivo y fin para el cual es expedida, que en este caso es avanzar en la inclusión de la mujer en los diferentes espacios democráticos y de participación ciudadana.

Además de lo anterior, otro de los aspectos sobre los que es necesario hacer mención es la **priorización en la designación como jurados de votación de ciertos grupos de personas postuladas**. Para las elecciones al Congreso de la República, la RNEC realizó el sorteo de acuerdo con la siguiente priorización: i) personas postuladas por partidos políticos; ii) estudiantes de instituciones públicas y privadas; iii) personas empleadas de empresas públicas y privadas; y, iv) docentes de instituciones educativas públicas y privadas. De esta manera, de las 42.627 personas postuladas por los partidos políticos, 31.875 fueron postuladas como jurados de votación, esto es, el 74.77%. Aunque la

proporción de jurados de votación provenientes de los partidos políticos no fue tan significativa si se compara con el total de personas designadas (el 4.3% de los jurados fueron postulados por una organización política), para la MOE es preocupante que la RNEC realizara esta priorización por al menos dos razones.

Primero, desnaturaliza la función de las personas que están llamadas a dirigir y a garantizar la transparencia en las mesas de votación en tanto son las agrupaciones políticas las que realizan su postulación y respecto a las cuales es inevitable que las personas postuladas tengan cierto grado de afinidad que pueda suponer riesgos para su independencia y neutralidad. Sobre este punto es importante recordar que los partidos políticos cuentan con la posibilidad de postular y acreditar personas como testigos electorales que cuentan con unas facultades y obligaciones especiales, pero que desde dicho rol ejercen veeduría al proceso por parte de las organizaciones políticas.

Segundo, esta priorización coloca en situación de desventaja a algunas organizaciones políticas a partir del número de jurados de votación postulados, a pesar de que la principal característica del día de elecciones debiera ser la garantía de igualdad de oportunidades de todas las organizaciones políticas. Así, por ejemplo, mientras que 16.256 jurados de votación fueron nominados por la Unión Patriótica, sólo 1.789 lo fueron por el partido Centro Democrático.

9.4. La capacitación de jurados de votación y pedagogía electoral

Con el fin de que las personas designadas como jurados de votación puedan ejercer su función como garantes del proceso electoral, las jornadas de capacitación cobran una altísima importancia. De acuerdo con las cifras dadas a conocer por la RNEC en la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, de los 727.823 jurados de votación que fueron designados para las elecciones a Congreso de la República, 578.615 asistieron a las capacitaciones presenciales impartidas por la RNEC, es decir, un 80.54%. Aunque la RNEC aseguró que los procesos de capacitación fueron satisfactorios, a través de www.pilasconelvoto.com la MOE recibió información por parte de la ciudadanía que reflejaban inconsistencias en su formación.

Una de las situaciones más representativas de las falencias en la capacitación de jurados de votación está relacionada con la forma en que se debían diligenciar el formulario E-14. En una versión inicial de la cartilla de capacitación se establecía que cuando el número de votos era de 1 o 2 dígitos, la casilla o casillas que lo antecedían debían ser diligenciadas con un guion (—). Sin embargo, con el inicio de las sesiones de capacitación y ante iniciativas ciudadanas de evitar un presunto fraude electoral, la instrucción dada por la RNEC cambió señalando que los espacios en blanco se tendrían que diligenciar con un asterisco (*). Esto generó que en algunos casos los jurados de votación recibieran información contradictoria de la forma en que debían diligenciar los formularios E-14. Por ejemplo, en uno de los casos reportados por la ciudadanía en Pilas con el voto, el funcionario de la RNEC a cargo de la capacitación señaló que: “no se tiene que colocar

guiones, no se tiene que colocar asteriscos, no se tiene que colocar ceros ... se deja en blanco”.

De acuerdo con la RNEC la actuación de los jurados de votación fue una de las causas por las que se presentaron diferencias entre el preconteo y el escrutinio en las elecciones de Congreso. Particularmente, las discrepancias surgieron por: i) el efecto visual por el “mal” diligenciamiento del formulario E-14 por parte de los jurados de votación (uso de asteriscos rayas, cruces, tachones, líneas, etc., en las casillas sin ningún valor); ii) las omisiones en el diligenciamiento de los jurados del E-14; iii) las diferencias en los valores registrados en los tres cuerpos del formulario E-14; iv) el uso del E-14 para otros fines; y, v) la elaboración a mano de formularios E-14.

A partir de lo anterior, la RNEC informó el 05 de abril de 2022 a la opinión pública que remitió un informe a la FGN y a la PGN con el fin de establecer la responsabilidad disciplinaria y penal de jurados de votación en 5.109 mesas en las que se encontraron 22.255 inconsistencias por la falta de observancia de las instrucciones dadas por la entidad para el diligenciamiento de los formularios E-14. Si bien este informe es valioso, serán las autoridades correspondientes las que deberán establecer si dichas irregularidades corresponden a errores involuntarios o a actuaciones dolosas y en últimas determinar si fueron causa suficiente para la discrepancia entre el preconteo y el escrutinio. Aunque el 29 de abril de 2022 la MOE le solicitó a la RNEC la relación de las mesas donde se presentaron las irregularidades por parte de los jurados de votación a la fecha de la finalización de este informe no se recibió respuesta en tal sentido.

Ahora bien, durante el día electoral no sólo se presentaron problemas por parte de los jurados de votación en relación con el diligenciamiento de los formularios E-14. La ciudadanía también reportó presuntas irregularidades por parte de las autoridades electorales, entre las que se destaca principalmente el incumplimiento de procedimientos. Así, por ejemplo, se informó sobre el uso de distintivos o difusión de propaganda electoral, dificultades con el material electoral (falta de firmas, equivocaciones en el diligenciamiento, indebida custodia, etc.), el inadecuado manejo de las tarjetas electorales por parte de los jurados de votación (que será desarrollado más adelante en este informe) entre otras situaciones.

Algunas de estas conductas, que podrían considerarse como fraude al sufragante, alteración de los resultados electorales y falsedad en documento público, fueron viralizadas a través de redes sociales por la ciudadanía. Por ello, a través de su Pronunciamiento 01 Poselectoral del 16 de marzo de 2022, la MOE solicitó a la RNEC la adopción de diferentes medidas para mitigar el impacto de las acciones adelantadas por algunos jurados de votación. Asimismo, la MOE le recordó a la ciudadanía que el desempeñarse como jurado de votación implica el ejercicio de funciones públicas transitorias, por lo cual sus actuaciones tienen consecuencias de tipo disciplinario y penal.

Así, es necesario que la Organización Electoral pueda adoptar medidas que permitan fortalecer los procesos de formación de los jurados de votación, desde la revisión del diseño

de documentos electorales y metodologías pedagógicas, hasta el establecimiento de incentivos para las personas designadas para ejercer dicho rol. Para tal fin, la información que es suministrada por la ciudadanía, a través de iniciativas como Pilas con el Voto, puede ser de gran utilidad para identificar aquellos aspectos que generan mayores dificultades, para las personas designadas como jurados de votación y así determinar las acciones que debe adelantar, especialmente la RNEC, para evitar que de manera voluntaria o no se den irregularidades que pueden afectar de manera grave el normal desarrollo de las elecciones.

9.5. El sorteo y la designación de los jurados de votación para las elecciones a Presidencia de la República

La Registraduría señaló que el principal problema de la difusión de resultados de las Elecciones de Congreso de la República estuvo asociado a la gestión de los jurados de votación, razón por la cual esa autoridad tomó dos decisiones. Por un lado, cambió los criterios de asignación en las mesas de votación con lo que priorizó a las personas que habían tenido experiencia en otros procesos electorales. De otro lado, excluyó a los jurados de las elecciones de Congreso en cuyas mesas se habían reportado posibles irregularidades en el diligenciamiento de los formularios E-14.

En atención a lo anterior, y para realizar un trabajo de monitoreo y contraste, la MOE insistió en la importancia de contar con el archivo de plano de los jurados de votación designados para las Elecciones a la Presidencia, sin identificación por nombre ni documento de identidad, la cual debía contener la siguiente información: i) identificación DIVIPOLE del puesto asignado (departamento, municipio, zona, puesto y mesa); ii) cargo del jurado de votación (presidente, vicepresidente, vocal o remanente); iii) nicho de selección, y iv) organización o entidad postulante (nombre completo).

De igual modo, se solicitó que se habilitara la descarga integral por medio del aplicativo de consulta de jurados de votación o en su defecto se compartiera el archivo plano con la información de las organizaciones postulantes, donde se identificara: i) número de personas postuladas por organización; ii) número de personas aprobadas para sorteo por organización; y iii) nicho de selección de la organización postulante.

Sin embargo, esta información no fue compartida por parte de la Registraduría, por lo que no fue posible verificar el cumplimiento de los nuevos criterios de selección adoptados por dicha institución para la Elección de Presidencia de la República.

10. Acceso a la información de todo el proceso electoral

Un flujo de información constante, abierto y transparente, desde las autoridades hacia la ciudadanía, es síntoma de una democracia saludable. Significa que los colombianos cuentan con las herramientas necesarias para ejercer control sobre la adecuada labor de los servidores públicos y su apego a la Constitución y la Ley. Sin acceso a la información, las instituciones se hacen opacas frente a la sociedad civil, difíciles de fiscalizar y, por ende, degeneran en caldos de cultivo donde proliferan incentivos para que la Administración

Pública adopte conductas negligentes, discrecionales, corruptas, entre otras tan indeseables a la luz de los principios democráticos.

En materia de elecciones, el acceso a la información no solo faculta a la ciudadanía para vigilar que todos los actores intervinientes se rijan por el ordenamiento jurídico, sino que reviste de confianza todo el proceso. Con la información en manos de la sociedad civil, es más fácil monitorear la gestión de la Organización Electoral como conjunto de entidades responsables constitucionalmente de garantizar elecciones transparentes en todas sus etapas, de tal manera que los interesados tengan mayor certeza de la calidad, justicia y transparencia del certamen.

Tan importante es el acceso a la información para la democracia, que se ha erigido en nuestra Constitución Política como todo un derecho ciudadano, asimismo que como una obligación de los servidores del Estado colombiano. Por un lado, en el artículo 74 está amparado que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la Ley; por otro, el artículo 209 contempla que la Función Administrativa en nuestro país se debe desarrollar de conformidad con ciertos principios, dentro de los cuales se incluyen la *publicidad* y la *transparencia*.

El acceso a la información pública se materializa como derecho cuando se cumplen ciertas condiciones legales. En otras palabras, no basta con que la información deje de ser secreta para configurar el derecho a su acceso, sino que debe publicarse y divulgarse siguiendo la regulación al pie de la letra. Esto implica que, como ordena la Ley 1712 de 2014, la información pública sea entregada a la ciudadanía con proactividad, celeridad y calidad, entendiendo estos principios como se lee a continuación.

- Principio de divulgación proactiva de la información. Publicación y divulgación de documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria, sin la necesidad de una solicitud de por medio.
- Principio de celeridad. Agilidad en el trámite administrativo y la gestión administrativa, de manera que la publicación y divulgación de la información sea oportuna y no conlleve la pérdida de su vigencia.
- Principio de calidad de la información. Publicación y divulgación de documentos y archivos de interés público sin problemas de integralidad, veracidad o accesibilidad.

Teniendo estos principios en cuenta, la MOE pone de presente la existencia de debilidades en la implementación de la política de datos abiertos por parte de la Organización Electoral, lo cual no permitió una efectiva materialización del derecho constitucional de acceso a la información pública en el marco de los comicios. Prueba de ello es que cierta información necesaria para la observación no fue puesta a disposición de manera proactiva; es decir, era necesario elevar una petición para tener acceso a los datos de interés. Incluso, habiendo solicitado la información formalmente por escrito, en algunos casos nunca fue entregada o, en su defecto, se suministró de manera poco oportuna, incompleta, confusa o poco accesible.

Así, a lo largo de las Elecciones Nacionales 2022, la MOE identificó una regresión en materia de acceso a la información en algunos procedimientos implementados, debido que no fue posible acceder a información de calidad, oportuna y procesable con la que se había contado en anteriores procesos electorales. Por ejemplo, en lo relacionado con el proceso de inscripción de cédulas para la conformación del censo electoral. Esta situación limitó la posibilidad de presentar alertas ante posibles irregularidades.

Por último, para analizar las garantías del acceso a la información en el marco de las Elecciones Nacionales 2022, es importante tener en cuenta que la información solicitada por la MOE como parte de su labor de observación electoral tiene diversos propósitos. El primero es **promover que todos los actores de las elecciones, incluida la ciudadanía, tengan mayor certeza de la integridad, justicia y transparencia del certamen.** El segundo está relacionado con el contenido esencial del derecho al acceso a la información y es **brindar herramientas para que la ciudadanía pueda ejercer un control a la gestión de las autoridades, el cual es posible a partir de dicho acceso, lo que además facilita la rendición de cuentas, fortalece la transparencia y posibilita la adopción mecanismos para prevenir la corrupción.** El tercero es **contribuir a disminuir las asimetrías que aún persisten en la información que se genera en cada una de las etapas de los comicios.**

Partiendo de las premisas anteriores, la siguiente tabla describe de manera general cuáles fueron las principales vulneraciones al derecho de acceso a la información que se presentaron de cara al proceso electoral de Congreso y Presidencia de la República 2022. Allí se describe, para cada componente de las elecciones, en qué medida hubo restricciones.

Tabla 19. Vulneraciones al derecho de acceso a la información - Proceso electoral de Congreso y Presidencia de la República 2022

Componente electoral	1. Proactividad 2. Celeridad 3. Calidad			Observaciones
	1	2	3	
Contratación pública de los bienes y servicios electorales	☒	☒	x	La contratación del proceso electoral fue desarrollada sin el cumplimiento de los lineamientos básicos de transparencia, publicidad y accesibilidad limitando la competencia entre oferentes y eliminando casi que por completo la participación y control ciudadano.
Conformación y gestión de los Tribunales de Garantías	x	x	x	Ni el CNE, ni la Unidad Asesora de Inspección y Vigilancia del CNE han hecho públicos los informes mensuales de gestión de los Tribunales de Garantías, como tampoco aclaró cuál fue el proceso de designación, evaluación y designación de sus miembros ni sus calidades.

Inscripción de cédulas y consolidación del censo electoral	x	x	x	<p>Para este proceso electoral, la RNEC puso a disposición una plataforma de interfaz liviana la cual no permite usuarios de acceso de consulta como se había realizado desde el proceso de autoridades locales de 2015. Por ello, para el acceso a esta información fue necesario establecer comunicaciones periódicas con la RNEC, misma que siempre atendió las solicitudes formuladas, aunque con demoras.</p> <p>Hasta el 27 de diciembre de 2021 se dio acceso a una plataforma distinta, que permitió observar cada puesto de votación con el total de inscritos, aunque incluso esta careció de determinada información que siempre había sido compartida anteriormente, como por ejemplo la desagregación por sexo. Asimismo, la información allí no permitía una descarga masiva necesaria para el análisis. La misma tampoco incluía datos importantes como el puesto de origen de los inscritos ni la modalidad de su inscripción (web o presencial).</p> <p>Por otra parte, hay una discrepancia entre las cifras que derivan de la plataforma y aquellas difundidas públicamente por la RNEC.</p>
Creación de los puestos de votación	x	x	x	<p>La RNEC no compartió de manera oportuna los criterios y justificación empleados para determinar la ubicación y el número de puestos de votación en los distintos territorios del país. Tampoco dio cuenta de su estrategia para dar a conocer al electorado toda la información sobre los nuevos puestos de votación. La georreferenciación de estos puestos también contenía un sinnúmero de errores.</p>
Jurados de votación	x	x	x	<p>Para las elecciones legislativas, el acceso al software de jurados de votación no se entregó sino hasta después de concluida la jornada de votación, eliminando la posibilidad de ejercer un control social sobre el proceso.</p> <p>En cuanto a los comicios presidenciales, si bien la RNEC dispuso de 3 usuarios para el acceso de la MOE al software de postulación y conformación de los jurados de votación a la plataforma, hubo problemas para la activación y acceso, por lo cual no se pudo realizar el seguimiento en tiempo real. De otra parte, la información contenida en esta plataforma no es procesable.</p>
Inscripción de candidaturas	?	?	x	<p>La RNEC publicó en su página web una base de datos con las candidaturas inscritas a la elección de Congreso que no tenía en cuenta las modificaciones por renuncia, muerte o revocatoria. Esos casos los publicó aparte, por lo que la ciudadanía no pudo descargar un verdadero consolidado de candidaturas inscritas a las elecciones de Congreso.</p>
Financiación de campañas	?	?	x	<p>El acceso a las bases de datos actualizadas que contienen el consolidado de las rendiciones de cuentas de financiación de campañas está restringido a personal autorizado. El ciudadano solo tiene acceso a archivos fragmentados, desactualizados y no procesables para la descarga desde el aplicativo Cuentas Claras.</p> <p>Tampoco se tiene conocimiento de los Actos Administrativos del CNE que resuelven las solicitudes de anticipos de financiación estatal para el desarrollo de las campañas.</p>

Auditoría a los componentes electorales	x	x	x	La RNEC no ha hecho públicos los resultados de la auditoría externa a las soluciones logísticas y tecnológicas contratadas con ocasión de las elecciones, ni la auditoría interna al software de escrutinios propiedad del Estado. Tampoco ha socializado un plan de contingencia frente a posibles fallas de las soluciones tecnológicas.
Escrutinios, pre-conteo y digitalización de formularios E-14	☐	☐	x	Se proporcionó la información procesable tanto de los resultados del preconteo como de los escrutinios en tiempo real. No obstante, la información que ha hecho pública a través de pronunciamientos y comunicados la RNEC muestra inconsistencias con la información a la cual dio acceso a través del aplicativo y a la cual se hizo referencia previamente.

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

10.1. Acceso a la información para la recuperación de la confianza

La cadena de fallas en diferentes sistemas informáticos, así como los errores que se presentaron en distintas etapas, sumados a la información insuficiente por parte de la Organización Electoral respecto del desarrollo de los comicios a Congreso, generaron una fractura en la confianza tanto de la ciudadanía, como de las organizaciones políticas, en la organización del proceso electoral y su desarrollo. Incluso produjo fuertes cuestionamientos que trascendieron a la legitimidad de sus resultados.

Ante ese contexto, y con el objetivo de recuperar la confianza minada en el pasado proceso de elección (Congreso 2022), y sobre todo para garantizar la certeza frente a las elecciones presidenciales de primera vuelta, la MOE elaboró un documento a manera de hoja de ruta sobre los mínimos indispensables que la Organización Electoral debía garantizar en materia de acceso a la información. Lo anterior, a partir de la premisa de que la totalidad de la información asociada a un proceso electoral debe ser pública, en formatos accesibles y comprensibles, tanto para las organizaciones políticas, como para la ciudadanía y las misiones locales e internacionales de observación electoral.

Este documento titulado “GARANTÍAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES DE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 2022. Mínimos indispensables que la Organización Electoral debe garantizar en materia de acceso a la información para la recuperación de la confianza”, fue remitido el 28 de marzo a la RNEC y al CNE, con copia a las organizaciones políticas. En este documento la MOE contempló unos parámetros de la información esencial que debía garantizar la Organización Electoral durante cada una de las etapas de los comicios para brindar certeza a todos los intervinientes en el proceso electoral, la cual debía ser completa, oportuna, accesible y comprensible.

De otro lado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió una acción popular en la que un ciudadano solicitó la suspensión del Registrador Nacional del Estado Civil por las

irregularidades presentadas en las elecciones del Congreso de la República²⁴. En esta acción se pidió como medida cautelar que se apartara al Registrador del cargo. Aunque el Magistrado no accedió a esta solicitud, el Tribunal dictó unas medidas cautelares encaminadas a asegurar el adecuado desarrollo de la función pública electoral a través de garantías de acceso a la información y de participación. Gran parte de la información que fue requerida por el Tribunal mediante las medidas cautelares tuvo en cuenta lo solicitado previamente por la MOE a la Registraduría en el documento referido.

De esta manera, la solicitud de garantías de acceso a la información realizada por la MOE a la Registraduría estuvo respaldada por unas medidas cautelares generadas con ocasión a una acción popular. Sin embargo, es importante señalar que parte de la información solo fue suministrada hasta el 9 de mayo de 2022. A partir de lo anterior, en este apartado se analizarán las principales solicitudes formuladas por la MOE²⁵, relativas a las siguientes etapas electorales:

10.1.1. Proceso de conformación e integración del censo electoral

Derivado de que el proceso de inscripción de cédulas para las elecciones presidenciales parte de los cambios incorporados en las elecciones legislativas, desde el desarrollo de estas, la MOE solicitó a la Registraduría información desagregada a nivel de puesto de votación (por sexo, rural y urbano y con identificación de los puestos de origen) de las inscripciones realizadas desde el 13 de marzo de 2021 (fecha en que inició el proceso), hasta el 29 de marzo de 2022 (en que cerró inscripción de cédulas para Presidencia).

Al respecto, como se ha señalado, tanto los datos como su desagregación para el análisis correspondiente se vieron limitados a partir de modificaciones en las plataformas de acceso a la información. A lo anterior se sumaron inconsistencias entre las cifras de número de ciudadanos inscritos que habían sido hechas públicas por parte de la Registraduría, respecto de aquellas contenidas en la plataforma de la misma institución.

En este sentido, si bien la Registraduría finalmente entregó la información solicitada respecto del proceso de inscripción de cédulas en formato procesable, aunque no de forma oportuna, fue omisa en proporcionar los puestos de origen de las personas que modificaron su puesto de votación.

De otra parte, derivado de las fallas presentadas en la implementación de la inscripción de ciudadanos a través de las plataformas virtuales en las elecciones a Congreso —ya que esta plataforma no estuvo disponible para las elecciones a Presidencia—, y ante las

²⁴ En el apartado titulado “Acciones judiciales alrededor del proceso electoral” se explica en mayor detalle lo relacionado con la acción popular.

²⁵ Las cuales pueden ser consultadas en extenso en el documento “GARANTÍAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES DE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 2022. Mínimos indispensables que la Organización Electoral debe garantizar en materia de acceso a la información para la recuperación de la confianza”.

discrepancias en las cifras proporcionadas por la Organización Electoral, la MOE solicitó información precisa sobre los resultados de esta modalidad de inscripción. Al respecto:

- Se recibió un archivo en formato csv. que contenía el número de inscripciones vía web que no fueron contempladas para las elecciones a Congreso de la República, la cual estaba desagregada por sexo y rango de edad; sin embargo, en esta no se identificaron las razones por las cuales estas inscripciones no se habilitaron.
- No hubo claridad sobre las medidas adoptadas por la empresa contratista y la RNEC frente a errores o problemas durante el proceso de inscripción de ciudadanos a través de la modalidad no presencial.
- De otro lado, la inconsistencia detectada en relación con el número de inscripciones no válidas y las efectivamente registradas a través de la plataforma web no fue resuelta. En ese mismo sentido, no existe claridad en cuanto a los periodos en los que se presentaron los problemas en el aplicativo web y que dificultaron la inscripción.

10.1.1. Los puestos de votación a instalarse

Se le solicitó a la Registraduría que suministrara la base de datos de los puestos de votación que se instalarían para las elecciones presidenciales con la georreferenciación, el número de mesas a instalarse y el censo electoral de cada uno, desagregados por sexo y rango de edad.

La Registraduría proporcionó los datos del número de puestos de votación urbanos, rurales, ubicados en el exterior y en las zonas CITREP, incluyendo el número de mesas a instalarse y el censo electoral de cada uno. No obstante, aunque se entregó la información de la georreferenciación de 12.513 puestos de votación, no se recibió la de 84 puestos y de al menos 684 puestos la georreferenciación era incorrecta debido a que no los ubicaba dentro del municipio según el cual pertenecían.

La MOE también indagó sobre las medidas que la Registraduría adoptaría para garantizar el acceso al voto de las y los ciudadanos que habitan en los lugares donde no se instalarían puestos de votación; sin embargo, no se obtuvo respuesta frente a esta solicitud. En relación con este mismo tema sobre el acceso al derecho al voto, la Registraduría informó que no se realizarían modificaciones a los puestos de votación para las elecciones de Presidencia, sin embargo, en el desarrollo de las elecciones se generaron cambios debido a las afectaciones climáticas.

También se preguntó sobre las estrategias que desarrollaría la RNEC para garantizar la difusión de los nuevos puestos y/o la reubicación de alguno, para que de esta manera la ciudadanía tuviera una información oportuna y no se limitara su derecho al voto. Lo anterior debido a que en las elecciones de Congreso de la República se presentaron fallas en el aplicativo web INFOVOTANTES, lo que dificultó que los votantes pudieran conocer su puesto de votación. En esta ocasión la RNEC no dio respuesta clara en el derecho de

petición, sin embargo a través de mesas técnicas esa entidad adoptó como medida de difusión y contingencia la distribución de CDs a las organizaciones políticas que contenían la información sobre los puestos de votación de cada ciudadano.

10.1.2. Conformación de jurados de votación

En cuanto a este tema, como se ha señalado, la MOE solicitó acceso, a través de un usuario de auditoría y en tiempo real, al software de postulación y conformación de los jurados de votación. Si bien la RNEC dispuso de 3 usuarios para el acceso de la MOE a la plataforma, hubo problemas para la activación y acceso especialmente entre el 29 de abril y el 1 de mayo de 2022 (días previos a la realización del sorteo), por lo cual no se pudo realizar el seguimiento en tiempo real. De otra parte, la información contenida en la plataforma no es procesable, toda vez que no permite descargar la base de datos del personal postulado y el personal designado.

Al respecto, la Registraduría no compartió la información solicitada por la MOE, correspondiente a un archivo de plano de los jurados de votación, designados para las elecciones de Presidencia, sin identificación por nombre ni documento de identidad, la cual debía contener la siguiente información: (i) identificación DIVIPOLE del puesto asignado (Departamento, Municipio, zona, puesto y mesa); (ii) cargo del jurado de votación (presidente, vicepresidente, vocal o remanente); (iii) nicho de selección, y (iv) Organización postulante (nombre completo).

10.1.3. Información que se genera durante el proceso de preconteo y los softwares de escrutinios

La MOE solicitó la entrega pronta, cierta y expedita relacionada con toda la información que se genera durante el preconteo y los softwares de escrutinios tales como: (i) MMV de preconteo el día de las elecciones, (ii) imágenes del E-14 delegados el día de las elecciones, (iii) MMV del escrutinio de acuerdo con el avance del proceso, (iv) imágenes del E-14 de claveros al avance del proceso de escrutinios, (v) base de modificaciones y causales de reclamación y (vi) log de auditoría en cada una de las etapas de los escrutinios, entre otros. Esta información fue entregada oportunamente a través de los canales dispuestos por la RNEC, a los que la MOE pudo acceder mediante usuarios y contraseñas dispuestos por la Registraduría.

Sin embargo, aún sigue siendo un reto que la Registraduría, entregue en archivo plano y a nivel de mesa de votación de la información contenida en los E-24, E-26 y las AGE de igual manera aún persisten problemas en la digitalización de los E-24, E-26 y Actas Generales de Escrutinio (AGE).

10.1.4. Información sobre el funcionamiento de las diferentes soluciones tecnológicas empleadas en el proceso electoral

La incorporación de tecnología en las elecciones implica que las autoridades electorales generen la mayor confianza en la ciudadanía con relación a las garantías de seguridad, funcionamiento, resguardo y trazabilidad de la información y soluciones de adecuación y mejora que se adopten durante su implementación. Teniendo en cuenta lo anterior, la MOE solicitó que se entregara información sobre los resultados de las diferentes pruebas y simulacros realizados a los componentes tecnológicos contratados por la Registraduría, que socializara los informes parciales y/o definitivos de las auditorías aplicadas tanto a la Unión Temporal DISPROEL 2021 e INDRA Colombia S.A.S. y los resultados del acompañamiento realizado al software de esta última, entre otros elementos.

Sin embargo, ninguna de estas solicitudes fue resuelta en los múltiples escenarios y oportunidades en la que la MOE las presentó, lo que pone de presente que hubo gran opacidad alrededor de este asunto.

11. Acciones judiciales alrededor del proceso electoral

Las diferencias que se presentaron entre los resultados del preconteo y el escrutinio de las elecciones al Congreso de la República del 13 de marzo de 2022 no solo tuvieron consecuencias en lo político sino también en el contexto judicial. En el marco del proceso electoral para la Presidencia de la República, desde diferentes sectores de la ciudadanía se presentaron diversas acciones judiciales con el fin de que se garantizaran sus derechos políticos y se salvaguardara la transparencia y confiabilidad de unos comicios caracterizados por un alto nivel de polarización y desconfianza hacia la institucionalidad electoral. La MOE, como principal manifestación de la sociedad civil en lo que corresponde al monitoreo y veeduría de los procesos político-electorales en Colombia, fue vinculada a algunas de estas acciones judiciales con el fin de que presentara sus consideraciones en relación con los argumentos expuestos por los accionantes. En este sentido, a continuación, se hace referencia a las intervenciones realizadas por la MOE en relación con dichas acciones judiciales.

11.1. Acción popular

Mediante el auto del 20 de abril de 2022, la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió una demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (en adelante “acción popular”) en contra del Registrador Nacional del Estado Civil. Esta acción tenía como fin que se protegiera el derecho colectivo a la moralidad administrativa presuntamente vulnerado por dicho funcionario dadas las irregularidades presentadas con los resultados de las elecciones al Congreso de la República de 2022. Como medida cautelar, el demandante solicitó ordenar la suspensión provisional del Registrador “con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre el derecho a la moralidad administrativa”.

En la mencionada providencia judicial, la MOE fue vinculada al proceso como tercero con interés en las resultas del proceso. En virtud de lo anterior, el 3 de mayo de 2022, la MOE presentó un informe ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el que se destacaron cinco asuntos: i) análisis de la contratación del proceso electoral; ii) inconsistencias en el proceso de preconteo y escrutinio; iii) proceso de inscripción de cédulas y conformación del censo electoral; iv) informe de cierre de la observación electoral desplegada para las elecciones de Congreso y consultas interpartidistas del 13 de marzo de 2022; y v) irregularidades electorales reportadas en las elecciones al Congreso de la República 2022. Asimismo, se aportaron dos informes relacionados con la caracterización de la contratación de la Registraduría, así como con el análisis de la contratación, implementación y garantías de acceso a la información del software de escrutinios (Elecciones Congreso y Presidencia de la República 2022). También se pusieron a consideración del Tribunal los informes presentados por la MOE ante la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.

Con fundamento en la información allegada al proceso por las partes y las entidades vinculadas, mediante auto del 5 de mayo de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la suspensión del Registrador Nacional al argumentar que se trataba de una medida propia del proceso disciplinario y la única entidad facultada para adoptarla era la Procuraduría General de la Nación. No obstante, el Tribunal sí dictó unas medidas cautelares encaminadas a asegurar el adecuado desarrollo de la función pública electoral a través de garantías de acceso a la información y de participación.

Dichas medidas tenían como objetivo crear condiciones para que los diferentes actores del proceso electoral (organizaciones políticas, ciudadanía, misiones de observación electoral) contaran con la información suficiente para que formularan inquietudes y observaciones que contribuyeran a un correcto desarrollo de las elecciones a la Presidencia de la República 2022. Así, se ordenó facilitar el acceso a información relacionada con: i) el censo nacional electoral; ii) los puestos de votación; iii) los jurados de votación; iv) el proceso de preconteo y escrutinio; v) el funcionamiento de las soluciones tecnológicas; y, vi) los espacios de participación.

Como se dijo en la sección anterior, gran parte de la información que fue requerida por el Tribunal mediante las medidas cautelares ya había sido solicitada por la MOE el 28 de marzo de 2022 mediante la remisión del documento denominado “*GARANTÍAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES DE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 2022*”. Mínimos indispensables que la Organización Electoral debe garantizar en materia de acceso a la información para la recuperación de la confianza”. Si bien la MOE insistió en que la anterior información debía entregarse de manera completa, oportuna, accesible y comprensible, como lo reiteró en su sexto informe a la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales celebrada el 20 de abril de 2022, la información solo fue suministrada hasta el 9 de mayo de 2022, tal y como se mencionó previamente.

El día 16 de mayo de 2022 la MOE, en cabeza de su Directora nacional, Alejandra Barrios, participó en la audiencia convocada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para hacer seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas. En el marco de dicha diligencia la MOE pudo realizar sus consideraciones en relación con la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Si bien se reconoció el compromiso de la entidad con avanzar en la garantía del acceso a la información, se subrayaron algunos aspectos sobre los cuales era necesario que se suministrara la información de manera completa o se abordara de manera apropiada lo que fue requerido en un primer momento por la MOE, y posteriormente en el marco de la acción popular.

Luego de dicha intervención, la MOE fue notificada por el Tribunal Administrativo de otras actuaciones que se han adelantado en el trámite de la acción popular. No obstante, más allá de lo anterior, la MOE no ha sido llamada a intervenir nuevamente en el proceso y se encuentra a la expectativa de la decisión que en el ámbito de sus competencias adopte el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en tanto puede contribuir a que la RNEC ponga en marcha medidas efectivas para asegurar la transparencia y confiabilidad del proceso electoral, considerando además las elecciones de autoridades locales que se celebrarán en 2023.

11.2. Acciones de tutela para la garantía de derechos políticos

Posterior a las elecciones al Congreso de la República, la MOE fue vinculada al trámite de diferentes acciones de tutela que fueron presentadas debido a la presunta vulneración de derechos fundamentales que se estarían presentando durante el desarrollo del proceso electoral 2022. A continuación, se presenta una relación de estas acciones judiciales.

Tabla 20. Acciones de tutela en el marco de las Elecciones Nacionales 2022 en las cuales fue vinculada la MOE

Accionante	Entidades accionadas	Juez/Proceso	Derechos vulnerados	Motivo de la vulneración	Decisión
Nilson Trujillo Vargas	Presidencia de la República, RNEC, Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, MinInterior, CNE, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil Radicado 11001-03-15-000-2022-01913-00	Derecho al debido proceso y derecho a elegir y ser elegido	Presentación de solicitudes a la opinión pública por parte del Presidente de la República y del Registrador Nacional para el recuento general de votos de las elecciones al Congreso de la República	Negar la acción de tutela Sentencia del 5 de mayo de 2022

<p>Juan Carlos Gómez Garnica</p>	<p>RNEC, CNE, MOE</p>	<p>Tribunal Superior de Arauca Sala Única de Decisión</p> <p>Magistrada Matilde Lemos San Martín</p> <p>Radicado 81-001-22-08-000-2022-00031-00</p>	<p>Derecho a la igualdad, derecho a elegir y ser elegido, derecho a la libertad de expresión, derecho a la vida e integridad personal</p>	<p>Presuntas barreras para la acreditación y capacitación de testigos electorales de promotores del voto en blanco</p>	<p>Negar la acción de tutela</p> <p>Sentencia del 7 de junio de 2022</p> <p>La decisión fue confirmada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 6 de julio de 2022</p>
<p>Néstor Arturo Nieva Amaya</p>	<p>Registrador Nacional del Estado Civil, CNE</p>	<p>Tribunal Superior de Cali Sala Civil de Decisión</p> <p>Magistrado Homero Mora Insuasty</p> <p>Radicado 76001-22-03-000-2022-00154-00-4069</p>	<p>Derecho a elegir y ser elegido, derecho a la igualdad</p>	<p>Presunta exigencia de una auditoría internacional al software de escrutinios para la Presidencia de la República como requisito para la realización de la primera vuelta presidencial</p>	<p>Negar la acción de tutela</p> <p>Sentencia del 6 de junio de 2022</p>
<p>Roosevelt Alberto Ardila Lemus</p>	<p>RNEC</p>	<p>Juzgado primero penal para adolescentes con función de conocimiento del circuito de Bogotá</p> <p>Juez Carol Benavides Triana</p> <p>Tutela No. 110013118001-2022-00116-00.</p>	<p>Derecho al trabajo</p>	<p>Designación como jurado de votación a persona acreditada como observador electoral</p>	<p>La MOE no fue notificada de la decisión judicial</p>

<p>Víctor Manuel Campaz Salazar como agente oficioso de las comunidades de La Trojita y Bocas de Calima</p>	<p>RNEC, Alcaldía Distrital de Buenaventura, Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana de Buenaventura, Comisión departamental para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales</p>	<p>Juzgado Sexto Civil Municipal de Buenaventura Juez Luis Alberto Peralta Díaz Radicado 76-109-40-03-006-2022-00122-00</p>	<p>Derecho a elegir y ser elegido, derecho al voto</p>	<p>Ausencia de medidas para la garantía del derecho al voto de comunidades desplazadas forzosamente</p>	<p>Declarar improcedente la acción de tutela Sentencia del 16 de junio de 2022</p>
<p>Germán Espinosa Mejía</p>	<p>CNE</p>	<p>Tribunal Superior de Bogotá Sala de Familia Magistrado Jaime Humberto Araque González Radicado 4442</p>	<p>Derecho a la igualdad, derecho a la información, derecho a elegir y ser elegido, derecho al debido proceso.</p>	<p>Negativa de uno de los candidatos presidenciales a la realización de debates presidenciales de cara a las elecciones del 19 de junio de 2022</p>	<p>Declarar improcedente la acción de tutela Sentencia del 14 de junio de 2022</p>
<p>Jhon Darío Álvarez García</p>	<p>RNEC, Presidencia de la República, CNE</p>	<p>Tribunal Superior de Bogotá Sala Especializada en Restitución de Tierras Magistrado Jorge Hernán Vargas Rincón Radicado 11001220300020220136500</p>	<p>Derecho al debido proceso, derecho a elegir y ser elegido, derecho a la igualdad, derecho a la debida administración de justicia</p>	<p>Presunta alteración en los resultados electorales de la segunda vuelta presidencial</p>	<p>Remitir para su acumulación procesal a la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín (Radicado 2022 00213) La MOE no fue notificada de la decisión judicial definitiva</p>

Marvin Angler Amaya Viloria	RNEC, Presidencia de la República, CNE	Tribunal Superior de Barranquilla Sala Octava Civil Familia Magistrado Henry Andrew Barbosa Salamanca Radicado T-00462-2022	Derecho al debido proceso, derecho a elegir y ser elegido, derecho a la igualdad, derecho a la debida administración de justicia	Presunta alteración en los resultados electorales de la segunda vuelta presidencial	Remitir para su acumulación procesal a la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín (Radicado 2022 00213 La MOE no fue notificada de la decisión judicial definitiva
-----------------------------	--	--	--	---	--

Elaboración propia. Fuente: Observatorio de Justicia

En relación con los anteriores procesos de tutela, la MOE intervino en dos de estos pues consideró que eran casos especiales que representaban una ventana de oportunidad para que la Organización Electoral implementara no solo medidas para la garantía de derechos sino para avanzar en la materialización del carácter expansivo del principio democrático que es uno de los pilares del ordenamiento jurídico colombiano.

11.2.1. Designación de personas observadoras electorales como jurados de votación

El ciudadano Roosevelt Alberto Ardila Lemus presentó acción de tutela contra la RNEC al considerar que al ser designado como jurado de votación se estaban vulnerando sus derechos fundamentales, ya que con anterioridad había sido acreditado y capacitado como observador electoral de la MOE. Dada su designación, no sería posible que actuara como observador para las elecciones a la Presidencia de 2022.

En su intervención ante el juez constitucional, la MOE señaló que la observación electoral es: i) un ejercicio voluntario, ii) una expresión del derecho a la participación política; y iii) una forma de hacer control al poder político. De esta manera, garantizar el derecho a la participación política implica que la ciudadanía tenga libertad para decidir bajo qué mecanismos ejercerá este derecho, dado que existe una relación intrínseca entre la participación política y la libertad de elegir cómo participar, que debe ser protegida por el Estado.

Así las cosas, cuando una persona libremente decide participar de manera activa en un certamen democrático a través de la observación electoral, esta decisión debe primar sobre la designación como jurado de votación. Lo anterior no sólo favorecería el ejercicio de sus derechos políticos a nivel individual, sino que, dada la importancia de la observación electoral en la sociedad, se protegería el interés general a través de la veeduría a la

transparencia y legalidad del proceso electoral, sin que esto signifique un riesgo para la logística electoral.

En el caso concreto, para la MOE era necesaria una interpretación garantista del derecho a la participación política, teniendo en cuenta que este implica la libertad de elegir cómo ejercerla. Así las cosas, el juez de tutela debía viabilizar la vigilancia electoral del tutelante en los comicios para la Presidencia de la República.

11.2.2. Garantías para el ejercicio del derecho al voto de comunidades desplazadas por la violencia

La MOE también se pronunció en relación con la acción de tutela presentada por Víctor Manuel Campaz Salazar en su calidad de Defensor del Pueblo Regional Pacífico como agente oficioso de las Comunidades de la Trojita y de Bocas de Calima del Distrito Especial de Buenaventura (Valle del Cauca).

En la demanda de amparo se señaló que, huyendo de la violencia generada por el accionar de grupos armados al margen de la ley, muchas de las familias pertenecientes a estas comunidades se han asentado en la ciudad de Cali y en el casco urbano de Buenaventura. Esto generó que alrededor de 542 ciudadanos no pudieran ejercer su derecho al voto dado que su cédula de ciudadanía se encontraba inscrita en los puestos de votación de los territorios expulsos.

En su intervención, la MOE indicó que, de acuerdo con diferentes instancias nacionales e internacionales, el desplazamiento forzado implica la vulneración múltiple, masiva y continua de diferentes derechos, entre estos, los derechos políticos. Dada la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ha señalado, por ejemplo, que el Estado está en la obligación de adoptar medidas especiales con el fin de reparar sus derechos, contribuir a la realización de sus derechos y avanzar en su estabilidad socioeconómica.

Asimismo, se destacó que, a pesar de las alertas generadas por la Defensoría del Pueblo, en relación con la situación de orden público de esta región del país, el Estado no implementó las medidas necesarias para prevenir que se concretaran las amenazas sobre la población civil. Como consecuencia de lo anterior, los puestos de votación ubicados en las comunidades de La Trojita y de Bocas de Calima han registrado niveles de participación bajos. A modo de ejemplo, y de conformidad con los datos suministrados por la MOE al juez constitucional, el porcentaje de participación nacional en las elecciones presidenciales de primera vuelta 2022 fue de 54.9% y del 54.2% en el Valle del Cauca. En contraste, en los puestos de votación “La Trojita” y “Bocas del Darién” se registró una participación electoral del 21,5% y 5,2% respectivamente para del mismo proceso electoral.

Igualmente, se llamó la atención que, si bien el caso fue presentado ante el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no repetición antes de las elecciones presidenciales

de primera vuelta, la Organización Electoral no adoptó las medidas necesarias para garantizar el derecho al voto de las personas desplazadas de estas comunidades rurales.

Para la MOE, el carácter expansivo del principio democrático en el que se funda el orden constitucional supone la obligación del Estado de remover las barreras que impidan el pleno ejercicio de la participación política en condiciones de igualdad y libre de discriminación. Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, las autoridades deben implementar los medios y organizar las estrategias que posibiliten el acceso a medios logísticos e informativos necesarios para participar efectivamente en la elección de los gobernantes.

En virtud de lo anterior, dadas las condiciones de vulnerabilidad manifiesta acreditadas en el caso concreto, era necesario que las autoridades competentes establecieran medidas positivas, como lo ha establecido la jurisprudencia nacional e internacional, para remover los obstáculos creados por la situación de orden público del municipio de Buenaventura. Esto implicaba adecuar los procedimientos administrativos y logísticos a las condiciones de las más de 542 personas desplazadas con el fin de que pudieran participar en el certamen electoral como el resto de la ciudadanía.

En consecuencia, la MOE le solicitó al juez constitucional tutelar los derechos políticos y el derecho a la igualdad de las personas desplazadas de las comunidades de la Trojita y Bocas de Calima zona rural del Distrito de Buenaventura. Para ello, recomendó considerar en las órdenes que fueran decretadas para la protección de derechos: i) la disposición de un mecanismo para la habilitación de la votación de las personas desplazadas; ii) el establecimiento de garantías de seguridad para impedir una doble votación; y, iii) procesos amplios de información y difusión.

12. Tecnología en el proceso electoral

Progresivamente, los organismos electorales han venido incorporando más recursos tecnológicos a los procesos electorales y fortaleciendo los existentes, esto como un mecanismo para generar mayor automatización y agilidad en los procedimientos. Sin embargo, ello conlleva la necesidad reforzada de establecer parámetros claros de seguridad y garantías de transparencia y rendición de cuentas para generar confianza en la ciudadanía, organizaciones políticas y demás actores que participan en los comicios. Asimismo, la adopción de mecanismos de difusión, socialización y pedagogía respecto a su funcionamiento, características y alcances resulta fundamental frente a nuevas tecnologías.

En Colombia, la RNEC es la entidad que se encarga del desarrollo logístico de las elecciones. Es importante señalar que en su gran mayoría estos procesos son tercerizados, por lo que la RNEC despliega un proceso de contratación con el propósito de garantizar que se cumplan con los diferentes procedimientos, tales como la inscripción de ciudadanos, la conformación y sorteo de los jurados de votación, la transmisión de los resultados electorales y la consolidación de los escrutinios, entre otros. Para este proceso electoral la RNEC contrató las siguientes soluciones tecnológicas:

Tabla 21. Componentes tecnológicos implementados elecciones Congreso y Presidencia 2022

ETAPA ELECTORAL	COMPONENTES TECNOLÓGICOS IMPLEMENTADOS
Preelectoral	Inscripción de ciudadanos a través de vía web.
	Inscripción de candidatos a través de vía web.
	Software para el sorteo y conformación de jurados de votación. Jurados
	Software para el registro y acreditación de testigos electorales de las organizaciones políticas
	Identificación Biometría en algunos puestos de votación.
Preelectoral y día electoral	Infovotantes
	APP delegados de puesto de votación.
Poselectoral	Software para el preconteo
	Software para el escrutinio a nivel municipal y hasta el nivel departamental
	Software para el escrutinio a nivel nacional
	Digitalización E-14
	Digitalización E-11

Fuente: Contrato de Prestación de Servicios 071 de 2021. Solución integral logística, tecnológica, informática y de servicios, para la organización y realización de los procesos electorales a llevarse a cabo en los años 2021 y 2022. Adjudicado mediante el proceso de selección SA 06 de 2021. Contrato de Prestación de Servicios 105 de 2021. Desarrollo de una solución informática utilizada para el Escrutinio General que desarrolla el Consejo Nacional Electoral. Adjudicado mediante el proceso de selección SA 015 de 2021. Elaboración: MOE

Sin embargo, a pesar de que algunos de estas soluciones tecnológicas resultaron novedosas, por lo que resultaba indispensable la ampliación de las garantías de transparencia, así como la adopción de mecanismos de difusión y pedagogía para sus usuarios, para este proceso electoral, la MOE evidenció bajos niveles de transparencia y acceso a la información durante la contratación, desarrollo e implementación de las diversas soluciones tecnológicas. Lo anterior sumado a las fallas de algunos sistemas contratados por la RNEC para las elecciones del Congreso de la República afectó la confianza de la ciudadanía y de las organizaciones políticas.

Como resultado del ejercicio de observación electoral, la MOE destaca los siguientes elementos de la incorporación de la tecnología en el proceso electoral, los cuales además

de los límites en el acceso a la información, también se caracterizaron por la poca planeación, difusión y pedagogía:

- La contratación de las soluciones tecnológicas se realizó de manera tardía y cuando ya habían transcurrido seis meses del calendario electoral. Esta falta de planeación dificultó que se pudieran presentar recomendaciones a los anexos técnicos por parte de organizaciones políticas y sociedad civil, especialmente para que se contemplaran mejores canales para el acceso a la información.
- Al realizarse una contratación tardía de las soluciones tecnológicas se redujeron los tiempos para que, durante la fase de desarrollo, las organizaciones políticas y misiones de observación electoral pudieran presentar adecuadamente las recomendaciones y que estas fueran atendidas oportunamente.
- Se evidenció una falta de planeación en la convocatoria, en los mecanismos de difusión y en el establecimiento de los cronogramas de algunas pruebas y simulacros, lo cual dificultó que las organizaciones políticas pudieran asistir concurrenciamente a estos espacios.
- De otro lado, en la mayoría de estas soluciones tecnológicas en anteriores procesos la MOE contaba con mejores canales para la consulta y descarga de información que permitían un mejor y mayor ejercicio de las labores de observación electoral, sin embargo, para estas elecciones se presentaron mayores dificultades de acceso. Esta situación limitó la posibilidad de presentar alertas ante posibles irregularidades.
- Si bien las organizaciones políticas y misiones de observación electoral pudieron asistir a pruebas de funcionalidad y a diversos simulacros, aún permanece la imposibilidad de realizar auditorías por parte de estos actores. Esta es una de las principales medidas preventivas que se pueden adoptar para garantizar tanto el adecuado funcionamiento de los softwares, como la seguridad e integridad de la información que se procesa a través de los mismos.
- La imposibilidad del desarrollo de las auditorías externas se dio principalmente porque las soluciones tecnológicas contratadas son un servicio y no son propiedad del Estado, lo cual implica mayores restricciones que se derivan de la propiedad intelectual y derechos de autor de las empresas, y de una falta de previsión contractual de garantías de acceso a la información. Sin embargo, en el caso del software contratado para los escrutinios que desarrolla el Consejo Nacional Electoral el cual por primera vez es de propiedad del Estado, las organizaciones políticas no pudieron realizar una auditoría acorde a los estándares internacionales, pues no contaron con los plazos y tiempos requeridos para ello. Esto debido no solo a la fecha de adjudicación del contrato para el desarrollo del software de escrutinio nacional, en diciembre de 2021, sino porque solo hasta la segunda semana de enero se les presentó el plan de auditorías.

- De otro lado se evidenció una falta de publicidad de los resultados de las pruebas y simulacros de las herramientas tecnológicas. La publicidad de esta información es necesaria en la medida que se generan mayores garantías para los ejercicios de vigilancia y supervisión de los sistemas que fueron empleados.
- La RNEC contrató una auditoría externa para las diferentes soluciones tecnológicas a cargo de la Unión Temporal DISPROEL y del software de escrutinios desarrollado por INDRA, la cual estuvo a cargo de Jahv Mcgregor S.A.S.; sin embargo, no se proporcionó información alguna respecto del plan de auditoría, su ejecución, los hallazgos y recomendaciones presentados por esta firma auditora y si estas fueron adoptadas por parte del contratista.

En los softwares dispuestos para la inscripción de ciudadanos a través de la web, en la página web INFOVOTANTES y en la transmisión de los resultados se presentaron diversas fallas. Sin embargo, al finalizar este informe de observación, la RNEC no ha brindado mayor información que permita identificar las razones de estas fallas, como tampoco ha comunicado las adecuaciones que se han realizado para evitar que estas situaciones se presenten en futuros eventos electorales.

13. Auditoría al software de escrutinios

En cuestiones electorales, la auditoría es un proceso de inspección riguroso al que se someten los bienes y servicios con que se organizan las elecciones a fin de comprobar su correcto funcionamiento. Consiste en la presencia de uno o varios actores objetivos, quienes acompañan la prestación de las soluciones electorales, evaluando que los procedimientos se ajusten a los estándares con que fueron contratados, lo cual implica, entre otras actividades, hacer pruebas de seguridad, de funcionalidad e identificar posibles vulnerabilidades en la infraestructura tecnológica, para luego emitir un informe donde consten los hallazgos y las recomendaciones correspondientes.

La auditoría ha tomado una importancia sobresaliente cuando se habla de elecciones. No solo representa una verdadera garantía del adecuado funcionamiento de las soluciones electorales para efectos de una contienda transparente, sino que permite fiscalizar que los recursos estatales invertidos en ella traigan como resultado la contraprestación esperada. De ahí que, desde distintos sectores sociales, políticos e institucionales, se solicite tradicionalmente la aplicación de una auditoría cada vez que se celebra un proceso electoral.

Cabe mencionar que solo se puede hablar de una auditoría como una garantía del proceso electoral, cuando esta actividad cumpla con estándares técnicos suficientes para determinar la efectividad y la transparencia del desarrollo y funcionamiento de los componentes contratados para las elecciones antes de ponerlos en marcha. Esto es importante saberlo porque nos permite distinguir cuándo estamos frente a una verdadera auditoría de un proceso electoral o no, teniendo en cuenta la profundidad, la temporalidad y la especialización del personal que la realiza.

A continuación, hacemos un recuento de lo que sucedió durante las elecciones de Congreso y Presidencia de la República 2022 con ocasión a la aplicación de auditorías, esto teniendo en cuenta el trabajo de observación realizado por esta organización y a la participación en algunas de las mesas técnicas convocadas por la Registraduría:

13.1. Contratación de la auditoría externa a los componentes electorales

El 22 de octubre de 2021, la RNEC abrió el proceso de Selección Abreviada SA 008 para contratar la prestación del servicio de auditoría externa sobre los procesos electorales a llevarse a cabo en 2021 y 2022, por \$10.857.000.000. Desde ese momento, los interesados en ejecutar dicho objeto tenían hasta el 2 de noviembre para presentar sus ofertas ajustadas al pliego de condiciones definitivo publicado en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II.

Entre tanto, algunos interesados en el proceso de Selección Abreviada SA 008 de 2021 enviaron sus observaciones a los pliegos de condiciones, solicitando, infructuosamente, se reconsiderase el presupuesto del futuro contrato de auditoría. La justificación, desestimada por la RNEC, tenía que ver con que la cuantía de \$10.857.000.000 no era *adecuada ni proporcional a la naturaleza del proyecto* de inspección a un proceso electoral cuyo costo ascendía al billón de pesos, por cuanto debía revisarse al alza.

Finalmente, a la fecha de cierre del plazo para la presentación de propuestas, de las siete personas jurídicas que habían manifestado interés en el contrato, solo hubo una que allegó su oferta de conformidad con los pliegos de condiciones y dentro del término establecido. Se trató de Jahv McGregor S.A.S, domiciliada en Bogotá D.C. **El 9 de noviembre de 2021, la RNEC expidió el Acto Administrativo por el cual se seleccionó a la empresa Jahv McGregor para auditar los diferentes componentes de los procesos electorales a celebrarse en 2021 y 2022, a ser provistos por la Unión Temporal DISPROEL 2021 e INDRA COLOMBIA S.A.S. en el marco de los contratos No. 071 y No. 079 de 2021, respectivamente.** Esto incluía evaluar la ejecución y el suministro de los bienes y servicios electorales, desde el kit de mesa hasta el software de divulgación de resultados, con base en las especificaciones técnicas establecidas cuando fueron contratados.

Sin embargo, en esta contratación no se contempló auditar el software de Escrutinio General, que, si bien este aún no había sido adjudicado para la fecha en la que se contrató la auditoría con Jahv McGregor, lo cierto es que un proceso adecuado de planeación supondría incorporar las medidas suficientes relacionadas con la supervisión y vigilancia de estos softwares.

Tabla 22. Contratos de auditoría adjudicados a Jahv McGregor el 9 de noviembre de 2021

No. Contrato	Bienes y servicios contratados	Cuantía inicial del contrato	No. Contrato de auditoría	Valor de la auditoría	Valor de la auditoría en %
Contrato No. 071 de 2021	- Inscripción de ciudadanos - Inscripción de candidatos - Jurados de votación - Kit electoral - Validación biométrica - Infovotantes - Testigos electorales - Control de puestos - Pre-conteo - Escrutinios - Digitalización E-14 - Seguridad informática y red de comunicaciones	\$1.239.918.339.645	Contrato No. 088 de 2021	\$10.857.000.000	0,85 %
Contrato No. 079 de 2021	- Consolidación y divulgación de resultados electorales	\$34.093.980.422			

Fuente: SECOP II. Elaboración: MOE

13.2. “Auditoría” a cargo de las misiones internacionales de observación electoral y las organizaciones políticas

En medio de la incertidumbre sobre las garantías de una auditoría independiente y pública para el nuevo software de Escrutinio General (desarrollado por la compañía INDRA), la RNEC lanzó el 19 de enero de 2022 su denominado Plan de Auditoría para los partidos políticos y las misiones de observación electoral, el cual fue socializado con la MOE el 28 de enero. Con ello, en lugar de seleccionar otra firma externa para llevar a cabo la auditoría, la autoridad electoral estaba invitando a las organizaciones participantes del proceso electoral, a la sociedad civil y a la comunidad internacional para que fungiesen ellos mismos como auditores.

El 3 de febrero de 2022, la MOE y la Fundación Karisma solicitaron ser acreditados como observadores para realizar una observación electoral a lo que la RNEC denominó la auditoría del software de escrutinios, incluida su participación en calidad de observadores en las presentaciones, simulacros y pruebas con representantes y auditores de partidos políticos que se hicieran de dichos sistemas.

Sin embargo, en múltiples oportunidades se señaló que la presentación del “Plan de Auditoría”, al igual que las reuniones que se derivaron de este no cumplían con los

parámetros de una auditoría, en primer lugar, por los cortos tiempos con la que esta fue concebida, y en segundo lugar porque el alcance de estas “auditorías” se limitaban a espacios para participar en simulacros y pruebas a algunos de los componentes tecnológicos contratados para las elecciones. Con relación a esto último, las mismas organizaciones políticas manifestaron su descontento, debido que, de acuerdo con lo manifestado por sus auditores, el conjunto de pruebas y simulacros de las que constaba el Plan de Auditoría no respondía a las necesidades de una efectiva evaluación del funcionamiento de algo tan sensible como el programa informático del conteo definitivo de los votos de cara a las elecciones.

De otro lado, en ningún momento se hizo de conocimiento público que alguna misión internacional de observación electoral realizara una auditoría integral a los sistemas.

13.3. Adiciones al contrato de auditoría externa realizada por la empresa Jahv McGregor (INDRA)

En diferentes oportunidades desde las organizaciones políticas, la MOE y la Fundación Karisma se solicitó que se generaran claridades sobre si el software de escrutinios generales, desarrollado por la empresa INDRA, contaría con una auditoría externa. Lo anterior, debido que en el mismo contrato suscrito con la empresa INDRA únicamente se hacía referencia a una auditoría interna que realizaría el contratista con el acompañamiento de una institución de educación superior.

Frente a lo anterior nunca se obtuvo respuesta. Fue hasta **el 10 de marzo, es decir a solo tres días de las elecciones de Congreso de la República de 2022, que la autoridad electoral y Jahv McGregor suscribieron una adición al contrato No. 088 de 2021**, por \$2.986.900.000, para la realización de una auditoría externa a diversos componentes del certamen electoral que fueron adjudicados con posteridad a la firma del contrato inicial. En primer lugar, la adición **supuso que Jahv McGregor auditara el software de Escrutinio General, desarrollado por INDRA Colombia S.A.S.** bajo el contrato No. 105 de 2021 desde diciembre de 2021 para que fuese propiedad del Estado colombiano. En segundo lugar, con la adición a su contrato, Jahv McGregor se obligó a hacerle auditoría a todo lo relacionado con los bienes y servicios necesarios en la organización de las elecciones por Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que fueron incorporados dentro de la solución integral adjudicada a la UT DISPROEL 2021, el 16 de febrero de 2022.

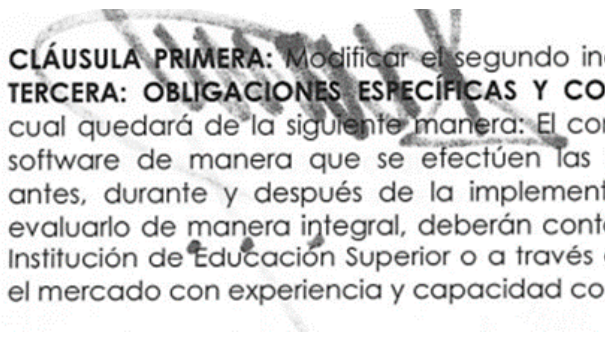
13.4. La promesa incumplida del “acompañamiento de una institución de educación superior”

En el anexo técnico y en una de las cláusulas del contrato suscrito entre la RNEC y la empresa INDRA para el desarrollo del software general de escrutinios se contempló la realización de una auditoría interna, así como el acompañamiento de esta por parte de una Institución de Educación Superior, ya que se previó lo siguiente:

El contratista deberá realizar auditoría al software de manera que se efectúen las revisiones preliminares o itinerarias, antes, durante y después de la implementación del software, con el fin de evaluarlo de manera integral, con la intervención y **acompañamiento de una Institución de Educación Superior.**

Sobre este asunto nunca existió claridad sobre cuál sería la institución de educación superior que realizaría este acompañamiento y sobre sus alcances. En un primer momento desde la Registraduría se informó que sería la Universidad Nacional de Colombia, luego que esta función la desarrollaría la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD. Sin embargo, ninguna universidad pública confirmó jamás su participación en la auditoría del software de escrutinios desarrollado por INDRA y sólo hasta el 24 de mayo, en el marco de un Taller del Software de Escrutinio convocado por la Registraduría se informó a los asistentes que se había seleccionado a la empresa SecPro como la encargada de hacer el acompañamiento y evaluación a la auditoría del software.

Aunque esta información se dio a conocer a pocos días de las elecciones de Presidencia de la República (primera vuelta), lo cierto es que desde el 22 de marzo la Registraduría había accedido a modificar el contrato suscrito con la empresa INDRA a fin de permitir que esta tarea de acompañamiento no estuviera sujeta exclusivamente a una institución de educación superior (medida de transparencia que había sido contemplada por el Registrador), sino que se permitiera contratar a una empresa, tal y como sucedió.



CLÁUSULA PRIMERA: Modificar el segundo inciso del numeral 48 de la **CÁUSULA TERCERA: OBLIGACIONES ESPECÍFICAS Y CONDICIONES TÉCNICAS EXIGIDAS-** la cual quedará de la siguiente manera: El contratista deberá realizar auditoría al software de manera que se efectúen las revisiones preliminares o itinerarias, antes, durante y después de la implementación del Software, con el fin de evaluarlo de manera integral, deberán contar con el acompañamiento de una Institución de Educación Superior o a través de una compañía especializada en el mercado con experiencia y capacidad comprobada.

Fuente:

Sin embargo, como este es un proceso contractual interno que adelantó INDRA, debido que así quedó establecido en el contrato, no se tuvo conocimiento sobre elementos esenciales que podrían aportar a la transparencia de las elecciones como, por ejemplo: ¿Cuáles eran los términos y condiciones del contrato?, ¿Por qué se escogió a esta empresa?, ¿Cómo se realizó el proceso de convocatoria?, ¿Cuándo se suscribió el contrato? y ¿Cuál fue el alcance del acompañamiento y/o auditoría realizada por SecPro?

Adicional a lo anterior, en el mismo taller convocado por la Registraduría el 24 de mayo de 2022, se tuvo conocimiento que la auditoría interna contratada por INDRA la realizaría SIA, cuya empresa pertenece a INDRA. **En todo caso, los resultados de esta auditoría y del acompañamiento realizado por SecPro no fueron públicos.**

13.5. La fallida contratación de una auditoría forense

Tras las elecciones de Congreso de la República, sobre las que se cernió la duda fruto de las discrepancias entre los resultados del preconteo y del escrutinio, el CNE consideró apropiada la contratación de una auditoría internacional que permitiera esclarecer las causas de las anomalías evidenciadas el 13 de marzo de 2021. Para los magistrados de la autoridad electoral, era necesario encontrar los problemas en la ejecución de las soluciones provistas por la UT DISPROEL 2021 de manera urgente a través de una revisión profunda, y así evitar que los errores cometidos en la elección de Congreso de la República se repitieran en la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 29 de mayo de 2021.

Debe aclararse que el CNE aseguraba que su auditoría internacional a las elecciones era de carácter forense, muy distinta a la contratada con Jahv McGregor. De hecho, la Organización Electoral puntualizó a la Procuraduría General de la Nación que la primera auditoría era preventiva o concomitante, mientras que la segunda estaba pensada para ser posterior. Esto no se podía pasar por alto, en cuanto era determinante para que la autoridad electoral no incurriera en detrimento patrimonial por la contratación de dos objetos contractuales idénticos.

La necesidad de una auditoría forense a los componentes electorales conllevó la puesta en marcha de un proceso para contratarla con una empresa internacional. Primero, el CNE consultó con firmas referentes en el sector, como Datasys, Dermalog y Ultratech, sobre el costo de una auditoría de acuerdo con las necesidades establecidas por la entidad. Luego, hechas las debidas cotizaciones, la autoridad electoral pidió al Ministerio de Hacienda la aprobación de \$3.277.248.189, con lo que se abría la posibilidad de materializar una contratación directa de la auditoría semanas antes de las elecciones presidenciales.

A pesar de sus esfuerzos, lo cierto es que la auditoría internacional que buscaba la Organización Electoral semanas antes de las elecciones nunca llegó. Si bien en un punto del mes de mayo se había anunciado que la empresa alemana experta en biometría, Dermalog, iba a ser la que auditara los componentes electorales para el CNE, pronto la misma compañía se encargaría de declinar su interés en el tema. Lo mismo ocurrió con la empresa costarricense Datasys. En todo caso no existe certeza sobre las causas por las cuales el CNE no logró contar con una auditoría internacional.

Después de todo lo ocurrido, el 10 de junio de 2022, la RNEC y el contratista Jahv McGregor acordaron una nueva adición al contrato 088 de 2021, por \$2.441.600.000, esta vez, para extender las labores de auditoría sobre las más recientes incorporaciones al contrato No. 071 de 2021. Más exactamente, la firma auditora tendría que desarrollar un objeto contractual más amplio, abarcando ahora la auditoría al funcionamiento de las soluciones

logísticas, tecnológicas e informáticas con las que la UT DISPROEL 2021 iba a dar ejecución a la segunda vuelta presidencial.

13.6. Hallazgos sobre las auditorías al software de escrutinios a partir de la observación electoral realizada por la MOE

A partir del relato anterior, a continuación, sintetizamos cuatro hallazgos sobre los procesos de auditoría a los componentes electorales contratados con ocasión de las elecciones de Congreso y Presidencia 2022.

13.6.1. Falta de acceso a los resultados de las auditorías electorales

- Por lo que hace a los resultados de las auditorías a las soluciones electorales, la MOE pone de presente que hubo gran opacidad alrededor de los mismos. Durante todo el proceso de auditoría, el público en general no tuvo acceso a los hallazgos ni a las recomendaciones que se derivaron del trabajo realizado por de Jahv McGregor S.A.S., con respecto a los servicios prestados por DISPROEL e INDRA, en la organización de los comicios de 2022.
- Es importante señalar que la auditoría que realizó Jahv McGregor a los componentes tanto desarrollados por DISPROEL e INDRA, están amparadas por cláusulas de confidencialidad que impiden o limitan que se publiquen hallazgos y recomendaciones de estas auditorías. En este sentido, la Registraduría no previó el acceso a los resultados, que debían contemplarse en las cláusulas contractuales, a pesar de la insistencia realizada por la MOE de que estos resultados fueran públicos.
- Tampoco se hicieron públicas las actas diligenciadas por los profesionales que participaron del Plan de Auditoría para organizaciones políticas y misiones de observación electoral, donde se plasmaron los comentarios al software de Escrutinio General de propiedad del Estado desarrollado bajo el contrato No. 105 de 2021.
- Debido que los procesos electorales son tercerizados y que la capacidad de contratación está en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no resulta conveniente que sea esta misma la que contrate la auditoría, que aunque si bien es técnica e independiente – en la medida que no la realizan las mismas empresas contratistas –, esta puede carecer de imparcialidad e incluso, se pueden presentar las mismas restricciones al CNE y a la sociedad civil en general para que accedan a los resultados de las auditorías.
- Por otra parte, es más bien desconocido el impacto de las auditorías en la mejora del funcionamiento de los componentes electorales. La RNEC no ha sido muy clara sobre cuáles fueron las recomendaciones que adoptaron los contratistas auditados en pro del funcionamiento de las soluciones tecnológicas y logísticas utilizadas en las elecciones. Por tanto, aún la ciudadanía se pregunta si realmente las auditorías efectuadas a los bienes y servicios electorales contratados sirvieron de algo o no.

A juicio de la MOE, es preocupante que no se revelen los resultados ni los impactos de las auditorías electorales, debido al daño que esto podría causar en la confianza ciudadana. Se considera muy probable que si se sigue manteniendo reservada la información generada durante todas las revisiones que se hicieron a los bienes y servicios utilizados en las elecciones, podrían crecer las sospechas en torno a la institucionalidad e incubarse una atmósfera de recelo perjudicial para la democracia colombiana. En cambio, la desclasificación total de los informes de auditoría al público tiene el potencial de revestir de confiabilidad los procedimientos y los resultados del proceso electoral, en el momento en que todos y cada uno de los ciudadanos pueda estar al tanto de qué ocurrió durante todas sus etapas.

13.6.2. Las restricciones que se generan por la propiedad intelectual.

Todos los componentes tecnológicos que implementa la RNEC son tercerizados y prestados como un servicio, razón por la cual existen cláusulas de propiedad intelectual que impiden que terceros puedan realizar auditorías integrales y conocer a mayor detalle la funcionalidad de estos softwares tales como el código fuente.

Derivado de lo anterior, la Registraduría debe prever, desde la etapa precontractual, la necesidad de que se puedan realizar auditorías integrales.

13.6.3. La imposibilidad de que se realicen auditorías técnicas, independientes y públicas por parte de terceros y organizaciones políticas.

Si bien las organizaciones políticas y misiones de observación electoral pudieron asistir a pruebas de funcionalidad y a diversos simulacros, aún permanece la imposibilidad de realizar auditorías por parte de estos actores.

En este sentido, es necesario que para las próximas elecciones la RNEC se comprometa a diseñar, conjuntamente con los actores interesados, un plan de auditoría que no se limite a un ejercicio de observación, sino que garantice el acceso a todos los requerimientos técnicos en los que se soportan los respectivos software, así como poder realizar las pruebas de funcionalidad, programación y seguridad, y en el que se contemplen plazos razonables presentar recomendaciones y observaciones para que sean tenidas en cuenta, previo al uso del software de escrutinios en una jornada electoral.

Lo anterior debe ser previsto desde la etapa precontractual, en la que además se deben contemplar garantías para el acceso a la información que permitan la entrega oportuna de todos los datos que se generan en las elecciones previendo que esta sea de calidad, procesable y analizable.

13.6.4. La falta de planeación afecta la observación electoral y el trabajo de las organizaciones políticas.

Se evidenció una falta de planeación en la convocatoria, en los mecanismos de difusión y en el establecimiento de los cronogramas de algunas pruebas y simulacros, lo cual dificulta que las organizaciones políticas y organizaciones de observación pudieran asistir concurridamente a estos espacios. Esta situación también debiera ser atendida en futuros procesos electorales.

II. Elecciones Congreso de la República 2022

14. Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales en el marco de los comicios legislativos

La MOE en anteriores procesos electorales ha resaltado la importancia de abordar en las Comisiones Nacionales y de orden territorial temas relacionados con financiamiento de campañas electorales, acceso a puestos de votación, monitoreo a la inscripción de cédulas, Tribunales de Garantías Electorales, proceso de inscripción de cédulas y demás temas trascendentales para el avance de los procesos electorales. Por lo anterior, la MOE ha participado en los distintos espacios nacionales, de orden municipal y territorial, con el fin de hacer seguimiento de los temas discutidos, presentar informes y generar recomendaciones para la garantizar el buen desarrollo de los procedimientos electorales y velar por los derechos de la ciudadanía y las organizaciones políticas.

En ese sentido, con base a la experiencia de la MOE en estos espacios, a lo largo de este apartado se hará un balance sobre el funcionamiento de las Comisiones Nacionales y Territoriales en el marco de la preparación de las elecciones legislativas. Sobre el primero se evaluarán dos criterios: la frecuencia con la que fueron convocadas y la priorización de temas sustanciales para adelantar la contienda electoral. Por otro lado, sobre las comisiones municipales y territoriales se analizará la información recogida a través de las coordinaciones regionales de la MOE para examinar elementos como la participación de organizaciones políticas y autoridades electorales, funcionamiento de Tribunales de Garantías Electorales, periodicidad con la que se convocaron y la implementación de protocolos con enfoque diferencial.

14.1. Comisiones nacionales

14.1.1. Frecuencia

Entendiendo que el fin de las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales es 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, según establece el Decreto 2821 de 2013, la MOE solicitó desde la primera Comisión que se convocaran de manera periódica y oportuna al ser un escenario idóneo para dar una respuesta institucional a las vicisitudes de los diferentes eventos del calendario electoral, conforme a los fines y funciones asignadas legalmente a estas Comisiones.

Sin embargo, la programación de las Comisiones no atendió esta recomendación, pues si bien fueron celebradas cinco comisiones antes de la jornada electoral, puede evidenciarse que no tuvieron una frecuencia constante. Desde la Primera Comisión Nacional del 31 de agosto del 2021 hasta la Segunda Comisión transcurrieron tres meses en los que ocurrieron importantes sucesos para la contienda electoral: inició y terminó el periodo de inscripción de candidaturas, se consolidó el censo electoral, también la División Político Administrativa

(DIVIPOLE) con la cual se crearon puestos de votación, entre otros. Estos acontecieron sin que las autoridades, organizaciones políticas y observaciones electorales se reunieran para discutir oportunamente su desarrollo.

Posteriormente, cuando se acercaba el día de las elecciones las Comisiones Nacionales de Seguimiento fueron programas con mayor frecuencia, 01 de febrero, 01 de marzo y 09 de marzo de 2022. La temporalidad inconstante con la que se convocan impide que desde las autoridades estatales se atiendan y formulen acciones con suficiente previsión sobre anomalías o problemáticas en la etapa preelectoral.

Finalmente, tras las problemáticas surgidas con motivo de las diferencias entre los resultados del preconteo y escrutinio, así como la desconfianza que estas generaron en las distintas organizaciones políticas, y en atención a la solicitud formulada por el Registrador Nacional del Estado Civil de realizar un “reconteo general” de los votos, el 21 de marzo se llevó a cabo la Sexta Comisión Nacional de Seguimiento.

14.1.2. Priorización y atención de temas solicitados por la MOE

En las cinco Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral convocadas en la etapa preelectoral, la MOE manifestó distintas preocupaciones y solicitudes respecto a elementos nucleares del proceso. A continuación, se evaluará el cumplimiento completo, parcial, o total incumplimiento de las peticiones elevadas por la MOE a las autoridades electorales; de igual forma, se examinará el nivel de atención en la Comisiones Nacionales de Seguimiento sobre temas que advirtió la Misión como prioritarios para garantizar el desarrollo de la contienda electoral.

14.1.2.1. Solicitudes de información

Un tema recurrente solicitado por la MOE fue el acceso a información relacionada con la transparencia en la contratación, la implementación de las herramientas tecnológicas, su auditoría y la trazabilidad de los resultados; fueron temas abordados en los informes presentados ante la comisión y en distintos pronunciamientos de la MOE.

- **Contratación pública**

La MOE solicitó desde la Primera Comisión Nacional de Seguimiento hacer pública la información de los diferentes contratos previstos para el desarrollo del proceso electoral, y socializarla en reuniones con organizaciones políticas, la MOE y la PGN, para enterarse de lo que se iba a contratar y presentar recomendaciones. Sin embargo, no se establecieron mesas de trabajo o algún otro mecanismo de socialización con las organizaciones políticas y la MOE, antes de la firma de esos contratos.

- **Acceso y veeduría de los softwares del proceso electoral**

Aunque la MOE solicitó habilitar acceso a módulos especializados que permitieran realizar una auditoría a cada uno de los softwares que se contrataron para el desarrollo de las

elecciones, en el proceso preelectoral no se brindó a las organizaciones políticas y a la observación electoral, los accesos y tiempos necesarios para auditar los softwares contratados para el desarrollo de las elecciones. De igual manera, no se hicieron públicos los informes de auditoría interna y/o externa que se contrataron para estos softwares. La publicidad de estos se limitó a presentaciones en las que se mostraba las funcionalidades de algunos de los sistemas (específicamente, del software de escrutinios).

En particular sobre el **proceso de postulación y designación de jurados de votación**, la Misión solicitó la entrega de información sobre funcionamiento y veeduría del software de selección de jurados de votación por parte de la RNEC, así como el acceso a un usuario a la MOE para la veeduría de este. De igual forma, que esta entidad presentara un informe en Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral sobre los hallazgos para cada una de las etapas de la integración de los jurados de votación, que incluyera lo relacionado con el software y la validación de la información remitida por las entidades y empresas.

Frente a la primera petición, debe mencionarse que la Registraduría resolvió varios de estos interrogantes en su respuesta del 8 de marzo de 2022 sobre las peticiones presentadas en el Tercer Informe de la MOE; así mismo, habilitó un usuario auditor para la MOE el 25 de marzo, semanas después de la elección a Congreso. Estas respuestas resultaron tardías, puesto que, la información sobre los controles en el proceso de designación de jurados fue entregada a pocos días de las elecciones; de igual forma, el usuario auditor no fue suministrado para realizar un seguimiento a las diferentes actividades del sistema de información de jurados para las elecciones al Congreso, como fue solicitado.

La segunda petición tampoco fue atendida por la Registraduría. En ninguno de los espacios de las Comisiones Nacionales fue priorizada la socialización sobre los hallazgos para cada una de las etapas de la integración de los jurados de votación, a pesar de que hasta el Cuarto Informe para la Comisión Nacional de Seguimiento, la MOE insistió en la importancia y necesidad de que se establecieran mecanismos de control y seguimiento al sorteo y la designación de jurados de votación en tiempo real.

En cuanto al **acceso al software de escrutinios de propiedad del Estado**, la Misión de Observación Electoral y la Fundación Karisma solicitaron a la RNEC ser acreditados como observadores, para poder realizar un ejercicio de observación electoral a lo que la RNEC denominó la auditoría del software de escrutinios.

Asimismo, la MOE le solicitó el 10 de diciembre de 2021 al representante de la OEI en Colombia, el señor Carlos Mario Zuluaga Pardo, que convocara a una reunión con presencia de las organizaciones políticas con el fin de conocer en detalle los requerimientos técnicos que serían tenidos en cuenta en este proceso de contratación. En ese mismo sentido, pidió a la RNEC que diera a conocer más detalles sobre el alcance del acuerdo de cooperación que suscribió con la OEI, los estudios previos y la estructuración de la propuesta que presentó la OEI y demás documentos que fueran necesarios para que, desde las organizaciones políticas y la ciudadanía, se tuviera la mayor claridad y

conocimiento de este proceso de contratación del software de escrutinios. Estas solicitudes no fueron atendidas ni gestionadas de alguna manera.

Bajo esta línea, la MOE solicitó a la Organización Electoral garantizar la disposición y trazabilidad completa de los resultados electorales, así como de las actuaciones de los distintos intervinientes del proceso electoral. Se precisó que tales mecanismos debían estar previstos desde la misma contratación, con medidas como la determinación sobre la propiedad del software y el acceso al código fuente. De otra parte, pidió a la Registraduría divulgar resultados electorales en tiempo real, tanto de manera pública (acceso por la página web), como que también fuera entregada a los actores interesados en el proceso (partidos políticos, observación electoral, entre otros) de manera oportuna y rápida.

En cuanto al acceso a la información de los resultados electorales, la RNEC dio cumplimiento al protocolo establecido para la entrega de información. No obstante, ha informado los mecanismos previstos para garantizar la trazabilidad de los resultados electorales y los contratos de los softwares de escrutinios no previeron esta obligación expresamente.

- **Acceso a la información sobre el proceso de inscripción de cédulas**

Entregar información detallada y de manera permanente sobre el proceso de inscripción de cédulas. Esta petición fue acentuada tras conocerse que, en la finalización del periodo de inscripción de cédulas, se tuvieron que adelantar por parte de la RNEC acciones de contingencia para dejar en firme la inscripción de ciudadanos que utilizaron la herramienta de inscripción remota, en la medida en que un porcentaje de estas inscripciones quedaron pendientes de la verificación por identificación biométrica y facial; sin embargo, concluidas las elecciones legislativas no se tuvo certeza del número de cédulas que no quedaron en firme por no cumplirse los requisitos posteriores de verificación.

Dada esta preocupante situación, la MOE en su Cuarto Informe a Comisiones Nacionales solicitó a la RNEC socializar con todas las entidades y organizaciones que conforman la Comisión Nacional al menos el número preciso de personas que iniciaron su proceso de inscripción, pero no pudieron culminar y por ende no quedó en firme, así como las causales por las que su inscripción no fue válida, desagregado por circunscripción territorial y por sexo/género. Lo anterior para prever cualquier situación que se pudiera presentar el día de la votación en los distintos municipios.

También solicitó que se precisaran las medidas implementadas, así como las que se tenían previstas para garantizar que las y los ciudadanos que no tuvieron conocimiento oportuno de esta medida pudieran ejercer su derecho al voto el 13 de marzo, en el puesto de votación en el que se inscribieron.

Lo anterior fue cumplido parcialmente por la Registraduría, dado que se entregó la información, pero no de manera íntegra ni en los tiempos requeridos para hacer un control efectivo. De otra parte, la socialización sobre el número de personas que no pudieron

culminar su proceso de inscripción tampoco fue hecha en ninguna de las Comisiones Nacionales convocadas.

En definitiva, los temas de acceso a la información y veeduría ciudadana sobre la contratación estatal y el funcionamiento de softwares no fueron gestionados oportunamente por la Registraduría, dada la respuesta tardía, incluso omisiva, de esa entidad frente a esas peticiones. De igual modo, se observa que, pese a las necesidades de transparencia advertidas en reiterados informes por la MOE, estos temas no fueron priorizados en las distintas Comisiones Nacionales. Como se verá en el siguiente apartado, en lo relacionado con las CITREP también hubo deficiencias en la entrega de información.

14.1.2.2. CITREP

- **Violencia contra los líderes y lideresas en las CITREP**

Este tema fue una preocupación permanente que se abordó en todos los informes dirigidos a las Comisiones Nacionales de Seguimiento y en diversos pronunciamientos de la MOE. Así, en el Primer Informe a Comisión Nacional, la MOE advirtió sobre la necesidad de tomar acciones de prevención y protección en favor de los distintos liderazgos en el marco del proceso electoral; por esto, hizo un llamado para activar una mesa de trabajo con las instituciones y actores interesados, que tuviera como objetivo el diseño y la adopción de las medidas de seguridad y protección necesarias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los líderes y lideresas de las CITREP.

Esta petición fue atendida parcialmente: si bien se abrieron canales para generar garantías de seguridad en las distintas candidaturas, no se establecieron espacios de concertación en los que se escucharan y atendieran las preocupaciones, demandas y situaciones a las que se estaban enfrentando todas las candidaturas.

- **Consolidación del censo electoral – inscripción de cédulas**

La MOE instó a que la RNEC compartiera información desagregada del registro de cédulas por zona rural y urbana, pues, como se señaló en el Tercer Informe presentado ante la Comisión Nacional, al solo poder identificar el número de inscripciones totales en el municipio, no era posible distinguir si estas se estaban dando en las cabeceras municipales y/o en los puestos rurales de votación. No obstante, la información detallada sobre la inscripción de cédulas no fue entregada ni a la MOE ni a la Comisión de Seguimiento Electoral; esta pudo deducirse hasta diciembre de 2021, que se brindó acceso a la plataforma donde se registraba información sobre las cédulas asignadas en los puestos de votación.

De otra parte, la MOE solicitó a la Registraduría que compartiera información sobre el avance de las campañas de cedulación en las zonas rurales de los municipios de las Circunscripciones Especiales para la Paz. Sobre este tema, desde el Primer Informe para la Comisión Nacional alertó que no era claro cómo sería el proceso de cedulación masiva en las zonas rurales, considerando que existían 214 municipios con posible déficit de

cedulación y que requerían priorización. Al respecto, la Registraduría no entregó una respuesta concreta ni se pronunció sobre este tema en las distintas Comisiones Nacionales, ni a través de alguna otra comunicación.

Finalmente, se solicitó en el Segundo Informe para la Comisión Nacional determinar qué acciones positivas tenía contempladas el CNE para no afectar el valor del voto por concepto de anticipo que sería entregado a las candidaturas que se inscribieron por las CITREP. Sobre este punto vale mencionar que al no ser entregadas a varias de las candidaturas recursos de anticipos, la falta de atención a esta solicitud no tuvo efectos, dado que no se entregaron anticipos dentro del primer mes de campaña, antes que se cerrara el censo electoral.

- **Creación y suspensión mesas de votación**

La MOE solicitó información sobre los avances en la definición de los lugares en que se crearían los nuevos puestos de votación, bajo qué criterios, los mecanismos para inscripción de cédulas en estos nuevos puestos, la logística de votación en puestos remotos y cuál sería su reglamentación.

Al respecto, la MOE pidió a la Registraduría que divulgara la ubicación de estos nuevos puestos de votación para que los habitantes se enteraran e inscribieran sus cédulas en los mismos, también que definiera mecanismos que permitieran el acceso a puestos de dificultad alta o extrema y con posible déficit de cedulación. De igual forma, que realizara campañas de inscripción a los nuevos puestos de votación.

Si bien se hizo una divulgación de los puestos de votación, nunca se presentaron públicamente los criterios con los que estos fueron creados.

De otra parte, considerando los contextos de violencia, en el Cuarto Informe para Comisión Nacional la MOE solicitó que previo al día de la jornada electoral se fijaran e hicieran públicos los criterios a partir de los cuales la Presidencia de la República tomaría la decisión de suspender la votación en las CITREP. Asimismo, destacó la importancia de que las diferentes entidades que podían emitir un concepto, previamente se reunieran, trabajaran conjuntamente, y establecieran un protocolo para definir bajo qué circunstancias y criterios recomendarían el cierre de algún puesto de votación. Sin embargo, no se obtuvo respuestas sobre este requerimiento y no se tiene conocimiento si adelantaron las acciones recomendadas.

- **Verificación de cumplimiento de los requisitos de las candidaturas.**

La MOE hizo un llamado a las autoridades electorales a estar vigilantes ante la posible cooptación de candidaturas en las CITREP. Motivo por el cual, solicitó garantizar que los candidatos fueran verdaderos representantes de las víctimas y el CNE debía hacer un control estricto y transparente, cotejar y contrastar información, para el proceso de revocatoria de inscripción de candidaturas. Este punto no se cumplió, en la medida que se presentó una incertidumbre jurídica a lo largo del proceso preelectoral sobre la posibilidad

de candidatizar personas que aspiraron a puestos de elección popular o pertenecieron a partidos políticos.

- **Financiación**

En el Cuarto Informe para Comisión Nacional, la MOE solicitó conocer cuáles eran las medidas que, desde el Gobierno Nacional y otras entidades con competencias electorales, serían adoptadas para responder a las solicitudes y alertas en torno a los obstáculos para acceder a la financiación por concepto de anticipo, especialmente al acercarnos cada vez más al día electoral. No se obtuvo respuesta sobre esta solicitud de información, de igual forma, no se observaron acciones oportunas para responder los reclamos de las candidaturas CITREP sobre la financiación.

- **Pedagogía**

La MOE solicitó al CNE considerar la posibilidad de fijar algunas directrices y destinar recursos para que desde las emisoras comunitarias se hiciera un llamado al ejercicio del derecho al voto y la participación electoral, así como de pedagogía alrededor de las CITREP, pues en muchos casos son los únicos medios de comunicación que tienen alcance en las regiones más apartadas del país. La MOE desconoce si esta medida fue cumplida, pues pese a su importancia, no fue un tema de discusión en las Comisiones Nacionales.

En conclusión, los temas de preocupación para la MOE planteados en los distintos Informes para las Comisiones Nacional de Seguimiento Electoral sobre el desarrollo del proceso electoral de la Circunscripciones Especiales para la Paz no fueron atendidos de manera directa, no fueron contestadas las solicitudes de información y tampoco se priorizaron por parte de las autoridades electorales en los espacios de Comisión.

14.1.2.3. Transparencia en la financiación y gasto de recursos

Sobre este punto la MOE señaló que se requería que el CNE exigiera la rendición de cuentas sobre la financiación y publicidad de las campañas políticas con el fin de garantizar mayor transparencia en el proceso electoral. En esta línea, solicitó al CNE exigir el reporte de gastos de campañas políticas en tiempo real, de manera que se hiciera en línea a través del aplicativo Cuentas Claras, tomando el mismo como libro contable.

Al respecto, debe mencionarse que el CNE no brindó información pública de la que se desprenda la atención a las peticiones formuladas y para garantizar el cumplimiento de su Resolución 8586 de 2021, con la cual adoptó un procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de campaña electorales de candidatos, partidos, movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos, consultas populares de las agrupaciones políticas, en la que se estableció el uso obligatorio del software aplicativo Cuentas Claras.

14.1.2.4. Pedagogía sobre los tarjetones para las elecciones a Congreso

Derivado de las interrogantes que surgían con motivo de la modificación al diseño y distribución de las tarjetas electorales, la MOE solicitó a la RNEC que generara un espacio de formación en el que participaran las organizaciones políticas, los medios de comunicación y la MOE para que conocieran cómo sería la entrega de tarjetones a los ciudadanos.

En cuanto al cumplimiento de estas peticiones, debe resaltarse que no se brindaron espacios de discusión con las organizaciones políticas y la observación electoral para definir el modo de entrega de los tarjetones; la Registraduría definió y dio a conocer las directrices sobre la distribución de los tarjetones sin consultarlo.

14.1.2.5. Participación política de grupos sociales históricamente discriminados

La MOE en su Primer Informe dirigido a la Comisión Nacional de Seguimiento manifestó su preocupación sobre los riesgos en la participación política de las mujeres frente a la introducción de las listas paritarias en las elecciones del Congreso del 2022, derivado de que el proyecto de Código Electoral que la establecía aún estaba en revisión de la Corte Constitucional. Por tanto, la Misión Electoral señaló la urgencia de la implementación inmediata de los principios de paridad, alternancia y universalidad, para avanzar en la garantía del ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres y el cumplimiento del artículo 262 de la Constitución. Así como para generar certeza en los partidos políticos respecto al número de mujeres que debían conformar sus listas.

Es de resaltar que el CNE y la Registraduría elevaron un comunicado público manifestando esta preocupación a la Corte Constitucional y señalando la necesidad de brindar seguridad jurídica sobre este asunto de cara a las elecciones al Congreso.

Por otra parte, en el Tercer Informe para Comisión Nacional, la MOE formuló solicitudes de información al CNE y a la Registraduría sobre la implementación del Protocolo para Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Política (VCMP). Entre el cuestionario se indagaban por las acciones realizadas por la Organización Electoral para garantizar la apertura de cuentas y entrega de pólizas a mujeres según mandato del protocolo, acciones para incluir la perspectiva de género en la Comisiones de orden territorial y las medidas desprendidas para atender las denuncias, riesgos e irregularidades que pudieran constituir violencia contra las mujeres, entre otros.

De igual manera, solicitó información sobre la implementación del “Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans”, en donde se plantearon unas preguntas relacionadas con la pedagogía con autoridades sobre el Protocolo, rutas de atención ante actos de discriminación y acciones que adelantó la RNEC y el CNE en el marco del Sistema Integral de Capacitación Electoral – SICE.

Frente a las preguntas planteadas, la Registraduría y el CNE enviaron a la MOE un oficio contestando los cuestionarios el día 8 de marzo de 2021. Sin embargo, no fueron resueltas

de manera detallada cada una de las preguntas formuladas; de manera somera informaron sobre algunas acciones de concertación institucional y de difusión de medidas. En todo caso, la Misión de Observación Electoral no evidenció que se priorizara la discusión para la materialización de estos protocolos en las distintas Comisiones Nacionales de Seguimiento.

14.1.2.6. Funcionamiento de organismos para el seguimiento del proceso preelectoral

- **Tribunales de Garantías Electorales**

La MOE solicitó desde la Primera Comisión Nacional de Seguimiento que los Tribunales de Garantías Electorales entregaran periódicamente informes al CNE sobre el desarrollo del proceso electoral y de las campañas políticas, que los mismos fueran socializados en las respectivas sub-Comisiones y en la Comisión Nacional. De igual manera, pidió que sus labores se iniciaran antes del periodo de campañas electorales y que contaran con las herramientas suficientes para cumplir con sus funciones.

Estas solicitudes no fueron atendidas, el trabajo de estos Tribunales no fue socializado en ninguna de las Sub-Comisiones y Comisiones Nacionales, asimismo, se desconoce si estos organismos entregaron informes periódicos al CNE. Dada la ausencia de informes públicos sobre la gestión de los Tribunales, no es posible hacer un balance sobre la efectividad de su labor y si se acogieron otras peticiones relacionadas.

14.2. Comisiones departamentales y municipales

Conforme a la información recolectada con las coordinaciones regionales de la MOE, se encontró que, pese a las peticiones formuladas, en la etapa preelectoral la convocatoria de Comisiones de Seguimiento Electoral fue escasa y los espacios no se prestaron para solucionar problemas asociados a la inscripción de cédulas, la revocatoria de candidaturas, la pedagogía electoral, entre otros. Se evidenció también gran diferencia en el comportamiento, frecuencia y eficacia de las Comisiones dependiendo del departamento o municipio en que se convocaron. La información recopilada con las coordinaciones regionales de la MOE muestra que, en Putumayo, Cesar, Magangué y Boyacá, la MOE no fue invitada a la Comisiones de Seguimiento departamentales o municipales, pese a las solicitudes que se generaron para ser tenida en cuenta en estos espacios. De igual modo, las regionales de Cesar y Casanare reportaron que, además de no haber sido convocadas para la realización de las comisiones, no se habían contestado solicitudes de información ni peticiones directas para notificar a la MOE sobre la programación de estas reuniones. La ausencia de la MOE en las Comisiones dificulta tanto el desarrollo de veeduría ciudadana efectiva, como el trabajo conjunto para la detección de problemas y el diseño de posibles soluciones.

Asimismo, se encontró problemática la gran brecha que existe entre departamentos en cuanto a la convocatoria de Comisiones de Seguimiento Electoral. Mientras que en departamentos como el Quindío, Tolima y Valle se celebraron entre 10 y 15 Comisiones de

Seguimiento Electoral a nivel municipal o departamental, en otros departamentos como Amazonas, Antioquia, Atlántico, Cesar, La Guajira, Huila, Meta, Norte de Santander, y Sucre se llevaron a cabo 4 o menos comisiones.

Más preocupante aún es el caso de Putumayo y Casanare, donde no se convocó a la MOE a ninguna Comisión de Seguimiento, y no existe siquiera certeza de que se hayan realizado. Esto muestra que en buena medida el desarrollo efectivo, seguro y con garantías del proceso electoral, depende del compromiso y voluntad de las autoridades locales. La baja frecuencia en la convocatoria de las Comisiones de Seguimiento Electoral en varios territorios, y más aún, la falta generalizada de su convocatoria en las etapas tempranas del calendario electoral, llevan a que problemas de la etapa preelectoral no se discutieron lo suficiente y en el momento oportuno para tomar medidas.

Otro tema inquietante es la intermitencia en la participación de algunos actores, o su participación meramente nominal. Este último es el caso de los Tribunales de Garantías Electorales en las Comisiones de Seguimiento, que en los casos específicos de Cartagena y Amazonas no participaron. Asimismo, en otras regiones se pudo observar que la intervención de los Tribunales fue limitada, solo se presentaron una vez o su asistencia fue meramente nominal y no tuvieron ningún pronunciamiento durante la reunión, y en ningún caso se reportó que los miembros del Tribunal que participaron en las comisiones, presentaran un informe o dieran cuenta detallada del desarrollo de sus funciones. Es necesario recordar que estos Tribunales tienen un papel fundamental en el desarrollo del proceso democrático; sus funciones son numerosas y muy importantes, se supone que deben ser el escenario en que se da alcance territorial a la vigilancia de las reglas y procedimientos electorales, y dada la forma en que están funcionando, realmente no es posible dar cuenta del desarrollo de un proceso electoral transparente y con garantías.

En cuanto a los partidos políticos, su participación ha sido inconstante, si bien fueron invitados formalmente a las Comisiones, usualmente no asistieron o enviaron delegados sin capacidad de decisión o vocería. Respecto a esto, la MOE hizo un llamado a las instituciones electorales para que reiteraran las invitaciones de participación a los partidos políticos y a las candidaturas, cuando notaran una asistencia reducida de los mismos. Esto entendiendo que los candidatos son uno de los actores más relevantes en el proceso electoral. En esta medida, las Comisiones de Seguimiento son un espacio clave para que expongan los inconvenientes y las irregularidades que hayan presenciado; justamente, en el Decreto 2821 de 2013, se prevé que las Comisiones de Seguimiento sean un escenario oportuno para la atención de las peticiones, quejas y consultas formuladas por los partidos o movimientos políticos, además la posibilidad de tramitar de manera ágil infracciones en contra del proceso electoral.

Garantizar la retroalimentación activa de las organizaciones políticas evita que las Comisiones se limiten a la simple presentación mutua de informes de las gestiones adelantadas por las autoridades, contrario a esto, potencia el abordaje oportuno de problemáticas sobrevinientes en la contienda electoral. Por otra parte, desde la MOE se hizo un llamado a los partidos políticos y candidatos para que asistieran a estos espacios

de manera constante para manifestar su percepción sobre el proceso electoral y realizar veeduría sobre las garantías ofrecidas por el Estado.

Otro tema resaltado por las regionales es la falta de discusión en las Comisiones de Seguimiento sobre la implementación de protocolos con enfoque diferencial. La omisión de estos temas se hace evidente en la falta de convocatoria a organizaciones civiles que representan mujeres, personas trans o con discapacidad en los espacios de Comisión. Lo anterior genera que desde un nivel territorial no se discutan y materialicen garantías para el ejercicio del derecho al voto de poblaciones históricamente excluidas. Este tipo de temas pudieron ser abordados de manera específica de haberse adoptado la recomendación de convocatoria constante y temprana de Comisiones de Seguimiento Electoral realizada por la MOE.

15. Inscripción de candidaturas al Congreso de la República

La legislación colombiana permite que las candidaturas sean avaladas tanto por las organizaciones políticas, como por grupos significativos de ciudadanos, en caso de contar con un número suficiente de firmas de apoyo. Por ello, en el presente apartado se aborda lo relativo tanto a los datos de las candidaturas inscritas al Congreso de la República a través de la figura de grupos significativos de ciudadanos, como los nuevos partidos políticos que para estos comicios pudieron postular candidatas y candidatos. Asimismo, se incluye un análisis comparativo de la participación de las mujeres a las distintas circunscripciones del órgano legislativo, respecto de lo ocurrido en los comicios de 2018.

15.1. Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC)

De acuerdo con el CNE, “los grupos significativos de ciudadanos no suponen una organización permanente sino la simple coyuntura de postular listas y candidatos en un determinado certamen electoral.” (Consejo Nacional Electoral – CNE, 2019. par. 1). En este sentido, y de acuerdo con espíritu de la Constitución de 1991, por medio de la cual se buscaba ampliar el espectro político y pasar de un bipartidismo excluyente a un sistema multipartidista, desde la misma Constitución se habilita la posibilidad de que ciudadanos que no encuentran afinidad con los partidos existentes, pueden ejercer su derecho electoral pasivo, al postular sus nombres como candidatos por medio de esta figura.

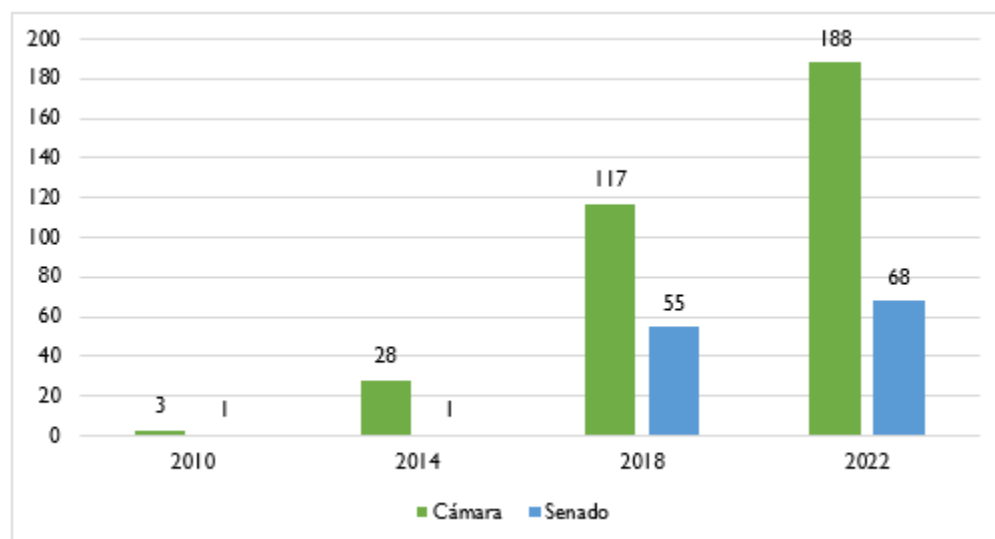
Para poder inscribir candidatos por esta vía, es necesario:

1. Solicitar el formulario de acuerdo con la corporación pública a la que se aspire.
2. Diligenciar el nombre del grupo significativo de ciudadanos, los datos de sus integrantes (3 personas), así como los nombres de los candidatos a quienes los ciudadanos a través de su firma van a apoyar en las elecciones. Estos nombres deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo ciudadano.

3. Reunir al menos el veinte (20) por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil (50.000) firmas para permitir la inscripción de un candidato para el caso del Congreso de la República.

Esta figura ha venido en aumento desde los últimos tres procesos electorales del orden nacional. Pues al ver el consolidado de las elecciones de 2018 frente a lo ocurrido en 2014, la inscripción de Grupos Significativos de Ciudadanos tuvo un incremento del 5400% para el Senado de la República y del 318% para la Cámara de Representantes.

Gráfica 9. GSC inscritos 2010 - 2022 a corte de 13 de enero de 2022 para el Congreso de la República



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC

Cabe destacar que en 2018 fueron reconocidos por la RNEC, un total de 117 GSC inscritos para la Cámara de Representantes, y 55 para Senado de la República, lo cual permite dimensionar el incremento de la cantidad de grupos que han solicitado recoger los apoyos ciudadanos para presentar candidaturas en las elecciones de 2022 sin ser parte de los partidos con personería jurídica. Pues para este proceso electoral, se registraron un 60,7% más de grupos para la Cámara (188) y un 23,6% más de grupos para el Senado (68).

Respecto a los GSC inscritos para inscribir candidatos en las CITREP, solo el Grupo “Yo Soy Urabá” presentó los apoyos y se le permitió la inscripción de su lista, en la Circunscripción número 16. En total presentó 19.372 firmas, que superaron el mínimo requerido para dicha inscripción.

Tabla 23. GSC inscritos 2010 - 2022 y variación a corte de 13 de enero de 2022 para el Congreso de la República

GSC Senado							
Año elección	2010	2014		2018		2022	
GSC inscritos	1	1	0%	55	5400%	68	23,6%
GSC Cámara							
Año elección	2010	2014		2018		2022	
GSC inscritos	3	28	833%	117	318%	188	60,7%

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC

15.1.1. Congreso de la República

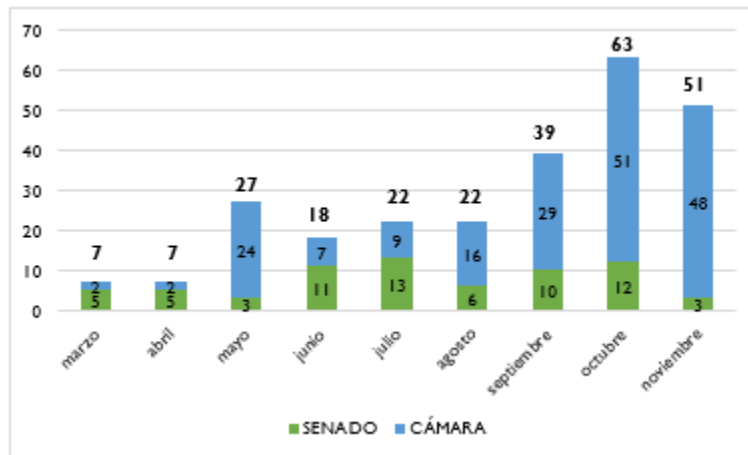
Con el comienzo del año preelectoral el 13 de marzo del 2021, dio inicio también el registro de las candidaturas apoyadas por GSC, para las elecciones de Congreso de la República a celebrarse el 2022, proceso que terminó el 13 de noviembre del 2021.

La inscripción de un comité ante la Registraduría es el primer paso para postularse a través de la figura de GSC. Con esto en mente, en el periodo comprendido entre el 13 de marzo y el 13 de noviembre, se registraron un total de 249, de los cuales desistieron 17 por lo que no les fue entregado el formulario para la recolección de firmas; lo que dejó un saldo de 232 comités inscritos.

De dicho número, 181 (el 72.7%) correspondieron a la Cámara de Representantes y los 68 (27,3%) restantes al Senado. Vale la pena destacar que 80 de los comités inscritos para el Congreso fueron promotores del voto en blanco (73 para la Cámara de Representantes y 7 para el Senado). Para el 2018 también se tuvo la misma cantidad de comités promotores del voto en blanco en el Senado; sin embargo, para Cámara de Representantes, se pasó de 4 comités promotores del voto en blanco a 73. La mayoría de estos provienen de dos comités, colombianos contra la corrupción Vote en Blanco aquí y Mi voto es No, que se inscribieron en cada una de las circunscripciones de la Cámara de Representantes.

La mayoría de las inscripciones de grupos significativos de ciudadanos lo hicieron faltando pocos días para la fecha límite de inscripción que era el 13 de noviembre (ver gráfica 2C). Sin embargo, 70 de los comités inscritos en estos últimos días provienen de los dos comités mencionados anteriormente para promover el voto en blanco, colombianos contra la corrupción Vote en Blanco aquí y Mi voto es No, que se inscribieron para cada una de las 34 circunscripciones para Cámara (incluyendo colombianos en el exterior) y para Senado en el mismo día (35 en octubre 22 y 35 en noviembre 9). Si no tenemos en cuenta esas 70 inscripciones provenientes de esos dos comités, tenemos que el mes de septiembre fue el mes con mayores inscripciones de grupos significativos de ciudadanos. Le siguió el mes de mayo que posiblemente debido al descontento generalizado durante la ola de protestas que vivió el país fomentó la inscripción de grupos significativos de ciudadanos que pudieran participar por fuera de los partidos políticos tradicionales.

Gráfica 10. Inscripción mes a mes de GSC para el Congreso de la República



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC

En términos territoriales, Cundinamarca se posicionó como el departamento donde se registraron la mayoría de los comités (47), 39 de los cuales correspondieron al Senado. En segundo lugar, se ubicó Valle del Cauca con 20 registros, 14 de ellos para la Cámara de Representantes. Seguido por Antioquia y Santander (con 16 y 15 registros), cuyo 75% y 73,3% respectivamente, correspondieron a la Cámara de Representantes. Adicionalmente, vale la pena resaltar que ocho de los grupos significativos de ciudadanos fueron registrados en el exterior, específicamente en las ciudades de Milán, Los Ángeles, París, dos en Nueva York, Houston, Montreal y Ottawa.

Ahora bien, luego del cierre del proceso y la entrega de los comités de los respectivos apoyos para validación de la RNEC, el panorama presentó cambios sustanciales. Pues de los 249 GSC que permanecieron en el proceso de recolección solo 15 hicieron la entrega de apoyos. De los cuales 8 (el 53,3%) correspondieron al Senado de la República y los 7 restantes son para competir en la elección a la Cámara de Representantes (el 46,7%).

Para el caso del Senado, de los 8 grupos que presentaron sus apoyos sólo 5 resultaron avalados para presentar candidatos como lo muestra la tabla 2C.

Tabla 24. GSC inscritos y avalados para la elección de Senado de la República 2022

Listas inscritas avaladas por firmas		# de Candidatos Inscritos	Firmas presentadas
1	FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAMBIO	83	1.354.500
2	CORPORACION MOVIMIENTO NACIONAL SECTOR ORGANIZADO DE LA SALUD SOS COLOMBIA	25	114.015
3	MOVIMIENTO GENTE NUEVA	19	108.626
4	ESTAMOS LISTAS COLOMBIA	16	125.640
5	MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLITICO	11	78.735
Total general		154	1.781.516

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC

En total estos grupos inscribieron el 16,9% del total de los candidatos al Senado en su circunscripción nacional.

Ahora bien, respecto de la Cámara de Representantes, de los 176 grupos inscritos y que mantuvieron su solicitud en pie, solo 7 entregaron apoyos para verificación por parte de la Registraduría y de ellos solo 4 inscribieron candidatos como se puede ver en la tabla 3C.

Tabla 25. GSC inscritos y avalados para la elección de la Cámara de Representantes 2022

Circunscripción	Listas inscritas avaladas por firma	# de Candidatos Inscritos	Firmas Presentadas
1 Valle del Cauca	EL CAMBIO SOY YO MOVIMIENTO DIGITAL	8	137.880
2 Magdalena	FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAMBIO MAGDALENA	5	556.500
3 Caldas	GENTE EN MOVIMIENTO	5	228.495
4 Santander	LIGA DE GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN	7	183.705
Total general		25	1.106.580

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC

En total estos grupos inscribieron el 1,9% del total de los candidatos de la Cámara de Representantes en sus circunscripciones territoriales.

Para finalizar, es necesario recordar que el espíritu de esta figura es permitir que ciudadanos no afines a ningún partido o movimiento político con personería jurídica tengan la posibilidad de ejercer su derecho a participar en las elecciones sin depender de un partido político. No obstante, se debe tener en cuenta que el ejercicio de recolección de firmas supone la divulgación y exaltación de las ideas del candidato, razón por la cual debe existir un fuerte control por parte de las autoridades electorales a fin de que el proceso de recolección de firmas no se convierta en la extensión de la campaña electoral. Control que

debe ir de la mano con la vigilancia de los recursos gastados en este proceso por parte de los comités.

15.1.2. Circunscripciones Especiales para la Paz

Las candidaturas a alguna de las 16 curules de las Circunscripciones Especiales para la Paz podían ser inscritas a través de grupos significativos de ciudadanos. El plazo para inscribir los comités, al igual que para las elecciones regulares de Congreso, venció el 13 de noviembre y debían contar con un respaldo equivalente al 10% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Especial de Paz (en ningún caso superior a 20.000 firmas). En total fueron 7 comités los que se inscribieron en solo 5 de las 16 circunscripciones. La tabla 4C muestra los 7 comités inscritos, incluyendo la circunscripción a la que pertenecían.

Tabla 26. GSC inscritos para las CITREP 2022

#	Fecha de registro y entrega de formularios	Nombre del comité/G.S.C.	Circunscripción	Lugar de Registro
1	10/13/2021	GSC GRUPO DE DESPLAZADOS JUSTICIA PRIMERO	C1 Nariño-Cauca-Valle	VALLE
2	11/13/2021	GSC COLOMBIA RURAL RENACIENTE	C7 Sur de Meta-Guaviare	GUAVIARE
3	11/13/2021	GSC ASOCIACIÓN DE JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE	C7 Sur de Meta-Guaviare	GUAVIARE
4	11/11/2021	GSC PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO PARA LA GENTE	C8 Montes de María	SUCRE
5	11/9/2021	GSC TODOS POR LA RECONCILIACIÓN	C12 Magdalena-Guajira-Cesar	CESAR
6	11/13/2021	GSC VOZ DEL COLECTIVO	C12 Magdalena-Guajira-Cesar	LA GUAJIRA
7	11/12/2021	GSC YO SOY URABÁ	C16 Urabá	ANTIOQUIA

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC

Respecto a los GSC inscritos para inscribir candidatos en las CITREP, solo el Grupo “Yo Soy Urabá” presentó los apoyos y se le permitió la inscripción de su lista, en la Circunscripción número 16. En total presentó 19.372 firmas, que superaron el mínimo requerido para dicha inscripción

15.2. Creación de nuevos partidos políticos

Por vía de decisión judicial en el panorama político de 2022 se contó con 6 nuevas organizaciones políticas que pudieron avalar candidatos o participar en coaliciones para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República.

Pues por medio de la Sentencia SU-257 de 2021, la Corte Constitucional falló a favor del Partido Nuevo Liberalismo y reconoció su personería jurídica, situación que tras este precedente usaron para hacer la misma solicitud los partidos Movimiento de Salvación Nacional, Partido Verde Oxígeno y el Partido Comunista Colombiano.

Adicionalmente, el Partido Dignidad, también alcanzó esta categoría al reconocerse su escisión del Partido Polo Democrático Alternativo por medio de la Resolución 1291 de 2021 del Consejo Nacional Electoral. En la misma se señaló que de acuerdo con los estatutos y los establecido por la Ley 1475 de 2011, esta división era acorde a las normas vigentes y por ello podían gozar de los beneficios que otorga el régimen.

Finalmente, un último partido surgió en contienda para el proceso electoral de 2022, y es que por medio de la Sentencia SU-316 de 2021, y la resolución 7417 de 2021 se reconoció la personería jurídica al Movimiento Colombia Humana.

En este sentido, este proceso electoral pasó de contar con 16 organizaciones políticas con personería jurídica, tal y como fue el panorama que dejó la elección de 2018, a tener 22 organizaciones bajo esta figura, las cuales pueden apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 27. Partidos políticos que participaron en las Elecciones Nacionales 2022

Tipo de partido	Nombre del partido
2 grandes partidos tradicionales	1- Partido Liberal 2- Partido Conservador
3 grandes partidos	3- Centro Democrático 4- Cambio Radical 5- Partido de la U
4 partidos minoritarios de izquierda	6- Alianza Verde 7- Polo Democrático Alternativo 8- Unión Patriótica 9- Comunes
2 partidos religiosos	10- MIRA 11- Colombia Justa Libres
3 partidos indígenas	12- MAIS (Movimiento Alternativo Indígena y Social) 13- AICO (Autoridades Indígenas de Colombia) 14- ASI (Alianza Social Independiente)
2 partidos afrodescendientes	15- Colombia Renaciente 16- A.D.A (Alianza Democrática Afrodescendiente)
6 nuevos Partidos	17- Nuevo Liberalismo 18- Colombia Humana 19- Dignidad 20- Movimiento de Salvación Nacional 21- Partido verde Oxígeno 22- Partido Comunista Colombiano

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

15.3. Participación de mujeres en la elección legislativa

Dentro de las acciones tomadas por la MOE en el proceso de observación preelectoral, se elaboró un análisis y la publicación de información relacionada con la participación de las mujeres en el proceso electoral, mismo que incluyó el seguimiento de las candidaturas de mujeres a las distintas circunscripciones del Congreso de la República, las acciones de pedagogía para prevenir la violencia contra las mujeres en política, así como los informes sobre este fenómeno²⁶.

Para la elección al **Senado**, un total de 922 candidaturas fueron postuladas en todas las circunscripciones. De estas, 354 son de mujeres, lo que representa el 38,4% del total. Esto

²⁶ Esta información se encuentra disponible en la publicación “Informe sobre la Participación política de las mujeres Elecciones nacionales 2022 (Corte a 24 de Marzo 2022), alojado en el sitio web de la MOE: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/04/ParticipacionPoliticaMujer2022.pdf>.

significa que para 2022 hubo un aumento del 5,4% de candidaturas de mujeres frente a 2018.

Tabla 28. Candidaturas de mujeres al Senado 2018 - 2022

Circunscripción	Senado 2018		Senado 2022				Var%
	Mujeres candidatas	Total candidaturas	% Mujeres	Mujeres candidatas	Total candidaturas	% Mujeres	
Senado Indígena	8	19	42%	7	22	31,8%	-10,2%
Senado Nacional	299	916	33%	347	900	38,6%	5,6%
Totales	307	935	33%	354	922	38,4%	5,4%

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

De las 16 listas a Senado nacional, es importante destacar que por primera vez se presentaron 4 listas cerradas en las que se observa un esfuerzo de conformación con paridad y alternancia en los primeros lugares. Estas listas fueron, a saber, las de Nuevo Liberalismo (hasta el puesto 10), Partido Comunes (toda la lista), Pacto Histórico (hasta el puesto 22) y Estamos Listas. Con esta medida, se favorece de forma efectiva, la participación de las mujeres no solo como candidatas, sino a través de su presencia en el Congreso.

Mención especial merece Estamos Listas, una propuesta política feminista, que también con lista cerrada de 16 candidaturas, invirtió la lógica de la cuota de género, conformando el 69% de su lista con mujeres, que ocupan los 11 primeros lugares.

Así mismo, vale la pena señalar que de las 16 listas en competencia por las 108 curules del Senado, 5 estuvieron encabezadas por mujeres. Estas fueron: Estamos Listas, Nuevo Liberalismo, Partido de La U, Movimiento Nacional SOS Colombia y Coalición MIRA Colombia Justa Libres.

Las organizaciones políticas que inscribieron porcentualmente el mayor número de mujeres al Senado, incluso superior a la paridad, fueron: Estamos Listas (70%), G.S.C. Movimiento Gente Nueva (58%), Movimiento Metropolitano (55%) y Partido Liberal (52%). En cambio, los partidos con el menor número de candidatas inscritas fueron: Coalición Verde Centro Esperanza (30%), Coalición MIRA Colombia Justa Libres (31%) y Partido Conservador (32%).

Las buenas noticias cambian al analizar las **curules especiales indígenas al Senado**, ya que, en estas, las candidaturas de mujeres se redujeron en un 10,2% en comparación con el 2018. Esta situación preocupa particularmente si se considera que ninguna mujer ha sido electa en la historia de esta circunscripción.

Pasando a la **Cámara de Representantes**, un total de 1.882 candidaturas fueron postuladas en todas las circunscripciones. De estas, 762 son de mujeres, lo que representa el 40,5% del total. Esto significa que para 2022 hubo un aumento del 6,5% de candidaturas de mujeres frente a 2018.

Tabla 29. Candidaturas de mujeres a la Cámara de Representantes 2018 - 2022

Circunscripción Cámara	2018			2022			Var %
	Mujeres candidatas	Total candidaturas	% mujeres	Mujeres candidatas	Total candidaturas	% mujeres	
Afrodescendientes	31	112	27,7%	48	127	37,8%	10,1 %
Indígenas	4	11	36,4%	3	12	25,0%	11,4 %
Territorial (incluido Colombianos en el exterior)	601	1667	36,1%	509	1341	38,0%	1,9%
CITREP	0	0	0%	202	402	50,2%	
Total	636	1790	34%	762	1882	40,5%	6,5%

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

Cabe resaltar que en 19 de las 33 circunscripciones territoriales a la Cámara no aplica la cuota de género del 30%, lo que significa que se pueden tener listas completas, exclusivamente integradas por hombres o por mujeres, pues en Colombia no hay universalidad en las medidas afirmativas para la participación de las mujeres en política.

Así, los departamentos en los que más se redujo el número de mujeres candidatas fueron La Guajira (-21%), Guaviare (-20%) y Putumayo (-17%). Y de los 10 departamentos en los que disminuyó el número de mujeres candidatas, en 8 de ellos no aplica la cuota de género.

Otro punto a resaltar es el de aquellos departamentos con mayor participación de las mujeres como candidatas a la Cámara. Estos fueron: Tolima (47%), Santander (46%) y Córdoba (46%). Mientras que los departamentos con menos mujeres aspirando a esta corporación fueron: Guaviare, sin una sola mujer, Putumayo (11%) y Casanare (14%).

Con respecto a las cabezas de lista para la Cámara Territorial, el 28% (70) de las 252 listas a nivel nacional estuvieron encabezadas por mujeres. A nivel departamental, aquellos con más listas encabezadas por mujeres fueron: Boyacá (63%), Tolima (60%) y Huila (56%). Desafortunadamente, aún quedan 5 departamentos en los que ninguna lista fue encabezada por mujeres. Estos fueron: Arauca, Caldas, Cauca, Guaviare y La Guajira.

Sobre **las circunscripciones étnicas, así como la de Colombianos en el Exterior**, es importante anotar que tampoco están obligadas a cumplir con la cuota de género del 30%. Para el caso de la **circunscripción indígena**, al igual que para el Senado, las candidaturas de mujeres se redujeron en la Cámara, en un 11,4% con relación al 2018, ya que solo 3 mujeres de 12 candidaturas fueron postuladas a esta circunscripción.

En cuanto a la **circunscripción de afrodescendientes**, el 37,8% de las candidaturas fueron de mujeres, lo que supone un incremento del 10,1% en la postulación de mujeres. Esto derivó en que un número mayor de listas incorporara candidaturas de mujeres, pues el número de listas compuestas solamente por hombres pasó de 19 en 2018 a solo 4 en 2022.

Una buena noticia es el caso de la **circunscripción de Colombianos en el Exterior**, en la que el 50% de las candidaturas fueron de mujeres, representando un aumento del 31% frente a las elecciones de 2018.

Ahora bien, **vale la pena destacar las candidaturas de las CITREP, al tratarse del primer ejercicio paritario de postulaciones en elecciones nacionales en Colombia**. Es decir que estas listas, de acuerdo con la Constitución, deben estar integradas por una mujer y un hombre. Así, de las 402 candidaturas registradas para este proceso, 202 fueron de mujeres. Y de las 203 listas, 5 fueron inscritas por organizaciones de mujeres.

Otro dato relevante es que el 38% de las listas en estas circunscripciones estuvieron encabezadas por mujeres. Se resalta así la circunscripción del Sur de Córdoba, en la que el 88.9% de las listas estaban encabezadas por mujeres, mientras que la CITREP de Sur de Bolívar es la que menos mujeres cabeza de lista tuvo (8.3%).

16. Financiación de las campañas electorales al Congreso de la República

Otro tema examinado en el ejercicio de observación electoral fue el cumplimiento a la rendición de cuentas sobre la financiación de las campañas políticas por parte de todos los actores involucrados en los comicios, desde los precandidatos, candidatos y las organizaciones que los respaldaron. Por lo tanto, debido que las organizaciones políticas y las candidaturas tienen el plazo de dos meses contados después de las elecciones para reportar los ingresos y gastos de financiación de las campañas, durante la etapa preelectoral la MOE se concentró en dos temas.

Por una parte, en la financiación de los grupos significativos de ciudadanos. Por otra, en el nivel de cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 8586 de 2021 expedida por el Consejo Nacional Electoral (CNE), la cual obliga a las candidaturas a cargar la totalidad de sus reportes de ingresos y gastos de campaña al aplicativo Cuentas Claras a más tardar 8 días después de su causación. De otro lado, en sus informes se ocupó de las actuaciones de la Organización Electoral relacionadas con la financiación de campañas, poniendo especial atención sobre los temas de transparencia, anticipos estatales y aplicación de la normatividad vigente.

16.1. La financiación de los grupos significativos de ciudadanos (GSC)

Es importante tener en cuenta que de acuerdo con la Resolución 0646 de 2021 del CNE, los GSC tienen el deber de reportar al CNE, dentro de los cinco (5) días siguientes a la

inscripción de su candidato o lista de candidatos, el consolidado general de ingresos y gastos acumulado hasta esa fecha, cualquiera sea su concepto (artículo 1), pero de igual manera tienen la obligación de registrar en el aplicativo Cuentas Claras la totalidad de ingresos y gastos que reciban y en que incurran la campaña de promoción del GSC.

Sin embargo, los comités inscriptores de los GSC no cumplen adecuadamente con lo dispuesto en esta resolución, pues del seguimiento realizado por la MOE se evidenció un bajo nivel de reporte. Lo anterior, sumado a la poca claridad sobre cuáles son los parámetros legales que se deben aplicar frente al origen, el tope o la destinación de los aportes recibidos en el marco de la recolección de firmas y la ausencia de un seguimiento efectivo por parte del CNE, continúan siendo un riesgo para la transparencia de las elecciones.

La MOE elaboró un informe sobre la financiación durante el proceso de recolección de firmas de los Comités inscritos para las elecciones del Congreso de la República²⁷. Este informe se construyó a partir de la información registrada en el aplicativo www.cuentasclaras.gov.co. No obstante, la MOE no tuvo acceso a la descarga masiva de esta información a través de formatos procesables, sino que tuvo que analizar diversos archivos no procesables (PDF), los cuales en algunos casos no estaban completos y no se podían descargar; esto limitó la labor de control social y presentación de recomendaciones oportunas.

En el mismo se destacó que para las elecciones de Congreso de la República de 2022 se inscribieron 249 comités promotores de GSC (68 de Senado y 181 de Cámara de Representantes), de los cuales 16 desistieron durante el proceso de recolección de firmas (5 de Senado y 11 de Cámara). De los 232 comités inscriptores que no desistieron (63 de Senado y 169 de Cámara de Representantes) de sus procesos de recolección de firmas, 9 comités registraron toda la información en blanco sobre los ingresos y gastos y tan solo 74 (32%) tenían datos disponibles para ser descargados.

Es decir, este Informe tuvo en cuenta solamente la información de 74 GSC, 19 de Senado y 55 de Cámara. Ahora bien, de los 9 grupos significativos de ciudadanos cuyas firmas fueron avaladas para participar en las elecciones de Congreso 2022, dejando por fuera circunscripciones especiales, solo se contó con información disponible en Cuentas Claras para 8 de ellos.

En este sentido, lo primero que salta a la vista al realizar el monitoreo a los reportes de ingresos y gastos de los grupos significativos de ciudadanos tiene que ver con la publicidad general de la información. Cuando el ciudadano ingresaba a Cuentas Claras (portal habilitado por el CNE para el registro de ingresos y gastos) se encontraba con información

²⁷ En el siguiente vínculo pueden encontrar el informe de seguimiento a la financiación de campañas: Informe financiación GSC Congreso de la República. Fecha: 27 de enero de 2022.
<https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/02/Informe-de-financiacio%CC%81n-GSC-2.pdf>

incompleta, ya que como se indicó, solo el 32% de ellos tenían datos disponibles para ser descargados.

Pero no sólo se evidenciaron problemas de acceso a la información de financiación de los grupos significativos de ciudadanos, sino que también de accesibilidad. La exportación, el procesamiento y el manejo de los pocos datos disponibles son procesos en demasía tediosos, a cuenta del formato no editable en el que fueron cargados a la plataforma. Los reportes de ingresos y gastos son subidos a la plataforma en formato PDF, por lo que se requiere de un proceso manual y repetitivo para trasladarlos a una hoja de cálculo en donde puedan ser procesados. Sobra decir que este procedimiento toma mucho más tiempo de lo que tardaría si desde un principio la información estuviera disponible para la descarga en formatos editables.

Ahora bien, de la información procesada se obtuvo, entre otra, la información siguiente:

- De un total de \$1.093.338.503 en apoyos recibidos por los comités, el 59% (\$644.336.291) correspondió a aspirantes al Senado (como se observa en la tabla 8C), mientras que apenas el 41% (\$449.002.212) fue reportado por los aspirantes a la Cámara de Representantes (ver tabla 9C).
- De los \$1.093.338.503 en aportes, aproximadamente el 85% fue reportado por tan solo el 15% de los comités. Esto indica una concentración en el reporte de la financiación por parte de algunos pocos grupos significativos de ciudadanos. Los comités inscriptores al Senado reportaron haberse financiado principalmente con sus recursos propios (46%), en tanto que los comités inscriptores a la Cámara de Representantes a partir de las contribuciones de los particulares (55%).
- A la fecha de corte, los comités inscriptores habían reportado \$1.047.994.764 en gastos, cuya destinación fue sobre todo a los rubros de administración (\$328.346.691), a propaganda electoral (\$254.997.837) y, al contrario, en menor medida, a la capacitación e investigación política (\$10.200.000).
- La tendencia observada es que aquellos aspirantes con una mayor financiación — y, por tanto, con mayor ejecución de recursos— fueron los que finalmente avaló la RNEC para ser candidatos en las elecciones de Congreso 2022, salvo por el comité de SOS Colombia, que sin un reporte de ingresos relativamente alto logró alcanzar las firmas necesarias para respaldar su participación.
- Exceptuando a la Liga de Gobernantes Anticorrupción, el Movimiento Unitario Metapolítico y Gente en Movimiento, los demás comités cuyas firmas fueron avaladas por la RNEC financiaron su proceso de recolección de firmas en gran medida a partir de los recursos de sus propios candidatos.

Tabla 30. Reporte general de gastos por comités de inscriptores de GSC a la elección de Senado

	COMITÉ INSCRIPTOR	CIRCUNSCRIPCIÓN	INGRESOS	EGRESOS
1	Fuerza Ciudadana	Nacional	\$ 184.160.000	\$ 184.160.000
2	Movimiento Político Republicano	Nacional	\$ 120.000.000	\$ 114.551.391
3	Republicano Patriotas de Colombia	Nacional	\$ 87.276.399	\$ 87.276.399
4	Movimiento Unitario Metapolítico	Nacional	\$ 55.531.967	\$ 20.000.000
5	Voto en Blanco RENOVA-SIÓN Colombia	Nacional	\$ 51.985.474	\$ 51.985.474
6	Movimiento Gente Nueva	Nacional	\$ 48.630.450	\$ 48.630.450
7	El Cambio soy Yo	Nacional	\$ 19.950.000	\$ 19.950.000
8	Partido Digital el Cambio soy Yo	Nacional	\$ 17.738.040	\$ 17.738.040
9	SOS Colombia	Nacional	\$ 15.651.700	\$ 15.651.700
10	Por Ti Por Mi Colombia	Nacional	\$ 11.617.017	\$ 11.617.017
11	Movimiento Político Coalición País	Nacional	\$ 11.523.017	\$ 11.523.017
12	Tu Movimiento Transformando y Uniendo a Colombia	Nacional	\$ 9.703.227	\$ 9.703.227
13	Llanero	Nacional	\$ 5.000.000	\$ 5.000.000
14	Plan Salida	Nacional	\$ 4.801.000	\$ 4.801.000
15	La Constituyente	Nacional	\$ 350.000	\$ 346.440
16	Partido Nacional Colombiano - PNC	Nacional	\$ 350.000	\$ 350.000
17	Comunidad Colombia Crece	Nacional	\$ 48.000	\$ 48.000
18	Colombianos Contra la Corrupción en el Congreso	Nacional	\$ 10.000	\$ 10.000
19	Colombianos Contra la Corrupción en el Senado	Nacional	\$ 10.000	\$ 10.000
TOTAL			\$ 644.336.291	\$ 603.352.155

Fuente: MOE con información de Cuentas Claras

Tabla 31. Reporte general de ingresos y gastos por comités inscriptores de GSC a la elección de Cámara de Representantes 2022

	COMITÉ INSCRIPTOR	CIRCUNSCRIPCIÓN	INGRESOS	EGRESOS
1	Liga de Gobernantes Anticorrupción	Santander	\$ 160.842.000	\$ 156.769.208
2	Fuerza Ciudadana	Magdalena	\$ 93.700.000	\$ 93.700.000
3	Gente en Movimiento	Caldas	\$ 72.270.000	\$ 71.956.189
4	Renovemos Colombia	Santander	\$ 56.521.395	\$ 56.521.395
5	El Cambio soy Yo Movimiento Digital	Valle del Cauca	\$ 31.900.000	\$ 31.900.000
6	Movimiento Gente Nueva	Bogotá D.C.	\$ 12.000.000	\$ 12.000.000
7	Movimiento Político Republicano	Antioquia	\$ 10.000.000	\$ 10.000.000
8	Educando Ando	Risaralda	\$ 5.000.000	\$ 5.000.000
9	Plan Salida	Antioquia, Cundinamarca, Meta, Bogotá D.C. Bolívar, Atlántico, Valle del Cauca, Santander, Internacional	\$ 2.963.000	\$ 2.990.000
10	Partido Independiente para la Salud	Bogotá D.C.	\$ 2.794.757	\$ 2.794.757
11	Partido Nacional Colombiano - PNC	Antioquia	\$ 350.000	\$ 350.000
12	Colombianos Contra la Corrupción en la Cámara de Representantes	Internacional, Amazonas, Vaupés, Guaviare, Guainía, Vichada, Arauca, Meta, Caquetá, Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Huila, Risaralda, Caldas, Quindío, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Tolima, Boyacá, Cesar, La Guajira, Atlántico, Magdalena, Bolívar, Sucre, Córdoba, San Andrés, Casanare, Bogotá D.C.	\$ 330.000	\$ 330.000
13	Voto en Blanco RENOVACION Colombia	Bogotá D.C.	\$ 260.000	\$ 260.000
14	Comunidad Colombia Crece	Santander, Bogotá D.C.	\$ 71.060	\$ 71.060
TOTAL			\$ 449.002.212	\$ 444.642.609

Elaboración propia. Fuente: Cuentas Claras

En conclusión, en cuanto al compromiso de los aspirantes a los cargos públicos de rendir cuentas sobre sus ingresos y egresos de campaña el balance no es positivo. Como se puede observar, varios de los comités inscriptores de candidaturas apoyadas en su aspiración legislativa por GSC publicaron sus reportes de ingresos y gastos de forma tardía o en blanco, es decir, fallaron en su obligación de hacer público oportunamente de dónde salió y a dónde se fue el dinero para financiar su recolección de firmas.

16.2. Financiación de las campañas electorales

El 11 de marzo, a dos días de las elecciones legislativas, la MOE presentó el informe preelectoral sobre la financiación de las campañas electorales de las candidaturas al Congreso de la República y consultas interpartidistas. Este informe se realizó a partir de los ingresos y gastos reportados hasta las 10:00 am del 10 de marzo de 2022 en el aplicativo web Cuentas Claras del CNE²⁸.

Teniendo en cuenta la información reportada, la MOE hizo un llamado a las organizaciones políticas y las candidaturas a dar incumplimiento a lo señalado en la Resolución 8586 de 2021 emitida por el CNE, en cuyo artículo 3 señala que “las campañas electorales registrarán los asientos contables, a más tardar durante la semana siguiente al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones”. De igual manera la MOE destacó la necesidad de conocer cuáles habían sido las acciones de inspección, vigilancia y control desarrolladas por el CNE ante esta situación y si hubiese sanciones por este incumplimiento de la normatividad electoral.

Los principales hallazgos fueron los siguientes:

- De las 2.418 candidaturas inscritas al Congreso, 1.375 (que corresponden al 57%) no habían reportado información sobre ingresos en la financiación de las campañas.
- De otro lado, 1.043 (que equivale al 43%) sí habían registrado algún reporte. Sin embargo, el 50% de las candidaturas que reportaron ingresos tanto para Senado como para Cámara lo hicieron con cifras que no superaban los 34 millones.
- En la Cámara de Representantes, de las 1.493 candidaturas, 831 no habían ingresado información (56%), mientras que 662 sí lo habían hecho (44%). En el Senado de la República, de las 925 candidaturas, 554 no realizaron los reportes (59%), y 381 sí habían registrado información respecto a los ingresos de campaña.

Tabla 32. Reporte general de gastos por candidatos al Congreso

*No se incluyen candidaturas CITREP	Total de candidaturas inscritas	Candidatos que sí reportaron		Candidatos que no reportaron	
		Número de candidaturas	%	Número de candidaturas	%
POR CONGRESO					
Cámara de Representantes*	1493	662	44%	831	56%
Senado	925	381	41%	544	59%

²⁸ El informe completo se puede encontrar en el siguiente vínculo: https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/03/11032022_VF_INFORME-FINAL-FINANCIACION-ELECTORAL-1.pdf

TOTAL	2.418	1.043	43%	1.375	57%
CÁMARA DE REPRESENTANTES - POR CIRCUNSCRIPCIÓN					
<i>Departamental</i>	1331	638	48%	693	52%
<i>Especial - Exterior</i>	22	11	50%	11	50%
<i>Especial - Indígenas</i>	12	2	17%	10	83%
<i>Especial - Afros</i>	128	11	9%	117	91%
TOTAL	1.493	662	44%	831	56%
SENADO - POR CIRCUNSCRIPCIÓN					
<i>Nacional</i>	903	379	42%	524	58%
<i>Indígenas</i>	22	2	9%	20	91%
TOTAL	925	381	41%	544	59%
CÁMARA DE REPRESENTANTES - POR GÉNERO					
<i>Hombres</i>	928	438	47%	490	53%
<i>Mujeres</i>	565	224	40%	341	60%
TOTAL	1.493	662	44%	831	56%
SENADO - POR GÉNERO					
<i>Hombres</i>	569	267	47%	302	53%
<i>Mujeres</i>	356	114	32%	242	68%
TOTAL	925	381	41%	544	59%

Fuente: MOE a partir de los datos de www.cuentasclaras.gov.co

Ahora bien, de los informes presentados sobre financiación de campañas electorales queda en todo caso una duda, y es si la información proporcionada por aquellos candidatos que sí rindieron cuentas concuerda con la realidad. Lo que dio lugar a este interrogante fueron las relativamente bajas sumas reportadas en promedio, teniendo en cuenta todos los recursos que puede demandar una campaña política.

Por ejemplo, hasta el 10 de marzo de 2022, tres días antes de las elecciones a Senado, los ingresos recibidos por la mitad de los candidatos cuya financiación estaba disponible en Cuentas Claras eran menores o iguales a poco más de \$34.000.000, cuando es poco realista que el despliegue de una campaña a nivel nacional cueste tal cifra. Peor aún, hubo candidatos con una financiación reportada de menos de \$1.000 pesos en todo lo corrido de la etapa preelectoral, lo cual da pie a más inquietudes y sugiere que el problema respecto a la rendición de cuentas de campaña no se queda en la cantidad de los reportes, sino que se extiende a la calidad y veracidad de estos.

Tabla 33. Porcentaje de reporte por candidatura y organización política

PARTIDO	# CANDIDATOS QUE SÍ REPORTARON	% DE CANDIDATOS QUE SÍ REPORTARON	# DE CANDIDATOS QUE REPORTARON MENOS DE \$34'000.000
<i>PARTIDO CAMBIO RADICAL</i>	29 de 96	30%	9
<i>PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO</i>	56 de 77	73%	22
<i>PARTIDO COMUNES</i>	2 de 21	10%	1
<i>PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO</i>	30 de 78	38%	12
<i>PARTIDO DE LA UNIÓN POR LA GENTE "PARTIDO DE LA U"</i>	53 de 99	54%	2
<i>PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO</i>	30 de 99	30%	10
<i>PARTIDO NUEVO LIBERALISMO</i>	18 de 30	60%	17
<i>MOVIMIENTO DE SALVACIÓN NACIONAL</i>	3 de 16	19%	2

Fuente: MOE a partir de los datos de www.cuentasclaras.gov.co

Otro de los temas de la observación realizada a la financiación de campañas de cara a los comicios legislativos de 2022, fue el desempeño de las autoridades electorales, que estuvo marcado por una implementación regular de la política de datos abiertos. Y es que el aplicativo Cuentas Claras, dispuesto por el CNE para la consulta ciudadana de los ingresos y gastos de campañas electorales, no siguió tres de los principios básicos de acceso a la información: completitud, legibilidad y no discriminación.

De haber tenido en cuenta esas mejores prácticas de transparencia, los datos allí publicados habrían estado completos y en un solo archivo, habrían sido procesables por una máquina y, no menos importante, compartidos sin la necesidad de una solicitud de por medio; más eso no ocurrió. En su lugar, los reportes de financiación cargados por los candidatos estaban dispersos en copiosos archivos no procesables (PDF) y, en algunos casos, no disponibles para la descarga; o, en su defecto, el ciudadano había de hacer una solicitud al CNE para obtener un usuario a través del cual acceder a una versión mejorada de los datos.

17. Modificación a la Ley de Garantías:

17.1. Contexto

En el año 2005, y en el marco de la incorporación en Colombia de la reelección presidencial, se expidió la Ley 996 de 2005. Sin embargo, luego de que a través de la **reforma de equilibrio de poderes** se eliminara la reelección presidencial y a pesar de que la finalidad con la que surgió esta ley no se limitaba a la generación de garantías electorales para la elección presidencial producto de la reelección, esta norma ha intentado ser **derogada parcial o totalmente** en varias ocasiones. En particular, en lo relativo a las restricciones relativas a la participación en política de servidores públicos²⁹. Hasta la aprobación de la Ley 2159 de 2021, ninguna de estas iniciativas había prosperado.

Entre los **argumentos** empleados para su eliminación total o parcial destacan los siguientes: que era una limitante para las entidades territoriales, ya que les dificultaba mucho la ejecución de recursos y de obras que buscan el desarrollo y bienestar de los ciudadanos; que como ya no existe la reelección presidencial, se ha desincentivado el interés de que el mandatario movilice el aparato estatal en favor de él con algún interés electoral; que se disminuyó el riesgo de celebrar convenios interadministrativos entre entidades territoriales con entidades del orden nacional que tengan como fin prácticas clientelistas.

En cambio, en el marco de las discusiones de los respectivos proyectos de ley, el argumento detrás de **no aprobar** las derogaciones parciales o totales de la Ley de Garantías ha sido muy sencillo: porque los recursos del Estado no solo pueden ser empleados por el Presidente-candidato, sino por los distintos funcionarios electos que participan para distintos cargos electorales, o para los partidos y movimientos políticos que los avalaron. Por ello, la protección del equilibrio electoral trasciende la reelección presidencial eliminada, y es una exigencia en cualquier contienda en la que lo que se define es quién ostentará el poder o los poderes políticos en el país.

No obstante lo anterior, en el marco de las discusiones en el Congreso de la República en torno al Proyecto de Ley No. 158 de 2021, referente al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022, presentado por el Gobierno Nacional, se incluyó y aprobó la modificación del inciso primero del parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005, esta vez bajo el argumento de que ello serviría para “repotenciar el crecimiento económico y social del país, mediante el apoyo a sectores estratégicos; promover la generación de empleo y avanzar en la reducción de las

²⁹ A modo de ejemplo, se tiene el Proyecto de Ley No. 193 de 2018 Senado, por medio del cual se buscaba modificar el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, el Proyecto de Ley 409 de 2020 (que fue aprobado, aunque sin la derogatoria propuesta a varios artículos de la Ley de Garantías), y el Proyecto de Ley 419 de 2021.

desigualdades sociales”³⁰. En el artículo 124 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021 se estableció lo siguiente:

“**ARTÍCULO 124.** Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

PARÁGRAFO. Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de control especial por parte de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial”.

Ahora bien, esta disposición normativa fue impugnada por la ciudadanía, aun antes de convertirse en ley, como lo demuestra la acción de tutela interpuesta por el ciudadano Miguel Ángel Bravo Gutiérrez, fallada el 9 de noviembre de 2021 por el Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá. Sin embargo, es de señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante pronunciamiento del 29 de noviembre de 2021 declaró la nulidad del proceso. Ante esta situación, una avalancha de demandas de inconstitucionalidad fue presentada ante la H. Corte Constitucional, entre ellas la de la MOE, presentada el día 16 de diciembre de 2021, la cual fue admitida bajo el radicado No. D-0014624.

En la misma, la MOE expuso las razones por las que consideraba que la modificación a la Ley de Garantías es contraria a la Constitución porque violó los principios de reserva de ley estatutaria, unidad de materia e igualdad electoral. En particular, señaló que:

- En cuanto a la **violación al principio de reserva de leyes estatutarias**, con la aprobación del artículo 124 en el marco de la discusión de la Ley de Presupuesto 2022, el Congreso de la República vulneró la Constitución, ya que modificó una disposición normativa estatutaria por medio de una ley orgánica. En este sentido, sin atender el procedimiento legislativo previsto en el artículo 153 de la Constitución, se modificaron las reglas previstas para las elecciones de 2022; pasando por alto incluso el control constitucional de competencia de esa H. Corte Constitucional. Con ello se trasgredió, asimismo, tanto lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta Superior, como las reglas de la democracia participativa previstas en la Constitución y las garantías y el derecho a la igualdad con el que deben contar todos los participantes en las contiendas electorales.

³⁰ GACETA DEL CONGRESO. Ponencia Proyecto de Ley 158 de 2021. Bogotá, D. C., viernes, 15 de octubre de 2021, Bogotá D.C., p. 7.

- Por lo que hace al **quebrantamiento del principio de unidad de materia**, esta deriva de que el artículo 124 de la Ley de Presupuesto 2022 regula una materia que excede las temáticas que le son propias. Ello, pues dicha disposición normativa no se refiere al cálculo de rentas y recursos de capital, ni a las apropiaciones presupuestales (correspondientes a una Ley de Presupuesto), sino que, su contenido es del todo ajeno a dicha ley, al referirse a reglas electorales relativas a prohibiciones establecidas a los servidores públicos en el marco de los procesos electorales, precisamente en relación con el uso de recursos públicos que pudieran afectar la contienda; en particular, a la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación y las entidades territoriales, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones. Lo anterior afecta uno de los mecanismos más importantes del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución. Máxime, cuando como en este caso, la materia de la norma indebidamente aprobada en la Ley de Presupuesto 2022 se relaciona con la garantía de igualdad electoral y previene tanto el uso indebido de recursos, como la intervención indebida de servidores públicos en los procesos electorales a celebrarse en 2022.
- Por último, el argumento referente a la **vulneración al derecho y principio de igualdad electoral** guarda relación con los anteriores, puesto que el hecho de que la norma impugnada se aprobara contraviniendo distintos derechos, principios y disposiciones contenidas en la Constitución provocó que no se garantizara el debate democrático previo que es necesario, así como la revisión correspondiente por parte del máximo Tribunal Constitucional. Así, más allá de que el Congreso de la República está facultado para modificar o incluso derogar (total o parcialmente) la Ley de Garantías, hacerlo a través de una ley que no es estatutaria, en el marco de la discusión de una ley que le es ajena, a la mitad de un proceso electoral que está en curso, y sin una discusión democrática amplia, vulnera la garantía de igualdad electoral que debe garantizarse en toda contienda comicial.

Por su parte, con motivo de la vigencia de la referida ley, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, expidieron la Circular Conjunta 100-006 del 16 de noviembre de 2021, modificada por la Circular Conjunta 100-007 del 1 de diciembre de 2021, en el sentido de señalar la aplicabilidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

Por su parte, la Contraloría General de la República (CGR) expidió la Circular No. 005 del 24 de noviembre de 2021, en la que ordenó a las entidades estatales remitir la información precontractual, contractual y postcontractual, así como la presupuestal, financiera y contable para realizar el seguimiento a los recursos que se comprometan durante el periodo de restricciones de que trata la Ley de Garantías, entre ella, la etapa previa a las elecciones que se llevarán a cabo en año 2022.

En igual sentido la Procuraduría General de la Nación (PGN) expidió la Circular No. 022 del 16 de diciembre de 2021, en la que realizó algunas recomendaciones a los funcionarios de la rama ejecutiva del poder público y entes del Estado, con ocasión de los procesos

electorales a realizarse en el año 2022. Posteriormente, la PGN expidió el Instructivo No. 2 del 11 de febrero de 2022 en el que expuso las instrucciones para la práctica de visitas preventivas sobre control de las restricciones establecidas en la ley estatutaria de garantías electorales y teniendo en cuenta la modificación de esta por el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

17.2. Resolución de la Corte Constitucional

El 10 de febrero de 2022 la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró de urgencia nacional el estudio de las demandas que se surtían en contra de la Ley de Presupuesto aprobada en el Congreso, en las que se incluía el artículo que modificó temporalmente la ley de garantías. Cabe anotar que los magistrados no se pronunciaron sobre alguna medida cautelar o la vigencia de la norma que se encontraba en curso, y solo acudieron a la declaratoria de urgencia nacional.

No obstante, fue hasta el 5 de mayo de 2022 que la Corte Constitucional comunicó que mediante la sentencia C-153 de 2022, decidió declarar la **inexequibilidad** del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022*”, con efectos retroactivos, a partir de su expedición³¹.

Como consecuencia de esta declaración y para aplicar en forma correcta los efectos retroactivos de la decisión, el máximo tribunal constitucional del país estableció que los convenios interadministrativos suscritos por virtud del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, cuyo objeto *se haya ejecutado completamente* al momento de informar esta decisión no serían afectados por esta sentencia; los que *no se hayan ejecutado completamente* se terminarían y liquidarían inmediatamente, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones a que hubiera lugar.

Entretanto, los contratos estatales derivados de estos convenios interadministrativos se terminarían y liquidarían a partir del comunicado oficial de la decisión tomada; exceptuando los contratos en curso dirigidos a atender las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda. De igual modo, a partir del comunicado oficial de esta decisión no sería posible suscribir convenios interadministrativos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021. Finalmente, señaló que las reglas establecidas en dicho fallo serían aplicables sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y administrativa que pudiera derivarse por el uso indebido de la contratación estatal.

³¹ Esto, luego que a finales de abril de 2022 la PGN remitió concepto a la Corte Constitucional, en el que se opuso a la posibilidad de modificar la Ley de Garantías, por lo que solicitó formalmente a la Alta Corte declarar la inexequibilidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

17.3. Problemas en el seguimiento a su implementación

Durante su vigencia, el seguimiento del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, como la MOE, fue bastante **difícil**, debido a los múltiples obstáculos para el acceso a la información y a las nulas herramientas tecnológicas dispuestas por el Estado para hacer un control efectivo de la contratación pública habilitada con esa disposición normativa.

Si bien en la página web Datos Abiertos del Gobierno Nacional (<https://www.datos.gov.co>) se encuentran alojadas las bases de datos del SECOP I y SECOP II, en cada base de datos las variables son diferentes por lo que unificarlas en una sola base de datos demanda gran cantidad de tiempo. Aunado a ello, en las mismas no se especifica qué contratos estaban siendo suscritos en virtud del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, dificultando el análisis respecto a su cumplimiento.

Por otra parte, el 1 de marzo de 2022 la CGR publicó en su página web el comunicado de prensa No. 025, titulado “Contralor alerta por concentración de contratistas a nivel nacional en Ley de Garantías”³². En este corto documento señaló que:

- 10 departamentos presentan la mayor concentración de contratos.
- Desde la entrada en vigencia de la Ley de Garantías (noviembre 13 del 2021 y hasta la fecha) se han suscrito 645.495 contratos por más de 52.3 billones de pesos en los 32 departamentos del país y Bogotá.
- Lupa a contratación con recursos de regalías antes y después de la entrada en vigor de la Ley de Garantías: Antes, se aprobaron 952 proyectos que corresponden a 3.562 contratos. Después, se aprobaron 3.562 proyectos que superan los 2 billones de pesos.
- La Contraloría ha encontrado varios casos donde corrieron para hacer los contratos y hay uno en particular donde un contratista, como representante legal a través de empresas en las que hizo parte o como persona natural, incrementó su contratación en 7.811%.
- La contratación se dispara de manera inimaginable antes de la Ley de Garantías y se forma un cuello de botella gigantesco en las entidades, advierte el Contralor General.
- La CGR pone su lupa a un proyecto de regalías en el municipio de Toluvié (Sucre) donde una denuncia ciudadana advierte de varias irregularidades.
- Con las herramientas más eficaces del control preventivo, de la participación ciudadana, incluyendo veedurías, y con el despliegue de sus capacidades

³² Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/contralor-alerta-por-concentraci%C3%B3n-de-contratistas-a-nivel-nacional-en-ley-de-garant%C3%ADas>

tecnológicas a través del modelo de seguimiento de la DIARI, la Contraloría General de la República busca blindar de riesgos de corrupción el proceso electoral que se avecina”.

A pesar de lo anterior, el comunicado de prensa no señala lo pertinente al seguimiento del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, más allá de señalar que “a través del despliegue de sus capacidades tecnológicas, la CGR creó un modelo de seguimiento a la contratación pública en Ley de Garantías, conectado a 8.758 fuentes de información y con más de 13 millones de registros. Así mismo, y gracias a lo establecido en la Circular 005 de noviembre de 2021, se dispuso que toda la información contractual del estado fuera reportada diariamente a la CGR”³³.

Sin embargo, la CGR no ha emitido un comunicado formal del seguimiento a los convenios interadministrativos autorizados en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, a pesar de que el párrafo de esa norma estableció que “Todos los convenios que se suscriban bajo el amparo de la presente disposición serán objeto de **control especial** por parte de la CGR. El Contralor General de la República determinará, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, la forma en que se ejercerá dicho control especial”.

18. Presidencialización de las elecciones de Congreso

De acuerdo con el Código Electoral colombiano, el segundo domingo de marzo se elegirían a las y los 295 integrantes del Congreso de la República, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, para el periodo 2022-2026. La ley también señala que a la par de las elecciones a Corporaciones Públicas se podrán realizar consultas interpartidistas populares y que la Organización Electoral prestará su colaboración a los partidos y movimientos políticos para que puedan efectuarlas. Si bien derivado de lo anterior, ambos ejercicios pueden realizarse en la misma fecha, los comicios que debían priorizarse de cara al 13 de marzo eran los legislativos, puesto que de ellos deriva la definición de las y los representantes de una de las ramas del Poder Público, mientras que las consultas únicamente definirían las candidaturas que competirán en las elecciones presidenciales a realizarse el 29 de mayo próximo.

Adicionalmente, para este proceso electoral, los comicios legislativos presentaban elementos diferenciales y novedosos que ameritaban una atención importante por parte tanto de la ciudadanía, como de la Organización Electoral. Por una parte, la incorporación de seis (6) nuevos partidos políticos en la contienda, que brindaban mayores alternativas políticas a la diversidad ideológica colombiana. Por otra, por la elección de 16 curules de paz, un ejercicio que se realizaría por primera vez e implicaba un esfuerzo mayúsculo concentrado en la Organización Electoral, tanto para su difusión y socialización, como respecto de una adecuada capacitación a través de los jurados de votación, para garantizar la transparencia y legitimidad de estos comicios.

³³ Ibid.

18.1. Desarrollo de la campaña – Actos publicitarios

A pesar de lo anterior, en el 2022 las campañas legislativas se vieron desdibujadas, en gran medida, por las consultas intrapartidistas. Así, contrario a la decisión constitucional de separar la discusión de las contiendas legislativas respecto de las presidenciales, tanto así que estas se celebran en fechas distintas, en los actos publicitarios esta diferenciación no estuvo presente. Ya que, en un número importante de los casos, ambas contiendas se combinaron, a través de estrategias en las que se llamaba conjuntamente al voto por unas y otras.

Ello fue así incluso en la cobertura mediática de las campañas, en las que fue mayor el énfasis brindado a las consultas intrapartidistas y los debates entre las distintas candidaturas presidenciales, que al contraste de las figuras y las propuestas legislativas de quienes contendían para estos comicios.

Esto pudo derivar de las características específicas de las consultas intrapartidistas de este año, pues no solo se trató de la definición de las candidaturas de diversos partidos, sino que participaron en las mismas tres (3) coaliciones intrapartidistas que concentraban, en su conjunto, 12 de las 22 organizaciones políticas con personería jurídica.

De esta forma, a lo largo de las campañas, en gran medida se hizo de lado la lucha por las curules del Congreso, centrándose la discusión en las consultas. Lo anterior se vio reflejado en el incremento de la participación ciudadana en las consultas intrapartidistas el día mismo de la jornada electoral, ya que mientras en el 2018, únicamente el 21% de las y los colombianos participaron en las consultas partidistas, para el 2022, esta cifra incrementó al 32%.

La Presidencialización de las elecciones a Congreso llevó a que los tres meses de las campañas legislativas fuera poco lo que se discutiera sobre las propuestas de quienes aspiraban a ocupar las curules a esta corporación pública que estaban en disputa, a pesar de la enorme importancia de su función, no solo como un Poder con atribuciones específicas para definir las normas que rigen a las colombianas y colombianos, sino también con una fuerte responsabilidad de ejercer control político de quien ocuparía la Presidencia de la República, y demás funcionarios del Estado.

18.2. Decisiones de carácter administrativo – Orden de conteo

El contexto expuesto se vio exacerbado con una decisión de carácter administrativo adoptada por la RNEC, consistente en priorizar el conteo y escrutinio de las votaciones correspondientes a las consultas interpartidistas para la selección de candidaturas a la Presidencia de la República, antes que el correspondiente conteo de votos de Senado y Cámara. De esta forma, desde inicios del mes de febrero, la RNEC informó que el día de la jornada electoral, las y los jurados de votación contarían primero la votación de las consultas, y solo hasta después de que estas se finalizaran, se realizaría el cómputo de las elecciones legislativas.

Esta decisión tuvo un impacto ciudadano y mediático importante, pues generó una mayor expectativa respecto de los resultados de las consultas, al ser los primeros en conocerse, respecto de aquellos correspondientes a las votaciones al Congreso de la República. Ello, a pesar de que estos últimos implicaban procesos más complejos, en particular, porque para la Cámara y el Senado, las elecciones: i) se desagregan por circunscripciones (ordinarias y especiales), incluidas las 16 curules de paz; y ii) combinan un mecanismo de elección entre listas cerradas y listas abiertas.

Pero los impactos en la elección no se agotaron en eso, ya que precisamente el hecho de que la atención se centrara en las elecciones de las consultas, llevó a que se dejaran de lado elementos fundamentales de las elecciones legislativas, como la pedagogía y socialización de distintos elementos novedosos de estas últimas, que requerían de una mayor difusión pública, como lo eran precisamente los comicios de las 16 curules de paz, y el cambio en el diseño y la disposición de las tarjetas electorales, tal como se abordará en el capítulo siguiente.

19. Diseño y distribución de las tarjetas electorales en los comicios legislativos

En anteriores procesos electorales, cuando la ciudadanía acudía a votar, únicamente recibía dos tarjetas electorales para los comicios al Congreso de la República, una para la Cámara de Representantes y una para el Senado. En las respectivas tarjetas se incluían todas las circunscripciones (ordinarias y especiales) en contienda. No obstante, la persona electora solo podía marcar una opción política por tarjeta, para una sola de las circunscripciones. De marcar más de una, aunque estas pertenecieran a circunscripciones distintas, el voto era anulado.

De esta forma, el diseño mismo de las tarjetas electorales (al contar en un solo tarjetón tanto con las circunscripciones ordinarias, como con las circunscripciones especiales para cada Cámara), llevaba a que muchas personas votantes marcaban más de una circunscripción, anulando de esta manera su voto.

Es por ello que, a petición de algunas organizaciones políticas, el 27 de diciembre de 2021 la RNEC puso a consideración de la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral un nuevo diseño de las tarjetas para la elección del Senado y la Cámara de Representantes 2022-2026. Este nuevo diseño, en el que de dos tarjetas electorales se pasaba a 5 (una por cada circunscripción), tenía como propósito reducir el número de votos nulos registrados en cada elección del Congreso de la República. La propuesta de la RNEC, consistente en separar las tarjetas electorales por tipo de circunscripción, fue aprobada por consenso por las organizaciones políticas presentes en dicha Comisión.

Si bien la solución propuesta por la RNEC generaba, tal como se pretendía, que las y los ciudadanos no anularan su voto por error, la nueva disposición de las tarjetas suponía retos nuevos respecto del procedimiento logístico de entrega y distribución que debían ser atendidos. Lo anterior, pues con este cambio se daba lugar a dudas y confusión en cuanto al mecanismo de entrega de las propias tarjetas. Es decir, con el cambio no quedaba claro

si: a) las personas electoras recibirían las 5 tarjetas electorales, con el riesgo de que una persona pudiera emitir más de un voto para cada una de las Cámaras o de un exceso de tarjetas no marcadas, que conllevaran a la nivelación de mesas u otros problemas en el conteo de votos y los escrutinios, o b) si solo se entregaría una, a petición del propio elector, quien entonces tendría que conocer previamente en qué circunscripción participaba la organización política o candidatura de su elección.

Por esta razón, en la Tercera Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, celebrada el 1 de febrero de 2022, la MOE expuso el problema y solicitó a la RNEC que generara un espacio de formación en el que participaran las organizaciones políticas, los medios de comunicación y la MOE para que se conociera cómo sería la entrega de tarjetones a la ciudadanía, y la forma en que se evitarían los riesgos identificados. Esta petición no fue atendida, por lo que no existieron espacios de discusión o diálogo con las organizaciones políticas y la observación electoral para definir el modo de entrega de los tarjetones.

No obstante, la Registraduría hizo públicas las directrices que los jurados de votación aplicarían en torno a la distribución de los tarjetones. Así las cosas, la RNEC dispuso que las personas votantes debían decidir, a pregunta expresa de los jurados de votación, si querían recibir: i) para Senado, la tarjeta electoral de circunscripción ordinaria o la de circunscripción indígena; ii) para Cámara de Representantes, una tarjeta electoral de la circunscripción ordinaria (departamental, distrito capital o exterior, dependiendo del territorio), la de la circunscripción especial afro o la de la circunscripción especial indígena. Además, en las zonas rurales de los 167 municipios que conforman las 16 CITREP del país, los jurados de votación debían entregar a las personas votantes la tarjeta electoral de la CITREP correspondiente, sin que en este caso tuviera que mediar la solicitud de la persona electora.

Adicionalmente, en cada mesa de votación estarían a disposición de la ciudadanía las tres (3) tarjetas electorales de las consultas interpartidistas para la selección de candidaturas a la Presidencia de la República. En el caso de estas, la indicación dada por la RNEC fue que los jurados no preguntarían a las personas electoras si querían votar en las consultas, pues las respectivas tarjetas sólo se entregarían a solicitud expresa de la persona votante, misma que únicamente podía pedir una (1) de estas para votar.

Como resultado de lo anterior, en la mayoría de los municipios y territorios en los que se llevaba el proceso electoral, las personas votantes debían escoger hasta dos (2) tarjetas electorales de cinco (5) disponibles y podían solicitar una (1) de las tres (3) dispuestas para las consultas interpartidistas. Por su parte, en los municipios CITREP además de elegir las dos (2) tarjetas electorales de Cámara y Senado de las cinco (5) disponibles, recibirían directamente una (1) para las CITREP, y podrían solicitar la correspondiente a las consultas partidistas.

De esta forma, a partir de la decisión de la RNEC de modificar las tarjetas electorales, el procedimiento de entrega y recepción de las mismas se modificó sustantivamente, pues supuso que, contrario a lo que había ocurrido tradicionalmente en Colombia, los jurados no

entregaran directamente las tarjetas a los electores, sino que estos últimos debían saber por qué circunscripción querían votar, para entonces ser ellos quienes precisaran a los jurados, qué tarjetas querían recibir.

Así, el nuevo proceso logístico implicó un paso adicional tanto por parte de los jurados como de los electores, pues se transitó de un modelo en que los jurados simplemente entregaban las tarjetas electorales disponibles, a uno diverso, más complejo, en el que: a) Por lo que hace a los jurados: primero tenían que preguntar a la persona electora cuál de esas tarjetas es la que querían recibir, en el caso de las Cámaras al Congreso; mientras que en las CITREP la tarjeta se entregaba directamente; y en las consultas partidistas, requerían que las personas electoras fueran las que hicieran la solicitud expresa de la respectiva tarjeta, y b) En cuanto a las personas electoras: requería que estas conocieran el nombre de la circunscripción por la que querían votar, lo que incluso suponía un conocimiento previo de lo que significan las circunscripciones electorales.

De esta forma, el nuevo diseño y disposición de las tarjetas electorales requería de una difusión, pedagogía y capacitación muy amplias, precisamente por el cambio referido. Máxime, considerando que las reglas para la entrega de las tarjetas a Congreso, a las CITREP, y las de la consulta intrapartidista eran sustantivamente distintas, pues mientras en las primeras eran los jurados quienes ofrecían las distintas tarjetas, en las segundas, las debían entregar obligatoriamente, y en las terceras, eran las personas electoras las que las tenían que solicitar.

Por ello, ante la ausencia de medidas específicas que atendieran estas problemáticas, la implementación del nuevo diseño generó múltiples dudas y cuestionamientos debido, principalmente, a la falta de pedagogía electoral y en algunos casos a la actuación irregular de algunos jurados de votación.

19.1. Pedagogía electoral

Para cada proceso de elecciones es imprescindible que la Organización Electoral pueda poner en marcha procesos masivos de información y formación ciudadana en los cuales se explique de forma accesible qué se vota y cómo se vota. No obstante, la nueva disposición de tarjetas electorales suponía un esfuerzo adicional por parte del Estado, pues su correcto manejo implicaba un conocimiento básico de la conformación y funcionamiento del Congreso de la República, así como del procedimiento de entrega de las tarjetas electorales por los jurados de votación.

En este sentido, a través de los procesos de capacitación desarrollados con sus aliadas regionales a lo largo del país, la MOE pudo comprobar de primera mano que no hubo un adecuado ejercicio de pedagogía electoral debido a que un buen sector de la ciudadanía tenía diferentes inquietudes sobre la disposición y diferencia entre tarjetas y circunscripciones electorales. De igual forma, el excesivo énfasis dado desde la Organización Electoral a las consultas interpartidistas para la selección de candidaturas a la Presidencia impactó el flujo de información hacia la ciudadanía respecto a la elección de

sus representantes en el Congreso de la República. Como lo advirtió la MOE, esta situación era aún más grave en los municipios CITREP, en los que en muchos casos no existe una adecuada cobertura de medios de comunicación de carácter nacional y regional, lo cual limitaba drásticamente el acceso a la información de poblaciones que históricamente han sido marginadas del debate electoral.

Si bien esta situación se resolvió parcialmente con la adopción de medidas como la ubicación de instructivos de cómo votar en los cubículos y la inclusión en el kit electoral de una advertencia dirigida a los jurados de votación sobre cuántas tarjetas electorales se debían entregar, las mismas hubieran podido ser complementarias a un amplio proceso de pedagogía electoral que no se dio por parte de la Organización Electoral.

Ante la insuficiencia de tales medidas, la MOE insistió en la necesidad de disponer del material pedagógico accesible necesario que permitiera a las personas votantes identificar la consulta interpartidista, así como la candidatura de su preferencia, de manera que pudieran solicitar la tarjeta electoral correspondiente si esa era su decisión. Lo anterior, teniendo en cuenta las situaciones reportadas en el inicio de las votaciones para personas colombianas en el exterior, así como la posibilidad de que la desinformación del electorado pudiera ser utilizada para manipular a las personas votantes y en este sentido, favorecer o perjudicar una determinada opción política. A pesar de las advertencias y recomendaciones de la MOE, la Organización Electoral no implementó medidas complementarias de pedagogía electoral.

19.2. Actuación irregular de jurados de votación

Durante el día electoral la MOE recibió información de la ciudadanía sobre presuntas irregularidades en la actuación de algunos jurados de votación frente al manejo de las tarjetas electorales. De esta manera, la ciudadanía reportó el presunto direccionamiento del voto en lo que corresponde con las consultas interpartidistas, la no entrega de tarjetas a circunscripciones especiales (afro e indígenas), así como la entrega de más tarjetas contrario a las instrucciones dadas por la RNEC. Esta información también fue suministrada por algunas organizaciones políticas, según las cuales, en diferentes regiones del país no se entregaron las tarjetas electorales de las circunscripciones afro e indígena, así como de las tarjetas de algunas consultas interpartidistas.

La MOE no cuenta con elementos suficientes para afirmar que detrás de la conducta de los jurados existió una actuación dolosa, cuestión que corresponde a los respectivos órganos de control. Lo que sí se evidenció con el carácter generalizado de estas problemáticas fueron deficiencias claras en el proceso de capacitación de jurados de votación, mismas que en su momento fueron advertidas por la MOE en diferentes escenarios como las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral.

Por lo anterior, es necesario que la RNEC, en conjunto con la PGN, puedan avanzar en el fortalecimiento de los procesos de formación de jurados de votación con el fin de prevenir que se den este tipo de conductas. Máxime, cuando como ocurrió en esta ocasión, se está

frente a modificaciones a elementos sensibles del proceso electoral, como lo son las tarjetas electorales.

Además, considerando las afectaciones que este tipo de conductas pudieron generar en el ejercicio del derecho al voto, es indispensable que las diferentes autoridades con competencia electoral puedan asumir conocimiento los hechos expuestos por la ciudadanía e iniciar las investigaciones y diligencias que sean necesarias para determinar si con este accionar se configuró algún delito o falta disciplinaria por ciertos jurados de votación.

20. Desarrollo del día electoral de los comicios legislativos

20.1. Despliegue de la observación electoral

La MOE desplegó su equipo de observación debidamente acreditado por el CNE, en 34 regionales ubicadas en 31 de 32 departamentos de Colombia, con un cubrimiento de 448 municipios equivalente 77,9% del censo electoral.

Adicionalmente, se desplegó un equipo de observación internacional proveniente entre otros, de Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Argentina, Canadá, República del Congo y Países Bajos. En el exterior, el despliegue es de 63 observadores en 64 Consulados de 12 países, entre otros: Buenos Aires, Berlín, Quito, Madrid, Sevilla, Valencia, Bilbao, Newark, Roma, Ciudad de México, Monterrey, Lima, Ciudad de Panamá, Londres y Ámsterdam.

A un 97% del equipo de observación se le permitió el ingreso a los puestos de votación; se presentaron dificultades en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, César, Córdoba, Huila, Norte de Santander, Valle y Bogotá.

20.2. Resultados de la observación en puestos de votación

La observación electoral en puestos de votación se desarrolla en dos momentos durante el día de la elección, mediante el diligenciamiento de dos formularios de preguntas técnicamente diseñados para la apertura y cierre del proceso. Del ejercicio se destacan los hallazgos siguientes:

20.2.1. Durante la apertura

En lo que se refiere a los **formularios de apertura**:

- En un 22% de las mesas observadas se identificó que, no se encontraban presentes los 6 jurados establecidos en la norma.
- En un 6% de las mesas observadas se identificaron jurados de votación portando algún distintivo de campaña.

- A pesar de la importancia de contar con personas testigos electorales durante toda la jornada, al momento de la instalación de las mesas de votación se pudo observar que, en un 26% de las mesas no se encontraban presentes personas testigos electorales, situación que contrastó con la presencia observada al momento del cierre.
- En el 25% de los puestos de votación observados no se identificó la existencia de mesas de justicia, a pesar de que la presencia de autoridades electorales en los puestos de votación es fundamental para el proceso.
- En un 77% de los puestos de votación donde se hizo presencia no se instalaron máquinas de identificación biométrica; en aquellos puestos donde sí se instalaron, un 56% de las personas no pudo pasar el proceso de identificación, así mismo, en un 58%, las máquinas no reconocieron las huellas dactilares.
- En un 15% de las mesas observadas se acercaron personas a votar que no estaban en el censo electoral.

De lo observado en el transcurso de la jornada electoral es importante resaltar los resultados del ejercicio de observación resultan coincidentes con los reportes recibidos por la MOE a través de la plataforma Pilas con el Voto, en cuanto al hecho de que diversos jurados de votación portaban algún distintivo de campaña durante la jornada. Ello, a pesar de que la publicidad electoral dentro del puesto de votación está prohibida, siendo más grave aún si esta es portada por la máxima autoridad electoral en la mesa de votación.

Si bien este tipo de conductas debieran ser prevenidas por las propias autoridades que hacen parte de la mesa de justicia, estas no se encontraron en una cuarta parte de los puestos observados. Por ello, resulta fundamental fortalecer la presencia de las distintas autoridades en el puesto de votación, y que estas adopten las medidas necesarias para prevenir y en su caso, sancionar infracciones de esta naturaleza.

20.2.2. Durante el cierre

En cuanto a los **formularios de cierre** se identificó lo siguiente:

- En un 31% de las mesas observadas se cerró la votación después de las 4 de la tarde.
- Al momento del cierre de las votaciones, se identificó presencia de personas testigos electorales en un 90% de las mesas observadas, mientras que en la apertura fue un 73%.
- Antes de proceder a la apertura de la urna, se pudo observar que en un 26% de las mesas observadas, no se leyó en voz alta el número total de votantes de la mesa, es decir, la cantidad de personas registradas en el formulario E-11.

- En un 15% de las mesas observadas fue necesario realizar el procedimiento de nivelación de mesa; sin embargo, en un 63% de estas, los votos no se escogieron al azar, mientras que en un 49%, esos votos no fueron destruidos como lo indica la ley;
- Los y las testigos electorales presentes en las mesas observadas solicitaron recuento físico de votos en un 27% de los casos; de estos en un 51% el procedimiento de recuento no se llevó a cabo por parte de las personas jurados de votación.
- En un 53%, las y los jurados de votación no dejaron constancia de la solicitud de recuento en el formulario E-14.
- En un 98% de las mesas observadas, se identificó que las y los jurados de votación siguieron el procedimiento (sumar, verificar, anotar) para asentar los resultados de la votación en el formulario E-14.
- En un 23% de las mesas observadas, los formularios E-14 quedaron con tachaduras o enmendaduras.
- En un 22% de las mesas observadas se tuvo la percepción de que, las y los jurados de votación no conocían el procedimiento de conteo de los votos, por lo que es de suma importancia hacer énfasis en la capacitación de jurados.
- Se presentaron recursos o reclamaciones para recuento de votos, por parte de testigos electorales en un 12% de las mesas observadas, de estas, un 70% no se adjuntó en el sobre dirigido a los claveros.
- En un 17% de las mesas observadas no se entregó copia física o digital del formulario E-14 a las personas testigos electorales.

El ejercicio de observación realizado al cierre de las votaciones refuerza lo señalado previamente por la MOE respecto de la necesidad de fortalecer la capacitación de las personas juradas de votación. Pues según se puede advertir, son altos los porcentajes de las mesas observadas en las que no se siguieron los procedimientos para la nivelación de las mesas (es decir, para la destrucción de votos en los casos donde se encontró que había más votos en la urna que personas votantes) en los que las solicitudes de recuento no fueron atendidas o consignadas; y las reclamaciones no se adjuntaron al sobre dirigido a los claveros. Así, resulta indispensable que en el proceso de capacitación de las personas juradas de votación se refuercen estos temas.

20.3. Resultados de la observación con los enfoques diferenciales

20.3.1. Resultados de la observación enfoque: Mujeres

Dentro de los formularios de observación empleados por la MOE durante el día de la elección se incluyeron algunas preguntas para indagar por la paridad de género entre los distintos actores que participan y tienen autoridad en el puesto de votación. A continuación, se podrán ver los resultados para cada pregunta.

Conformación de la mesa de votación: a) En el 64,25% de las mesas observadas, la Presidencia de la mesa de votación fue ejercida por una mujer; b) El 43,36% de las mesas de votación estaban conformadas de manera paritaria (igual cantidad de jurados mujeres y hombres), y c) El 46,23% de las mesas de votación estaban conformadas mayoritariamente por mujeres.

Así, los resultados sobre la conformación de los jurados muestran que si bien no hay paridad en el número de jurados mujeres y hombres, esto está cerca de alcanzarse, lo cual, permite dar cumplimiento a lo ordenado por la Resolución No. 8947 de 2021 del CNE, la cual llama a la RNEC a conformar de manera paritaria los equipos de delegados y jurados de votación. Igualmente, se resalta que el 64% de las mesas estuvieron presididas por mujeres, lo que significa que las mujeres ejercen roles de liderazgo en las mesas a pesar de que estas no estén conformadas de forma paritaria.

Ambiente general del puesto de votación: En cuanto a la conformación de las mesas de justicia de los puestos observados: a) El 23% tenían un mayor número de mujeres; b) El 21% un mayor número de hombres; c) El 29% tenían una conformación paritaria; y d) En el 28% de los casos no se cuenta con respuesta a la pregunta.

Por otro lado, las mesas de justicia pueden mejorar la conformación paritaria de sus integrantes, tal como lo recomienda la Resolución No. 8947 de 2021 del CNE. Para esto, es necesario que las entidades que hacen presencia en la mesa de justicia se coordinen para garantizar la paridad de género en los distintos puestos de votación.

20.3.2. Resultados de la observación enfoque: Trans

Para el despliegue de esta observación se contó **con 40 personas con experiencias de vida trans que sirvieron como personas observadoras de la implementación del protocolo de voto trans el 13 de marzo de 2022**. Este grupo de observación estaba compuesto por 16 hombres trans, 13 mujeres trans y 11 personas trans no binarias. Respecto a las zonas donde se hizo presencia fueron: 14 personas observadoras en Antioquia, 13 en Bogotá, 5 en Atlántico, 2 en Nariño, 2 en Arauca y 1 persona observadora en cada uno de los siguientes departamentos: Caquetá, Norte de Santander, Magdalena y Cesar. Este grupo de personas observadoras recibió cuatro sesiones de capacitación virtuales y presenciales sobre el contenido del Protocolo de voto trans y su misión como observadores electorales en las elecciones del Congreso 2022 en Colombia. También

recibieron un kit con formularios de observación diseñados específicamente para su labor de observación, credenciales de observadores representantes de la MOE.

Derivado de que como se señaló, la observación al cumplimiento del Protocolo de Voto Trans consistió en dos momentos de observación³⁴, los resultados se agruparán a partir de estos.

20.3.2.1. Observación de la experiencia de las personas trans al ejercer el derecho al voto

- **No se registró una negación al ingreso del puesto de votación**, no obstante, se presentaron: Un caso en el que en un puesto de votación de la localidad de Kennedy le dieron indicaciones incorrectas a un hombre trans para poder ingresar a su puesto de votación. Por otro lado, otro caso en Ciénaga, Magdalena donde dos policías, sin revisar la resolución de acreditación de personas observadoras, le negaron la entrada a una persona trans en su calidad de observador del protocolo, ante lo cual la Registraduría intervino y habilitó el ingreso.
- Se reportaron **tres casos en los que había filas separadas por sexo/género y las personas trans no se pudieron ubicar en la fila que deseaban**, lo cual irrespeta su identidad y expresión de género (Artículo 2, numeral 1 del protocolo).
- Se reportó que **el 47% de los casos en los que se realizaron requisas por parte de la policía, ésta no fue practicada por un agente de su mismo género** ni del género manifestado por ellas (Artículo 2, numeral 3 y 4 del protocolo).
- Se reportaron **cuatro casos en los que las personas juradas de votación se expresaron de manera discriminatoria o realizaron preguntas invasivas e impertinente**. Asimismo, se reportan **15 casos** en los que **otras autoridades**, como la fuerza pública o delegados de la Registraduría, **expresaron algún comentario hacia personas trans que afectó su identidad y expresión de género**, tales como miradas invasivas e impertinentes, y/o referirse a ellas con el género con el que no se identifican.
- De las **nueve personas trans que tuvieron que pasar por el proceso de identificación biométrico, a siete no le coincidían los datos de su identificación ya modificada en sus documentos, con la información que presentaba el equipo de biometría**, a pesar de que pudieron ejercer su derecho al voto, se presentaron obstáculos para ejercer el derecho, y estos casos indican que la información de la identificación biométrica no se encuentra actualizada cuando las personas trans realizan los procesos de corrección en sus documentos de

³⁴ El primero, cuando la persona observadora Trans ejerce su derecho al voto, con el fin de poder ver su experiencia individual de votación. El segundo, el monitoreo en los puestos de votación del ejercicio del Derecho al Voto por parte de otras personas Trans, que incluye el conocimiento de las autoridades sobre el protocolo y el cumplimiento de las adecuaciones dispuestas en la Resolución 3480

identificación. Incluso uno de los casos reportados es de una persona que corrigió sus documentos hace más de cuatro años.

20.3.2.2. Observación sobre el conocimiento del Protocolo Trans por parte de las autoridades del puesto de votación

- Respecto de la existencia de **piezas informativas o pedagógicas sobre el Protocolo de Voto Trans** en los puestos de votación, **en un 66% de las mesas observadas no se identificaron estas piezas** informativas, y que en un 34% sí se encontraba este tipo de información.
- En relación con las personas juradas de votación, **el 66% (262) de las personas juradas consultadas por las personas observadoras manifestaron conocer la existencia del Protocolo**, mientras el 34% (137) manifestaron no haber recibido ninguna información. Lo cual da cuenta de un trabajo pedagógico previo realizado por la Registraduría con las personas juradas de votación.
- En relación con las personas **delegadas de la Registraduría**, **el 60% (76) de las consultadas manifestaron que sí habían recibido capacitación sobre el Protocolo**. Por su parte, el 40% (52) indicó no tener conocimiento sobre esta reglamentación.
- En relación con **las personas testigos electorales**, **el 56% (32) manifestaron conocer el Protocolo**. Por su parte, el 44% (25) indicó no tener conocimiento al respecto.
- En relación con **las autoridades integrantes de las mesas de justicia**, como son delegados y delegadas de: la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, entre otros, **el 63% indicó no tener conocimiento del Protocolo ni sobre el procedimiento para la recepción de quejas por su incumplimiento**. Por su parte, el 37% manifestó estar al tanto de estos procedimientos. Se destaca un caso registrado en el municipio de Envigado, en el que se reporta que integrantes de la mesa de justicia, comentaron que la discriminación contra las personas trans no existía y que por ende no era necesario un procedimiento.

Se reportaron **6 casos en los que las respuestas de las autoridades consultadas fueron hostiles** e incluso manifestaron que no querían dar esta información, afectando el ejercicio de observación.

20.3.3. Resultados de la observación enfoque: Discapacidad

Los resultados correspondientes a este ejercicio se agrupan a partir de los diferentes instrumentos y fuentes para recopilar información a los que se recurrió.

20.3.3.1. Observación desarrollada por personas con discapacidad

- Todos los observadores consideraron que el registro de votantes estaba en un lugar accesible y visible. Ese es un tema fundamental, porque es necesario que todos los votantes puedan consultarlo para saber en qué mesa del puesto de votación les corresponde votar.
- A todos los observadores se les permitió la entrada al puesto de votación, aunque a varios no se les permitió ingresar antes de las 8:00 am. Esto es relevante porque parte del ejercicio de observación consistía en la verificación del procedimiento de apertura de la mesa.
- Cuatro de los observadores consideraron que no había condiciones adecuadas para el ingreso al puesto de votación de las personas con discapacidad física, debido a la existencia de posibles obstáculos o presencia de infraestructura inadecuada.
- 9 de las personas observadoras encontraron que la infraestructura y señalización del puesto de votación no era adecuada y dificultaba la movilidad autónoma de las personas con discapacidad visual, principalmente por la falta de señalización y apoyos visuales en Braille o algún tipo de formato sonoro, que les hacía requerir la asistencia de otra persona para poder acceder a su mesa de votación.
- 4 de las personas observadoras no encontraron instructivos para el ejercicio del derecho al voto en formatos accesibles en las mesas de votación observadas. Esto es particularmente preocupante por la complejidad del proceso electoral, los cambios en las tarjetas de votación, el hecho de que fueran 8 posibles tarjetones, hace aún más necesaria la presencia de instructivos que sean accesibles para toda la población.
- El mismo número de observadores consideraron que no había cubículos que permitieran la movilidad de personas con discapacidad física, debido a problemas de diseño, la altura de la mesa y lo estrecho del espacio, que no permite la entrada de una silla de ruedas.
- Solo uno de los observadores identificó una persona con discapacidad ejerciendo la función de jurado de votación. El observador reporta que no hubo ningún tipo de malos tratos hacia el jurado de votación, y pudo desarrollar su labor con normalidad.
- 3 de las personas observadoras presenciaron casos de voto asistido con acompañante, y en ninguno de ellos hubo problemas u obstáculos de parte de los jurados de votación.
- 2 observadores encontraron situaciones en las que se le negó el derecho al voto a alguna persona, una de ellas había perdido su cédula e intentó votar con el denuncia, mientras la otra aseguraba estar inscrita en el puesto, pero no aparecía en el registro de votantes.

- Todas las personas observadoras desarrollaron su labor con normalidad, cumplieron la jornada completa desde la apertura hasta el cierre de las mesas de votación, y no identificaron obstáculos en el ejercicio.

Desde la perspectiva del ejercicio de la observación, los resultados son muy positivos; 10 de las 11 personas que participaron manifestaron su interés en repetir el ejercicio en las elecciones presidenciales, y de parte de las organizaciones aliadas, de expandir el ejercicio y llevarlo a más personas y ciudades.

20.3.3.2. Formularios de observación ordinaria

Como parte del ejercicio de observación ordinaria, se incluyeron en los formularios algunas preguntas que examinan situaciones de la jornada electoral que afectan a las personas con discapacidad, como el voto con acompañante o la existencia de material electoral accesible, barreras producto de problemas con la infraestructura de los puestos de votación, o su participación en el proceso electoral en roles importantes como el de jurados de votación.

Las respuestas del formulario dan cuenta de varios problemas importantes:

- Un tercio de los puestos de votación observados carecen de las condiciones de infraestructura necesarias para garantizar la movilidad autónoma de las personas con discapacidad física.
- Más de la mitad de los puestos de votación no tienen material que permita el ejercicio libre, autónomo e informado del derecho al voto, por parte de las personas con discapacidad.
- En el 38,5% de los puestos no había funcionarios dispuestos para dar información y prestar apoyo a las personas con discapacidad, lo que es particularmente grave ante la falta de señalización e infraestructura adecuada que permita su movilidad autónoma.
- En solo el 5,8% de los puestos se observaron jurados con discapacidad. Esto, sin embargo, es un avance positivo en la integración, reconocimiento de la capacidad y autonomía de las personas con discapacidad, a través del desarrollo de una función tan importante en el proceso electoral.
- En el 59,8% de los puestos se observó que al menos una persona utilizara la figura del voto asistido con acompañante. Esto da cuenta de la enorme participación e importancia en el proceso, de las personas con discapacidad y de la tercera edad, y la importancia de brindar condiciones adecuadas para el uso de esta figura.
- En la inmensa mayoría de los puestos observados (78,8%), no se presentaron problemas con el voto asistido.

20.3.3.3. Pilas con el voto

En el sistema de recepción de irregularidades Pilas con el Voto, se ingresaron 15 reportes relacionados con la situación de las personas con discapacidad, todos ellos en referencia a hechos que ocurrieron en la jornada electoral del 13 de marzo. Estos reportes se dieron en 6 departamentos: Santander tuvo 3 casos, Tolima y Cauca tuvieron 2 cada uno, mientras Antioquia, Bogotá, Boyacá, Casanare, Huila, Magdalena, Risaralda y Valle del Cauca presentaron 1 reporte.

Los hechos reportados identifican diferentes situaciones en que se crean barreras para la participación de las personas con discapacidad en el proceso electoral, e incluyen:

- La situación más común son reportes sobre la falta de disponibilidad de tarjetones Braille. En la mayoría de los casos se lograron conseguir los tarjetones y las personas pudieron ejercer su derecho al voto, pero en uno de los casos no fue posible y se le impidió la participación a una pareja de personas con discapacidad visual. Hubo personas que reportaron tiempos de espera de entre 40 y 60 minutos para recibir el tarjetón Braille.
- Dificultades para ejercer el voto con acompañante.
- Infraestructura poco accesible en el puesto de votación, que, en dos de los casos, al encontrarse en un piso elevado y sin rampa que permitiera el acceso, obligó a que se les bajara el material electoral a los votantes para que ejercieran su derecho.
- Indebida señalización, falta de instructivos y ausencia de funcionarios públicos que guiaran a las personas con discapacidad.
- Falta de cubículos accesibles.
- Diseño inadecuado de los tarjetones Braille que dificulta el ejercicio del derecho al voto.

Si bien en la mayoría de estas situaciones se logró tomar correctivos y las personas afectadas efectivamente pudieron votar, es importante tener en cuenta que la inclusión de las personas con discapacidad y la garantía de sus derechos solo se materializa cuando pueden actuar de manera autónoma en la sociedad, y que el enfoque diferencial debe propender por la eliminación de barreras, no crear nuevas que se corrijan con procedimientos totalmente diferenciados.

20.3.3.4. Otras fuentes de información

Las organizaciones aliadas reportaron un caso en que se le negó a una persona con discapacidad intelectual el derecho al voto, los jurados consideraron que no tenía capacidad jurídica para decidir, así que no le permitieron sufragar. También mencionaron una situación en Medellín sobre el tarjetón Braille, donde los jurados de votación le dijeron a un votante

que no había disponibles en ese puesto de votación, pero cuando amenazó con reportarlos ante las autoridades, hicieron la gestión para conseguirle los tarjetones.

Todas las fuentes de información consultadas muestran que si bien se han promovido medidas incluyentes y se ha avanzado en varios campos, aún existen múltiples barreras que dificultan la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales. Las situaciones referidas señalan con claridad que a muchas personas con discapacidad se les está imponiendo cargas desproporcionadas, tiempos de espera altos, o directamente se les está impidiendo ejercer su derecho al voto, y resaltan la importancia de hacer mucho más accesible la participación electoral.

Las condiciones generales de infraestructura de los puestos de votación, así como el material electoral producido, aunque han recibido la atención de las autoridades y sido objeto de intervención, aún presentan deficiencias importantes en muchos puestos de votación, que dificultan la participación de las personas con discapacidad.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que en el caso de algunas discapacidades específicas, las principales barreras existen no el día de la votación, sino en el desarrollo de las campañas y en lo referente al acceso a información, un tema que no se observa el día de la jornada electoral, por lo que la información referida en este apartado es parcial y de ninguna manera representa todas las barreras y obstáculos que existen para la participación de las personas con discapacidad en el proceso electoral.

20.4. Principales irregularidades reportadas a la MOE el día de la jornada electoral, a través de su sistema de Pilas con el Voto

La MOE registró en su sistema de Pilas con el Voto 1.613 reportes sobre posibles irregularidades y delitos electorales ocurridos el día 13 de marzo de 2022. A nivel territorial el 70% de los reportes se concentraron en Bogotá (377), Antioquia (237), Valle del Cauca (115), Tolima (113), Cundinamarca (84), Santander (71), Risaralda (74) y Nariño (64).

Visto por tipo de irregularidad, se registraron (642) irregularidades por parte de las Autoridades Electorales, (321) relacionadas con publicidad y Medios de Comunicación, (323) sobre voto libre, (219) en el Conteo de Votos / Escrutinios, y (37) irregularidades en la inscripción de cédulas.

Tabla 34. Reportes por tipo de irregularidad (13 de marzo)

Tipo de irregularidad	Número de reportes
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	642
Irregularidades en el Voto Libre	323
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	321

Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	219
Irregularidades en la Función Pública	42
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	37
Problemas con el material y logística electoral	12
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	11
Irregularidades género	4
Irregularidades en la Financiación	1
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	1
Total general	1613

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

A lo largo del día electoral la MOE generó tres cortes para revisar el comportamiento de irregularidades electorales presentadas ese domingo de elecciones. En **el primer corte de las 10:00 am**, pudo evidenciarse que el inicio de la jornada fue marcado por las dificultades en la infraestructura tecnológica de la Registraduría, particularmente, fallas en la página de la Registraduría e Infovotantes, sumado a los cambios en algunos puestos de votación. También se reportaron obstáculos para el ingreso de observadores y testigos a los puestos de votación y retrasos en el inicio de las votaciones en distintos municipios dadas las condiciones climáticas.

En **el segundo corte del día electoral comprendido entre las 11:00 am y las 3:30 pm**, persistió la confusión ciudadana sobre los puestos de votación que les fueron asignados, presentándose así problemas con el censo electoral. De otra parte, los partidos políticos reportaron que en diferentes territorios no se ha hecho entrega de los tarjetones de las circunscripciones especiales (afro e indígena), situación similar ocurrió con las tarjetas electorales CITREP que no se entregaron junto a los tarjetones a congreso ordinario. Sumado a ello, durante el día electoral varios ciudadanos reportaron el envío de publicidad política a sus celulares por parte de distintas candidaturas pese a la prohibición de difundir material publicitario.

Finalmente, **en el tercer corte de recepción de irregularidades de las 8:00 pm**, la jornada electoral terminó con el reporte frecuente de las siguientes irregularidades: los jurados de votación entregaban el tarjetón de una de las consultas y ocultaban el material de las restantes, o presionaban a los votantes para que recibieran uno de los tarjetones publicidad de partidos políticos en lugares aledaños a los puestos de votación; entrega directa de sumas de dinero a votantes; también se presentaron casos en las mesas en los que un

votante deposita su tarjetón sin presentar su cédula de ciudadanía, votó en más de una ocasión, o se suplanta a una persona.. Es de resaltar que los reportes de inconsistencias en los resultados registrados del E-14 aumentaron después del día electora

20.5. Violencia el día de la jornada electoral. Alteraciones al orden público

El día de las votaciones se presentaron alteraciones al orden público en 10 departamentos del país, que concentraron un total de 12 municipios y afectaron el normal desarrollo de los comicios en 8 puestos de votación (ver tabla 13C).

Tabla 35. Hechos de alteración al orden público el día de las votaciones de las elecciones legislativas 2022.

#	Departamento	Municipio	# Puestos de votación afectados	Hecho
1	Amazonas	Puerto Alegría	1	Traslado del puesto de votación por orden público
2	Arauca	Puerto Rondón	2	Enfrentamientos de GAI
3	Atlántico	Sabanalarga	1	Bloqueo del puesto de votación
4	Bolívar	Simití	0	Desplazamiento forzado
5	Caquetá	San Vicente del Caguán	0	Atentado contra el Ejército Nacional por parte de GAI - Un soldado asesinado
6	Cauca	Argelia	1	Tensiones y amenazas GAI para impedir apertura de puesto de votación
7	Chocó	San Juan	0	Reten fluvial del ELN
8	Magdalena	Santa Marta	1	Bloqueos en vías por parte de GAI Amenazas Bloqueo de puesto de votación
9	Meta	La Macarena	1	Hostigamientos Asesinato de un soldado
		Vistahermosa	0	Presencia de hombres armados de civil haciendo guardia en inmediaciones de puestos rurales (no identificados)
10	Nariño	Mosquera	0	Desplazamiento de población
		Tumaco	1	Bloqueo del puesto de votación e intento de daño al material electoral
Total general			8	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Se destaca que, 9 de dichos municipios corresponden a territorios de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, lo que no sorprende si consideramos que se trata de regiones priorizadas por ser las más afectadas por el conflicto y por la presencia de Grupos Armados Ilegales (GAI). Situación que, además de generar zozobra y temor en la población, influyó en una baja afluencia de votantes y retrasó la apertura de tres de los puestos afectados, lo que afectó la votación de la población allí inscrita.

De hecho, en puestos de votación afectados tales como la Institución Educativa San José de Aguada de Pablo (Sabanalarga, Atlántico) y Robles (Tumaco, Nariño); se registró la participación más baja a nivel municipal (de 2.3% y 0% respectivamente). Situación que

también ocurrió con algunos de los municipios afectados por dichas alteraciones al orden público, como fue el caso de La Macarena, Meta; Santa Marta, Magdalena y Puerto Alegre, Amazonas; que presentaron el porcentaje de participación más bajo de su respectivo departamento (25.4%, 45.3% y 1.3%). Destacando que, no es posible atribuir la baja participación únicamente a la presencia y accionar de grupos armados ilegales, sino que factores como el descontento de la ciudadanía, una deficiente pedagogía y capacitación, dificultades de acceso a los puestos de votación, entre otros; también influyen en la abstención electoral. Tanto así que, hubo municipios como Mosquera, Nariño que, a pesar de haber sido el escenario de alteraciones del orden público, registró un porcentaje de participación de 51.2%, 3.3 puntos porcentuales por encima del promedio departamental.

En el caso de Puerto Alegre, Amazonas la alteración desembocó en el traslado del puesto de votación del corregimiento.

Por último, vale la pena destacar que las alteraciones del orden público incluyeron el asesinato de dos soldados (en La Macarena, Meta y en San Vicente del Caguán, Caquetá), hechos que no se registraban en una jornada electoral, desde el 2015.

21. Irregularidades electorales en los comicios legislativos - PILAS CON EL VOTO

Para el periodo de elecciones legislativas del 2022, la MOE puso a disposición de la ciudadanía el sistema de reporte de irregularidades electorales Pilas con el Voto. Se pusieron en funcionamiento dos canales de recepción de reportes: la plataforma web <https://www.pilasconelvoto.com/> y la línea de WhatsApp 3152661969. A través de este sistema se recibió información directa y en tiempo real de los y las colombianas, misma que se procesó y sistematizó, y fue compartida con la plataforma URIEL del Ministerio del Interior, para que fueran asignados a las autoridades estatales competentes para el desarrollo de investigaciones disciplinarias, electorales o penales según correspondiera.

Para el periodo comprendido entre el 13 de marzo de 2021 y el 31 de marzo de 2022, se recibieron un total de 2.126 reportes sobre el proceso de elecciones legislativas. Estos reportes se clasificaron siguiendo una serie de categorías generales que fueron construidas a partir de la experiencia en el análisis de irregularidades electorales, que agrupan una serie de conductas que pueden corresponder a faltas disciplinarias, delitos, o violaciones a las reglas electorales. Las categorías que contaron con más reportes fueron Irregularidades por parte de las autoridades electorales, con 705 casos, seguida por Irregularidades en el voto libre, con 456 casos, Irregularidades en publicidad y medios de comunicación con 400 casos, Irregularidades en el conteo de votos o escrutinios, con 266 reportes, e Irregularidades en la función pública, con 169.

Tabla 36. Reportes por tipo de irregularidad

Tipo de irregularidad	Reportes
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	705

Irregularidades en el Voto Libre	456
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	400
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	266
Irregularidades en la Función Pública	169
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	56
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	29
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	19
Problemas con el material y logística electoral	13
Irregularidades en la Financiación	8
Irregularidades género	5
Total general	2126

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

Irregularidades por parte de las autoridades electorales. Se refiere a conductas desarrolladas por autoridades electorales, lo que incluye tanto funcionarios pertenecientes a la autoridad electoral (CNE y Registraduría), así como los jurados de votación, que para la jornada electoral son considerados servidores públicos.

Irregularidades en voto libre. Hace referencia a conductas o acciones que tienden a impedir la realización libre del derecho al voto, ya sea a través de amenazas, ofrecimiento de dádivas o entrega de dinero. En este sentido, se relacionan con los delitos tipificados por el Código penal de constreñimiento al sufragante (art. 387), corrupción al sufragante (art. 390) y fraude al sufragante (art. 338).

Irregularidades en el conteo de votos/escrutinios. Corresponden a las irregularidades que se presentan específicamente en el proceso de preconteo o escrutinios, una vez se han cerrado las urnas. Involucra tanto a jurados de votación, como a comisiones escrutadoras y funcionarios de la Registraduría.

Irregularidades en la función pública. Esta categoría se refiere a conductas o intervenciones realizadas por los servidores públicos, con el propósito de favorecer a un determinado candidato o campaña política. Este tipo de irregularidades están asociadas a delitos electorales como intervención en política (art. 422), interés indebido en la celebración de contratos (art. 409) y peculado por uso (art. 398); según la modalidad de la conducta también se pueden asociar otros delitos como constreñimiento al sufragante (art. 387), corrupción al sufragante (art. 390) y fraude al sufragante (art. 338).

En cuanto a faltas disciplinarias establecidas en el Código Único Disciplinario, se encuentran el incumplimiento de los deberes y la extralimitación de funciones (art. 50), utilizar el cargo para participar en campañas y controversias políticas (art. 39), utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política (art. 40) y violación de ley de garantías (art. 996).

En términos de la distribución por departamento de las irregularidades, encontramos que la mayor cantidad de irregularidades se presentó en los lugares con mayor concentración poblacional, siendo los departamentos con más reportes Bogotá (441), seguida por Antioquia (298), Valle del Cauca (150), Tolima (132) y Cundinamarca (113). Hay dos casos destacables, que rompen de manera notoria ese patrón de mayor número de reportes en función de la población del departamento: el alto número de irregularidades en el departamento del Tolima, que pese a ser el 14 en población, es el cuarto con más casos, y el de Atlántico, que, siendo el quinto departamento del país en población, está superado por el mencionado Tolima, colombianos en el exterior, Santander, Risaralda, Nariño y Cauca.

Tabla 37. Reportes por departamento

Departamento	Reportes
BOGOTÁ	441
ANTIOQUIA	298
VALLE DEL CAUCA	150
TOLIMA	132
CUNDINAMARCA	113
SANTANDER	95
NARIÑO	88
RISARALDA	88
EXTERIOR	74
CAUCA	64
ATLÁNTICO	62
BOLÍVAR	58
CESAR	49
MAGDALENA	49
BOYACÁ	48

CALDAS	43
CÓRDOBA	41
SUCRE	40
HUILA	34
META	25
NORTE DE SANTANDER	25
QUINDIO	22
LA GUAJIRA	15
CASANARE	15
CAQUETÁ	11
PUTUMAYO	10
GUAVIARE	9
ARAUCA	7
AMAZONAS	5
GUAINÍA	4
VICHADA	4
CHOCÓ	3
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	2
VAUPÉS	2
Total general	2126

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

Es importante tener en cuenta que el tipo de reportes que se recibieron varió de manera considerable en el tiempo, pues las irregularidades responden a los momentos y procesos específicos dentro del calendario electoral, presentando diferencias en el tipo de conductas y los departamentos con mayor número de casos. Por ello, como parte del análisis y para extraer la información más pertinente y pormenorizada, se realizaron 3 cortes para identificar de mejor manera las tendencias de las irregularidades electorales que se reportaron a través de este sistema.

21.1. Primer corte

En el primer corte va del 13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022, que comprende desde un año antes de la elección hasta el cierre de inscripción de cédulas; en el mismo se recibieron 40 reportes de irregularidades electorales, distribuidos así:

Tabla 38. Reportes por tipo de irregularidad (13 de marzo de 2021 a 13 de enero de 2022)

Tipo de irregularidad	Reportes
Irregularidades en la Función Pública	9
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	8
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	7
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	6
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	5
Irregularidades en el Voto Libre	3
Irregularidades en la Financiación	1
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	1
Total general	40

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

El tipo de irregularidad más reportada fue en la función pública, y consisten en intervenciones en política de servidores públicos, que organizaron eventos, reuniones, o utilizaron en alguna forma recursos públicos para promover una candidatura.

La segunda categoría con más irregularidades reportadas fue en las calidades de los candidatos. En este caso específico, hay un claro predominio de las candidaturas a las CITREP, que, por sus reglas especiales, tienen un régimen de inhabilidades más estricto. Es importante destacar que la incertidumbre por los pronunciamientos judiciales producidos sobre este tema, pueden ser uno de los factores que afectaron la prevalencia de este tipo de reportes.

En el caso de las irregularidades por parte de las autoridades electorales, el tercer tipo de reportes con más participación para este periodo, en términos generales correspondió a dos situaciones: problemas con el proceso de inscripción de cédulas y dificultades para acceder a información de Registraduría y Consejo Nacional Electoral.

La distribución por departamentos de los reportes fue la siguiente:

Tabla 39. Reportes por departamento

Departamento	Reportes
NARIÑO	5
BOGOTÁ	4
CÓRDOBA	4
CAQUETÁ	3
MAGDALENA	3
SANTANDER	3
ANTIOQUIA	2
BOLÍVAR	2
CAUCA	2
CALDAS	1
CASANARE	1
CESAR	1
CHOCÓ	1
CUNDINAMARCA	1
EXTERIOR	1
HUILA	1
QUINDIO	1
RISARALDA	1
SUCRE	1
TOLIMA	1
VALLE DEL CAUCA	1
Total general	40

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

Vale la pena destacar la alta participación de departamentos con niveles comparativamente bajos, como Nariño, Córdoba y Caquetá, que se explican por la presencia de las CITREP y los reportes que se presentaron por temas como posibles inhabilidades, apoyo de partidos y políticos regionales, así como casos de publicidad extemporánea o prohibida.

21.2. Segundo corte

El segundo corte corresponde al periodo entre la consolidación del censo electoral (después del 13 de enero), y el día previo a la jornada electoral (12 de marzo). En este lapso se recibió un total de 446 reportes, de los que 9,23% corresponden a las CITREP, y 90,77% a las elecciones ordinarias de Congreso.

Tabla 40. Reportes CITREP y elecciones ordinarias de Congreso (14 de enero - 12 de marzo)

Tipo de elección	Reportes
Congreso	413
Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	42
Total general	455

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

Los tipos de irregularidades más frecuentes fueron irregularidades en el voto libre, seguido por irregularidades en la función pública e irregularidades en publicidad y medios de comunicación.

Tabla 41. Reportes por tipo de irregularidad (14 de enero - 12 de marzo)

Tipo de irregularidad	Reportes
Irregularidades en el Voto Libre	134
Irregularidades en la Función Pública	115
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	77
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	71
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	20
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	13

Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	9
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	7
Irregularidades en la Financiación	6
Problemas con el material y logística electoral	2
Irregularidades género	1
Total general	455

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

En cuanto a las irregularidades en el voto libre, esta categoría de irregularidades electorales comprende conductas tipificadas en el Código Penal como la corrupción al sufragante, el constreñimiento al sufragante, el voto fraudulento y el fraude al sufragante. Para el rango de fechas del segundo corte, se presentaron un total de 134 reportes, de los que 50 casos corresponden a posibles constreñimientos y 80 a presuntos casos de corrupción al sufragante. Es importante tener en cuenta que las irregularidades que hacen parte de esta categoría no corresponden al total de reportes que involucran posibles delitos. Como estas prácticas están asociadas a fenómenos complejos, algunas irregularidades, aunque involucran casos de presuntos delitos, por sus características son clasificadas bajo otra categoría (117 en total).

La segunda categoría en cuanto a número de reportes fue irregularidades en la función pública, en la que en general hay dos situaciones que prevalecieron: presiones a particulares o subordinados para que apoyaran candidaturas políticas (54 reportes), o intervención directa de funcionarios en política (67 casos), con el desarrollo de eventos públicos en que se respalda a una candidatura, o declaraciones en redes sociales en el mismo sentido.

Irregularidades en publicidad y medios de comunicación fue la tercera categoría con más reportes, con un total de 77. En esta categoría es importante destacar el caso específico de las CITREP, pues este fue el tipo de irregularidad más frecuente para las elecciones de estas circunscripciones, con 15 reportes, y fue el segundo caso en que tuvieron mayor porcentaje del total de la irregularidad, con aproximadamente el 20% de los reportes. Esto se relaciona con las reglas especiales sobre publicidad que tienen las CITREP, que impiden el desarrollo de alianzas y coaliciones, particularmente con partidos tradicionales. En cuanto al resto de situaciones, los hechos más comúnmente asociados a esta irregularidad fueron violaciones al habeas data, con candidaturas que envían mensajes y realizan llamadas a votantes de manera no autorizada, o en el caso más grave, utilizando bases de datos de programas sociales, y la entrega de publicidad en bienes o medios de transporte públicos.

La distribución por departamentos de los reportes de irregularidades muestra que la mayor concentración está en Antioquia, con 51 reportes, seguida por los colombianos en el exterior, con 50, Bogotá con 44, y Valle del Cauca con 29. En el caso específico de Antioquia, las dos irregularidades más frecuentes fueron función pública (16 reportes), y voto libre (15 reportes). En cuanto a colombianos en el exterior, es importante recordar que en consulados las votaciones se realizan durante una semana, por eso, la irregularidad más frecuente, por un margen considerable, fue la de irregularidades de las autoridades electorales (26 reportes), que se relaciona con fenómenos como problemas con jurados de votación y la entrega de material electoral; la siguiente categoría con más reportes fue la de irregularidades en publicidad y medios de comunicación, con solo 8 casos. En cuanto a Bogotá, el tipo de irregularidad más frecuente fue la del voto libre, con 6 reportes de corrupción al sufragante y 5 de constreñimiento; hay dos categorías que tienen 9 reportes cada una: irregularidades de las autoridades electorales, que tienen que ver principalmente con problemas con la capacitación de jurados y en el cambio de puestos de votación e inscripción de cédulas, e irregularidades en publicidad y medios de comunicación. En el caso específico del Valle del Cauca, hay 11 reportes sobre irregularidades en el voto libre, y 7 sobre irregularidades en la función pública, siendo las categorías con mayor número de casos.

Tabla 42. Reportes por departamento (14 de enero - 12 de marzo)

Departamento	Reportes
ANTIOQUIA	51
EXTERIOR	50
BOGOTÁ	44
VALLE DEL CAUCA	29
ATLÁNTICO	26
CUNDINAMARCA	24
CAUCA	20
SANTANDER	19
SUCRE	19
NARIÑO	17
BOLÍVAR	16
CÓRDOBA	16

CALDAS	14
TOLIMA	14
META	12
BOYACÁ	11
RISARALDA	11
CESAR	9
QUINDIO	9
HUILA	8
PUTUMAYO	6
MAGDALENA	5
NORTE DE SANTANDER	5
CASANARE	3
GUAVIARE	3
ARAUCA	2
CAQUETÁ	2
GUAINÍA	2
LA GUAJIRA	2
VAUPÉS	2
VICHADA	2
CHOCÓ	1
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	1
Total general	455

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

21.3. Tercer corte

El tercer corte comprende la jornada electoral y los días siguientes, hasta 31 de marzo. En este periodo se presentó la enorme mayoría de los reportes relacionados con irregularidades de las autoridades electorales, que es la categoría con más casos (613), seguida por irregularidades en el voto libre y en publicidad y medios de comunicación, con 317 reportes cada una; en cuarto lugar, están los reportes sobre irregularidades en el conteo de votos y escrutinios, con 257 reportes.

Tabla 43. Reportes por tipo de irregularidad (13 de marzo – 31 de marzo)

Tipo de irregularidad	Reportes
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	627
Irregularidades en el Voto Libre	319
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	318
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	257
Irregularidades en la Función Pública	45
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	37
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	11
Problemas con el material y logística electoral	11
Irregularidades género	4
Irregularidades en la Financiación	1
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	1
Total general	1631

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

Irregularidades por parte de las autoridades electorales, la gran mayoría de los reportes corresponden a actuaciones de los jurados de votación. Tres fueron las situaciones que se presentaron con más frecuencia: en primer lugar, incumplimiento de reglas electorales por parte de jurados de votación, como el uso de celulares en el puesto y la falta de firma de certificados o tarjetones, que debieron ser corregidas ante la solicitud de los votantes. La segunda situación que se presentó tiene que ver con problemas con el censo electoral, con 114 casos; este problema está muy relacionado con dos temas fundamentales: todas las dificultades que surgieron a partir del proceso de cambio de puesto de votación e inscripción

de cédulas por medios virtuales, que por fallos en la plataforma, los medios del envío de mensajes, y el proceso de identificación biométrica, resultaron en que muchas personas pensarán que habían quedado inscritas, pero finalmente no aparecieron en el registro de votantes del puesto en que querían sufragar; el segundo tema, frente al cual aún no se tiene una explicación oficial, es que muchos votantes que habían ejercido su derecho al voto en un puesto de votación durante varios procesos electorales, no aparecían inscritos para las elecciones legislativas, un fenómeno preocupante que impidió a muchas personas la participación en el proceso democrático. La tercera situación más frecuente en esta categoría tiene que ver con la entrega no solicitada del tarjetón de una consulta, o de alguna circunscripción que no fue la que solicitó el votante. Se ha documentado 40 casos de ese estilo, que pueden configurar los elementos del delito de fraude al sufragante.

Las irregularidades en el voto libre en su mayoría consisten en 3 conductas: 185 casos de corrupción al sufragante, que es la principal irregularidad, y que corresponde a la compra de votos con sumas de dinero, o usando algún otro tipo de dádivas. Hubo también 59 reportes de constreñimiento al sufragante, que en buena parte tiene que ver con la negativa de jurados de votación a entregar alguna de las tarjetas electorales, o presiones de parte de otros actores para que una persona vote en cierto sentido, o se abstenga de votar. La tercera situación más frecuente tiene que ver con el voto fraudulento, con 40 reportes, que en su mayoría corresponden a casos de suplantación, votantes que se acercaron a su puesto de votación y encontraron que ya aparecía como si hubieran ejercido su derecho al sufragio.

En términos de irregularidades en publicidad y medios de comunicación, que tuvo la misma cantidad de reportes, hay dos situaciones que predominan sobre todas las demás: la entrega de publicidad durante la jornada electoral, y más aún, cerca de los puestos de votación, y campañas que no desmontaron el material publicitario para el 13 de marzo, y tenían a la vista de los votantes carteles y vallas.

Las irregularidades en el conteo de votos y escrutinios corresponden en su mayoría a casos de posibles alteraciones de resultados (180 reportes), y están fuertemente ligados al ejercicio de control ciudadano sobre los formatos E-14 que estaba digitalizando la Registraduría, y la identificación de inconsistencias y errores en la suma de votos. En ese mismo sentido, también muchos ciudadanos y ciudadanas reportaron haber votado por partido o candidatura específica, sin que se viera reflejado en los totales de los formularios E-14.

En cuanto a la distribución de los reportes por departamentos, se identificaron las mismas tendencias que en el consolidado general, siendo los cuatro territorios con mayor número de irregularidades reportadas Bogotá (393), Antioquia (245), Valle del Cauca (120), Tolima (117) y Cundinamarca (88).

Tabla 44. Reportes por departamento (13 de marzo – 31 de marzo)

Departamento	Reportes
BOGOTÁ	393
ANTIOQUIA	245
VALLE DEL CAUCA	120
TOLIMA	117
CUNDINAMARCA	88
RISARALDA	76
SANTANDER	73
NARIÑO	66
CAUCA	42
MAGDALENA	41
BOLÍVAR	40
CESAR	39
BOYACÁ	37
ATLÁNTICO	36
CALDAS	28
HUILA	25
EXTERIOR	23
CÓRDOBA	21
NORTE DE SANTANDER	20
SUCRE	20
LA GUAJIRA	13
META	13

QUINDIO	12
CASANARE	11
CAQUETÁ	6
GUAVIARE	6
AMAZONAS	5
ARAUCA	5
PUTUMAYO	4
GUAINÍA	2
VICHADA	2
CHOCÓ	1
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	1
Total general	1631

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

22. Escrutinios de las elecciones legislativas

En el proceso de preconteo de los resultados electorales para las elecciones a Congreso de la República de 2022 se encontraron una serie de inconsistencias en la trasmisión de los datos electorales que conllevó a que 659.539 votos para la circunscripción nacional de Senado y 271.883 votos para la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes no fueran tenidos en cuenta en el preconteo.

Inicialmente, se identificó la inconsistencia al hacer un análisis de las mesas de votación en las cuales en el sistema de preconteo no se registró ningún voto por alguna organización política. Esto tenía como objetivo identificar comportamientos atípicos. Este primer análisis se hizo con los datos de preconteo para Senado que arrojaron los siguientes resultados:

Tabla 45. Mesas en cero en el preconteo de votos para las elecciones a Senado de la República – circunscripción nacional

#	Partido	Mesas en ceros	Votación	% Mesas en ceros	% Votación
1	Pacto Histórico	28.466	2.302.797	25,6%	14,1%

2	Partido Conservador Colombiano	3.768	2.213.528	3,4%	13,6%
3	Partido Liberal Colombiano	3.458	2.074.408	3,1%	12,7%
4	Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza	5.625	1.956.975	5,1%	12,0%
5	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	4.866	1.929.370	4,4%	11,9%
6	Partido Cambio Radical	6.331	1.610.656	5,7%	9,9%
7	Partido de la Unión por la Gente "Partido de la U"	7.190	1.506.134	6,5%	9,3%
8	Coalición Mira - Colombia Justa Libres	16.323	591.366	14,7%	3,6%
9	Fuerza Ciudadana La Fuerza del Cambio	22.754	439.582	20,5%	2,7%
10	Partido Nuevo Liberalismo	47.087	329.755	42,3%	2,0%
11	Estamos Listas Colombia	72.673	108.761	65,3%	0,7%
12	Movimiento Nacional Sector Organizado de la Salud SOS Colombia	81.383	51.781	73,2%	0,3%
13	Movimiento Gente Nueva	91.085	34.296	81,9%	0,2%
14	Partido Comunes	93.590	31.116	84,1%	0,2%
15	Movimiento de Salvación Nacional	91.226	29.102	82,0%	0,2%
16	Movimiento Unitario Metapolítico	101.329	12.587	91,1%	0,1%
	Tarjetones No Marcados	30.190	1.056.670		
	Votos en blanco	12.337	730.831		
	Votos nulos	14.923	521.049		

Fuente: MOE con datos de la RNEC usando los datos del último boletín en preconteo al 17 de marzo de 2022

De lo anterior se desprenden comportamientos claramente atípicos en el número de mesas que no recibieron votación alguna por la coalición Pacto Histórico. Ya que como se desprende de los resultados en la tabla a mayor votación debería ser menor el porcentaje de mesas con cero votos, algo que no ocurre para la votación del Pacto Histórico. Estos resultados fueron cotejados por la MOE con una muestra de la información contenida en los E-14 (delegados) diligenciados por los jurados que demostraron la falla en el preconteo y mostraban que, en efecto, votos de distintas mesas de votación no habían sido tenidos

en cuenta. Posteriormente las inconsistencias también fueron corroboradas al comparar los votos de preconteo con los de escrutinio.

En consecuencia, se evidenció claramente la no inclusión de una parte de la votación de algunas organizaciones políticas en el procedimiento del preconteo, pese a que sí estaban asentadas en los respectivos formularios E-14 diligenciados por los jurados de votación. Esta situación llevó a que el domingo 13 de marzo de 2022, la ciudadanía recibiera información incorrecta sobre los resultados electorales y a su vez se generara desconfianza por las correcciones que se realizaron durante el proceso de escrutinios y que modificaron sustancialmente lo informado en el preconteo. Al dar seguimiento al proceso de escrutinios, la MOE observó que muchas de estas inconsistencias fueron corregidas progresivamente en el escrutinio, pero quedan las dudas sobre en dónde se presentó el problema en la transmisión de datos de preconteo.

Una primera explicación a esta falla en el proceso de preconteo fue atribuida a un posible error de diseño del formulario E-14, particularmente en la página número 9 de las 11 que lo integran, frente al lugar de ubicación de los votos emitidos por la coalición Pacto Histórico. Sin embargo, el error en el diseño del E-14 no explica los votos que tampoco fueron incluidos en el preconteo en la Cámara de Representantes para algunas organizaciones políticas, ya que el diseño es distinto según cada departamento y en varios de estos se presentaron las mismas fallas.

Para analizar los resultados electorales a la Cámara de Representantes, la MOE analizó la información de los resultados del preconteo versus la información contenida en el escrutinio con un avance del 99,8% al día 4 de abril de 2022. Con este análisis se encontraron inconsistencias frente a los resultados informados por el preconteo del día 13 de marzo en relación con los resultados consignados en los escrutinios en un total de 14 departamentos que afectaban a 17 listas a la Cámara de Representantes en su circunscripción territorial. En particular, se destacan los siguientes casos atípicos en donde la diferencia entre el número de mesas reportadas en cero en el preconteo y el número de mesas en cero en el proceso de escrutinios superan el 5% del total de mesas del departamento:

Tabla 46. Casos atípicos de mesas en cero en el preconteo versus el escrutinio para las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes

Depto	Partido	Preconteo			Escrutinio			Diferencia	
		Porcentaje de votos sobre votos válidos en preconteo	Mesas en cero en preconteo	Porcentaje de mesas en cero en preconteo	Porcentaje de votos sobre votos válidos en escrutinio	Mesas en cero en escrutinio	Porcentaje de mesas en cero en escrutinio	Diferencia entre mesas con cero en preconteo y escrutinio	Porcentaje de la diferencia
ANTIOQUIA	PACTO HISTÓRICO	11,33	1.992	13,81	12,73	408	2,83	1.584	10,98
	PACTO HISTÓRICO	15,71	786	13,71	17,64	53	0,92	733	12,78
ATLÁNTICO	PARTIDO NUEVO LIBERALISMO	0,81	2.806	48,94	0,93	2.237	39,01	569	9,92
BOLIVAR	PACTO HISTÓRICO	11,49	1.034	21,21	13,41	269	5,52	765	15,69
CESAR	PACTO HISTÓRICO	13,22	261	10,26	14,23	70	2,75	191	7,51
CHOCÓ	PACTO HISTÓRICO	4,54	366	34,05	5,03	290	26,98	76	7,07
	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	1,25	601	55,91	1,34	532	49,49	69	6,42
MAGDALENA	FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAMBIO MAGDALENA	13,86	231	7,82	14,57	57	1,93	174	5,89
	PACTO HISTÓRICO	6,51	373	12,63	6,76	218	7,38	155	5,25
RISARALDA	MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA	8,08	253	10,66	8,79	44	1,85	209	8,80
QUINDÍO	PARTIDO ALIANZA VERDE	5,18	144	10,30	5,48	36	2,58	108	7,73
SUCRE	PACTO HISTÓRICO	9,12	202	9,14	9,40	89	4,03	113	5,12
VALLE	PACTO HISTÓRICO	26,05	1.091	10,33	28,01	82	0,78	1.009	9,55
CASANARE	PACTO HISTÓRICO	13,73	76	8,01	14,47	21	2,21	55	5,80
LA GUAJIRA	PACTO HISTÓRICO	6,64	426	23,03	7,82	177	9,57	249	13,46
AMAZONAS	COALICIÓN CENTRO ESPERANZA	0,48	85	53,13	0,55	75	46,88	10	6,25
PUTUMAYO	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	2,44	192	26,12	2,58	143	19,46	49	6,67

Fuente: MOE con datos de la RNEC usando los datos del último boletín en preconteo y el escrutinio al 4 de abril de 2022

Otra explicación que la Registraduría ofreció a estas inconsistencias se centró en señalar errores en el diligenciamiento de los formularios E-14, por parte de los jurados de votación. Sin embargo, en Cámara de Representantes no se replica la dificultad de lectura de los E-14 que se alegó para el Senado por el uso de asteriscos por parte de los jurados de votación, debido a que en los formularios se presenta una mejor distribución de espacios por el menor número de candidaturas por organización política. Tampoco se puede atribuir responsabilidad a la posición en la que se ubican las respectivas listas cerradas en los E-14, toda vez que en este mismo sentido el diseño varía para cada departamento y por ende su ubicación.

Aún quedan muchas interrogantes sobre las razones de la discrepancia de votos entre el preconteo y el escrutinio. A estas dudas se le suma la cifra de la diferencia de votos que mencionó la Registraduría en medios de comunicación, la cual no coincide con los propios datos oficiales de las bases de datos de preconteo y escrutinios proporcionados por la misma institución. Según la Registraduría la diferencia de votos en Senado entre el escrutinio y el preconteo fue de 1.024.634 y para Cámara de Representantes es de 522.901. La siguiente es la información presentada en el “Informe auditoría preconteo - escrutinio”, elaborado por la Registraduría:

CORPORACIÓN	TOTAL VOTOS ESCRUTINIO	TOTAL VOTOS PRECONTEO	DIFERENCIA VOTOS
SENADO	18.478.446	17.453.812	1.024.634
CÁMARA	18.462.993	17.940.092	522.901
CITREP	556.788	521.518	35.270

Fuente: RNSC

Sin embargo, en estos datos de la Registraduría no se especifica el porcentaje de mesas escrutadas ni el número de boletín del preconteo. Lo anterior adquiere una relevancia particular, pues como se observa en la siguiente tabla, usando la última información de preconteo y el escrutinio a fecha del 18 de abril de 2022, hay una gran diferencia, especialmente en el total de votos de preconteo. El total de votos en el preconteo para Senado (sumando circunscripción nacional e indígena) fue de 18.034.704 y no 17.453.812 como informa la Registraduría, y en Cámara de Representantes (sumando territorial, indígena y afrodescendiente) el total de votos es 18.413.131 y no 17.940.092.

En consecuencia, las diferencias en votos entre preconteo y escrutinio, según las bases de datos proporcionadas por la propia Registraduría a las organizaciones políticas y misiones locales e internacionales de observación electoral, suman 531.494 para Senado y 183.918 para Cámara, lo cual difiere en gran magnitud con los datos mencionados por la Registraduría en su “Informe auditoría”. En Senado, del cual se señaló una diferencia de 1.024.634, en realidad habría una diferencia de 493.140 votos de más de los que se derivan de las bases de datos, y en Cámara del cual se señaló una diferencia de 522.901 implicaría una diferencia de 338.983 votos de más de la diferencia de las bases de datos.

Tabla 47. Diferencia en votos entre preconteo y escrutinio

	Senado			Cámara					
	Total (Nacional + indígena)			Total (territorial + indígena + afro)			CITREP		
	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia
Total votos	18.034.704	18.566.198	531.494	18.413.131	18.597.049	183.918	533.664	563.023	29.359
Votos Válidos	16.620.799	17.213.650	592.851	17.014.511	17.254.164	239.653	458.841	484.330	25.489
Votos a partidos y candidatos	15.439.226	16.068.150	628.924	15.797.968	16.067.773	269.805	430.617	455.130	24.513
Votos en blanco	1.181.573	1.145.500	-36.073	1.216.543	1.186.391	-30.152	28.224	29.200	976
Votos nulos	819.911	784.141	-35.770	955.338	923.322	-32.016	17.375	19.760	2.385
Tarjetones no marcados	593.994	568.407	-25.587	443.282	419.563	-23.719	55.448	58.933	3.485

Fuente: MOE con datos de la RNEC usando los datos del último boletín en preconteo y el escrutinio al 18 de abril de 2022

En los datos mencionados por la Registraduría tampoco se especifica si los votos de Senado se refieren a todos los votos o solo circunscripción nacional y lo mismo para Cámara de Representantes si es la territorial o incluye circunscripción indígena y afrodescendiente. Sin embargo, las diferencias de votos tampoco coinciden si se tiene en cuenta solo la circunscripción nacional en Senado y la territorial en Cámara de Representantes. La siguiente tabla muestra la diferencia entre los datos de preconteo y escrutinio para cada circunscripción en Senado. Se observa que, para la nacional, la diferencia de votos fue de 659.539 votos lo cual aún está lejos de la cifra de 1.024.634 mencionada por la Registraduría.

Tabla 48. Diferencia en votos entre preconteo y escrutinio en Senado

	Senado					
	Nacional			Indígena		
	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia
Total votos	17.530.764	18.190.303	659.539	503.940	375.895	-128.045
Votos Válidos	16.278.884	16.920.168	641.284	341.915	293.482	-48.433
Votos a partidos y candidatos	15.222.214	15.846.687	624.473	217.012	221.463	4.451
Votos en blanco	1.056.670	1.073.481	16.811	124.903	72.019	-52.884
Votos nulos	730.831	740.000	9.169	89.080	44.141	-44.939
Tarjetones no marcados	521.049	530.135	9.086	72.945	38.272	-34.673

Fuente: MOE con datos de la RNEC usando los datos del último boletín en preconteo y el escrutinio al 18 de abril de 2022

Para la circunscripción indígena es llamativo el patrón de disminución de votos en blanco, nulos y tarjetones no marcados en el escrutinio respecto a lo divulgado en el preconteo, lo cual también requiere de una explicación por parte de la Registraduría. Esta diferencia de votos representa el 34% de los votos en el escrutinio.

En cuanto a la diferencia en votos entre el preconteo y escrutinio para la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes, se observa que la diferencia de votos fue de 271.883. Se resalta la alta diferencia en votos en blanco, nulos y no marcados en las circunscripciones indígena y afrodescendiente. Para la indígena la diferencia en votos representa el 14,4% de los votos en escrutinio y para la afrodescendiente el 9,5%.

Tabla 49. Diferencia en votos entre preconteo y escrutinio en Cámara de Representantes

	Cámara								
	Territorial			Indígena			Afro		
	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia
Total votos	17.526.050	17.797.933	271.883	271.847	237.502	-34.345	615.234	561.614	-53.620
Votos Válidos	16.325.978	16.583.245	257.267	212.251	200.179	-12.072	476.282	470.740	-5.542
Votos a partidos y candidatos	15.288.166	15.530.111	241.945	151.878	154.733	2.855	357.924	382.929	25.005
Votos en blanco	1.037.812	1.053.134	15.322	60.373	45.446	-14.927	118.358	87.811	-30.547
Votos nulos	841.639	855.196	13.557	32.539	17.806	-14.733	81.160	50.320	-30.840
Tarjetones no marcados	358.433	359.492	1.059	27.057	19.517	-7.540	57.792	40.554	-17.238

Fuente: MOE con datos de la RNEC usando los datos del último boletín en preconteo y el escrutinio al 18 de abril de 2022

Estas inconsistencias evidenciaron que se requería de un análisis más claro y preciso por parte de la Registraduría, para dar cuenta de los errores que se presentaron el 13 de marzo de 2022, a fin de identificar las medidas que se debían adoptar de cara a las elecciones presidenciales del 29 de mayo siguiente, para garantizar que los mismos no se volvieran a presentar, y que la información que se proporcionara tanto a la ciudadanía como a las organizaciones políticas la noche de la elección no solo fuera oportuna, sino también veraz y precisa.

Adicional a estas acciones, se tornó indispensable que tan pronto finalicen los escrutinios, y con la misma rapidez con la que se recibió la información de preconteos, la Registraduría entregara toda la información de formularios y bases de datos donde esté procesada la información de los formularios E-14, E-24 y E-26. Así como de las Actas Generales de Escrutinio.

23. Análisis de los resultados electorales de los comicios legislativos

El Congreso electo en 2022 refleja en su composición una serie de reformas constitucionales de los últimos años que cambiaron la composición del legislativo buscando aumentar su representatividad. Colombia pasó de tener un Congreso de 268 miembros en 2014, a uno de 279 en 2018 y posteriormente en 2022 a un Congreso de 295 miembros con la inclusión de los 16 representantes de las Circunscripciones Especiales de Paz (CITREP). Particularmente, el Senado de la República pasó de 102 a 108 miembros, mientras que la Cámara de Representantes pasó de 166 a 171 en 2018 y para 2022 pasó de tener 171 a 187 representantes.

Para este nuevo Congreso, tras un accidentado camino y diferentes tipos de obstrucciones tanto en el Senado como en la Cámara, en mayo de 2021 la Corte Constitucional decidió fallar a favor de la tutela presentada por Roy Barreras en favor de las 16 curules de paz otorgadas a las CITREP. En contexto, luego de que en 2017 se hundiera ante el Congreso la iniciativa del proceso de paz firmado en 2016, que buscaba asignar curules a las víctimas del conflicto armado en Colombia, la Corte Constitucional emitió un concepto favorable para retomarlas. Por tal razón, para este nuevo Congreso, se le suman 16 curules especiales CITREP.

Anteriormente, la reforma constitucional de ‘Reincorporación Política’, tramitada en 2017 para dar cumplimiento al Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno y la desmovilizada guerrilla de las FARC-EP en 2016 creó curules aseguradas para el partido surgido de esta antigua guerrilla: la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC, ahora Comunes. En virtud de esta reforma, aunque este partido participa en las elecciones, si no gana curules, se le garantizan 5 escaños en el Senado y 5 en la Cámara de Representantes hasta este periodo legislativo.

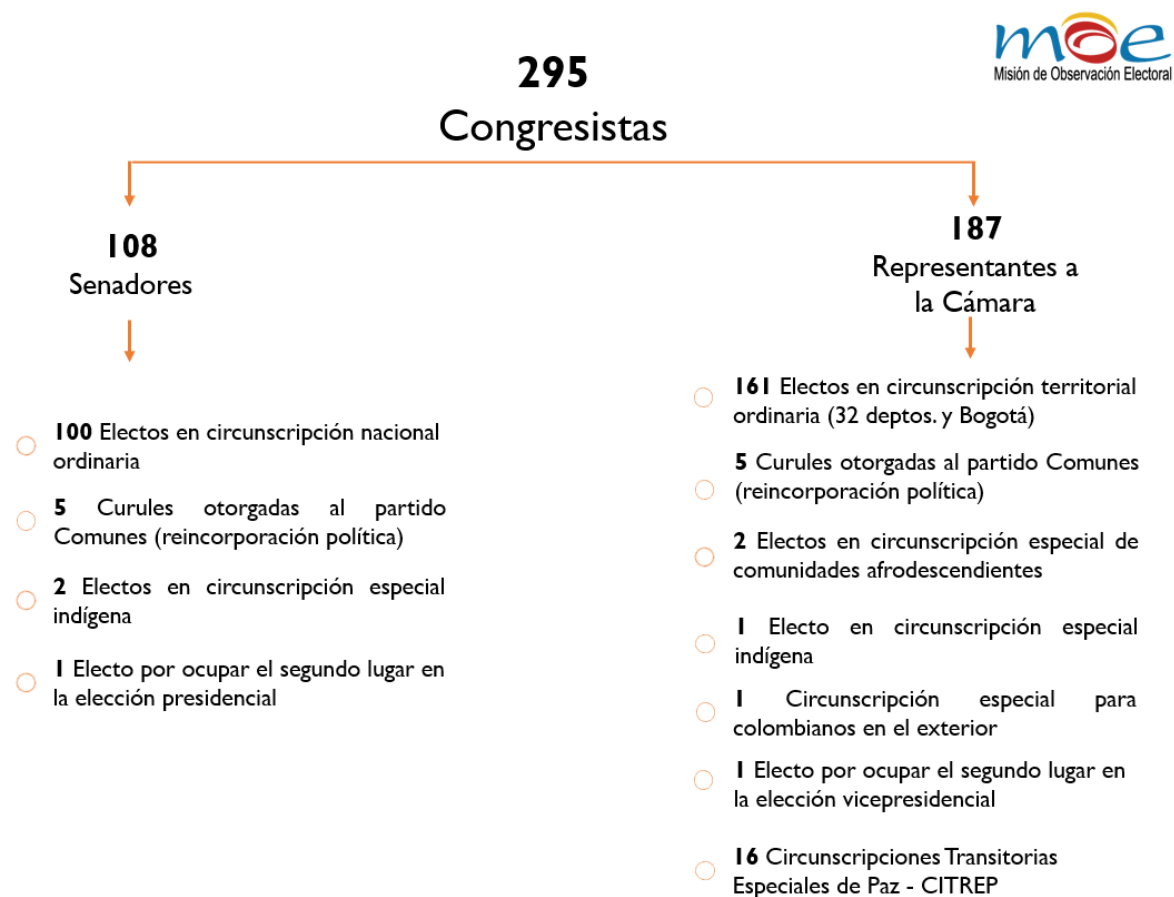
Por otro lado, en 2015 se tramitó la reforma constitucional del ‘Equilibrio de Poderes’. Entre los cambios que produjo, esta reforma creó dos curules ‘de oposición’, una en el Senado y otra en la Cámara, ocupadas por la fórmula de candidatos a la presidencia y vicepresidencia (respectivamente) que quede en segundo lugar en la elección presidencial. En el caso de 2022, estas curules son ocupadas por Rodolfo Hernández y Marelén Castillo, derrotados en la segunda vuelta presidencial por Gustavo Petro y Francia Márquez.

Otra modificación hecha por la reforma de Equilibrio de Poderes fue la supresión de una de las dos curules especiales en la Cámara para colombianos en el exterior. En su reemplazo, se creó una curul especial para la comunidad raizal del departamento insular de San

Andrés. Sin embargo, al no haberse reglamentado por vía legal esta curul luego de su creación constitucional, no ha sido votada en ninguna elección.

Finalmente, para el inicio del cuatrienio 2022-2026, Mario Alberto Castaño, senador electo del partido Liberal, se encuentra privado de su libertad y siendo investigado por problemas de corrupción. Adicionalmente, dos congresistas fueron suspendidos provisionalmente: el Consejo de Estado suspendió provisionalmente el 19 de agosto de 2022 la elección de Jhon Fredy Núñez como representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz de Caquetá por haber sido miembro de un partido tradicional que perdió su personería jurídica dentro de los cinco años anteriores a su inscripción. Además, la Sección Quinta del Consejo de Estado suspendió provisionalmente el acto de elección del senador Berner Zambrano, Partido de la U, por presunta doble militancia entre el partido de la U y el partido Conservador.

Gráfica 11. Conformación del Congreso Periodo 2022 - 2026

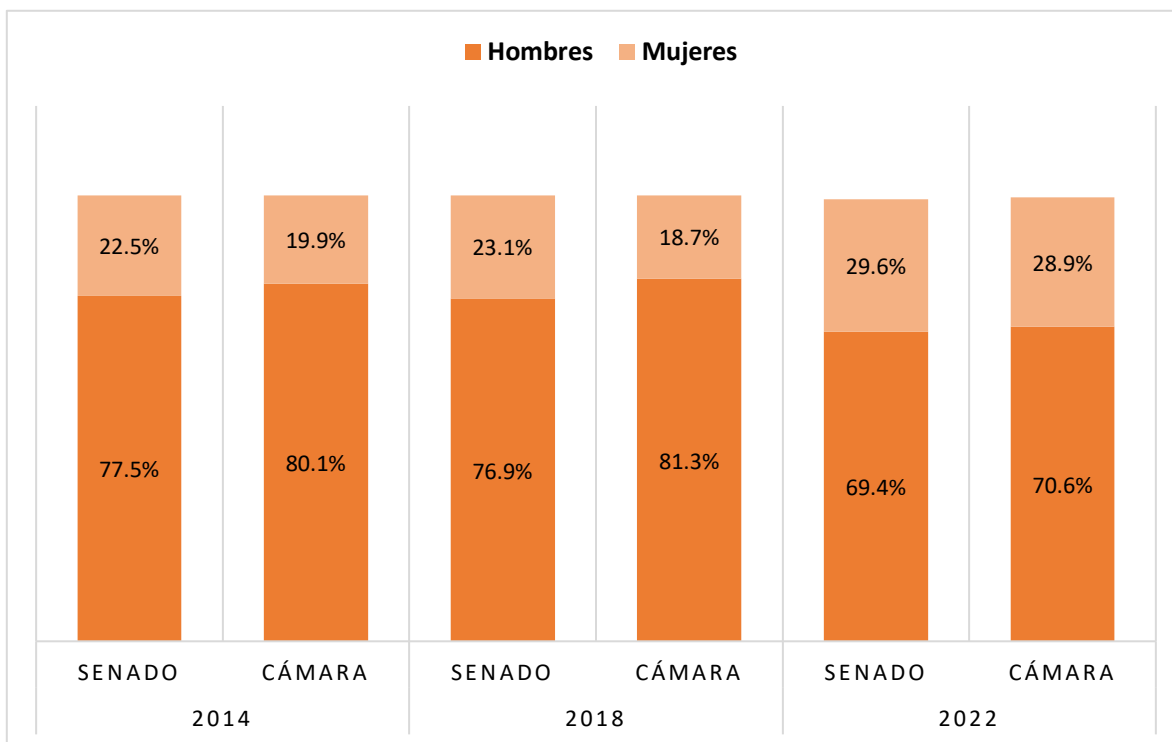


Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

El Congreso de 2022-2026 está conformado por un 29.1% mujeres y 70.8% hombres, a pesar de que desde 2011 la Ley 1475 estableció la “Ley de cuotas”, que obliga a que al menos el 30% de las listas de candidatos esté conformada por mujeres. En comparación

con las legislativas del 2018 en donde proporcionalmente se tenía una composición de 80% hombres y un 20% mujeres, para esta legislatura hay un incremento de 9.1 puntos porcentuales.

Gráfica 12. Distribución por género de Congresistas últimos tres periodos legislativos.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

En cuanto a las organizaciones representadas, el Congreso de 2022 tiene 24 partidos políticos con personería jurídica, de las cuales dos eran consejos comunitarios y uno grupo significativo de ciudadanos que obtuvieron su personería jurídica posteriormente, 1 grupo significativo de ciudadanos y 16 organizaciones de víctimas en las respectivas circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP).

Ilustración 1. Partidos con personería jurídica y su representación en el Congreso 2022-2026

 Partido Liberal Colombiano 13 Senadores 33 Representantes	 Partido Conservador Colombiano 15 Senadores 27 Representantes	 Partido de la U 10 Senadores 15 Representantes	 Partido Cambio Radical 11 Senadores 19 Representantes
 Partido Centro Democrático 13 Senadores 15 Representantes	 Polo Democrático Alternativo 6 Senadores 11 Representantes	 Partido Alianza Verde 8 Senadores 15 Representantes	 MIRA 3 Senadores 1 Representante
 Colombia Justa Libres! 1 Senador	 Alianza Social Independiente 4 Senadores	 Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS 5 Senadores 4 Representantes	 Autoridades Indígenas de Colombia - AICO 1 Senador
 Partido Colombia Renaciente 1 Representante	 Alianza Democrática Amplia 1 Senador	 Partido Comunes 5 Senadores 5 Representantes	 Partido Unión Patriótica 1 Senador 4 Representantes
 Colombia Humana 4 Senadores 12 Representantes	 Partido Dignidad 1 Representante	 Partido Nuevo Liberalismo 2 Representantes	 Movimiento de Salvación Nacional
 Partido Verde Oxígeno 1 Senador 1 Representante	 Partido Comunista Colombiano	 Liga de Gobernantes Anticorrupción	 Partido Demócrata 1 Representante
 Partido Ecologista 1 Representante	 Fuerza Ciudadana 1 Representante	 Partido Político ¡En Marcha!	 Partido La Fuerza de la Paz 1 Senador 1 Representante

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

23.1. Elecciones y participación

Desde hace 24 años la participación electoral al Congreso había oscilado entre el 43 y el 46%. No obstante, para este 2022, la participación a Congreso alcanzó un porcentaje del 48%. Sin embargo, es de destacar que las elecciones legislativas más votadas en Colombia han sido las del 2018 que llegó a estar muy cerca del 50%

A pesar de contar con un nivel de participación un poco mayor que el promedio de años anteriores (a excepción del 2018); se sigue manteniendo un alto nivel de abstención en Colombia; el 52% (un poco más de 20 millones de ciudadanos) no acudieron a las urnas en estos comicios de 2022.

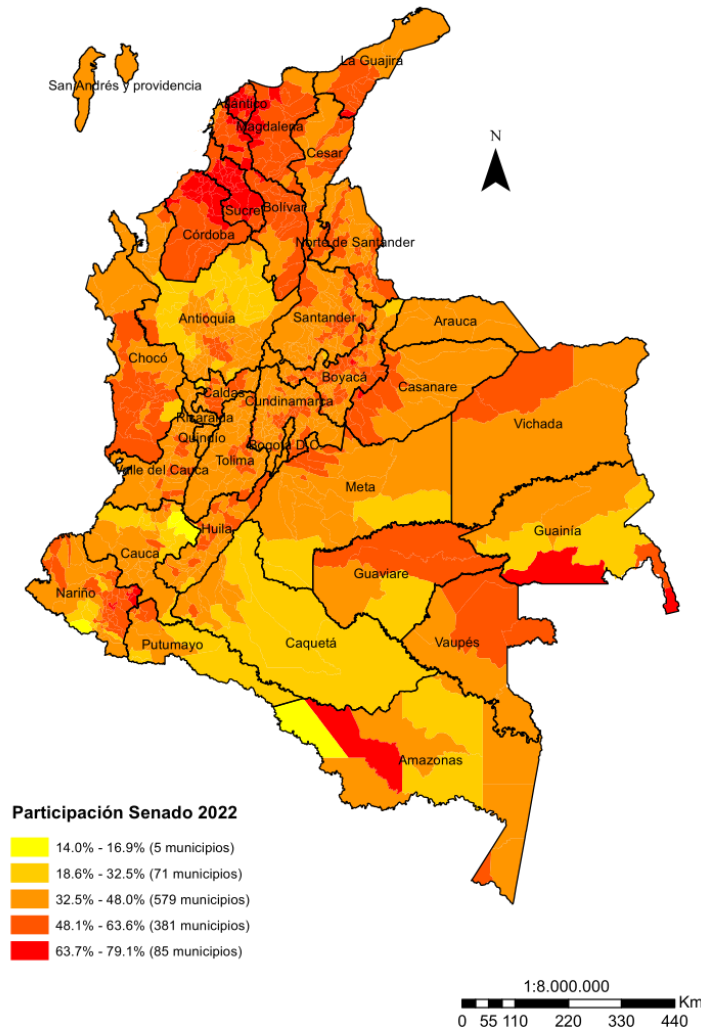
En términos comparados, la votación al Congreso se suele mantener en ese nivel de alto abstencionismo. Como se ve en la tabla, las elecciones a la Presidencia son más volátiles, y llegan a alcanzar niveles más altos de votación (por encima del 50%), mientras que las locales en los últimos cuatrienios se han acercado al 60% de participación.

Para el Senado, la alta participación (en tonos rojizos) se concentra principalmente en los departamentos del Caribe (sobre todo hacia el occidente de la región); el centro y norte de Cundinamarca, Boyacá, el centro-sur de Antioquia, el área andina de Nariño, Putumayo y el sur del departamento del Chocó.

En cambio, las zonas más abstencionistas (las de tonos más amarillos) se extienden por el piedemonte amazónico (de Meta a Putumayo), el sur del Tolima, el norte de Antioquia y

algunos municipios del norte de Cauca; zonas que no solo son las más abstencionistas del país desde hace años, sino que son referentes geográficos del conflicto armado.

Mapa 7. Participación en la elección de Senado de la República 2022.

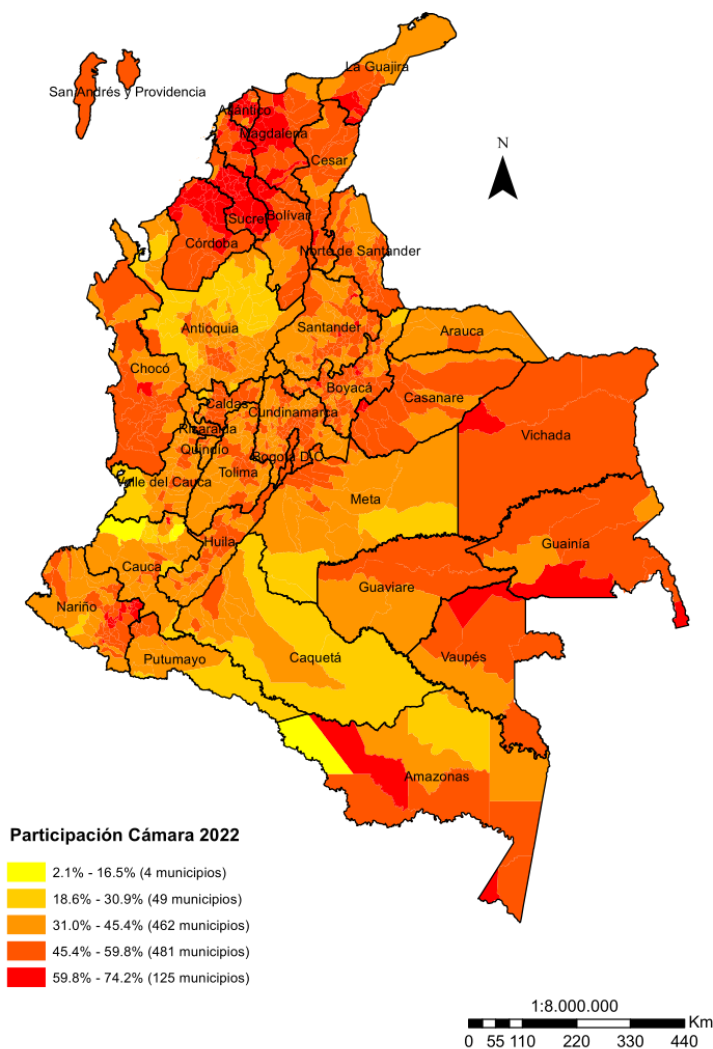


Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

En el caso de las elecciones de Cámara de Representantes se observa un comportamiento similar de la participación, pues nuevamente los departamentos del Caribe (sobre todo hacia el occidente de la región); el centro y norte de Cundinamarca, Boyacá y el departamento del Chocó; registran los niveles más altos de participación. Territorios a los que se suman la frontera entre los Santanderes; el Eje Cafetero y el piedemonte llanero.

Por otro lado, por sus bajos niveles de participación se destaca el panorama de la periferia del departamento de Antioquia y de los municipios del Meta y Caquetá.

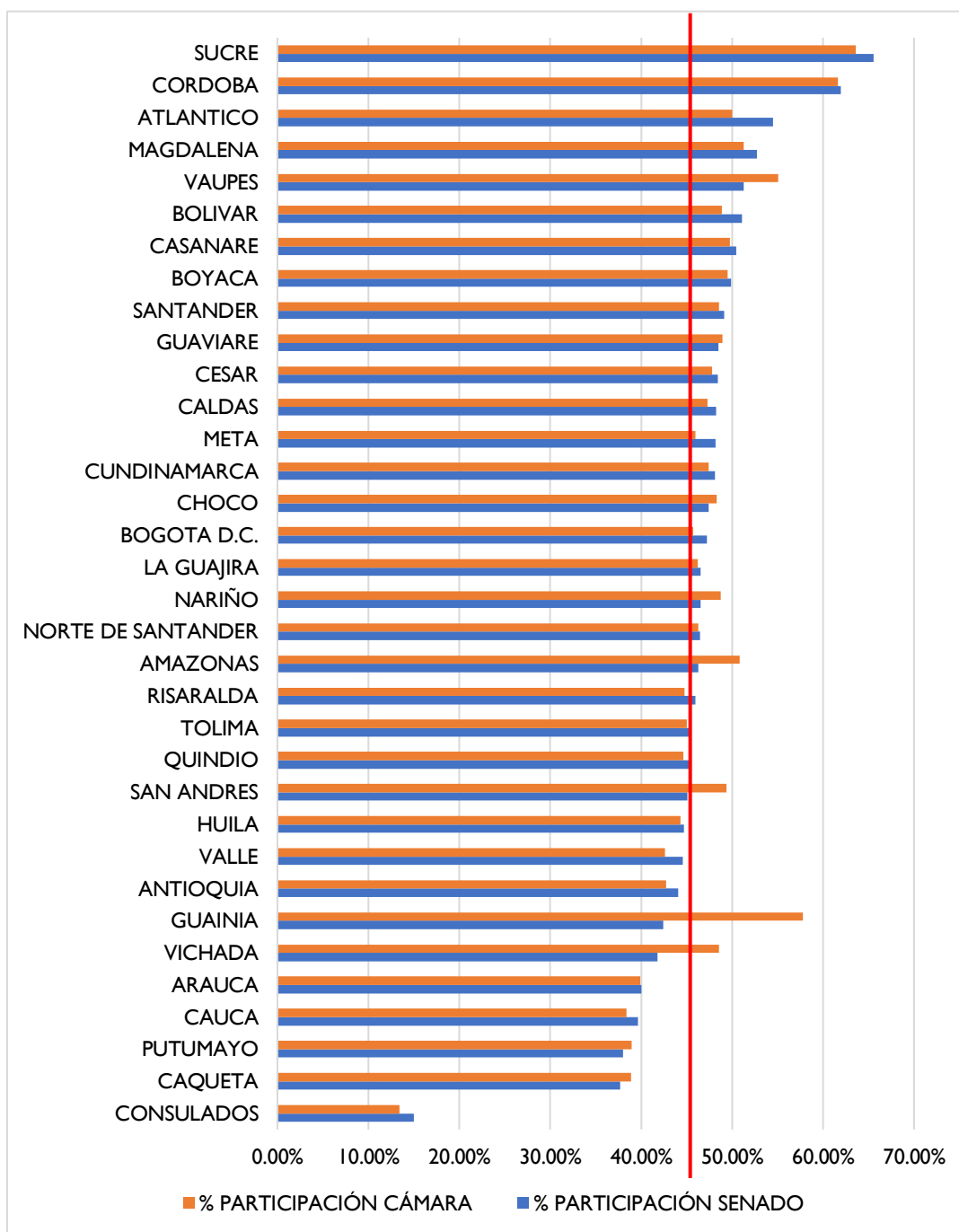
Mapa 8. Participación en la elección de la Cámara de Representantes 2022.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Al comparar el comportamiento de la participación electoral por departamento, se observa que en un gran número de departamentos del país el nivel de votación está por encima del promedio nacional (señalado por la línea vertical).

Gráfica 13. Participación electoral por departamento elecciones legislativas 2022.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Otro aspecto que llama la atención de la gráfica departamental son los casos en donde la participación al Senado varía considerablemente con respecto de la de la Cámara (Guainía, Vichada, Amazonas). Esto puede responder a que estos departamentos tradicionalmente

no cuentan con senadores y los pocos que se candidatizan en estos territorios no suelen hacer campañas allí. Es decir, a una desconexión de la ciudadanía para las elecciones al Senado, al no verse representados en esta corporación.

23.1.1. Mesas en cero en el preconteo de votos para las elecciones a Senado de la República – circunscripción nacional

En el proceso de preconteo de los resultados electorales para las elecciones a Congreso de la República de 2022, se encontraron una serie de inconsistencias en la transmisión de los datos electorales que conllevó a que 659.539 votos para la circunscripción nacional de Senado y 271.883 votos para la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes no fueran tenidos en cuenta en el preconteo.

Inicialmente, se detectó la inconsistencia al hacer un análisis de las mesas de votación en las cuales en el sistema de preconteo no se registró ningún voto por alguna organización política. Esto tenía como objetivo identificar comportamientos atípicos. Este primer análisis se hizo con los datos de preconteo para Senado de la República que arrojaron los resultados presentados en la tabla.

Tabla 50. Mesas en ceros resultados preconteo elección de Senado 2022.

#	Partido	Mesas en ceros	Votación Preconteo	%Mesas en ceros	%Votación
1	PACTO HISTÓRICO	28.466	2.302.797	25,6%	14,1%
2	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	3.768	2.213.528	3,4%	13,6%
3	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	3.458	2.074.408	3,1%	12,7%
4	COALICIÓN ALIANZA VERDE Y CENTRO ESPERANZA	5.625	1.956.975	5,1%	12,0%
5	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	4.866	1.929.370	4,4%	11,9%
6	PARTIDO CAMBIO RADICAL	6.331	1.610.656	5,7%	9,9%

7	PARTIDO DE LA U	7.190	1.506.134	6,5%	9,3%
8	COALICIÓN MIRA - COLOMBIA JUSTA LIBRES	16.323	591.366	14,7%	3,6%
9	FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAMBIO	22.754	439.582	20,5%	2,7%
10	PARTIDO NUEVO LIBERALISMO	47.087	329.755	42,3%	2,0%
11	ESTAMOS LISTAS COLOMBIA	72.673	108.761	65,3%	0,7%
12	MOVIMIENTO NACIONAL SECTOR ORGANIZADO DE LA SALUD SOS COLOMBIA	81.383	51.781	73,2%	0,3%
13	MOVIMIENTO GENTE NUEVA	91.085	34.296	81,9%	0,2%
14	PARTIDO COMUNES	93.590	31.116	84,1%	0,2%
15	MOVIMIENTO DE SALVACIÓN NACIONAL	91.226	29.102	82,0%	0,2%
16	MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLITICO	101.329	12.587	91,1%	0,1%
	Tarjetones No Marcados	30.190	1.056.670		
	Votos en blanco	12.337	730.831		
	Votos nulos	14.923	521.049		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

23.1.2. Inconsistencias en el proceso de preconteo

De lo anterior se desprendieron comportamientos claramente atípicos en el número de mesas que no recibieron votación alguna por la coalición Pacto Histórico. Ya que como se desprende de los resultados en la tabla a mayor votación debería ser menor el porcentaje de mesas con cero votos, algo que no ocurrió para la votación del Pacto Histórico. Estos resultados fueron cotejados por la MOE con una muestra de la información contenida en los E-14 (delegados) diligenciados por los jurados, y que demostraron que en el preconteo los votos por algunas agrupaciones políticas de distintas mesas de votación no habían sido tenidos en cuenta a pesar de que sí estaban diligenciados en los E-14. Posteriormente las inconsistencias también fueron corroboradas al comparar los votos de preconteo con escrutinio.

En consecuencia, se evidenció claramente la no inclusión de una parte de la votación de algunas organizaciones políticas en el procedimiento del preconteo, pese a que sí estaban asentadas en los respectivos formularios E-14 diligenciados por parte de los jurados de votación. Esta situación llevó a que el domingo 13 de marzo de 2022, la ciudadanía recibiera información incorrecta sobre los resultados electorales y a su vez se generara desconfianza por las correcciones que se fueron realizado durante el proceso de escrutinios y que modificaron sustancialmente lo informado en el preconteo. Si bien al dar seguimiento al proceso de escrutinios, la MOE observó que muchas de estas inconsistencias fueron corregidas progresivamente en el escrutinio, pero quedan las dudas sobre en dónde se presentó el problema en la trasmisión de datos de preconteo.

Una primera explicación a esta falla en el proceso de preconteo fue atribuida a un posible error de diseño del formulario E-14, particularmente en la página número 9 de las 11 que lo integran, frente al lugar de ubicación de los votos emitidos por la coalición Pacto Histórico. Sin embargo, el error en el diseño del E-14 no explica los votos que tampoco fueron incluidos en el preconteo en la Cámara de Representantes para algunas organizaciones políticas, ya que el diseño es distinto según cada departamento y en varios de estos se presentaron las mismas fallas.

Para analizar los resultados electorales a la Cámara de Representantes, la MOE analizó la información de los resultados del preconteo versus la información contenida en el escrutinio. Con este análisis se encontraron inconsistencias frente a los resultados informados por el preconteo del día 13 de marzo en relación con los resultados consignados en los escrutinios en un total de 14 departamentos que afectaban a 17 listas a la Cámara de Representantes en su circunscripción territorial. En particular, se destacan los siguientes casos atípicos en donde la diferencia entre el número de mesas reportadas en cero en el preconteo y el número de mesas en cero en el proceso de escrutinios superan el 5% del total de mesas del departamento.

23.1.3. Casos atípicos de mesas en cero en el preconteo versus el escrutinio para las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes

Otra explicación que la Registraduría ha ofrecido a estas inconsistencias se ha centrado en señalar errores en el diligenciamiento de los formularios E-14 por parte de los jurados de votación. Sin embargo, en Cámara de Representantes no se replica la dificultad de lectura de los E-14 que se alegó para el Senado de la República por el uso de asteriscos por parte de los jurados de votación, debido a que en los formularios se presenta una mejor distribución de espacios por el menor número de candidaturas por organización política. Tampoco se puede atribuir responsabilidad a la posición en la que se ubican las respectivas listas cerradas en los E-14, toda vez que, en este mismo sentido, el diseño varía para cada departamento y por ende su ubicación.

Tabla 51. Conteo mesas en cero en resultados de preconteo elección Cámara de representantes 2022.

Depto	Partido	% de votos sobre votos validos en preconteo	Mesas en cero en preconteo	% de mesas en cero en preconteo	% votos sobre votos válidos en escrutinio	Mesas en cero en escrutinio	% de mesas en cero en escrutinio	Diferencia entre mesas con cero en preconteo y escrutinio	% de la diferencia
Valle	El Cambio Soy Yo Movimiento Digital	0,45	6.391	60,49	0,42	6.360	60,20	31	0,29
Atlántico	Nuevo Liberalismo	0,81	2.806	48,94	0,93	2.237	39,01	569	9,92
Antioquia	Pacto Histórico	11,33	1.992	13,81	12,73	408	2,83	1.584	10,98
Sucre	Nuevo Liberalismo	0,36	1.388	62,83	0,35	1.343	60,80	45	2,04
Valle	Pacto Histórico	26,05	1.091	10,33	28,01	82	0,78	1.009	9,55
Bolívar	Pacto Histórico	11,49	1.034	21,21	13,41	269	5,52	765	15,69
Atlántico	Pacto Histórico	15,71	786	13,71	17,64	53	0,92	733	12,78
Chocó	Nuevo Liberalismo	0,74	675	62,79	0,83	624	58,05	51	4,74
La Guajira	Pacto Histórico	6,64	426	23,03	7,82	177	9,57	249	13,46
Magdalena	Pacto Histórico	6,51	373	12,63	6,76	218	7,38	155	5,25
Chocó	Pacto Histórico	4,54	366	34,05	5,03	290	26,98	76	7,07
Cesar	Pacto Histórico	13,22	261	10,26	14,23	70	2,75	191	7,51
Magdalena	Fuerza Ciudadana la Fuerza del Cambio Magdalena	13,86	231	7,82	14,57	57	1,93	174	5,89
Sucre	Pacto Histórico	9,12	202	9,14	9,40	89	4,03	113	5,12
Quindío	Nuevo Liberalismo	2,57	198	14,16	2,57	158	11,30	40	2,86
Casanare	Pacto Histórico	13,73	76	8,01	14,47	21	2,21	55	5,80
Quindío	Pacto Histórico	14,24	46	3,29	14,29	5	0,36	41	2,93
Casanare	Nuevo Liberalismo	14,41	20	2,11	14,13	14	1,48	6	0,63
Putumayo	Pacto Histórico	39,55	6	0,82	39,78	2	0,27	4	0,54
Amazonas	Pacto Histórico	10,71	4	2,50	10,71	3	1,88	1	0,63

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Aún quedan muchas interrogantes sobre las razones de la discrepancia de votos entre el preconteo y el escrutinio. A estas dudas se le suma la cifra de la diferencia de votos que mencionó la Registraduría en medios de comunicación, la cual no coincide con los propios

datos oficiales de las bases de datos de preconteo y escrutinios proporcionados por la misma institución. Según la Registraduría la diferencia de votos en Senado entre el escrutinio y el preconteo fue de 1.024.634 y para Cámara de Representantes es de 522.901. La siguiente es la información presentada en el “Informe auditoría preconteo - escrutinio”, elaborado por la Registraduría:

Imagen 3. Diferencia preconteo presentando por la RNEC en el Informe Auditoría Preconteo

CORPORACIÓN	TOTAL VOTOS ESCRUTINIO	TOTAL VOTOS PRECONTEO	DIFERENCIA VOTOS
SENADO	18.478.446	17.453.812	1.024.634
CÁMARA	18.462.993	17.940.092	522.901
CITREP	556.788	521.518	35.270

Fuente

Sin embargo, en estos datos de la Registraduría no se especifica el porcentaje de mesas escrutadas ni el número de boletín del preconteo. Lo anterior adquiere una relevancia particular, pues como se observa en la siguiente tabla, usando la última información de preconteo y el escrutinio a fecha del 18 de abril de 2022, hay una gran diferencia, especialmente en el total de votos de preconteo. El total de votos en el preconteo para Senado (sumando circunscripción nacional e indígena) fue de 18.034.704 y no 17.453.812 como informó la Registraduría, y en Cámara de Representantes (sumando territorial, indígena y afrodescendiente) el total de votos es de 18.413.131 y no 17.940.092.

En consecuencia, las diferencias en votos entre preconteo y escrutinio, según las bases de datos proporcionadas por la propia Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC a las organizaciones políticas y misiones locales e internacionales de observación electoral, suman 531.494 para Senado y 183.918 para Cámara, lo cual difiere en gran magnitud con los datos mencionados por la Registraduría en su “Informe auditoría”. En el Senado, del cual se señaló una diferencia de 1.024.634, en realidad estaría sugiriendo una diferencia de 493.140 votos de más de los que se derivan de las bases de datos, y en la Cámara, del cual se señaló una diferencia de 522.901 implicaría una diferencia de 338.983 votos de más de la diferencia de las bases de datos.

23.2. Diferencia en votos entre preconteo y escrutinio

En los datos mencionados por la Registraduría tampoco se especifica si los votos de Senado se refieren a la totalidad o solo a la circunscripción nacional y lo mismo para Cámara de Representantes, si es la territorial o incluye las circunscripciones indígena y afrodescendiente. Sin embargo, las diferencias de votos tampoco coinciden si se tiene en cuenta solo la circunscripción nacional en Senado y la territorial en Cámara de

Representantes. La siguiente tabla muestra la diferencia entre los datos de preconteo y escrutinio para cada circunscripción en Senado. Se observa que para la nacional, la diferencia de votos fue de 659.539 votos, lo cual aún está lejos de la cifra de 1.024.634 mencionada por la Registraduría.

Para la circunscripción indígena es llamativo el patrón de disminución de votos en blanco, nulos y tarjetones no marcados en el escrutinio respecto a lo divulgado en el preconteo, lo cual también requiere de una explicación por parte de la Registraduría. Esta diferencia de votos representa el 34% de los votos en el escrutinio.

Tabla 52. Variaciones de resultados Preconteo vs. Escrutinio Elecciones legislativas 2022.

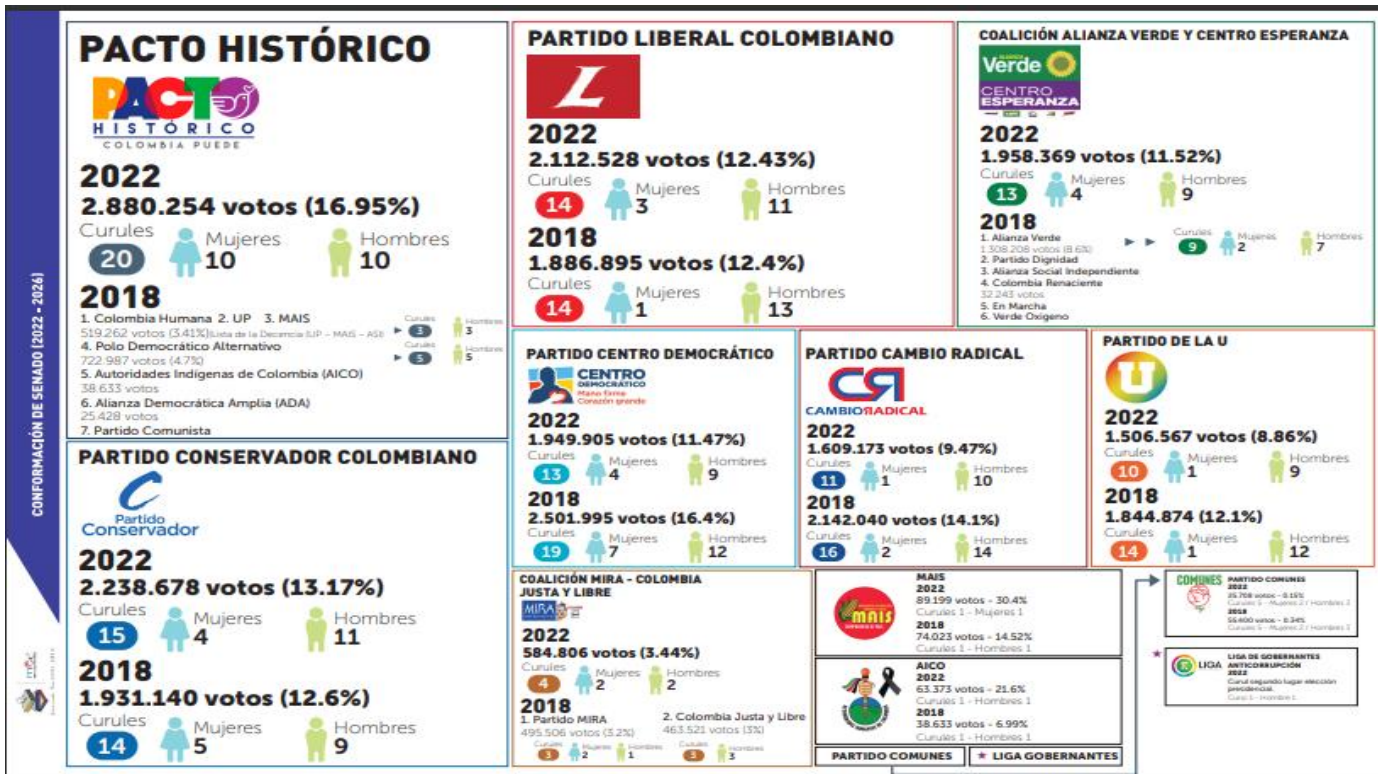
	Senado			Cámara					
	Total (Nacional + indígena)			Total (territorial + indígena + afro)			CITREP		
	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia
Total votos	18.034.704	18.566.198	531.494	18.413.131	18.597.049	183.918	533.664	563.023	29.359
Votos Válidos	16.620.799	17.213.650	592.851	17.014.511	17.254.164	239.653	458.841	484.330	25.489
Votos a partidos y candidatos	15.439.226	16.068.150	628.924	15.797.968	16.067.773	269.805	430.617	455.130	24.513
Votos en blanco	1.181.573	1.145.500	-36.073	1.216.543	1.186.391	-30.152	28.224	29.200	976
Votos nulos	819.911	784.141	-35.770	955.338	923.322	-32.016	17.375	19.760	2.385
Tarjetones no marcados	593.994	568.407	-25.587	443.282	419.563	-23.719	55.448	58.933	3.485

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

23.3. Resultados y conformación Congreso de la República

23.3.1. Senado de la República

Ilustración 2. Conformación de Senado 2022 - 2026



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Ilustración 3. Conformación Senado 2022-2023. Datos Generales



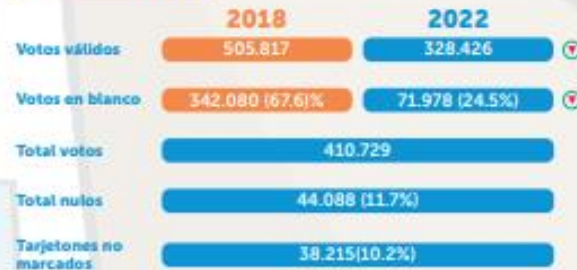
CONFORMACIÓN DE SENADO (2022 - 2026)
DATOS GENERALES

VOTACIÓN - PARTICIPACIÓN

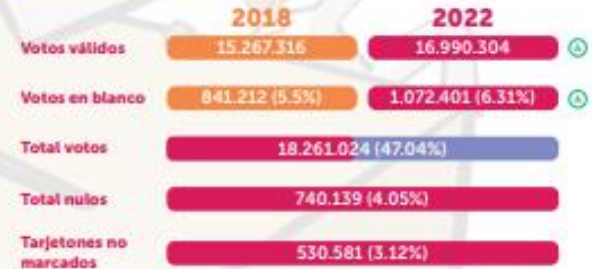
1. TOTAL SENADO NACIONAL + INDÍGENA



3. SENADO INDÍGENA



2. SENADO NACIONAL



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

23.3.1.1. Transformación del Senado entre 2018 y 2022 por partido político

El Centro Democrático disminuyó su votación en más de medio millón de votos, con una variación porcentual de -22.42%; pasando de tener 19 curules a 13, es decir, 6 curules menos que en 2018.

Cambio Radical también perdió más de medio millón de votos, con una variación porcentual de votos de -25.35% y una reducción de 5 curules frente a 2018.

El Partido Conservador, al contrario del Centro Democrático y Cambio Radical, ganó votos y mantuvo sus 15 curules frente a 2018. En términos de variación porcentual, el Partido Conservador aumentó su votación en un 16.15%, cerca de 300.000 votos.

El Partido Liberal mantuvo constante su número de curules (14) frente a 2018. Por su parte, ganó votación con una variación de 11.07%.

El Partido de la U es uno de los que más reducción de votación tuvo en este certamen al perder el 18.7% de sus votos respecto de 2018 y 4 curules.

Los partidos de izquierda tuvieron un incremento importante en estas elecciones, gracias a que los partidos que conforman la coalición del Pacto Histórico lograron obtener aproximadamente el 17% de la votación a Senado, la más alta, y un total de 20 curules.

Por su parte, la coalición Alianza Verde y Centro Esperanza, obtuvieron 13 curules y el 11.52% de la votación. Para el año 2018 el partido Alianza Verde había obtenido 9 curules y un 8.6% del total de la votación.

El MIRA participó en coalición con Colombia Justa y Libres (Coalición MIRA – Colombia Justa Libre), obteniendo el 3.44% de la votación y 4 curules. En el 2018, el partido MIRA había obtenido 3 curules y el 3.2% de la votación y Colombia Justa y Libre otras 3 y 3% de la votación.

El partido Comunes (anteriormente FARC), perdió considerablemente votación frente a 2018, en -51.06% aunque mantuvo sus 5 curules derivado del acuerdo de paz anteriormente mencionado.

23.3.1.2. Porcentaje de votos circunscripción especial indígena Senado 2022

En la siguiente tabla se evidencia el porcentaje de votación, por municipios, para la circunscripción especial indígena a Senado. El porcentaje depende de la votación total obtenida en cada municipio: votos válidos, nulos y no marcados. En 207 municipios no hubo votos por la circunscripción indígena a Senado. En la mayoría de los municipios, 829, la votación por circunscripción indígena a Senado osciló entre el 0,01% y 5% del total de votos. Y solo en 10 municipios la votación por circunscripción indígena a Senado fue entre el 45% y el 76%.

Tabla 53. Porcentaje de votación por municipios para la circunscripción indígena de Senado en elecciones 2022

SENADO INDÍGENA			
VOTOS VÁLIDOS CIRCUNSCRIPCIÓN INDÍGENA 2018	505.817	VOTOS VÁLIDOS CIRCUNSCRIPCIÓN INDÍGENA 2022	328.426
VOTOS VÁLIDOS TOTALES 2018	15.773.133	VOTOS VÁLIDOS TOTALES 2022	17.283.709
% SOBRE VOTOS VÁLIDOS	3,21%	% SOBRE VOTOS VÁLIDOS	1,90%

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Con respecto a las elecciones legislativas de 2018, la votación por la circunscripción indígena tuvo un decrecimiento, al pasar de un 3,21% del total de votos válidos en 2018 a

1,9% en el 2022. En términos absolutos, 177.391 votos menos que en 2018. Se usan votos válidos para que sean comparables los años ya que antes de 2022, por el formato del tarjetón, no era posible distinguir los votos no marcados y votos nulos en la circunscripción nacional de aquellos en la circunscripción indígena. Una posible hipótesis de este decrecimiento pudo estar dado por el formato separado de tarjetones por circunscripciones y la falta de pedagogía tanto a la ciudadanía como a los jurados de votación ya que en los procesos de observación de la MOE se evidenció que estos últimos tendían a entregar por defecto los tarjetones de la circunscripción nacional sobre la indígena.

23.3.1.3. Senadores electos por circunscripción indígena

1. Aida Marina Quilcue es originaria de Paéz – Cauca. Política y lideresa indígena del pueblo Nasa, consejera de derechos humanos y paz de la UNESCO.
2. Polivio Leandro Rosales nacido en el departamento de Nariño, perteneciente al resguardo indígena de San Juan, sociólogo y se ha dedicado a las labores comunitarias y ambientales.

Tabla 54. Senadores electos por circunscripción indígena

	Senadores electos	Partido	Votos	Votos por el partido
1	Aida Marina Quilcue Vivas	Movimiento Alternativo Indígena Social "MAIS"	47.513	89.199
2	Polivio Leandro Rosales Cadena	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "AICO"	35.925	63.373

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

23.3.2. Cámara de Representantes

Ilustración 4. Conformación Cámara de Representantes 2022 – 2026



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC



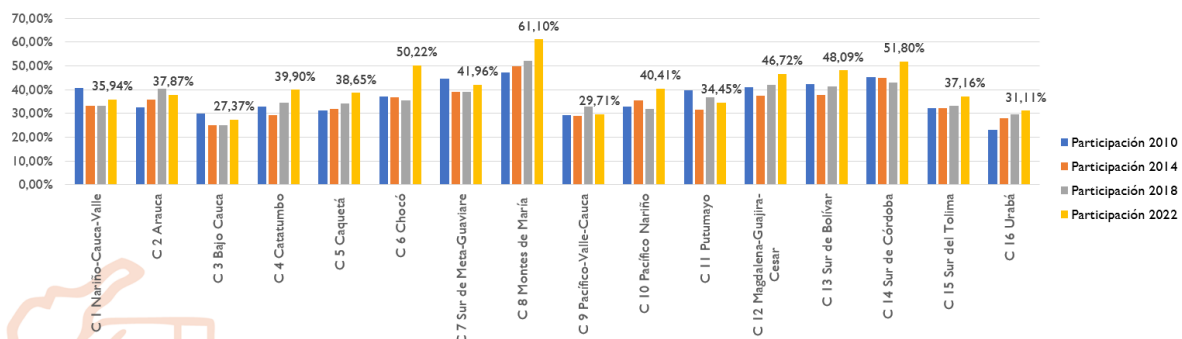
Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

23.3.2.1. Circunscripciones transitorias especiales de Paz - CITREP

El Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”, presenta un total de 167 municipios a lo largo del país que conformarán dichas circunscripciones.

Las elecciones para las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz estuvieron acompañadas de un leve incremento en la participación electoral en comparación con elecciones de años anteriores. En las circunscripciones de Catatumbo, Caquetá, Chocó, Montes de María, Pacífico-Nariño, Magdalena – Guajira – Cesar, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Tolima y Urabá la participación fue la más alta en estas zonas rurales desde el 2010. En el resto de las circunscripciones, Nariño-Cauca-Valle, Arauca, Bajo Cauca, Sur de Meta y Guaviare, Pacífico-Valle-Cauca y Putumayo, su participación electoral se vio reducida en comparación con elecciones pasadas. A su vez, es de resaltar que aunque hubo incrementos en la participación por circunscripción, en sólo 33 de los 167 municipios CITREP fueron las elecciones con mayor participación de los últimos 12 años, mientras que en 34 municipios se presentó la menor participación desde el 2010. Esto evidencia que el incremento en la participación estuvo disperso en pequeños incrementos a través de distintos municipios. Además, en 87 municipios de los 167 (52%) la participación electoral estuvo por encima del promedio histórico.

Gráfica 14. Participación en CITREP histórica 2010 a 20122



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

23.3.2.2. Votación Cámara de Representantes 2022 por partido – Circunscripción especial indígena

Tabla 55. Votación Cámara de Representantes 2022 por partido – Circunscripción especial indígena

	Partido	Votación escrutinios	% de votos	Curules escrutinios
1	Movimiento Alternativo Indígena Social "MAIS"	84.637	42,26%	1
2	Votos en blanco	45.459	22,70%	
3	Movimiento Autoridades Indígenas De Colombia "AICO"	27.089	13,52%	-
4	Partido Indígena Colombiano P.I.C	18.828	9,40%	-
5	Asociación Nacional de Cabildos y Autoridades Indígenas en Colombia "ANICOL"	7.957	3,97%	-
6	Cabildo Indígena Aywjawashi	7.870	3,93%	-
7	Resguardo Indígena Zenú del Alto San Jorge	5.800	2,77%	-
8	Resguardo Indígena Alta y Media Guajira	5.556	1,45%	-
	Votos válidos	200.296	84,28%	
	Votos nulos	17.814	7,50%	
	Tarjetones no marcados	19.524	8,22%	
	Total votos	237.634		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

En comparación con la votación por la circunscripción indígena a Senado, la votación a Cámara por dicha circunscripción fue menor: hubo 328.426 votos válidos en Senado, mientras que en Cámara se presentaron 200.296 votos válidos (128.130 votos menos). En 207 municipios no hubo votos para la circunscripción indígena Senado, mientras que para Cámara, este número aumentó a 313 municipios. Esta diferencia de 106 municipios sin votación y el bajo porcentaje en el resto del país posiblemente se deban a que muchos de esos votos se fueron a las circunscripciones territoriales, las cuales son excluyentes con las circunscripciones especiales.

23.3.2.3. Votación Cámara de Representantes 2022 por partido – Circunscripción especial comunidades afrodescendientes

Tabla 56. Votación Cámara de Representantes 2022 por partido – Circunscripción especial comunidades afrodescendientes

Partido	Votación escrutinios	% de votos	Curules escrutinios
1 Voto en blanco	87.809	18,59%	
2 Palenque de la Vereda Las Trecientas y del Municipio de Galapa	66.474	14,07%	1
3 Fernando Ríos Hidalgo	40.049	8,48%	1
4 Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Limones	39.924	8,45%	-
5 C.C La Toma	25.602	5,42%	-
6 Consejo Comunitario Manuel Zapata Olivella de San Antero	25.322	5,36%	-
7 Consejo Comunitario Afrozabaletas	20.189	4,27%	-
8 Consejo Comunitario de La Costa Pacifica "CONCOSTA"	12.605	2,67%	-
9 Consejo Comunitario Bocas del Atrato y Leocito	12.306	2,60%	-
10 Consejo Comunitario La Voz de Los Negros	11.730	2,48%	-
11 Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Guayabal	11.081	2,35%	-
12 Organización Étnica de Comunidades Afros Los Palenques	9.285	1,97%	-
13 Consejo Comunitario Mayor de Casimiro	7.834	1,66%	-
14 Consejo Comunitario Mayor de Cartegui	7.654	1,62%	-
15 Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Campo Hermoso	6.181	1,31%	-
16 Partido Colombia Renaciente	6.152	1,30%	-
17 Consejo Comunitario Bocas de Taparal	5.270	1,12%	-
18 Somos Identidad	5.031	1,06%	-
19 Movimiento Alianza Democrática Amplia	4.298	0,91%	-
20 Consejo Comunitario Integral De Lloró	4.263	0,90%	-

Partido	Votación escrutinios	% de votos	Curules escrutinios
21 Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Villa Gloria	4.074	0,86%	-
22 Consejo Comunitario Veredas Unidas Un Bien Común	4.056	0,86%	-
23 Consejo Comunitario Unión Patía Viejo	4.015	0,85%	-
24 Consejo Comunitario del Río Guajú	3.963	0,84%	-
25 Consejo Comunit. Piedras Bachichi Correg. Santa Cecilia	3.613	0,76%	-
26 Fundación para el Desarrollo Social de Comunidades Negras	3.356	0,71%	-
27 Alianza Nacional Afrocolombiana	2.976	0,63%	-
28 Consejo Comunitario de Comunidades Negras Socolando	2.942	0,62%	-
29 CONMOGUZ	2.681	0,57%	-
30 Consejo Comunitario de Flamenco - Municipio de María La Baja	2.456	0,52%	-
31 Asoc. Afrocol. Desplazados Mpio. Guacarí Valle del Cauca "ADAG"	2.322	0,49%	-
32 Consejo Comunitario Alto Paraíso	2.296	0,49%	-
33 Consejo Comunitario Puerto Girón	2.147	0,45%	-
34 Consejo Comunitario Arcilla, Cardón y Tuna	2.113	0,45%	-
35 Consejo Mayor Condoto Iro	1.923	0,41%	-
36 Consejo Comunitario De Vuelta Manza	1.860	0,39%	-
37 Consejo Comunit. Recuerdo de Nuestros Ancestros Río Mejicano	1.804	0,38%	-
38 Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y El Castillo Municipio de El Cerrito	1.750	0,37%	-
39 Consejo Comunitario Rescate Las Varas	1.687	0,36%	-
40 Consejo Comunitario del Guabal	1.624	0,34%	-
41 Corporación Kofi Annan	1.594	0,34%	-
42 Corporación de Educadores del Litoral Pacifico CORELIPA	1.186	0,25%	-
43 Afromutata	1.087	0,23%	-
44 Asociación Afrodescendientes de Arboletes "AFRODESAR"	996	0,21%	-
45 COACNEJA	937	0,20%	-
46 Fundación Social Magende Mi	633	0,13%	-
47 ODEPRVICOR	542	0,11%	-
48 Comunidad de Negros de Aguas Blancas	404	0,09%	-
Votos válidos	472.426	83,86%	
Votos nulos	50.311	8,93%	
Tarjetones no marcados	40.606	7,21%	
Total votos	563.343		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

En la circunscripción afrodescendiente, contrario a la circunscripción indígena aumentó el porcentaje de votos por esta circunscripción respecto a los votos válidos, aumentando de 2,55% en 2018 a 2.67% en 2022. Un poco más de 75.000 votos válidos adicionales para esta circunscripción. Esto demuestra la capacidad de movilización y de intereses que se mueven por ocupar las dos curules afro, y como se muestra más adelante, se evidencia también con el incremento de candidaturas y de dispersión de listas.

La circunscripción especial de comunidades afrodescendientes se ha caracterizado por la alta dispersión de candidaturas. Ello ha hecho que las organizaciones ganadoras de estas elecciones cuenten con un bajo porcentaje de la votación. Para las elecciones de 2014 y 2018 el número de listas que disputaron las dos curules de comunidades afrodescendientes disminuyeron considerablemente, en comparación con el 2010, cuando se presentaron 67. Sin embargo, para el año 2022 la cifra aumentó en casi un 75% en relación con 2018.

Tabla 57. Resultados Circunscripción especial Afrodescendiente Cámara de representantes 2022.

		% votación total
1	Voto en blanco	15,59%
2	Palenque de la Vereda Las Trecientas y del Municipio de Galapa	11,80%
3	Votos nulos	8,93%
4	Tarjetones No Marcados	7,21%
5	Fernando Ríos Hidalgo	7,11%

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Tal dispersión derivó que en las elecciones de 2022, el voto en blanco nuevamente resultara ganador con un 15,59% del total de votos (a pesar de su disminución, como se explica a continuación). El segundo lugar en la votación obtuvo la primera candidatura en obtener curul con 11,80% de los votos. Seguidamente están los votos nulos (8,93%) y los tarjetones no marcados (7,21%); y, finalmente, la segunda lista que ganó un escaño con 7,11% de los votos.

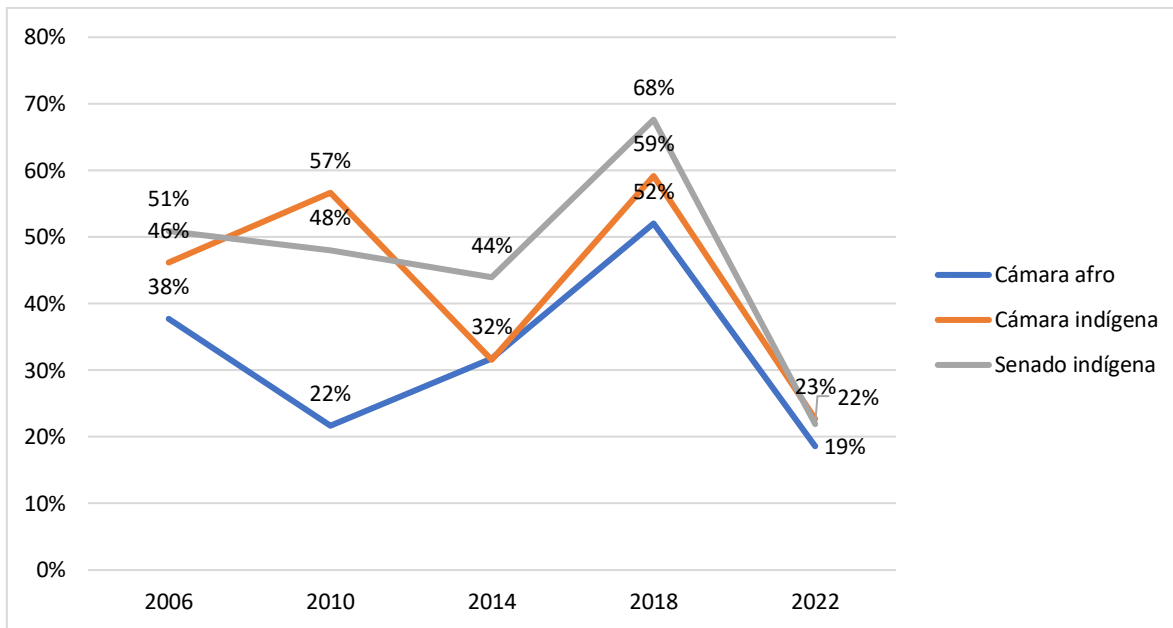
Como vemos, la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes se ha caracterizado por tener una gran cantidad de candidaturas, a pesar de que solo se trata de dos escaños en Cámara de Representantes. La decisión de que las organizaciones sociales no pudieran presentar listas, en su momento, permitió la reducción del número de candidaturas. Sin embargo, el hecho de que los Consejos Comunitarios sean los llamados a otorgar los avales, como si se trataran de partidos políticos, sigue generando una gran dispersión de los votos, lo que repercute en la representatividad de las comunidades y desnaturaliza la figura de los Consejos. Para mejorar las condiciones de legitimidad de esas curules, desde la MOE recomendamos que la postulación de candidaturas a la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes se limite a **asociaciones** de consejos comunitarios.

23.3.2.4. Voto en blanco en circunscripciones especiales

Las elecciones de circunscripciones especiales de años anteriores se caracterizaron por tener un alto porcentaje de votos en blanco. En el año 2018 el voto en blanco fue el ganador absoluto en las tres circunscripciones: Senado indígena (68%), Cámara indígena (59%), Cámara afro (52%). La MOE y la organización electoral sospechaban que esta situación se debía a los problemas de diseño en los tarjetones: había una boleta para Senado, en la cual estaban las circunscripciones nacional e indígena; y otra boleta para Cámara de Representantes, donde se encontraban las circunscripciones territoriales, indígena y de comunidades afrodescendientes.

En las elecciones de 2022 fue la primera vez en que se cambió el diseño de los tarjetones: cada circunscripción contó con una tarjeta propia. Ello evidenció una reducción considerable en el voto en blanco: 22% en Senado y Cámara indígena, y 19% en Cámara afro. De nuevo, es importante recalcar que para este proceso electoral hizo falta un proceso de pedagogía y socialización de las nuevas tarjetas electorales por lo cuál para futuras elecciones es necesario hacerlo.

Gráfica 15. Evolución del nivel de voto en blanco Circunscripciones Especiales en Cámara de Representantes 2006 a 2022.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

23.3.3. Resultados electorales para las mujeres candidatas

El observatorio de género de la MOE realizó un seguimiento a los resultados electorales para las mujeres que fueron candidatas en este certamen electoral.

23.3.3.1. Mujeres electas al Senado

Senado Nacional

- 29 de 100 por partidos y coaliciones
- 2 de 5 de Comunes

Senado Indígena

- 1 de 2 curules indígenas

Por tanto, el 29.9% del total de curules del Senado de la República estarán ocupadas por mujeres. Esta cifra no incluye la curul que derive de la aplicación del Estatuto de la Oposición.

En la siguiente tabla se muestra la evolución del número de mujeres electas comparado con las elecciones de 2018 y de 2022.

Tabla 58. Evolución del número de mujeres electas al Senado 2018 vs. 2022

2018		2022	
Organización política	Senadoras electas	Organización política	Senadoras electas
Partido MIRA	2	Coalición MIRA - Colombia Justa Libres	2 (de 4 curules)
Partido Liberal	1	Partido Liberal	3 (de 14 curules)
Partido Comunes	2	Partido Comunes	2 (de 5 curules)
Partido de la U	1	Partido de la U	1 (de 10 curules)
Partido Conservador	5	Partido Conservador	4 (de 15 curules)
Centro Democrático	7	Centro Democrático	4 (de 13 curules)
Cambio Radical	2	Cambio Radical	1 (de 11 curules)
Alianza verde	2	Coalición Alianza Verde - Centro Esperanza	4 (de 13 curules)
MAIS	0	MAIS	1 (de 1 curul)
AICO	0	AICO	0 (de 1 curul)
Decentes	1	Pacto Histórico	10 (de 20 curules)
Colombia Justa Libres	0		
Polo	0		
Total	23		32

Fuente: Misión de Observación Electoral – MOE

23.3.3.2. Mujeres electas a la Cámara de Representantes

Las mujeres obtuvieron 48 de 166 curules de la Cámara Territorial (29%). Igualmente, las 2 Curules afro (100%) y la única curul para colombianos en el exterior (100%) fueron ganadas por candidatas. Por otra parte, solo 3 de las 16 curules de CITREP (18,8%) fueron obtenidas por mujeres, pues si bien se previó la conformación paritaria de las listas, la elección se dio a través de listas cerradas, sin alguna regla respecto del género de quien debía encabezar las distintas listas.

Esto significa que el total de curules para mujeres en la Cámara de Representantes son 54 de 181 (29,8%). Esta cifra no incluye la curul que derive de la aplicación del Estatuto de la Oposición.

A continuación, se puede ver el número de mujeres electas por departamento y circunscripción a Cámara de Representantes, destacando aquellas que tienen que cumplir con la cuota de género del 30%, así como las que no.

Tabla 59. Mujeres electas por departamento y circunscripción a Cámara de Representantes

Depto. o Circunscripción	Cuota de género	Curules a repartir	Mujeres electas	% Curules Mujeres	Nombre	Partido o coalición
Amazonas	No	2	2	100%	Mónica Bocanegra	Partido Liberal
					Yenica Acosta	Centro Democrático
Antioquia	Sí	17	4	23%	Yulieth Sánchez	Centro Democrático
					María Eugenia Lopera	Partido Liberal
					Susana Gómez	Pacto Histórico
					Luz María Munera	Pacto Histórico
Arauca	No	2	1	50%	Lina Garrido	Cambio Radical
Atlántico	Sí	7	2	29%	Betsy Pérez	Cambio Radical
					Jezmi Barraza	Partido Liberal
Bogotá	Sí	18	10	56%	María Fernanda Carrascal	Pacto Histórico
					Etna Tamara Argote	
					María del Mar Pizarro	
					Katherine Miranda	Alianza Verde
					Catherine Juvinao	
					Olga Lucía Velázquez	
					Julia Miranda	

					Jennifer Pedraza	Coalición Centro Esperanza
					Irma Herrera	MIRA - Justa Libres
					Adriana Arbeláez	Cambio Radical
Bolívar	Sí	6	2	33%	Juliana Aray	Partido Conservador
					Dorina Hernández	Pacto Histórico
Boyacá	Sí	6	1	17%	Ingrid Sogamoso	Partido Conservador
Caldas	Sí	5	1	20%	Juana Londoño	Partido Conservador
Caquetá	No	2	1	50%	Gilma Díaz	Partido Liberal
Casanare	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Cauca	No	4	0	Cero Mujeres Electas		
Cesar	No	4	0	Cero Mujeres Electas		
Chocó	No	2	1	50%	Astrid Sánchez Montes de Oca	Partido de la U
Córdoba	Sí	5	2	40%	Saray Robayo	Partido de la U
					Ana Paola García	
Cundinamarca	Sí	7	2	28%	Gloria Rodríguez Liliana	Alianza Verde
					Leider Vásquez Alexandra	Pacto Histórico
Guainía	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Guaviare	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Huila	Sí	4	2	50%	Leyla Rincón	Pacto Histórico
					Flora Perdomo	Partido Liberal
La Guajira	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Magdalena	Sí	5	3	60%	Sandra Ramírez	Cambio Radical

					Kelyn González	Partido Liberal
					Ingrid Aguirre	Fuerza Ciudadana
Meta	No	3	0	Cero Mujeres Electas		
Nariño	Sí	5	2	40%	Ruth Caicedo	Partido Conservador
					Teresa de Jesús Enríquez	Partido de la U
Norte de Santander	Sí	5	0	Cero Mujeres Electas		
Putumayo	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Quindío	No	3	2	67%	Piedad Correal	Partido Liberal
					Sandra Aristizábal	
Risaralda	No	4	1	25%	Carolina Giraldo	Alianza Verde - POLO
San Andrés y Providencia	No	2	1	50%	Elizabeth Jay-Pang	Partido Liberal
Santander	Sí	7	2	29%	Erika Sánchez	Liga de gobernantes anticorrupción
					Mary Anne Perdomo	Pacto Histórico
Sucre	No	3	2	67%	Milene Jarava	Partido de la U
					Karyme Cotes	Partido Liberal
Tolima	Sí	6	3	50%	Delcy Isaza	Partido Conservador
					Martha Alfonzo	Pacto Histórico - Verde
					Olga González	Partido Liberal
Valle del Cauca	Sí	13	1	8%	Gloria Arizabaleta	Pacto Histórico
Vaupés	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Vichada	No	2	0	Cero Mujeres Electas		
Colombianos en el exterior	No	1	1	100%	Carmen Felis Ramírez	Pacto Histórico

Comunes	No	5	0	Cero Mujeres Electas		
Afro	No	2	2	100%	Ana Monsalve	Palenque Verdadera Trecientas y municipio de Galapa
					Lina Martínez García	Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Limones
Indígena	No	1	0	Cero Mujeres Electas		
CITREP	Sí, paridad	16	3	19%	Karen Manrique	CITREP 2 Arauca
					Leonor Palencia	CITREP 14 Sur de Córdoba
					Karen López	CITREP 16 Urabá Antioqueño
TOTAL		186	54	29%		

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

III. Elecciones Presidencia de la República 2022

24. Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales en el marco de los comicios presidenciales

Para las elecciones nacionales de 2022 –celebradas el 13 de marzo, el 19 de mayo y el 29 de junio–, la MOE participó en 10 Comisiones Nacionales de Seguimiento de los Procesos Electorales y también asistió a múltiples Comisiones Departamentales convocadas durante este período. Para las Elecciones Presidenciales, particularmente, se convocaron 4 Comisiones Nacionales de Seguimiento y se trataron temas como: irregularidades electorales, acreditación e ingreso al país de observadores internacionales, implementación del protocolo para la promoción de la participación de las mujeres en política, socialización e implementación del Protocolo de Voto Trans, entrega y acceso de información por parte de la Organización Electoral, afectaciones por la ola invernal, problemas en el ejercicio del derecho al voto, entre otros. Así, pues, la MOE participó en estos espacios nacionales y departamentales con el fin de hacer seguimiento de los temas discutidos, presentar informes y generar recomendaciones para garantizar el buen desarrollo de los procedimientos electorales y velar por los derechos de la ciudadanía y las organizaciones políticas.

A partir de lo anterior, en este apartado se analizará el desarrollo y funcionamiento de las Comisiones Nacionales y Territoriales en el marco de la preparación de las elecciones presidenciales. Sobre el primero se evaluarán dos criterios: la frecuencia con la que fueron convocadas y el análisis de los temas centrales de la contienda electoral, considerando las solicitudes y recomendaciones incluidas en los informes desarrollados por la MOE para estos escenarios. Por otro lado, sobre las comisiones municipales y territoriales se analizarán la convocatoria y participación de actores electorales, así como los temas priorizados en las Comisiones.

24.1 Comisiones nacionales

24.1.1. Frecuencia

Mediante el Decreto 2821 del 3 de diciembre de 2013 el Ministerio del Interior creó y reglamentó la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales. Según el artículo 1, la Comisión Nacional de Seguimiento, “*tendrá como objeto 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*”. Dada su importancia, desde la primera Comisión, la MOE solicitó que las Comisiones se convocaran periódica y oportunamente, al ser un escenario idóneo para dar una respuesta institucional a las contingencias que se puedan presentar durante el calendario electoral.

A pesar de que durante las elecciones al Congreso la MOE manifestó una preocupación por la inconsistencia en la frecuencia de la convocatoria a estas Comisiones, en la etapa

de los comicios presidenciales esto cambió. En efecto, la frecuencia con la que convocaron las Comisiones mejoró: en promedio se citaron cada 11 días –las cuatro reuniones ocurrieron el 16 y 26 de mayo, y el 8 y 17 de junio de 2022. La periodicidad regular con la que se convocó permitió –al contrario de lo ocurrido durante el periodo de los comicios legislativos– avanzar oportunamente en algunos de los temas tratados y las solicitudes que realizó la MOE.

Cabe resaltar que este período preelectoral a la Presidencia inició en un contexto de desconfianza, producto de la falta de información y la cadena de fallas que se presentaron en los comicios legislativos, principalmente en los resultados del preconteo. Asimismo, se vio marcado por un ambiente de intranquilidad por el paro armado que realizó el Clan del Golfo entre el 5 y 9 de mayo, y por las dificultades causadas por el fenómeno invernal que afectó a gran parte del país, preocupaciones que se vieron reflejadas y abordadas en dichas Comisiones.

24.1.2. Temas centrales y atención a las solicitudes de la MOE

En las diez Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral convocadas por el Ministerio del Interior en la etapa previa a las elecciones presidenciales, la MOE presentó una serie de preocupaciones y solicitudes concernientes al proceso electoral. Con base en los informes realizados por la organización, se analizará si dichas peticiones fueron atendidas total, parcialmente, o si no fueron atendidas en lo absoluto. En este orden de ideas, se describirá brevemente el contexto en el que estas se enmarcaron y cuáles fueron las solicitudes particulares advertidas por la MOE.

24.1.2.1. Entrega y acceso a la información por parte de la Organización Electoral

La transparencia en la contratación, la implementación de las herramientas tecnológicas, su auditoría y la trazabilidad de los resultados, fueron temas abordados en la participación de la MOE desde las primeras Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral; en estos espacios se insistió en la entrega de ciertos mínimos de información para garantizar la transparencia y la confianza ciudadana en los procesos electorales de Congreso y de Presidencia.

En el informe de observación de las elecciones de Congreso, a raíz de un análisis de cumplimiento de las solicitudes elevadas a la Registraduría, se concluyó que estas no fueron gestionadas oportunamente, dada la respuesta tardía, incluso omisiva de esa entidad. De igual modo, estos asuntos no tuvieron especial atención en la agenda de las distintas Comisiones Nacionales. Al respecto, la entrega de datos electorales y el acceso a la información mejoró sustancialmente para las elecciones de Presidencia, en concordancia con los cuestionamientos de falta de transparencia que tuvieron las elecciones de Congreso; sin embargo, como se mencionó en el apartado de acceso a la información, la MOE continuó encontrando deficiencias en la información entregada, además de notar una falta de priorización en las últimas Comisiones Nacionales de Seguimiento.

A continuación se analizará si hubo cambios en el cumplimiento de las solicitudes de información elevadas a las Comisiones Nacionales, en referencia a puntos clave en la contratación, auditoría y funcionamiento del software y bases de datos de cara a las elecciones presidenciales, para lo cual es necesario traer a colación solicitudes referentes a los dos procesos electorales de 2022; de igual manera, se evaluará la atención recibida a las últimas peticiones de información de la MOE en las Comisiones Nacionales de Seguimiento que se centraron en la contienda presidencial.

Respecto al **acceso y veeduría de los softwares del proceso electoral**, desde la Primera Comisión de Seguimiento, la MOE consideró clave hacer pública la información de los diferentes contratos previstos para soluciones tecnológicas para el desarrollo del proceso electoral, de manera que se socializaran con organismos de control, organizaciones políticas, de observación electoral y la ciudadanía en general. En este sentido, la MOE solicitó que se habilitara un acceso a módulos especializados que permitieran realizar una auditoría a cada uno de los softwares que se contrataron para el desarrollo de las elecciones. También se solicitó que se entregara información sobre los resultados de las diferentes pruebas y simulacros realizados a los componentes tecnológicos contratados por la Registraduría y que se difundieran los informes parciales y/o definitivos de las auditorías aplicadas a las soluciones tecnológicas desarrolladas tanto por la UT DISPROEL como por INDRA, y los resultados del acompañamiento realizado al software de INDRA, entre otros elementos.

Sin embargo, estas solicitudes no fueron resueltas. No se brindó a las organizaciones políticas y a la observación electoral información sobre la contratación de las soluciones tecnológicas, tampoco se publicaron informes de auditoría interna y externa de las mismas.

Particularmente sobre el **software de postulación y designación de jurados de votación**, la Misión solicitó a la RNEC en las primeras Comisiones de Seguimiento la entrega de información sobre su funcionamiento y veeduría, así como el acceso a un usuario de auditoría al software en tiempo real; estas solicitudes fueron cumplidas parcialmente para la observación de las elecciones de Congreso. Adicionalmente, dado que la Registraduría señaló que el principal problema de la difusión de resultados de las elecciones legislativas estuvo asociado a la gestión de los jurados de votación y derivado de ello introdujo cambios en los criterios de selección de jurados, la MOE solicitó la entrega de información más específica en torno al proceso electoral de presidencia. En concreto, un archivo plano de los jurados de votación sin identificación por nombre ni documento de identidad, y datos sobre el proceso de postulación de los mismos. Nuevamente, la RNEC cumplió parcialmente, ya que habilitó un usuario auditor del software —esta vez de forma oportuna—, pero omitió la entrega de bases de datos para identificar particularidades en el proceso de postulación y designación de jurados.

En cuanto a **los softwares de escrutinios generales**, la MOE señaló en las Comisiones Nacionales que era crucial que la Organización Electoral garantizara una trazabilidad completa de los resultados electorales, así como de las actuaciones de los distintos intervinientes del proceso. Razón por la cual consideró importante tener claridad sobre los

términos y requerimientos técnicos de contratación del software, así como de las auditorías a las que sería sometido el nuevo software de escrutinios generales desarrollado por INDRA. En ese sentido, la Misión junto con la Fundación Karisma, solicitaron ser acreditadas como observadoras en la auditoría del software; si bien se cumplió con esta solicitud, la MOE evidenció que lo que se denominó como “auditoría” de sistemas no cumplía con estándares internacionales mínimos.

En la Novena Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, bajo la necesidad de una trazabilidad completa de los resultados de primera y segunda vuelta de Presidencia, la MOE solicitó a la Registraduría dar acceso a archivos e imágenes respecto a los formularios E-14, reclamaciones de testigos y formularios y actas de escrutinios. Efectivamente, la entidad entregó varios de estos datos, pero faltó información relacionada con la entrega en archivo plano y a nivel de mesa de votación, de la información contenida en los formularios E-24, E-26, y las Actas Generales de Escrutinio.

Finalmente, como fue mencionado en el apartado de acceso a la información, la efectividad de la entrega de información solicitada sobre **el proceso de conformación e integración del censo electoral y los puestos de votación a instalarse en las elecciones presidenciales** en las distintas Comisiones Nacionales fue parcial. Frente a la primera petición, las elecciones de Congreso se desarrollaron sin que la observación electoral y la ciudadanía tuvieran certeza sobre el número de cédulas que no quedaron en firme por no cumplir los requisitos posteriores de verificación en la inscripción de ciudadanos, tampoco se esclarecieron las razones que ocasionaron las fallas presentadas en dicha inscripción. La MOE notó con preocupación que esta opacidad continuó en la contienda electoral de Presidencia. Vale precisar que, si bien la información se entregó en formato procesable, la misma no permitía identificar los puestos de origen de las personas que modificaron su puesto de votación, las razones por las cuales estas inscripciones no se habilitaron, y las medidas adoptadas por la empresa contratista y la RNEC frente a errores o problemas durante el proceso de inscripción; a pesar de que estos datos fueron solicitados en la Novena Comisión Nacional de Seguimiento.

Por otra parte, la MOE recurrentemente solicitó información en las Comisiones Nacionales frente a las estrategias que desarrollaría la RNEC para garantizar la difusión de los nuevos puestos y/o su reubicación, y el acceso al voto de las y los ciudadanos que habitaban en los lugares donde no se instalaron puestos de votación; sin embargo, estas nunca fueron resueltas directamente. Asimismo, la MOE solicitó la georreferenciación de los puestos de votación a instalarse en las contiendas electorales de 2022. Esta fue entregada tardíamente para el periodo preelectoral de Presidencia con datos incompletos sobre la georreferenciación de ciertos puestos de votación.

24.1.2.2. Transparencia en la financiación y gasto de recursos

Una solicitud transversal en el proceso electoral fue la transparencia en la financiación de las campañas políticas. La MOE instó al CNE a exigir la rendición de cuentas en la financiación y la publicidad de las candidaturas con el fin de garantizar mayor transparencia

en el proceso electoral. Igualmente, consideró necesario que se habilitara un módulo de consulta ciudadana en el aplicativo web Cuentas Claras para que desde la sociedad civil se pudiera hacer el monitoreo en tiempo real. El cumplimiento de esta petición fue parcial, pues se habilitó en el software para la rendición de cuentas, pero no en tiempo real.

Por otra parte, debido que del monitoreo realizado por la MOE se observó bajo nivel de reportes de la financiación, en diferentes oportunidades se solicitó al CNE que a partir de sus atribuciones: (i) exigiera a todas las campañas electorales el reporte oportuno de sus ingresos y gastos; (ii) realizara las labores de inspección y vigilancia a partir de un control en terreno; (iii) ordenara a los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales realizar la auditoría de los libros contables de las respectivas campañas; (iv) iniciara investigaciones de oficio para determinar la posible violación a las normas sobre financiación de las campañas y la publicidad; (v) socializara tanto las acciones desarrolladas por los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales, como las acciones e investigaciones iniciadas con relación a la posible violación a las normas sobre financiación de las campañas y la publicidad, y (vi) coordinara con las autoridades locales el retiro y/o desmonte de la publicidad electoral que incumpliera con la normatividad. Pese a lo anterior, la MOE no tuvo respuesta por parte del CNE frente a estas solicitudes.

De igual forma, en la Séptima Comisión Nacional de Seguimiento la MOE solicitó al Consejo Nacional Electoral que informara a la Comisión sobre el cumplimiento de las autoridades locales a lo dispuesto en la Circular Externa 002 emitida por el CNE y en especial sobre las medidas adoptadas con relación a la propaganda exterior visual que no cumpliera con la regulación electoral. En las Comisiones Nacionales no fueron socializados los controles sobre publicidad política realizados por esta entidad; no obstante, como se verá más adelante, en algunas Comisiones Municipales y Departamentales de Seguimiento Electoral, el CNE enfatizó en la necesidad de emitir regulaciones locales sobre propaganda política e hizo recorridos para constatar el número de vallas publicitarias.

24.1.2.3. Irregularidades electorales

En la Octava Comisión Nacional de Seguimiento, el 26 de mayo de 2022, la MOE advirtió sobre una serie de reportes ciudadanos recibidos en su plataforma www.pilasconelvoto.com relacionados con irregularidades en el libre ejercicio del voto, en la función pública, en el cumplimiento de la normatividad sobre publicidad política e irregularidades por parte de las autoridades electorales. Particularmente, que se recibió información sobre constreñimiento al sufragante en el ámbito laboral, en donde los trabajadores recibieron presiones para votar por un determinado candidato. Este tipo de acciones se dieron bajo la amenaza de que el empleado perdiera su trabajo (ya sea por la no renovación de su contrato o por la intimidación directa de ser despedidos). Un caso cercano que también advirtió la organización fue el de los problemas a la hora de ejercer el derecho al voto por parte de las personas contratadas por la Unión Temporal DISPROEL 2021. Pues los trabajadores encargados de la verificación biométrica en los puestos de votación no lograron votar, porque las jornadas electorales eran largas y no se encontraban en el lugar en donde sus cédulas estaban inscritas. Se destacó que esta situación es particularmente preocupante

no sólo porque se viola el deber del empleador —establecido en el artículo 67 del Código Sustantivo del Trabajo—, sino porque es un contratista que trabaja directamente con la Organización Electoral.

Bajo este contexto, la MOE hizo un llamado a las empresas e instituciones del Estado para que adoptaran las medidas necesarias para garantizar que las personas con las que tuvieran una relación laboral o contractual pudieran ejercer su derecho al voto de forma libre y secreta. La MOE solicitó que la Fiscalía General de la Nación iniciara las investigaciones pertinentes frente a cualquier hecho que amenazara la libertad que debe tener la ciudadanía para elegir la opción política de su preferencia. Sin embargo, no se tuvo conocimiento de si esto se resolvió o no. Además, se pidió que desde la RNEC se adoptaran las medidas necesarias para garantizar que, en el marco del cumplimiento estricto de sus obligaciones contractuales, la UT DISPROEL y demás contratistas de la Organización Electoral garantizaran el ejercicio del derecho al voto de todas las personas contratadas para participar en el certamen electoral. Esto, no obstante, no se cumplió en sentido alguno.

Por otro lado, se reportó el incumplimiento de la Ley 1581 de 2012 (*habeas data*). La Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Circular Externa No. 001 en la que comunicó las instrucciones sobre el tratamiento de datos personales para fines de campañas electorales. Allí se señalaba que sólo se podía enviar publicidad a aquellas personas que dieron su autorización previa. Sin embargo, según los reportes recibidos por la MOE, fue constante el incumplimiento de estas instrucciones. En efecto, las campañas enviaron mensajes de texto, de WhatsApp y realizaron llamadas telefónicas para apoyar sus candidaturas. Sobre estos hechos, la MOE pidió a las diferentes candidaturas que se abstuvieran de difundir propaganda política haciendo uso de datos personales sin la debida autorización de su titular. Pero esta solicitud no fue atendida. Igualmente, se solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio que implementara estrategias de comunicación para que la ciudadanía supiera cómo actuar en caso de recibir este tipo de información sin autorización. Esta solicitud sí se cumplió.

24.1.2.4. Afectaciones por ola invernal y riesgo electoral

La primera vuelta presidencial se vio afectada por eventos relacionados con lluvias, deslizamientos e inundaciones. En efecto, incluyendo elecciones a Congreso, un total de 25 puestos en 24 municipios presentaron afectaciones relacionadas con la ola invernal. Sin embargo, para la antesala de la segunda vuelta, la ola invernal siguió generando afectaciones en casi todo el país. Según el IDEAM, 92 municipios del país se encontraban en alerta roja por deslizamientos de tierra y 88 por crecientes súbitas, desbordamientos y/o inundaciones. Con todo, en la Décima Comisión de Seguimiento Electoral, la MOE manifestó que era necesario que la Organización Electoral a nivel territorial estableciera puestos de votación alternativos a la menor distancia posible junto a las administraciones municipales (en caso de que la situación climática afectara el desarrollo de la jornada electoral). En este mismo sentido, la MOE señaló que era fundamental que las autoridades nacionales y locales realizaran planes de contingencia para que la ciudadanía pudiera ejercer su derecho al voto en condiciones dignas a pesar de las afectaciones climáticas y

que esto fuera difundido para el conocimiento público. Sin embargo, la primera solicitud no llegó a cumplirse, mientras que de la segunda no se tiene conocimiento si se cumplió o no.

Por otro lado, la MOE presentó el consolidado de riesgo por factores de violencia que podía afectar las elecciones (hasta el 13 de mayo de 2022). De aquí, se observó que el número de municipios en riesgo por violencia se incrementó en 9% —pasó de 344 a 375 municipios en riesgo. Este incremento daba cuenta del repunte de la actividad de Grupos Armados Ilegales (GAI) y del contexto de intranquilidad previamente mencionado —el paro armado del Clan del Golfo realizado 20 días antes de la elección presidencial. Se precisó que lo anterior se agravaba por la fuerte correlación entre presencia de los GAI y la participación electoral (pues su presencia afecta que la población acuda a las urnas). En este orden de ideas, la MOE puso a consideración la necesidad de atención especial por parte de la institucionalidad para prevenir cualquier alteración del orden público. En general, la Misión consideró que era imprescindible que desde el Gobierno Nacional y las demás instituciones del Estado se hiciera una cobertura amplia de instituciones civiles que acompañaran a la ciudadanía en la jornada electoral y especialmente que garantizaran, en aquellas capitales alejadas, así como en los municipios con mayor nivel de riesgo, la presencia institucional necesaria para brindar confianza en el desarrollo de esta elección.

24.1.2.5. Protocolo de Voto Trans y Violencia contra las mujeres en política (VCMP)

La MOE destacó el esfuerzo por parte de la RNEC por implementar el Protocolo de Voto Trans (Resolución 3480 de 2020 del CNE). Sin embargo, solicitó que se reemplazara el código QR que lo contenía por unos afiches realizados por la organización que fueran más visibles para la ciudadanía. Esta solicitud que fue cumplida parcialmente, pues los afiches no fueron dispuestos en todos los puestos de votación.

Por otro lado, se indicó que se recibieron reportes de personas trans que habían actualizado y corregido la información de sus documentos de identidad con 2 meses o hasta 4 años de anticipación; no obstante, encontraron trabas graves porque al pasar por la identificación biométrica de sus puestos de votación aparecía todavía la información antigua. Derivado de lo anterior, la MOE hizo dos grandes solicitudes: primero, pidió a la Registraduría que actualizara las bases de datos de biometría para que las correcciones de los documentos de identidad ya aparecieran al momento de la votación; segundo, solicitó que las autoridades que conforman las mesas de justicia tuvieran mayor claridad sobre los mecanismos de recepción de denuncias acorde a lo establecido por el Protocolo de Voto Trans. Con respecto a la primera, no se tiene conocimiento de si esto se cumplió o no; la segunda se cumplió parcialmente, pues si bien la RNEC realizó capacitaciones en este sentido, no se tiene conocimiento de si otras autoridades realizaron esfuerzos semejantes.

24.1.2.6. Otras recomendaciones sobre la logística de la jornada electoral

Previo a las elecciones de primera vuelta presidencial, en Bogotá se estaba llevando a cabo el Primer Congreso Internacional de Notariado y Registro que finalizaba dos días antes del inicio del proceso de escrutinio. Se consideró que la realización de este evento podría

generar desconfianza sobre la transparencia del proceso de escrutinios, porque, por un lado, asistían quienes encabezan el Gobierno Nacional, la Procuraduría General de la Nación y el poder judicial; y, por otro, se realizó muy cerca a la fecha de la jornada electoral y los asistentes también estaban estrechamente involucrados en etapas delicadas como la emisión de resultados definitivos.

Ante esta situación, en la Octava Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, la MOE hizo un llamado para que las autoridades que convocaron brindaran todas las facilidades y garantías a los funcionarios que debían prestar su servicio como escrutadores el 29 de mayo. A su vez, pidió que se adelantara un ejercicio de control y de publicidad frente a los mensajes emitidos con motivo del evento, a fin de evitar cualquier alusión política o electoral.

En esta misma Comisión, la MOE manifestó que había sido problemático el ingreso migratorio de observadores internacionales al país para las elecciones de Congreso. Al respecto, recomendó un diálogo permanente entre el CNE y la Cancillería con el fin de realizar acciones preventivas para evitar situaciones similares. La Misión no tiene conocimiento si se tomaron medidas para conjurar este tipo de obstáculos en la observación.

Otro aspecto de preocupación para la MOE sobre el procedimiento electoral fue el conteo de votos en la segunda vuelta presidencial, dado que se estaba ante una competencia reñida entre las dos opciones presidenciales. En ese sentido, en la Décima Comisión de Seguimiento Electoral recomendó que, ante un resultado electoral con una diferencia de votos en el preconteo inferior al 3%, se adelantara un recuento voto a voto de todas las mesas en las que se presentara alguno o todos los supuestos que a continuación se referencian: (i) se presentara alguna reclamación; (ii) se evidenciara un porcentaje de votos nulos superior al 2%; y (iii) en aquellas mesas donde no se presentaran tarjetas electorales no marcadas y cuya votación fuera superior a 200 votos; y en las que se evidenciara que una candidatura obtuviera más del 80% de los votos.

24.2. Comisiones departamentales y municipales

Para la elección presidencial, la MOE se articuló con 33 coordinaciones regionales a lo largo del país con el fin de realizar una vigilancia desde un nivel local de las reglas y procedimientos electorales. En el marco de esta labor, las distintas regionales realizaron un monitoreo del proceso electoral para lo cual participaron en las Comisiones municipales y departamentales de su respectivo territorio, tal como lo contempla el Decreto 2821 de 2013. La MOE ha recopilado alrededor de 112 informes que dan cuenta del desarrollo de estas Comisiones. Así, en el presente apartado se realizará un diagnóstico sobre el funcionamiento de estas Comisiones en el periodo preelectoral de la primera y segunda vuelta de la elección presidencial; en ese sentido, se analizarán la convocatoria y participación de actores electorales, temas priorizados en las Comisiones y, de manera paralela, la participación de la MOE.

24.2.1. Convocatoria y participación de actores electorales

Conforme a la información recolectada con las coordinaciones regionales de la MOE, se evidenció un número significativo de Comisiones para coordinar el proceso electoral de Presidencia. En promedio las regionales acudieron de tres a cuatro Comisiones en los tres meses (abril, mayo, junio) en los que se concentró la preparación de la contienda electoral de Presidencia. Sin embargo, existen diferencias notables en el número de convocatorias de cada departamento, pues en 20 regiones se celebraron 3 o menos Comités departamentales y municipales —es decir, 60% de los territorios que observa la MOE—, mientras que en 13 coordinaciones se llevaron más de 4 reuniones, entre estos, se destacan los casos de Atlántico, Cauca, Magdalena Medio, Quindío y Risaralda, los cuales tuvieron más de seis espacios de seguimiento electoral.

Tabla 60. Número de Comisiones departamentales y municipales convocadas

Tres (3) o menos Comisiones	Cuatro (4) o más Comisiones
Amazonas, Arauca, Bogotá, Boyacá, Canal del Dique, Casanare, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Huila, Magdalena Magangué, Montes de María, Nariño, Putumayo, Sucre, Meta, Tolima y Valle del Cauca.	Antioquia, Atlántico, Cauca, Chocó, Comuneros, Magdalena Medio, Quindío, Risaralda, Santander, Caquetá, Cartagena, Guainía y Norte de Santander.

Elaboración propia. Fuente: Observatorio de Justicia Electoral

A su vez, la frecuencia en la convocatoria de Comisiones de las elecciones de Congreso tuvo un leve incremento para las elecciones de Presidencia, considerando que durante el periodo preelectoral del Congreso se registraron 133 Comisiones desde junio de 2021 y 116 para las elecciones de Presidencia entre abril y junio de 2022. El contexto electoral sugiere que las dificultades presentadas en la contienda de Congreso pudieron influir en este cambio en los patrones de convocatoria.

En cuanto a la asistencia de los actores electorales a las Comisiones de Seguimiento departamentales y municipales, la Registraduría, la Alcaldía, la Policía y el Ejército fueron autoridades con presencia permanente en cada espacio de seguimiento. A su vez, hubo una participación intermitente por parte de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y la Procuraduría. Por último, algunas Comisiones contaron con la participación ocasional de los magistrados del CNE, Tribunales de Garantías, la Defensa civil y el cuerpo de bomberos. Sumado a esto, las Comisiones también fueron espacios de articulación con autoridades étnicas; una participación que llamó la atención fue la de las Autoridades Indígenas en Guainía con quienes se llegó a acuerdos para brindar condiciones de seguridad durante las elecciones dentro del resguardo indígena el Paujil.

Frente a la **convocatoria de la MOE**, si bien aumentó con respecto al seguimiento electoral del Congreso, las coordinaciones de Amazonas, Arauca, Magdalena, Magangué, Norte de

Santander, Sucre, Casanare Córdoba y Cesar tuvieron dificultades para enterarse sobre la programación de las Comisiones. Al respecto, la MOE Nacional envió derechos de petición dirigidos a las secretarías de Gobierno de los respectivos departamentos y al Ministerio del Interior para solicitar una invitación formal. Sin embargo, estos requerimientos en algunos casos no fueron atendidos. Sumado a ello, las coordinaciones reportaron cambios intempestivos en la programación de la Comisiones; en concreto, se comunicaba un día anterior, incluso el mismo día, cambios en las fechas o en los lugares en lo que se había convocado las Comisiones, situación que terminó obstaculizando la participación de la MOE.

Por otra parte, de acuerdo con los reportes recibidos por la MOE, genera preocupación la asistencia intermitente de los Tribunales de Garantías. En concreto, en los departamentos de Boyacá, Arauca, Casanare, Caquetá, Guajira, Caquetá, Norte de Santander y Risaralda, no se contó con la asistencia continua de miembros de los Tribunales. En esta misma línea, según las regionales de la MOE, en las Comisiones a las que asistieron, los Tribunales no presentaron informes sobre sus funciones, tal como lo había solicitado la MOE en Comisiones Nacionales de Seguimiento. En definitiva, la intervención de los Tribunales fue entonces limitada, pues no solían presentarse en estos escenarios y, cuando lo hacían, su asistencia fue meramente nominal y no tuvieron algún pronunciamiento.

Por último, se resalta que la participación de candidaturas y partidos políticos aumentó en comparación al periodo preelectoral del Congreso, ya que se reportó la presencia de estos en las Comisiones de Seguimiento Electoral de los departamentos Antioquia, Bogotá, Caldas, Bolívar, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Santander, entre otros. Pese a ello, en varias Comisiones departamentales y municipales no se contó con la asistencia de organizaciones políticas, se enviaron delegados sin capacidad de decisión o vocería o no se participó activamente de las discusiones sobre la logística electoral.

Respecto a esto, la MOE nuevamente hace un llamado a las instituciones electorales para que en el futuro reiteren las invitaciones de participación a los partidos políticos y a las candidaturas cuando noten una asistencia reducida de los mismos; también a las organizaciones políticas y candidatos para que asistan a estos espacios de manera activa para manifestar su percepción sobre el proceso electoral y realizar veeduría sobre las garantías ofrecidas por el Estado. De esta manera, los escenarios de Comisiones se potencien en la atención de las peticiones, quejas, consultas y la solución oportuna de problemas sobrevinientes en el proceso electoral.

24.2.2. Temas priorizados en las Comisiones territoriales

De acuerdo con la información entregada por las regionales de la MOE, se evidencian temas del desarrollo electoral que fueron un común denominador en las Comisiones Departamentales y Municipales para Seguimiento y Coordinación Electoral. Se destacan, principalmente, tres grandes temas que se abordaron: primero, todo lo concerniente a la logística electoral; segundo, lo que respecta a las afectaciones climáticas por la ola invernal a lo largo y ancho del país; y, tercero, lo que tiene que ver con irregularidades que incumplen

con la Ley Electoral durante el período electoral. A continuación, se precisarán cada uno de estos temas y se analizarán las solicitudes realizadas por las regionales de la MOE con respecto a cada uno de estos:

- **Logística electoral**

En la mayoría de los casos, las Comisiones iniciaron su ciclo de seguimiento electoral haciendo un balance sobre los aciertos y problemáticas que tuvo la jornada electoral en Congreso. En conjunto, se recogieron varios elementos relativos a la logística electoral de esa jornada: la capacitación de los jurados de votación, la instalación de las mesas de votación, problemas con la transmisión de los formularios E-14, la capacitación de los testigos electorales, entre otras cosas.

Ahora bien, puesto que la Registraduría es la principal encargada de la logística electoral, su papel también fue protagónico. Sus delegados informaron sobre el avance del calendario electoral para las elecciones presidenciales, el diseño del tarjetón, la distribución de los puestos de votación, los planes estratégicos para la designación de jurados, la inscripción de testigos electorales, entre otros. Además, hablaron acerca de la disposición tecnológica para la transmisión de datos del E-14 y la articulación institucional para todo el proceso de escrutinios.

Respecto a otras autoridades que también intervinieron en esta materia, en la generalidad de las Comisiones, la Fuerza Pública manifestó que cubriría las zonas rural y urbana de los diferentes territorios, pero en algunas advirtió que no contaba con el suficiente personal para ello. Las secretarías de Educación por su parte intervinieron para discutir la utilización de Centros Educativos para desarrollar las jornadas electorales. La Procuraduría solía resaltar su disposición de recibir denuncias e irregularidades a través de Mesas de Justicia, la Fiscalía en varias Comisiones destacó su labor en la investigación de delitos electorales. No obstante, es necesario advertir que, de acuerdo a la información allegada por las coordinaciones regionales de la MOE, las intervenciones de las autoridades solían ser una mera presentación de informes y de exaltación de cifras, sin que problemas coyunturales de la elección tuvieran suficiente énfasis.

- **Afectaciones por ola invernal y riesgos en orden público**

Este periodo electoral se vio marcado por dos particularidades: la ola invernal causada por el fenómeno de La Niña y los riesgos en el orden público que se dieron por el paro armado del Clan del Golfo. En efecto, las coordinaciones de la MOE llamaron la atención en las Comisiones sobre algunas dificultades que podría suscitar el clima: daños de los listados electorales por la lluvia, reubicación de mesas de votación, daños en las vías que retrasen la llegada de los jurados a los puestos, inundaciones, etc. Este fue el caso de las regionales de Sucre y la Guajira que advirtieron las posibles dificultades para acceder a los puestos de votación por dicho fenómeno. Al respecto, se ratificó la necesidad de avanzar en el plan de contingencia para los municipios de la Mojana y el San Jorge, en caso de que las

instituciones educativas que habitualmente funcionaban como puestos de votación se inundaran.

Por otro lado, señalaron que a nivel de orden público podría haber problemas con la acción de grupos criminales al margen de la ley, las amenazas a miembros de campañas políticas y las posibles manifestaciones ciudadanas el día electoral. Estos temas atravesaron las Comisiones adelantadas en los departamentos de Arauca, Cauca, Sucre, Córdoba, Magdalena y Meta. Por ejemplo, en la Comisión de Vista Hermosa –después del asesinato de un jurado de votación en las elecciones de primera vuelta presidencial– se reiteró el temor de la población civil, los jurados y los delegados de la Registraduría en el desarrollo de la segunda vuelta presidencial, incluso se solicitó mover los puestos de votación rurales al casco urbano. Así, también, la MOE Cauca informó sobre una alerta temprana de un hecho de violencia en la vereda Mazamorrero en el municipio de Santander de Quilichao. Esto obligó a varias familias de la comunidad a desplazarse al casco urbano y a pedir que reubicaran el puesto en la vereda de El Palmar. En el Canal del Dique, en Chocó y en el Cauca se exigió reforzar el acompañamiento de la Fuerza Pública por la posible presencia de GAI en municipios de alto riesgo. Sobre esto, la Registraduría informó que adelantaba gestiones para reubicar las mesas de votación de las comunidades afectadas por el desplazamiento durante los últimos meses.

Otro tema recurrente en las Comisiones en asuntos de orden público fue el de las amenazas que recibieron las campañas en contienda. En Arauca, Risaralda y Atlántico las autoridades electorales discutieron las amenazas presentadas en contra del Pacto Histórico: por ejemplo, en Pereira los militantes eran amenazados o intimidados. En este sentido, las autoridades acogieron estas alertas y señalaron que reforzarían la seguridad de la sede de campaña del Pacto Histórico y de otras campañas políticas. Adicionalmente, en Atlántico, la Policía anunció un plan de seguridad especial para los candidatos a la presidencia y sus sedes de campaña en los municipios, y también del refuerzo del plan de acompañamiento para todos los actores electorales. Finalmente, como se mencionó, una preocupación persistente fue la de las posibles manifestaciones ciudadanas el día de elecciones. En Atlántico, Antioquia y Córdoba la Fuerza Pública advirtió sobre posibles disturbios después de conocerse los resultados electorales de presidencia, dado el ambiente de polarización y tensión de los pobladores, también contemplaron protestas que impidieran el desarrollo de los comicios por otras razones (por ejemplo, en el corregimiento de Aguada de Pablo en Sabanalarga).

- **Irregularidades electorales**

El reporte de irregularidades relacionadas con el incumplimiento a los límites de propaganda electoral fueron una constante en las Comisiones departamentales y municipales celebradas durante el periodo preelectoral de las elecciones a presidencia. En la Comisión Departamental de Risaralda y en la Municipal de Barrancabermeja, la MOE denunció la superación de topes de vallas y la falta de regulaciones locales para restringir los excesos de propaganda, además de la difusión de mensajes de odio contra ciertas agrupaciones políticas.

En las intervenciones del Consejo Nacional Electoral en las Comisiones de Cesar, Magdalena y Huila, se hizo hincapié en la falta de emisión de Decretos reglamentarios sobre el tema de propaganda electoral. Asimismo, se resaltó la vigilancia que adelantaba esa institución para sancionar la violación a los topes de propaganda. Particularmente, el CNE y la Alcaldía de Neiva junto con la Fuerza Pública, realizaron un recorrido por la ciudad con el objetivo de evidenciar la cantidad de publicidad generada por las campañas presidenciales.

Sumado a lo anterior, la MOE informó sobre los reportes de irregularidades electorales recibidos en el sistema de Pilas con el Voto respecto a cada territorio donde se desarrollaron las Comisiones de Seguimiento Electoral. A su vez, las regionales alertaban sobre comportamientos específicos de la criminalidad electoral según el contexto de la región; la Coordinación de la MOE en Sucre, por ejemplo, advirtió sobre irregularidades en el voto libre, por posible compra masiva de votos o constreñimiento por parte de bandas criminales, además de la participación en política de los funcionarios y utilización los programas del Estado para influenciar el voto. De igual forma, la regional de Antioquia presentó su preocupación sobre la imposibilidad de ejercer el derecho al voto por parte de los que apoyaban el proceso de biometría.

25. Inscripción de candidaturas a la Presidencia de la República

Las candidaturas a la Presidencia de la República fueron avaladas tanto por partidos políticos en lo individual, como por coaliciones y grupos significativos de ciudadanos. Por ello, en el presente apartado se aborda en primer lugar, lo relativo a los grupos significativos de ciudadanos que se inscribieron, los que recolectaron las firmas requeridas y aquellos que finalmente participaron en los comicios, ya sea individualmente o como parte de alguna de las coaliciones. Luego, se analizan las consultas interpartidistas que se celebraron para definir los candidatos de las tres coaliciones que participaron en estos comicios. En tercer lugar, se señalan las candidaturas que finalmente aparecieron en el tarjetón electoral del 29 de mayo de 2022. Tras esto, derivado de que la participación de candidaturas étnicas presentó un importante aumento en estos comicios, se incluye un análisis sobre este hecho. Por último, como parte de los análisis transversales del enfoque de mujer, se incluye un apartado en el que se hace énfasis en la participación de las mujeres en este proceso electoral.

25.1. Grupos significativos de ciudadanos

De acuerdo con el CNE, “los grupos significativos de ciudadanos [GSC] no suponen una organización permanente sino la simple coyuntura de postular listas y candidatos en un determinado certamen electoral.” (Consejo Nacional Electoral – CNE, 2019. par. 1). Para inscribir candidatos por esta vía se deben cumplir los siguientes requisitos:

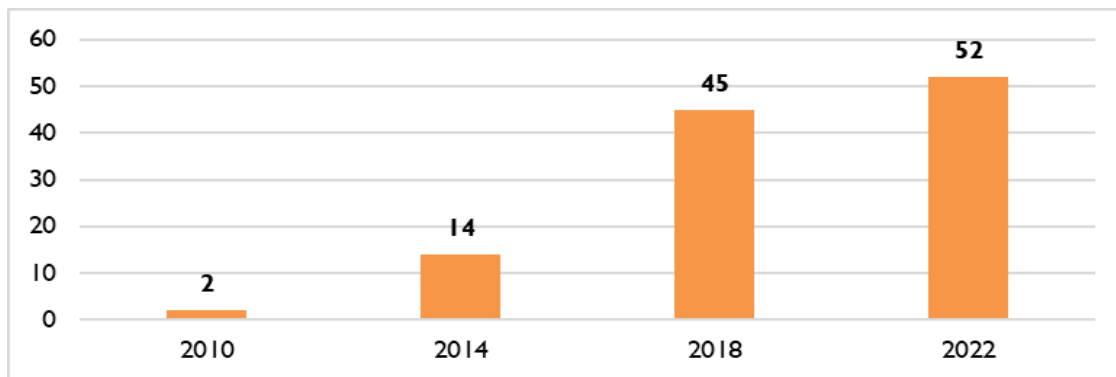
- (1) Un comité compuesto por tres ciudadanos debe solicitar el registro ante la autoridad electoral competente, dependiendo del cargo.

(2) Los GSC deben tener un nombre y un logo símbolo a través del cual recogerán las firmas y el cual figurará en la tarjeta electoral. También deben tener definido el nombre de los candidatos, su cédula, etc.

(3) Para inscribir candidatos a la Presidencia de la República, el número de firmas debe ser al menos del 3% de la votación válida obtenida en la elección anterior. De acuerdo con esta fórmula, para este certamen, cada grupo debió presentar al menos 580.621 firmas.

Por medio de esta figura, la Constitución permite que la ciudadanía que no encuentra afinidad con los partidos existentes pueda ejercer su derecho electoral pasivo al postular sus nombres como candidatos. De hecho, los GSC han venido en aumento desde los últimos tres procesos electorales del orden nacional, como se puede ver en la gráfica a continuación.

Gráfica 16. Inscripción de GSC para Presidencia de la República 2010 - 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de la RNEC

Para las elecciones presidenciales de 2022 se registraron un total de 52 GSC. Sin embargo, 7 de ellos desistieron en el proceso y sólo 45 recibieron los formularios de recolección de apoyos para recoger firmas. Es decir que, estos 52 grupos que buscaron avalar candidaturas por firmas representan un incremento del 271% y el 16% del total registrado para las elecciones del 2014 y 2018, respectivamente. De los 45 GSC que mantuvieron sus aspiraciones solo 11 (el 24,4%) finalmente entregaron firmas, pero únicamente 7 entregaron los apoyos requeridos para avalar sus candidaturas.

Sin embargo, tan solo 2 de los 7 GSC lograron aparecer en la tarjeta electoral. Pues los GSC que pretendían inscribir la candidatura de Roy Leonardo Barreras y Juan Carlos Echeverry, desistieron de su candidatura a pesar de haber entregado y recibido el aval de las firmas presentadas. Por su parte, los precandidatos Federico Gutiérrez y Alejandro Char, entregaron los apoyos requeridos para avalar su candidatura, sin embargo, entraron a la Coalición Equipo por Colombia, cuyo candidato único fue Federico Gutiérrez y finalmente apareció avalado, ya no solo por su GSC, sino por la coalición. Situación similar ocurrió con el precandidato Alejandro Gaviria, que se adhirió a la coalición Centro

Esperanza, sin embargo, allí el candidato electo resultó ser Sergio Fajardo, razón por la cual dejó sin efecto los apoyos presentados ante la RNEC.

Por otro lado, La Liga de Gobernantes Anticorrupción con Rodolfo Hernández como candidato presidencial y el GSC Colombia Piensa en Grande con Luis Pérez como candidato, culminaron todo el proceso y aparecieron el tarjetón de la primera vuelta presidencial³⁵.

Asimismo, se resaltan los casos de Federico Gutiérrez y Francia Márquez, quienes tramitaron sus candidaturas por esta vía, pero finalmente aparecieron en la tarjeta electoral por medio de otra: el primero, consiguió el número de firmas para avalar su candidatura, pero se coaligó con Alejandro Char –quien también recolectó firmas–, el Partido Conservador, el MIRA y el Partido de la U para crear la Coalición Equipo por Colombia, como se mencionó previamente. Francia Márquez, por su lado, no alcanzó a recolectar las firmas para su aval como candidata presidencial, pero eventualmente fue postulada como candidata vicepresidencial del Pacto Histórico después de que el partido Polo Democrático Alternativo le diera el aval para participar en la consulta interna de aquella coalición.

En este sentido, derivado de que el proceso de recolección de firmas es previo a que inicie el periodo de proselitismo de las candidaturas partidistas, el que se permita que personas que recolectaron firmas posteriormente participen en una coalición con los partidos puede suponer un mayor tiempo de exposición de las candidaturas de los GSC en relación con los demás candidatos partidistas, lo cual puede romper la equidad en el marco del proceso electoral.

25.2. Consultas

Según Laura Wills, directora de Congreso Visible, las consultas interpartidistas son, “un mecanismo que le permite a los partidos y coaliciones elegir el candidato a la presidencia, a través de los votos [no obligatorios] de la ciudadanía”. El 13 de marzo de 2022 se realizaron las elecciones al Congreso y, en simultáneo, se realizaron las consultas interpartidistas de tres coaliciones: Pacto Histórico, Equipo por Colombia y Centro Esperanza –cada una con 5 precandidatos. El censo electoral para las elecciones al Congreso fue de 38.819.901 ciudadanos. La votación total en las consultas fue de 12.251.669, es decir, aproximadamente el 31% del censo electoral ejerció su derecho al sufragio en este mecanismo de selección de candidaturas.

La votación obtenida en estas consultas es la más alta de aquellas realizadas (tanto únicas de partido, como interpartidistas) desde el 2006, pues hasta el año 2018, ningún proceso de consultas realizado de manera simultánea con las elecciones legislativas había alcanzado a convocar ni siquiera al 30% de los electores.

³⁵ Si bien el candidato Luis Pérez Gutiérrez inscribió su candidatura y apareció en el tarjetón, el día 11 de mayo desistió de su candidatura. Al respecto puede verse: <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/luis-perez-renuncia-a-su-candidatura-presidencial/>.

Tabla 61. Votación en Consultas 2006 - 2022

Consulta/año		Censo electoral	Participación Consulta	Participación TOTAL Proceso Consultas	Votación total Consulta
1	Liberales 2006	26.593.271	10,3%	15,3%	2.727.202
2	Polo 2006		5,1%		1.349.074
3	Liberales 2010	29.983.279	4,5%	22,3%	1.356.821
4	Polo 2010		1,6%		483.493
5	Conservadores 2010		10,1%		3.031.119
6	Verdes 2010		6,1%		1.822.685
7	Verdes 2014	32.796.820	13,1%	13,1%	4.289.808
8	Liberales 2018	35.091.924	2,1%	2,1%	744.521
9	GCPC 2018	36.493.318	16,8%	26,5%	6.138.503
10	CIS 2018		9,7%		3.531.288
11	Pacto Histórico 2022	38.819.901	15,0%	31,6%	5.818.375
12	Equipo por Colombia 2022		10,7%		4.145.691
13	Centro Esperanza 2022		5,9%		2.287.603

Fuente: Elaboración propia con datos de la RNEC

De un análisis de la participación y los resultados de estos ejercicios interpartidistas se desprende que, el Pacto Histórico fue la consulta más votada en el país, con un total de 5.818.375 votos (15% sobre el censo electoral). En particular Gustavo Petro, de Colombia Humana, fue el ganador de la consulta con 4.495.831 votos (el 77,3% del total de las votaciones en la respectiva consulta) y le siguió Francia Márquez, del Polo Democrático, con 785.215 votos (13,5%). Los 3 candidatos restantes, Camilo Romero, Arelis Uriana y Alfredo Saade obtuvieron 227.218 (3,9%), 54.770 (0,9%) y 21.724 (0,4%), respectivamente. En esta consulta hubo un total de 122.479 votos no marcados, equivalente al 2,1% del total de la votación y 111.138 votos nulos (1,9%).

Cabe mencionar que, en 607 municipios, fue la consulta que recibió la mayor cantidad de apoyos, es decir que en el 54% del territorio nacional esta consulta tuvo una mayor aceptación que las demás en competencia. Vale la pena resaltar que en los departamentos de Chocó (80,7%), Cauca (79,3%), Nariño (78,7%), Vaupés (78,3%) y Putumayo (78,1%) se dio una alta concentración de los votos por esta consulta, pues solo la votación de la consulta del Pacto superó el 78% de los votos emitidos válidamente por la totalidad de las consultas en disputa. Vale mencionar que en todos los departamentos el ganador de la consulta fue el entonces precandidato Gustavo Petro Urrego.

Por su parte, la coalición Equipo por Colombia obtuvo el 10,7% de la participación sobre el censo electoral habilitado, con un total de 4.145.691 votantes. El entonces precandidato Federico Gutiérrez ganó la consulta con 2.161.686 votos (52,1% del total de votantes en esa consulta) seguido de Álex Char con 707.007 (17,1%). David Barguil, Aydeé Lizarazo y Enrique Peñalosa obtuvieron 629.510 (15,2%), 259.771 (6,3%) y 231.668 (5,6%),

respectivamente. Esta consulta tuvo un total de 76.737 votos no marcados (1,9%) y 79.312 votos nulos (1,9%).

El Equipo por Colombia fue la segunda coalición más votada en el país y en 340 municipios fue la coalición que más apoyo recibió, situación principalmente asociada al origen de los candidatos en contienda, pues los municipios se concentran en departamentos como Antioquia (Federico Gutiérrez), Atlántico (Alex Char) y Córdoba (David Barguil). Como hecho a resaltar, esta consulta concentró de manera particular la votación por estos mecanismos de selección de candidatos en los departamentos de Antioquia (60,4%), Atlántico (53,9%), Norte de Santander (44,5%), los Consulados (43,9%) y Quindío (42,3%). De manera particular en el departamento de Antioquia esta consulta superó en 35 puntos porcentuales a la consulta del Pacto Histórico en el número de apoyos recibidos.

Por último, la coalición Centro Esperanza obtuvo el 5,9% de la participación con respecto al censo electoral (2.287.603 votos). Sergio Fajardo fue quien resultó ganador en la misma con 723.475 votos (31,6% del total de votantes). Le siguieron Juan Manuel Galán, Carlos Amaya, Alejandro Gaviria y Jorge Robledo con 487.019 (21,3%), 451.223 (21,3%), 336.504 (19,7%) y 161.244 (7,0%), respectivamente. Esta consulta tuvo 62.978 votos no marcados (2,75%) y 65.160 votos nulos (2,84%). Fue la coalición menos votada, y solo obtuvo la mayoría de los apoyos en el departamento de Boyacá y algunas zonas aledañas en los departamentos de Cundinamarca y Santander. En este sentido, solo en 174 municipios fue la coalición que más apoyo recibió.

25.3. Candidaturas en firme y renunciadas

Después del 13 de marzo de 2022 con ocasión de las consultas interpartidistas quedaron definidos los candidatos que el 29 de mayo de 2022 aparecerían en el tarjetón electoral a entregar (cabe resaltar que algunos de ellos se inscribieron por fuera de las consultas tales como Rodolfo Hernández, Jhon Milton, Luis Pérez y Enrique Gómez). Este quedó compuesto por 8 candidatos presidenciales y el voto en blanco. Así, Rodolfo Hernández quedó como candidato presidencial de la Liga de Gobernantes Anticorrupción acompañado de su candidata vicepresidencial Maren Castillo. John Milton Rodríguez como candidato presidencial y Sandra de las Lajas Torres como candidata vicepresidencial de Colombia Justa Libres. Federico Gutiérrez y Rodrigo Lara Sánchez por la coalición Equipo por Colombia. Sergio Fajardo y Luis Gilberto Murillo por la coalición Centro Esperanza. Enrique Gómez y Carlos Cuartas Quiceno por el partido Salvación Nacional. Gustavo Petro y Francia Márquez Mina por el Pacto Histórico. Luis Pérez y Ceferino Mosquera Murillo por el GSC Colombia Piensa en Grande. Y, por último, Ingrid Betancourt y José Luis Esparza por el partido Verde Oxígeno.

A pesar de esto, el candidato de Colombia Piensa en Grande, Luis Pérez (quien había recogido 1.041.960 firmas), dio un paso al lado en la contienda electoral el 11 de mayo arguyendo que, durante la campaña, sólo hubo espacio para insultos y peleas. Por su parte, la candidata presidencial del partido Verde Oxígeno, Ingrid Betancourt, también renunció a su candidatura el 20 de mayo y decidió apoyar la candidatura de Rodolfo Hernández,

sosteniendo que era una opción diferente con la que los y las colombianos podían derrotar a los corruptos y a las maquinarias.

25.4. Candidaturas étnicas

Una de las particularidades de las elecciones de 2022 fue el aumento en la participación de personas de comunidades étnicas, principalmente afrodescendientes, en la campaña presidencial. Al respecto, de conformidad con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018 del DANE, 1.905.617 personas se autorreconocieron como indígenas, lo cual corresponde al 4.31% de la población colombiana; 2.956.709 como afrodescendientes, negros, mulatos o palenqueros (6,69%); y 25.515 personas como raizales (0,06%).

25.4.1. Personas racializadas y/o de poblaciones étnicas como candidatas a la presidencia o vicepresidencia

Si bien desde la Constitución de 1991, Colombia se declaró como un país multiétnico y se reconoció a los pueblos indígenas, afrodescendientes y raizal como sujetos colectivos de especial protección, la participación política de personas racializadas o de grupos étnicos a nivel nacional ha sido poca, especialmente en las elecciones presidenciales. Entre 1994 y 2018 solo hubo un (1) candidato afrodescendiente a la presidencia y a vicepresidencia únicamente se habían presentado tres (3) personas afro y (2) dos indígenas. De estas candidaturas a la vicepresidencia, solo una (1) de ellas había sido una mujer (afro).

Tabla 62. Candidaturas de personas racializadas o de poblaciones étnicas a presidencia o vicepresidencia según organización política o coalición

Año elecciones	Candidato(a) presidencia	Población étnica	Candidato(a) vicepresidencia	Población étnica	Organización política/Coalición
2022	Rodolfo Hernández	-	Marelen Castillo Torres	Afro	Liga de Gobernantes Anticorrupción
2022	John Milton Rodríguez	-	Sandra de las Lajas Torres	Afro	Colombia Justa Libres
2022	Sergio Fajardo Valderrama	-	Gilberto Murillo Urrutia	Afro	Centro Esperanza
2022	Gustavo Petro Urrego	-	Francia Márquez Mina	Afro	Pacto Histórico
2018	Jorge Antonio Trujillo	-	Fredy Obando Pinillo	Afro	Movimiento Político Todos Somos Colombia
1998	Beatriz Cuellar	-	Irmo Howard	Afro	Unión Cristiana

1998	Jesús Lozano	Afro	Hilda María Espinosa	Afro	Mov. Nacional de las Comunidades Negras
1994	Antonio Navarro Wolff	-	Jesús Piñacué Achicué	Indígena	Compromiso Colombia
1994	Jorge Guillermo Barbosa Millán	-	Silvino Yate Félix	Indígena	Organización para la paz nacional

Fuente: Elaboración propia. Observatorio de Género – MOE

Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 2022 el panorama cambió, pues se presentó un importante aumento en la participación de personas racializadas o pertenecientes a grupos étnicos, toda vez que cuatro (4) de las seis (6) candidaturas que participaron en la primera vuelta tenían como fórmula vicepresidencial a una persona afrodescendiente, de estas tres fueron mujeres. Así mismo, cabe resaltar que Arelis Uriana Guariyú, mujer wayuu, participó en la consulta del Pacto Histórico como precandidata presidencial por el partido indígena MAIS.

Lo anterior supuso un incremento notable en el porcentaje de candidaturas étnicas participando en las elecciones presidenciales, ya que tal como se observa en la tabla 4P, hasta 2018 no había pasado del 17% de las candidaturas, ya fuera a la presidencia o a la vicepresidencia, y para el 2022 supuso que el 67% de las candidaturas a la vicepresidencia (67%) fueran afrodescendientes.

Tabla 63. Porcentaje de personas racializadas o de poblaciones étnicas candidatas a la presidencia y vicepresidencia en Colombia³⁶

	Candidaturas presidenciales					Candidaturas vicepresidenciales				
	Sin pertenencia étnica	Personas racializadas /étnicas	Total candidaturas presidencia	% Sin pertenencia étnica	% Pertenencia étnica	Sin pertenencia étnica	Personas racializadas /étnicas	Total candidaturas vicepresidencia	% Sin pertenencia étnica	% Pertenencia étnica
2022	6	0	6	100%	0%	2	4	6	33%	67%
2018	6	0	6	100%	0%	5	1	6	83%	17%
2014	5	0	5	100%	0%	5	0	5	100%	0%
2010	9	0	9	100%	0%	9	0	9	100%	0%
2006	7	0	7	100%	0%	7	0	7	100%	0%
2002	11	0	11	100%	0%	11	0	11	100%	0%
1998	12	1	13	92%	8%	11	2	13	85%	15%
1994	18	0	18	100%	0%	16	2	18	89%	11%

Fuente: Elaboración Observatorio de Género – MOE

³⁶ En relación con esta tabla, es importante precisar que aunque Ceferino Mosquera, quien es afrodescendiente, apareció en el tarjetón de las elecciones de primera vuelta de 2022 como fórmula vicepresidencial de Luis Pérez Gutiérrez, no fue tenido en cuenta para este análisis debido a que el 11 de mayo de 2022 ambos retiraron su candidatura.

Finalmente, tras los resultados del 29 de mayo de 2022, al conocer que los candidatos presidenciales Gustavo Petro y Rodolfo Hernández pasarían a segunda vuelta, se sabía que, sin importar quién ganara, Colombia tendría por primera vez en su historia a una persona afrocolombiana ocupando el cargo de vicepresidenta. El 19 de junio finalmente se supo que esa persona sería Francia Elena Márquez Mina, líder comunitaria y ambiental del suroccidente colombiano.

25.4.2. Personas racializadas o pertenecientes a poblaciones étnicas que fueron candidatas a la vicepresidencia en 2022

Francia Elena Márquez Mina

Tras obtener 785.215 votos en la consulta interpartidista del Pacto Histórico, Francia Márquez se convirtió en la fórmula vicepresidencial de Gustavo Petro. Nació en Suárez, Cauca, descendiente de una familia de agricultores y mineros artesanales. Es abogada de la Universidad Santiago de Cali, líder social, feminista, defensora de derechos humanos y activista medioambiental. En 2014 debió abandonar su territorio y trasladarse a la ciudad de Cali tras recibir amenazas de muerte. En 2019, junto a otros miembros de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca, fue víctima de un atentado terrorista, presuntamente efectuado por disidencias de las FARC; de ese hecho resultó ilesa³⁷. En el año 2015 fue galardonada con el Premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia y en 2018 recibió el Premio Goldman para el medio ambiente.

Marelen Castillo Torres

Marelen Castillo, nacida en Cali, es docente e investigadora. Estudió licenciatura en biología y química en la Universidad Santiago de Cali e ingeniería industrial en la Universidad Autónoma de Occidente. Realizó una maestría en administración en el Tecnológico de Monterrey - México, y es Doctora en educación con énfasis en liderazgo organizacional de Nova Southeastern University - Estados Unidos. Su vida profesional ha girado en torno a la educación. Fue docente en el Colegio Mayor Santiago de Cali y de la Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium, donde además se desempeñó como decana, vicerrectora académica y rectora encargada. También fue rectora de la UniMinuto Virtual y a Distancia y ha sido consultora del Ministerio de Educación. Antes de lanzarse a la vicepresidencia como fórmula de Rodolfo Hernández, ejercía el cargo de vicerrectora académica de la Universidad Minuto de Dios de Bogotá.

Sandra de las Lajas Torres

Sandra de las Lajas Torres es de Tumaco, Nariño. Es profesional en finanzas, cuenta con una maestría en Educación y otra en Administración Pública, además está finalizando su doctorado en Educación. Su vida profesional ha estado enfocada en el sector público, especialmente en temas de cultura, innovación y paz. Fue secretaria de Cultura de Cali,

³⁷ France 24. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220518-francia-m%C3%A1rquez-colombia-vicepresidencia-elecciones-petro-pacto-hist%C3%B3rico>.

subdirectora de planeación de la gobernación del Valle del Cauca y directora financiera del Ministerio de Ciencias. También ha sido asesora de la oficina de asuntos étnicos del Ministerio del Interior y de la Presidencia. Fue fórmula vicepresidencial de John Milton Rodríguez del partido Colombia Justa Libres.

Luis Gilberto Murillo Urrutia

Luis Gilberto Murillo nació en el municipio de Andagoya, Chocó. Tras haber sido el mejor ICFES del país, estudió ingeniería de minas en la Universidad Estatal de Moscú, en Rusia. En 1993 fue nombrado director de la Corporación para el Desarrollo de Chocó (Codechocó). Durante la alcaldía de Antanas Mockus en Bogotá, trabajó como director encargado del Departamento Administrativo de Medio Ambiente. En los años 1997 y 2011 resultó electo como gobernador del departamento del Chocó. Luego de haber sido secuestrado en el año 2000 por un grupo paramilitar, se refugió en Washington, Estados Unidos, en donde trabajó como analista de política internacional en la Agencia de Cooperación Internacional Lutheran World Relief. Posteriormente ocupó el cargo de vicepresidente de Operaciones en la fundación Phelps Stokes. Durante el segundo mandato del presidente Juan Manuel Santos, entre 2016 y 2018, fue Ministro de Ambiente. En las elecciones de 2022 fue precandidato presidencial y, posteriormente, se unió a la campaña de Sergio Fajardo como fórmula vicepresidencial.

25.4.3. El racismo en el debate público

En las elecciones de 2018 destacó la participación de las mujeres como fórmula vicepresidencial. En el año 2022 el fenómeno varió: la tendencia fue escoger a personas racializadas o pertenecientes a comunidades étnicas para ser candidatas a la vicepresidencia.

La amplia participación de personas racializadas en la contienda electoral propició la discusión sobre temas como el racismo, asunto que antes poco o nada se trataba en esas instancias. En la opinión pública, en las conversaciones cotidianas e incluso en los debates públicos se habló acerca de las inequidades y la discriminación que padecen las personas racializadas y las comunidades étnicas. Ejemplo de ello fue el debate vicepresidencial organizado por la revista Semana, llevado a cabo el 30 de marzo de 2022, el cual inició con preguntas acerca del racismo³⁸. Las conversaciones acerca del racismo también se dieron debido a los múltiples ataques discriminatorios que personas como Francia Márquez vivieron durante la campaña³⁹.

³⁸ Semana. (30 de marzo de 2022). *Así fue el contrapunteo por racismo, Esmad, Gaviria y pensiones en debate vicepresidencial 2022*. Disponible en: <https://www.semana.com/semana-tv/semana-el-debate/articulo/debate-vicepresidencial-2022-las-formulas-de-los-candidatos-cara-a-cara/202256/>.

³⁹ France 24. (1 de abril de 2022). *La furia racista tras el ascenso de candidata afro en Colombia*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220401-la-furia-racista-tras-el-ascenso-de-candidata-afro-en-colombia>

25.4.4. Participación de las mujeres en los comicios presidenciales

Para la MOE, como parte del análisis transversal del enfoque diferencial de mujer, otro punto relevante a analizar fue la participación de las mujeres en las distintas etapas de los comicios presidenciales.

25.4.4.1. Aspirantes y precandidatas

De las más de 76 personas que desde el 2021 manifestaron estar considerando ser candidatas presidenciales, 21 fueron mujeres y de ellas, ninguna participó en la primera vuelta presidencial. Si bien Ingrid Betancourt apareció en el tarjetón, como se ha señalado, el 20 de mayo de 2022, una semana antes de la elección, renunció a su candidatura para apoyar la campaña de Rodolfo Hernández. Por otra parte, Francia Márquez, tras quedar en el segundo lugar de la consulta del Pacto Histórico, fue candidata a la vicepresidencia por esa coalición.

En la tabla 5P se da cuenta de las 21 mujeres que manifestaron su aspiración a participar en las contiendas presidenciales de 2022, y distintos los motivos por las que finalmente no participaron como candidatas a la Presidencia de la República.

Tabla 64. Aspirantes y precandidatas presidenciales 2022

	Nombre	Partido y/o Coalición	Hasta qué momento aspiró	Motivo
1	Marta Lucía Ramírez*	Partido Conservador (Coalición de Gobierno)	19-may-21	No renunció a la vicepresidencia
2	María del Rosario Guerra*	Centro Democrático	17-ago-21	Apoyó a Oscar Iván Zuluaga
3	Paola Holguín*	Centro Democrático	17-ago-21	Apoyó a Oscar Iván Zuluaga
4	Sandra Ortiz*	Partido Alianza Verde (Coalición de la Esperanza)	13-sep-21	Se lanzó al Senado
5	Alexandra Moreno Piraquive*	MIRA	oct-21	Después de un interés inicial, no se volvió pronunciar
6	Vivian Morales*	No registra partido o coalición	oct-21	Después de un interés inicial, no se volvió pronunciar
7	Paloma Valencia	Centro Democrático	22-nov-21	Perdió consulta del partido (a través de encuesta)
8	María Fernanda Cabal	Centro Democrático	22-nov-21	Perdió en la consulta del partido (a través de encuesta)
9	Angela María Robledo*	Colombia Humana	dic-21	No participó en la consulta del partido y perdió su investidura

10	Clara Inés Posso Mayorga	Candidata por firmas	17-dic-21	No entregó firmas
11	Francia Elena Marquez Mina	Candidata por firmas	17-dic-21	No entregó firmas
12	Elizabeth Moreno Sanabria	Candidata por firmas	17-dic-21	No entregó firmas
13	Maria Ines Castillo Vargas	Candidata por firmas	17-dic-21	No entregó firmas
14	Amparo Valdivieso Gaviria	Candidata por firmas	17-dic-21	No entregó firmas
15	Myriam Pinilla de Charris	Candidata por firmas	17-dic-21	No entregó firmas
16	María Rosalba Gómez Romero	Candidata por firmas	17-dic-21	No entregó firmas
17	Dilian Francisca Toro*	Partido de la U (Coalición Equipo por Colombia)	18-ene-22	Renunció a su aspiración para dar el aval del partido (del que ella es Presidenta) a Enrique Peñalosa
18	Francia Márquez	Movimiento Soy porque somos, Polo Democrático, (Coalición Pacto Histórico)	13-mar-22	Perdió en la consulta del Pacto Histórico y se convirtió en fórmula vicepresidencial
19	Arelis Urana	MAIS, Coalición Pacto Histórico	13-mar-22	Perdió en la consulta del Pacto Histórico
20	Aydeé Lizarazo	MIRA (Coalición Equipo por Colombia)	13-mar-22	Perdió en la consulta de Equipo por Colombia
21	Ingrid Betancourt	Verde Oxígeno	20-may-22	Se retiró para apoyar a Rodolfo Hernández (aunque sí apareció en el tarjetón).

*Mujeres que manifestaron querer ser candidatas, pero no realizaron ningún proceso legal para oficializar su candidatura ni hicieron parte de alguna de las coaliciones internas o intrapartidistas.

Fuente: Elaboración propia con datos de fuentes abiertas y RNEC.

Dentro de estas aspirantes se resalta a Martha Lucía Ramírez, quien había participado previamente como candidata presidencial en 2014, ganó la vicepresidencia en 2018 y no obstante había expresado su intención de volver a participar como candidata a la presidencia en 2022, no renunció a su cargo de Vicepresidenta de la República para poder aspirar a la presidencia.

25.4.4.2. Precandidatas por GSC

De las 52 precandidaturas presidenciales inscritas ante la Registraduría a través de GSC para recoger firmas, sólo siete eran de candidatas mujeres. En diciembre de 2021 ninguna de las candidatas inscritas por GSC presentaron las firmas ante la Registraduría para verificar y certificar sus candidaturas.

Como se mencionó previamente, la candidatura de Francia Márquez hizo parte de la coalición del Pacto Histórico, aunque estuvo inscrita también como un GSC, pero al no entregar las firmas a la Registraduría, pudo seguir compitiendo gracias al aval del partido Polo Democrático en la consulta del Pacto Histórico. Las otras seis candidaturas no hicieron parte de ninguna coalición y hay poca información sobre estos GSC y las candidatas a las que buscaban avalar.

25.4.4.3. Precandidatas por coaliciones

Otras precandidatas y aspirantes manifestaron su interés por competir a través de coaliciones, como fue el caso de Dilian Francisca Toro y Aydeé Lizarazo por la Coalición Equipo por Colombia. Toro es la presidenta del Partido de la U, ex gobernadora del Valle y hasta enero de 2022 era la única mujer que aspiraba a la candidatura presidencial dentro de la coalición Equipo por Colombia, conformada por exalcaldes y exministros. Después de que Enrique Peñalosa (ex alcalde de Bogotá y miembro de la coalición) no pudiera alcanzar las firmas requeridas para inscribir su precandidatura, Toro renunció a su aspiración para darle a Peñalosa el aval del Partido de la U dentro de la consulta. Por su parte, Aydeé Lizarazo fue la precandidata del partido cristiano MIRA, siendo Senadora por el mismo partido. Lizarazo participó como precandidata de su partido en la consulta de la coalición Equipo por Colombia; fue la única mujer en participar en esa consulta tras el retiro de Dilian Francisca Toro.

Por otra parte, desde los sectores alternativos y de oposición, Sandra Ortiz como Senadora de Alianza Verde hacía parte de los tres candidatos de ese partido (junto con Antonio Sanguino y Carlos Amaya) de los cuales saldría el representante verde para la consulta de la Coalición de la Esperanza. Sin embargo, el 13 de septiembre de 2021, Ortiz manifestó que buscaría la presidencia fuera de la coalición como rechazo a lo que ella señaló como el fenómeno de instrumentalización de la participación de las mujeres, sobre lo cual señaló que, siguen siendo consideradas por los partidos como “rellenos”. Finalmente, aspiró al Senado y no fue reelecta.

Tras la conformación de la Coalición Centro Esperanza, a finales de noviembre de 2021 ingresó a la misma el partido Verde Oxígeno de Ingrid Betancourt. Si bien Betancourt había negado querer aspirar a la presidencia, el 18 de enero anunció su intención de participar en la consulta de la Coalición Centro Esperanza y de ser candidata presidencial por su partido. Derivado de diferencias con otros integrantes de la coalición, en particular con el también precandidato de la misma, Alejandro Gaviria, Betancourt abandonó la consulta y decidió seguir su candidatura de manera independiente, avalada por su partido político, Verde Oxígeno.

En el caso de Francia Márquez, esta recogió firmas para inscribir su candidatura bajo el GSC “*Soy porque somos*”, sin embargo, Márquez no entregó las firmas requeridas a la Registraduría y recibió el aval del partido Polo Democrático para hacer parte de la consulta del Pacto Histórico en marzo de 2022. Tras los resultados de la misma, en los que Gustavo Petro resultó ganador y Márquez obtuvo el segundo lugar, fue inscrita como fórmula

vicepresidencial de dicha coalición. También a la consulta del Pacto Histórico se unió como precandidata Arelis Uriana por parte del partido indígena MAIS. Uriana, originaria de La Guajira y perteneciente a la etnia Wayú (resguardo indígena de Mayabangloma), recibió el apoyo del partido desde julio de 2021 para ser su candidata presidencial y había sido candidata al Senado por la circunscripción indígena en 2018.

En este sentido, el proceso anteriormente descrito da cuenta de que a pesar de que fueron múltiples las mujeres que tuvieron intenciones de entrar en la competencia por la presidencia en 2022, pocas materializaron sus intenciones incluso de participar en los procesos internos de selección de los partidos políticos o en las consultas intrapartidistas, ya sea porque desistieron antes de las consultas y procesos internos de selección, o porque las perdieron.

25.4.4.4. Resultados consultas interpartidistas para las mujeres

En dos de las tres consultas interpartidistas celebradas el 13 de marzo, tres mujeres fueron candidatas, dos de ellas de comunidades étnicas: Francia Márquez Mina (afrodescendiente) y Arelis Uriana Guariyú (indígena) en la consulta de la coalición del Pacto Histórico, y Aydeé Lizarazo en la de la coalición Equipo por Colombia. Si bien ninguna de estas candidatas ganó la consulta de su respectiva coalición, se destaca que Francia Márquez obtuvo la segunda votación más alta de su consulta y la tercera más alta entre todas las candidaturas de todas las consultas con más de 783 mil votos. Este es un hecho histórico, puesto que Márquez es una lideresa social negra originaria de un Consejo Comunitario del Cauca, representando sector que nunca había alcanzado ese nivel de votación en una consulta presidencial.

La segunda votación más alta entre las mujeres de las consultas fue la de Aydeé Lizarazo, Senadora del partido MIRA, quien obtuvo 295.510 votos, siendo la cuarta votación de la consulta Equipo por Colombia. Por su parte Arelis Uriana Guariyú, la candidata del partido MAIS en la consulta del Pacto Histórico, ocupó el cuarto lugar de esa coalición con 54.541 votos.

25.4.4.5. Candidatas mujeres en primera vuelta

En el tarjetón de las elecciones presidenciales de la primera vuelta de 2022 aparecieron cuatro mujeres, una como candidata presidencial, y tres como candidatas vicepresidenciales. Las tres candidatas vicepresidenciales son afrodescendientes y sus perfiles se describieron en la sección de candidaturas étnicas. Como se ha señalado, Ingrid Betancourt, la única mujer aspirante a la presidencia, declinó su candidatura el 20 de mayo y se unió a la campaña del candidato Rodolfo Hernández. A continuación, se presenta su perfil.

Ingrid Betancourt Pulecio

Ingrid Betancourt es ciudadana colombo-francesa, nacida en Bogotá. Estudió Ciencia Política en el Instituto de Estudios Políticos de París y se especializó en comercio exterior

y relaciones internacionales. Fue representante a la Cámara por Bogotá entre 1994 y 1998, y en 1998 resultó electa como Senadora por el Partido Liberal Colombiano. En 2001 renunció a su curul en el Congreso para postularse a la presidencia de la República por el partido Verde Oxígeno. Sin embargo, durante la campaña presidencial fue secuestrada por las FARC-EP junto con su fórmula vicepresidencial, Clara Rojas González. Estuvo en cautiverio durante seis años, hasta el 2 de julio de 2008 que fue liberada gracias a un operativo militar. En enero de 2022, Betancourt anunció su precandidatura presidencial. Inicialmente haría parte de la consulta de la coalición Centro Esperanza, pero días después se retiró de esa coalición para continuar su campaña a la presidencia por el partido Verde Oxígeno. Era la única candidata mujer a la presidencia en las elecciones de 2022, hasta que renunció a su candidatura una semana antes de la elección.

26. Financiación de campañas electorales a la Presidencia de la República

Para la Misión de Observación Electoral es indispensable que las candidaturas a la presidencia cumplan con su obligación de reportar oportunamente y dentro de los términos legales, el origen, monto y destinación de los recursos que se emplean durante las campañas, debido que de esta manera se fortalece la transparencia de las elecciones y se generan mayores garantías de equilibrio en la contienda electoral.

El financiamiento irregular de las campañas electorales no es un tema menor. La opacidad sobre el origen, monto y destino de los recursos aumentan los riesgos de presiones y la influencia de intereses privados y actores ilegales sobre las candidaturas. Esto, sumado a la poca capacidad de control y sanción que han tenido las autoridades, puede facilitar la posibilidad de que se den casos de corrupción en materia electoral, la cual, no en pocas ocasiones, está relacionada con la corrupción administrativa.

26.1. La financiación de los grupos significativos de ciudadanos (GSC)

De acuerdo con la Resolución 0646 de 2021 emitida por el Consejo Nacional Electoral - CNE, los GSC deben reportar ante esta entidad el consolidado general de ingresos y gastos acumulados (cualquiera sea su concepto) dentro de los siguientes 5 días posteriores a la inscripción de su candidato o lista de candidatos. Es decir que, a partir del 29 de enero de 2022, fecha en la que inició el periodo de inscripción de candidaturas, se debía contar el plazo para la entrega del reporte de ingresos y gastos, de acuerdo con la fecha en la que registraran la candidatura.

Al respecto, la MOE ha identificado que en la legislación colombiana no son claros los parámetros que se deben aplicar frente al origen, el tope o la destinación de los aportes recibidos en el marco de la recolección de firmas. No obstante, es de suma importancia dar seguimiento y vigilar estos, como la totalidad de los recursos empleados en las distintas etapas del proceso electoral, en la medida que la ausencia de controles efectivos abre la puerta al ingreso de recursos excesivos o ilegales a las contiendas. Lo anterior, en detrimento del equilibrio en la competencia y de las medidas de control necesarias para evitar la corrupción política.

Por tal razón, a través del aplicativo Cuentas Claras (www.cnecontasclaras.gov.co), la MOE realizó un monitoreo de la información que reportaron por los GSC, del que se destaca lo siguiente:

- Al 18 de febrero de 2022, de los 52 comités inscriptores aspirantes a la presidencia registrados, solo 21 tenían información accesible y consultable en el aplicativo Cuentas Claras.
- Estos reunieron \$8.069.005.096 en aportes, de lo cual alrededor del 88% fue reportado por tan solo el 30% de los comités (7). Una tendencia observada es que aquellos comités inscriptores con una mayor financiación fueron los que finalmente lograron entregar el número de firmas requerido por la ley ante la RNEC para inscribir su respectiva candidatura a la presidencia.
- En cuanto al origen de los recursos, las contribuciones de los particulares fueron muy importantes para sostener la promoción de las candidaturas a la presidencia por firmas. En concreto, el 67% de los ingresos, en efectivo o en especie, fueron donaciones de personas ajenas a los comités. El restante 27% provino de recursos propios del comité (es decir, de dineros aportados por el candidato y/o por los demás fundadores de la plataforma que lo respalda), mientras que el 6% de préstamos del sector financiero o del sector real.
- Al analizar las candidaturas en particular: El comité promotor de la candidatura de Enrique Peñalosa fue el que más se financió a partir de los aportes de personas jurídicas (88% del total de su financiación). Sin embargo, en términos absolutos, el que más recibió contribuciones de las empresas fue Vamos Pa'lante con Juan Carlos Echeverry (\$1.450.000.000 aproximadamente). El comité promotor de la candidatura de Alejandro Gaviria fue el que más se financió a partir de los aportes de personas naturales en términos absolutos (cerca de \$1.200.000.000). La candidatura de Rodolfo Hernández fue la que más se financió a partir de recursos propios. Su campaña de recolección de firmas costó 1.659.150.644 COP, monto que tuvo como única fuente las arcas del candidato.
- La proporción entre ingresos (\$8.069.005.096) y egresos (\$7.726.806.943) fue cercano al 96%. De esto se puede concluir que los ingresos se destinaron casi en su totalidad a lo relacionado con los procesos de inscripción de candidaturas por firmas.
- Del total de gastos, el rubro al que se destinaron más recursos fue el de su propia administración (58%), lo cual abarca, por ejemplo, el pago de honorarios a los gerentes de campaña. Le siguen la propaganda electoral (19%), las adquisiciones de oficina (7%), el servicio de transporte y correo (4%), la capacitación e investigación política (4%), los gastos judiciales y rendición de cuentas (4.5%), la inversión en materiales y publicaciones (2%), actos públicos (1%), costos financieros (0,5%) y otros (1%).

Tabla 65. Reporte general de ingresos y gastos de los comités inscriptores de candidaturas presidenciales por firmas

COMITÉ PROMOTOR		CANDIDATO	INGRESOS	GASTOS
1	Vamos Pa'lante con Echeverry	Juan Carlos Echeverry Garzón	\$ 1.833.073.642	\$ 1.833.060.085
2	Colombia Tiene Futuro	Alejandro Gaviria Uribe	\$ 1.775.580.564	\$ 1.775.544.798
3	Liga de Gobernantes Anticorrupción	Rodolfo Hernández Suárez	\$ 1.659.150.644	\$ 1.659.150.643
4	Colombia Posible	Enrique Peñalosa Londoño	\$ 829.000.000	\$ 621.616.475
5	Creemos Colombia	Federico Gutiérrez Zuluaga	\$ 535.019.481	\$ 534.768.694
6	La Fuerza de la Paz	Roy Leonardo Barreras Montealegre	\$ 501.500.000	\$ 497.927.461
7	País de Oportunidad	Alejandro Char Chaljub	\$ 404.600.000	\$ 404.581.081
8	Colombia Piensa en Grande	Luis Emilio Pérez Gutiérrez	\$ 283.267.804	\$ 282.785.214
9	Movimiento Social Colombo Afro-Inclusivo	Carlos Darío Conde Acosta	\$ 114.807.511	\$ 11.664.723
10	Transformando y Uniendo a Colombia	Miguel Antonio Ceballos Arévalo	\$ 90.000.000	\$ 77.426.301
11	Concordia Nacional	Carlos Alfonso Velásquez Romero	\$ 30.000.000	\$ 15.503.000
12	Movimiento Social Plan Salida	Elizabeth Moreno Sanabria	\$ 3.250.000	\$ 3.050.000
13	Cascos Anticorrupción Emergentes Reformistas MACECOL y APOCMANI	Wilfredo Pardo	\$ 3.000.000	\$ 3.000.000
14	Colombia Sostenible	Julián Rodrigo Álvarez Velasco	\$ 2.900.000	\$ 2.858.118
15	Organización para la Actuación	Adolfo David Pimienta Maldonado	\$ 2.059.750	\$ 2.059.750
16	Organización Socialdemócrata Colombiana	Luis Carlos Agudelo Galvis	\$ 1.071.350	\$ 1.071.250
17	Movimiento "Partido Nacional PNC"	Luis Alfonso García Carmona	\$ 350.000	\$ 350.000
18	Voto en Blanco Renovación Colombia	Álvaro León Pardo Contreras	\$ 264.350	\$ 264.350
19	Por la Purga	Álvaro López Restrepo	\$ 100.000	\$ 115.000
20	Colombianos contra la Corrupción en la Presidencia	Efraín Torres Plazas	\$ 10.000	\$ 10.000
TOTAL			\$ 8.069.005.096	\$ 7.726.806.943

Elaboración propia. Fuente: Cuentas Claras

26.2. Financiación de las campañas electorales a la presidencia

El artículo 3° de la Resolución No. 8586 de 2021 del CNE dispuso que “las campañas electorales registrarán los asientos contables, a más tardar durante la semana siguiente al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones”. Es decir, las distintas candidaturas están obligadas a reportar todos los ingresos que reciban y todos los gastos en los que incurran a más tardar siete (7) días después de que esto ocurra.

Partiendo de esta premisa y siguiendo con el ejercicio realizado en los distintos procesos electorales desde 2015, la Misión de Observación Electoral realizó un monitoreo a la financiación de las campañas electorales de las candidaturas a la Presidencia de la República de 2022 a partir de la información registrada en el aplicativo www.cnecuentasclaras.gov.co.

Al respecto, de un primer análisis, la MOE identificó que, a seis semanas de la elección a la Presidencia a primera vuelta, cuatro de los candidatos (Gustavo Petro, Ingrid Betancourt, John Milton Rodríguez y Luis Emilio Pérez) no habían aportado ningún tipo de información sobre su financiación; además, quienes habían reportado sus cuentas lo habían hecho de manera incompleta, pues no se evidenciaba el total de los ingresos o los gastos. Para ese momento únicamente se habían reportado \$941.152.000 por concepto de ingresos y por concepto de gastos \$435.805.829.

Debido que el bajo nivel de reportes de la financiación no correspondía al despliegue de las campañas electorales, las cuales se caracterizaron por el desarrollo de reuniones masivas y eventos en espacio público, distribución de propaganda electoral por todo el país, pautas publicitarias en los principales medios de comunicación y vallas ubicadas estratégicamente en diferentes lugares del país, la MOE en diferentes oportunidades le recomendó al Consejo Nacional Electoral que a partir de sus atribuciones realizara las siguientes acciones:

- (i) **Exigir a todas las campañas electorales registrar los asientos contables a más tardar durante la semana siguiente** al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones, en cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 8586 de 2021.
- (ii) **Realizar las labores de inspección y vigilancia a partir de un control en terreno** con el propósito de determinar si se estaba cumpliendo con la regulación y los topes sobre publicidad electoral.
- (iii) **Ordenar a los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales**, realizar la auditoría de los libros contables de las respectivas campañas.
- (iv) **Iniciar investigaciones de oficio** para determinar la posible violación a las normas sobre financiación de las campañas y la publicidad, a partir del contraste entre la inspección en terreno de la publicidad electoral, la auditoría a los libros contables y lo reportado en el aplicativo Cuentas Claras.

(v) **Socializar las acciones desarrolladas por los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales** sobre el monitoreo a la financiación de las campañas electorales y la publicidad. Ello, en la Subcomisión Nacional de Financiación de Campañas Electorales coordinada por el Ministerio del Interior, y a través de la página web del Consejo Nacional Electoral, en cumplimiento al principio de transparencia y acceso a la información.

(vi) **Socializar las acciones e investigaciones iniciadas** con relación a la posible violación a las normas sobre financiación de las campañas y la publicidad. Esto, en la referida Subcomisión Nacional de Financiación de Campañas Electorales.

(vii) Coordinar con las autoridades locales el **retiro y/o desmonte de la publicidad electoral que incumpla con la normatividad dispuesta para este asunto**. Para llevar a cabo lo anterior, el Consejo Nacional Electoral se podía articular con la Procuraduría General de la Nación, en especial con la Comisión Nacional de Control Electoral de dicha entidad.

Pese a lo anterior, **la MOE no tuvo respuesta por parte del Consejo Nacional Electoral frente a estas solicitudes, pero tampoco se observó que la autoridad electoral realizara acciones similares para hacer un seguimiento oportuno a la financiación de las campañas, las cuales obedecen a su competencias legales y constitucionales.**

26.2.1. Datos sobre la financiación estatal

Más allá de lo anterior, concluida la elección presidencial, la MOE realizó un nuevo ejercicio de análisis. Así, de acuerdo con la información de Cuentas Claras, descargadas el 30 de junio de 2022, las candidaturas presidenciales no habían reportado haber recibido recursos por concepto de financiación estatal anticipada, lo cual resulta llamativo en la medida de lo estipulado en la Ley 996 de 2005, las campañas electorales de este tipo de elecciones serán financiadas preponderantemente por el Estado.

En su lugar, en primera vuelta, de los \$61.715.882.216 reportados entre todas las candidaturas por concepto de ingresos, el 81,87% (que equivale a \$50.526.000.000) proviene por concepto de “Créditos del Sector Financiero”.

26.2.2. Elecciones a Presidencia de la República. Primera vuelta.

En la siguiente tabla se reflejan tanto los ingresos como los gastos consolidados reportados en el aplicativo Cuentas Claras, para la primera vuelta:

Tabla 66. Consolidado de ingresos y gastos de los candidatos a la presidencia en la primera vuelta

Candidato	Ingresos	Gastos
Federico Gutiérrez Zuluaga	\$25,459,398,058.00	\$28,058,617,475.00
Gustavo Petro	\$19,477,055,890.00	\$28,028,781,076.00
Sergio Fajardo	\$9,209,652,135.00	\$10,749,154,556.00
Rodolfo Hernández	\$4,223,386,532.00	\$4,629,124,561.00
John Milton Rodríguez	\$2,845,935,264.00	\$2,845,935,264.00
Enrique Gómez Martínez	\$193,880,000.00	\$189,171,349.00
Ingrid Betancourt	\$173,075,180.00	\$160,139,963.00
Luis Pérez	\$133,499,157.00	\$133,494,157.00
Total general	\$61,715,882,216.00	\$74,794,418,401.00

Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas Claras, datos descargados el 30 de junio del 2022 sobre la primera vuelta presidencial

De la anterior información puede resaltarse, en primer lugar, que hay discrepancia entre ingresos y gastos, pues son más los últimos que los primeros, **lo que demuestra una rendición de cuentas incompleta, ya que no permiten identificar el origen de los recursos erogados para cubrir los gastos en los que ya se ha incurrido.** En este supuesto se encuentran las candidaturas de Federico Gutierrez Zuluaga, Gustavo Petro, Sergio Fajardo y Rodolfo Hernández, que a su vez fueron las que mayores ingresos y gastos reportaron.

En segundo lugar, los únicos candidatos que mantenían una suma cero entre los ingresos y los gastos reportados son John Milton Rodriguez y Luis Perez, muy seguidos de cerca por Enrique Gómez Martínez, el cual registró una proporción muy cercana entre sus ingresos y gastos, siendo los primeros mayores a los segundos. Lo mismo ocurrió en el caso de Ingrid Betancourt. Finalmente, los demás candidatos presentaban grandes diferencias entre los ingresos y gastos reportados, entre ellos, el presidente electo Gustavo Petro, quien presentó la mayor diferencia y cuyos gastos eran mayores a sus ingresos, evidenciando una rendición de cuentas incompleta, como se ha señalado.

En todo caso, cabe resaltar que en ninguno de los casos es posible saber si reportaron la información sobre financiación de forma completa, derivado de la ausencia de información sobre medidas de revisión y supervisión por parte del CNE.

Ahora bien, analizando los ingresos por rubros, se puede señalar que los principales candidatos a la Presidencia de la República básicamente se apalancaron con los recursos que provee el sector financiero. La siguiente tabla muestra la información completa de los ingresos desagregado por rubros de los candidatos a la Presidencia de la República 2022:

Tabla 67. Ingresos por rubros de los candidatos a la presidencia en la primera vuelta

Candidato	1. Créditos del sector financiero 2. Créditos en dinero de particulares 3. Relación ayudas en especie valoradas a su precio comercial 4. Relación de contribuciones o donaciones de los particulares 5. Relación de recursos propios y contribuciones de los familiares 6. Rendimiento de inversiones						Total por candidato
	1	2	3	4	5	6	
FEDERICO GUTIÉRREZ ZULUAGA	\$20.126.000.000	\$0	\$0	\$5.333.398.058	\$0	\$0	\$25.459.398.058
GUSTAVO PETRO	\$18.900.000.000	\$450.000.000	\$0	\$123.960.000	\$0	\$3.095.890	\$19.477.055.890
SERGIO FAJARDO	\$7.500.000.000	\$75.000.000	\$132.479.449	\$1.202.172.686	\$300.000.000	\$0	\$9.209.652.135
RODOLFO HERNÁNDEZ	\$4.000.000.000	\$0	\$85.732.032	\$0	\$137.654.500	\$0	\$4.223.386.532
JOHN MILTON RODRÍGUEZ	\$0	\$968.703.720	\$0	\$863.002.500	\$1.014.229.044	\$0	\$2.845.935.264
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ	\$0	\$0	\$0	\$153.880.000	\$40.000.000	\$0	\$193.880.000
INGRID BETANCOURT	\$0	\$100.000.000	\$52.075.180	\$21.000.000	\$0	\$0	\$173.075.180
LUIS PÉREZ	\$0	\$20.000.000	\$53.499.157	\$0	\$60.000.000	\$0	\$133.499.157
Total	\$50.526.000.000	\$1.613.703.720	\$323.785.818	\$7.697.413.244	\$1.551.883.544.00	\$3.095.890	\$61.715.882.216

Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas Claras, datos descargados el 30 de junio del 2022 sobre la primera vuelta presidencial

De la tabla anterior se puede observar que el concepto “Créditos del Sector Financiero” equivale al 81,87% de los ingresos totales reportados, aunque únicamente cuatro de los candidatos financiaron sus campañas de esta forma.

Al analizar los gastos desagregados por rubros (ver tabla 9P), se puede señalar que el concepto de “*Propaganda Electoral*” es la principal destinación de los recursos ingresados por las campañas políticas, al concentrar el 61,80% del total de gastos reportados por los candidatos a la Presidencia de la República. Los candidatos Federico Gutiérrez Zuluaga y Gustavo Petro fueron quienes más reportaron egresos por este concepto (\$19.156.631.820 y \$17.482.119.722, respectivamente).

Tabla 68. Gastos por rubros de los candidatos a la presidencia en la primera vuelta

Rubro *	Rubros								
	Federico Gutiérrez Zuluaga	Gustavo Petro	Sergio Fajardo	Rodolfo Hernández	John Milton Rodríguez	Enrique Gómez Martínez	Ingrid Betancourt	Luis Pérez	Total general
1	\$945.379.457	\$1.703.498.909	\$151.551.690	\$2.559.779	\$33.438.500	\$20.389.842	\$ -	\$ -	\$2.856.818.177
2	\$858.151.988	\$282.044.632	\$1.159.463.438	\$38.608.798	\$4.452.661	\$143.538	\$276.147	\$343.343	\$2.343.484.545
3	\$1.300.841.117	\$2.133.750.188	\$2.353.455.829	\$1.473.310.960	\$1.101.928.706	\$79.353.509	\$38.651.750	\$23.878.736	\$8.505.170.795
4	\$ -	\$375.492.570	\$562.736.000	\$13.500.000	\$ -	\$ -	\$ -	\$38.316.700	\$990.045.270
5	\$3.327.284.613	\$52.114.250	\$55.817.292	\$51.334.301	\$ -	\$17.650	\$ -	\$707.348	\$3.487.275.454
6	\$149.350.000	\$169.467.000	\$117.352.000	\$105.583.333	\$65.000.000	\$27.000.000	\$36.000.000	\$3.000.000	\$672.752.333
7	\$1.732.778.659	\$ -	\$896.827.409	\$85.456.218	\$3.500.000	\$1.087.000	\$ -	\$14.304.000	\$2.733.953.286
8	\$ -	\$ -	\$2.787.434	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$2.787.434
9	\$17.482.119.722	\$19.156.631.820	\$5.125.542.897	\$2.746.023.422	\$1.548.061.575	\$45.325.805	\$75.000.000	\$42.395.157	\$46.221.100.398
10	\$2.262.711.919	\$4.155.781.707	\$323.620.567	\$112.747.750	\$89.553.822	\$15.854.005	\$10.212.066	\$10.548.873	\$6.981.030.709
Total	\$28.058.617.475	\$28.028.781.076	\$10.749.154.556	\$4.629.124.561	\$2.845.935.264	\$189.171.349	\$160.139.963	\$133.494.157	\$74.794.418.401

Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas Claras, datos descargados el 30 de junio del 2022 sobre la primera vuelta presidencial

26.2.3. Elecciones a Presidencia de la República. Segunda vuelta.

El 29 de mayo de 2022 se celebraron las elecciones a la Presidencia de la República de Colombia, de la cual resultó ganador en primera vuelta Gustavo Petro con 8.527.768 votos, pero sin mayoría absoluta (40.32%), por lo que debía llevarse a cabo una segunda vuelta el 19 de junio de 2022 con el segundo candidato con más votos, que fue Rodolfo Hernández, quien obtuvo 5.953.209 votos (28.15%). En la siguiente tabla se pueden observar los ingresos y gastos consolidados reportados con motivo de la campaña a la segunda vuelta:

Tabla 69. Consolidado de ingresos y gastos de los candidatos a la presidencia en la segunda vuelta

Candidato	Ingresos	Gastos
Gustavo Petro	\$ 11.606.000.000	\$ -
Rodolfo Hernández	\$ 2.879.000.000	\$ 1.779.091.847
Total general	\$ 14.485.000.000	\$ 1.779.091.847

Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas Claras, datos descargados el 30 de junio del 2022 sobre la segunda vuelta presidencial. Elaborado por la MOE

De lo anterior, se puede observar que, al 30 de junio de 2022, Rodolfo Hernández solo había reportado gastos por un 61.80% de los ingresos consolidados reportados, y aún más preocupante el candidato que a la postre resultó ganador, Gustavo Petro, quien no había reportado gasto alguno.

Al analizar el origen de los ingresos, es posible identificar que los dos candidatos financiaron su campaña de segunda vuelta, según la información que proporcionaron, principalmente a través de créditos del sector financiero. Aunque en el caso de Rodolfo Hernández, también recibió “Contribuciones o Donaciones de los Particulares”. En la siguiente tabla se muestra estos ingresos desagregados por cada uno de los candidatos:

Tabla 70. Ingresos por rubros de los candidatos a la presidencia en la segunda vuelta

Candidato	Créditos del sector financiero	Relación de contribuciones o donaciones de los particulares	Total general
Gustavo Petro	\$11.606.000.000	\$ -	\$11.606.000.000
Rodolfo Hernández	\$2.800.000.000	\$79.000.000	\$2.879.000.000
Total por rubro	\$14.406.000.000	\$79.000.000	\$14.485.000.000

Elaboración propia. Fuente: Cuentas Claras, datos descargados el 30 de junio del 2022 sobre la segunda vuelta presidencial.

Finalmente, en cuanto a la desagregación de los gastos, el ejercicio solo se pudo hacer con el candidato Rodolfo Hernández, pues como se señaló anteriormente, el candidato ganador Gustavo Petro, incumpliendo con sus obligaciones de rendición de cuentas, no registró gasto alguno en el aplicativo Cuentas Claras.

Tabla 71. Gastos por rubros en la segunda vuelta del candidato Rodolfo Hernández

Rubro	Monto
Gastos de administración	\$647.004.751
Gastos de oficina y adquisiciones	\$18.752.400
Gastos judiciales y de rendición de cuentas	\$43.133.333
Inversión en materiales y publicaciones	\$10.155.012
Propaganda electoral	\$1.057.850.601
Servicio de transporte y correo	\$2.195.750
Total general	\$1.779.091.847

Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas Claras, datos descargados el 30 de junio del 2022 sobre la segunda vuelta presidencial.

De los gastos de Rodolfo Hernández se puede decir que se mantiene la constante de la primera vuelta; es decir, que la mayoría de los gastos de la campaña (el 59.46%) se destinaron a “*Propaganda Electoral*”.

Con base en todo lo anterior, la MOE considera de suma importancia que los candidatos presidenciales cumplan con su obligación de rendición de cuentas, y transparenten tanto el origen como el destino de los recursos que emplearon para el desarrollo de sus campañas electorales, sobre todo al candidato electo Gustavo Petro, que fue uno de los candidatos que menos cumplió la normatividad referente al reporte de ingresos y gastos de las campañas electorales.

27. Desarrollo del día electoral de los comicios presidenciales

El análisis del desarrollo del día electoral de los comicios presidenciales incluye tanto el despliegue de la observación en primera y segunda vuelta electoral, como el estudio comparativo de los resultados del ciclo electoral completo. Asimismo, se agregan los resultados de los ejercicios pilotos desarrollados en torno al enfoque de inclusión trans y de personas con discapacidad.

27.1. Despliegue de la observación electoral

La MOE desplegó en **primera vuelta** presidencial un equipo de observación debidamente acreditado por el CNE en 33 regionales ubicadas en 31 de 32 departamentos de Colombia, con un cubrimiento de 451 municipios equivalente al 79% del censo electoral. Este se conformó en un 55,4% por mujeres, 1,2% por personas trans (no binarias y a género) y 2,5% por personas con discapacidad intelectual.

Adicionalmente, participó en este ejercicio un equipo de observación internacional integrado por 207 personas, de 29 nacionalidades, donde 118 personas observaron en 13 municipios de Colombia y 89 personas observaron en consulados de 19 países.

Para la **segunda vuelta** presidencial, nuevamente se desplegó un equipo de observación debidamente acreditado por el CNE en 33 regionales ubicadas en 31 de 32 departamentos de Colombia, con un cubrimiento de 366 municipios equivalente al 74% del censo electoral. En este caso, la conformación fue un 51,3% de mujeres, un 1% de personas trans (no binarias y a género) y un 2,08% de personas con discapacidad intelectual.

De igual forma participó un equipo de observación internacional integrado por 104 personas de 24 nacionalidades, donde 30 observaron en 6 municipios de Colombia y 74 en consulados de 24 países.

27.2. Resultados de la observación en puestos de votación

Concluida la segunda vuelta presidencial, la MOE se abocó a comparar los resultados obtenidos de la observación en las elecciones legislativas y la primera y segunda vueltas presidenciales. Del ejercicio realizado es posible destacar lo siguiente:

Tabla 72. Comparativo Congreso, primera y segunda vuelta presidencial 2022

<i>Tema</i>	<i>Cong.</i>	<i>1a V.</i>	<i>2a V.</i>	<i>Observaciones y recomendaciones</i>
No se encontraban presentes los 6 jurados establecidos en la norma.	22%	20%	24%	El procedimiento de distribución de jurados en las mesas busca reflejar la pluralidad de organizaciones políticas en contienda, así como de otros sectores de la sociedad. Si bien la ley permite que las mesas funcionen con mínimo tres jurados, en la medida en que los 6 jurados

				hagan presencia durante toda la jornada se contribuye a la calidad y confiabilidad del proceso.
Se identificaron jurados de votación portando algún distintivo de campaña.	6%	3%	3%	<p>La norma electoral establece que está prohibida la publicidad electoral en el puesto de votación. Esta violación es mas grave en quien ejerce como máxima autoridad electoral en la mesa de votación.</p> <p>Si bien en la elección presidencial se observó una mejora respecto a la elección a Congreso, son conductas que afectan la confianza y legitimidad de los comicios y particularmente de los resultados del conteo de votos.</p> <p>Resulta indispensable que las autoridades que hacen presencia en los puestos de votación adopten medidas efectivas e inmediatas de advertirse la presencia de cualquier jurado de votación portando algún distintivo de campaña.</p>
Apertura Presencia de personas testigos electorales.	74%	74%	71%	<p>Contrario a lo que podría esperarse a partir del contexto en que se desarrollaron las elecciones a Congreso y Presidencia, la presencia de los testigos electorales en las mesas de votación fue disminuyendo. Al respecto, es importante tener en cuenta que el número de candidaturas entre cada una de las elecciones disminuyó también, por lo que la reducción en el porcentaje de mesas en que se observó presencia de testigos electorales no necesariamente significa que alguna o algunas de las campañas que contendían dejaran de ejercer este derecho de vigilancia y supervisión.</p> <p>Sin embargo, si se observan las cifras del cierre de la jornada, se advierte un incremento en alrededor de 15 puntos porcentuales de presencia de testigos electorales en las 3 elecciones, lo que evidencia que los contendientes se enfocan más en la vigilancia del cómputo de votos que en el desarrollo mismo de la jornada electoral.</p>
Cierre Presencia de personas testigos electorales.	90%	89%	88%	
No se identificó la existencia de mesas de justicia.	25%	20%	17%	<p>Si bien de las cifras expuestas se advierte un incremento de presencia institucional en los puestos de votación en la medida que avanzaban las Elecciones Nacionales de 2022, llama la atención que al menos 17% de las mesas observadas no hayan contado con tales autoridades el día de la jornada electoral.</p> <p>La mesa de justicia es la autoridad con funciones electorales el día de la elección, si bien no es obligatoria, es muy importante la presencia de esta en todos los puestos de votación, es por ello que se destaca el aumento progresivo de presencia observada entre congreso y presidencia.</p>
En los puestos en que sí contaban con las máquinas para la identificación biométrica, se observó que no todas las personas	56%	47%	47%	<p>La identificación de votantes mediante biometría sigue siendo un reto para la Organización Electoral en Colombia.</p> <p>Si bien se observó una mejora en su funcionamiento de la elección de Congreso a la presidencial, los porcentajes en los que se identificaron fallas siguen siendo muy altos, y no mejoraron entre primera y segunda vuelta.</p>

pasaron por dicho proceso.				Igualmente es importante destacar que las herramientas tecnológicas empleadas para la identificación biométrica fueron novedosas (pues no se trató de una identificación al ingreso al puesto como en otros procesos electorales, sino que las respectivas máquinas se colocaron en la mesa de votación). Al respecto, se considera de gran importancia el que se haga una socialización previa con las organizaciones políticas, observación electoral y ciudadanía en general de las herramientas tecnológicas que serán utilizadas en el proceso electoral.
Las máquinas no reconocieron las huellas dactilares.	58%	48%	49%	
Antes de la apertura de la urna, no se leyó en voz alta la cantidad de personas registradas en el formulario E-11.	26%	23%	21%	El formulario E-11 permite saber la cantidad de votantes de cada mesa, cifra que debe coincidir con el número de votos depositados en la urna. Por lo tanto, es importante su lectura en voz alta para quienes observan y verifican el proceso de nivelación de mesa, así como para que estos datos se puedan tener en cuenta para la presentación de recursos o reclamaciones. Si bien la norma establece que los jurados leerán en voz alta el total de sufragantes que tenga la mesa, el porcentaje de mesas en que se detectó su incumplimiento es alto, aunque desde la elección a Congreso este ha disminuido progresivamente. Por ello, para la MOE es importante que en las capacitaciones a jurados se enfatice en la importancia de este procedimiento.
Fue necesario realizar el procedimiento de nivelación de mesa	15%	10%	7%	Si bien se observó una disminución importante de mesas a nivelar entre Congreso y segunda vuelta presidencial, el número de mesas observadas en que no se leyó en voz alta el registro de votantes, que es mayor a las niveladas, genera la duda sobre si pudo haber sido mayor la cantidad de mesas a nivelar. De otra parte, es importante tener en cuenta que el número de elecciones a contabilizar en los comicios legislativos es mucho mayor a los presidenciales, lo que también puede explicar la razón por la que hubiera una disminución de estas elecciones a las presidenciales.
Se tuvo la percepción de que, las y los jurados de votación conocían el procedimiento de conteo de los votos.	78%	95%	96%	La mejora progresiva en la percepción respecto del conocimiento del procedimiento de conteo de votos por parte de los jurados puede sugerir mejoras en la capacitación que recibieron por parte de la Organización Electoral. No obstante, debe tenerse en cuenta que la complejidad de la elección a Congreso es mayor, al involucrar múltiples circunscripciones, lo que dificulta las labores encomendadas a los jurados, siendo que el cómputo de votos de la elección presidencial es más sencillo.

Fuente: Elaboración propia

27.3. Resultados de la observación con los enfoques diferenciales

27.3.1. Resultados de la observación con enfoque Trans

Para la primera vuelta presidencial, se contó con 56 personas con experiencias de vida Trans que hicieron observación al protocolo de voto trans. Este grupo de observación estuvo compuesto por dos personas agénero, 16 hombres trans, 18 mujeres trans y 20 personas no binarias, que realizaron labores de observación en Bogotá y los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander y Tolima. Este grupo incluyó cuatro personas trans migrantes y cuatro personas trans extranjeras.

Para la segunda vuelta, el despliegue de observación contó con 39 personas, compuesto por 15 personas no binarias o agénero, 13 mujeres trans y 11 hombres trans, quienes hicieron presencia en Bogotá y 18 municipios de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá Huila, La Guajira, Magdalena, Meta y Nariño y el consulado de Colombia en Montreal, Canadá.

Todas las personas observadoras recibieron capacitación presencial (en Bogotá, Cartagena y Medellín) o virtual sobre las labores diferenciadas que debían realizar con respecto al protocolo de voto trans. Posterior a la capacitación recibieron un kit de implementos de observación, incluyendo su credencial.

Derivado de que como se señaló, la observación al cumplimiento del Protocolo de Voto Trans consistió en dos momentos de observación⁴⁰, los resultados se agruparán a partir de estos.

27.3.1.1. Observación de la experiencia de las personas trans al ejercer el derecho al voto

La tabla siguiente muestra los resultados de la observación de la experiencia de las personas trans al ejercer el derecho al voto, en la primera y segunda vuelta presidencial.

Tabla 73. Comparativo primera y segunda vuelta presidencial 2022

Tema	Primera Vuelta	Segunda Vuelta
Negación de Ingreso al puesto de votación	Se registró un caso, de un observador venezolano trans al que dos agentes de la policía le negaron la entrada a un puesto de votación, alegando que su cédula venezolana y escarapela de observador no le permitían entrar al puesto.	No se registraron negaciones de ingreso.

⁴⁰ El primero, cuando la persona observadora Trans ejerce su derecho al voto, con el fin de poder ver su experiencia individual de votación. El segundo, el monitoreo en los puestos de votación del ejercicio del Derecho al Voto por parte de otras personas Trans, que incluye el conocimiento de las autoridades sobre el protocolo y el cumplimiento de las adecuaciones dispuestas en la Resolución 3480

Filas separadas por sexo/género	De los puestos de votación donde había filas separadas por sexo/género, un 35.3% de las personas trans no se pudieron ubicar en la fila que deseaban, lo cual irrespeta su identidad y expresión de género (artículo 2, numeral 1 del Protocolo).	El 37.5% de los puestos de observados tenían filas separadas por sexo/género y sólo a una (1) persona observadora se le negó la posibilidad de escoger la fila de entrada según su identidad y expresión de género.
Requisas	De los 14 casos en los que se realizó una requisa a las personas observadoras, hubo 3 casos de irregularidades en Antioquia, Atlántico y Caquetá. Estos consistieron en no dar a la persona observadora la opción de decidir quién le debía hacer la requisa, en dos casos, y requisar únicamente a una mujer trans cuando a ninguna otra persona la estaban revisando.	Sólo se reportó un caso en Apartadó, Antioquia en el que no se dio a la persona observadora la opción de decidir quién le debía hacer la requisa.
Trato de jurados de votación al momento de votar	Se reportaron 15 casos en los que los jurados no se refirieron a las personas por su apellido o no preguntarles cómo querían que les llamaran, y 4 casos de tratos y comentarios discriminatorios.	Se reportaron 2 casos de personas observadoras a las que se les llamó por su nombre de registro y no se respetó sus pronombres de preferencia, y un caso de una pregunta invasiva sobre la intimidad de la persona trans.
Trato discriminatorio de otras autoridades	Se reportaron 4 casos en que otras autoridades tuvieron tratos discriminatorios al momento de votar, refiriéndose a las personas observadoras con el género con el que no se identifican. También hubo trabas por parte de policías al ingreso en razón de la apariencia física. Se reportó un caso en el Meta donde una autoridad a la que se le preguntó por el Protocolo dio a entender a la persona observadora que hablar sobre asuntos trans en público podía ponerle en la mira de los grupos armados. La persona votó rápidamente y se retiró del pueblo por el riesgo a su seguridad.	Una persona observadora reportó trato agresivo por parte de un funcionario de la Fiscalía.
Biometría	Se reportó un caso de diferencias entre la información de biometría y la información de su documento de identidad, corregido previo al cierre del periodo de inscripción de cédulas. Aunado a ello, la persona delegada de la Registraduría a cargo de la biometría y los jurados le dijeron que “si no coincidía el documento no podía votar”. El problema solo se resolvió cuando intervino la superior delegada de la Registraduría.	No se reportaron incidentes. Incluso, la persona observadora que había hecho actualización de su documento de identidad encontró que la información ya correspondía con la de las máquinas de biometría y no tuvo inconveniente.

Fuente: Elaboración propia

27.3.1.2. Observación sobre el conocimiento del Protocolo Trans por parte de las autoridades del puesto de votación

La observación respecto del conocimiento sobre el contenido del protocolo de voto trans por parte de las distintas autoridades y actores presentes en el puesto de votación se realizó de forma itinerante. A continuación, se presentan los hallazgos:

Tabla 74. Comparativo primera y segunda vuelta presidencial 2022

Tema	Primera Vuelta	Segunda Vuelta
Material pedagógico	En el 79.3% de los puestos observados, no se publicaron de manera visible los afiches de información de voto trans dispuestos por la RNEC e incluso se presentaron casos en los que el material fue vandalizado.	En el 79.4% de los puestos observados, no se publicaron de manera visible los afiches de información de voto trans dispuestos por la RNEC e incluso se presentaron casos en los que el material fue vandalizado.
Lugares para denuncia	Se identificaron lugares para denunciar casos de discriminación en razón a la identidad o expresión de género en el 48,5% de los puestos de votación observados.	Se identificaron lugares para denunciar casos de discriminación en razón a la identidad o expresión de género en el 59.8%, lo cual representa un avance.
Conocimiento de jurados de votación	El 77,6% de las personas juradas consultadas manifestaron conocer la existencia del Protocolo. Por su parte, el 59% conocían las medidas a profundidad. Si bien lo anterior da cuenta de un trabajo pedagógico previo realizado por la Registraduría con las personas juradas de votación, este a veces se queda en conocimientos mínimos y no profundos.	El 77,8% de las personas juradas consultadas manifestaron conocer la existencia del Protocolo. El 65% conocían las medidas a profundidad, lo que representa una mejora en comparación con la primera vuelta.
Conocimiento de delegados de la Registraduría	El 76% de las personas consultadas manifestaron que conocían de la existencia del Protocolo. El 62,7% demostraron tener un conocimiento profundo del contenido del mismo. Sin embargo, hubo un caso en Medellín, Antioquia, donde las personas delegadas de la Registraduría se encerraron en una oficina en vez de responder las preguntas de la observadora electoral.	El 86% de las personas consultadas manifestaron que conocían de la existencia del Protocolo. El 78% demostraron tener un conocimiento profundo de su contenido. Sin embargo, en Barranquilla, las personas delegadas de la Registraduría se negaron a responder las preguntas de la persona observadora.

<p>Conocimiento de integrantes de la Policía Nacional</p>	<p>El 67% del personal presente en los puestos de votación observados manifestó conocer el Protocolo. Por su parte, el 60,8% demostraron tener un conocimiento profundo del contenido del mismo. Varios agentes de policía de rangos menores (patrulleros o auxiliares) se negaban a responder diciendo que no tenían autorización para resolver preguntas.</p>	<p>El 81.7% del personal presente en los puestos de votación observados manifestó conocer el Protocolo. El 77.9% demostraron tener un conocimiento profundo de su contenido. Algunos indicaron que recibieron la capacitación de su comandante inmediato de puesto de votación, aunque se repitieron casos en que el personal decía que no estaban autorizados a responder preguntas.</p>
<p>Conocimiento de integrantes de la mesa de justicia</p>	<p>El 64,7% de las autoridades consultadas indicó tener conocimiento del procedimiento para la recepción de quejas por el incumplimiento del Protocolo. Por su parte, el 58% manifestó estar al tanto de estos procedimientos, de cómo explicárselos a cualquier ciudadane trans y de cómo reconocer casos de discriminación transfóbica. En un caso en Bogotá, las personas de la mesa de justicia se negaron a responder las preguntas formuladas.</p>	<p>El 55.7% de las autoridades consultadas indicó tener conocimiento del procedimiento para la recepción de quejas por el incumplimiento del Protocolo. El 41% manifestó estar al tanto de estos procedimientos, de cómo explicárselos a cualquier ciudadane trans y de cómo reconocer casos de discriminación transfóbica. En ocho puestos de votación (16% de los observados) no había mesa de justicia.</p>
<p>Trato al momento de preguntar</p>	<p>Se reportaron 22 casos de discriminación, tratos hostiles o negación agresiva de responder preguntas. Se presentó un caso muy grave en Ciénaga, donde un jurado de votación dijo que no tenía que contestar nada, y que él iba a tratar a las personas como hombre o mujer “porque dios los hizo hombre y mujer y eso es lo que yo respeto”. Este trato continuó incluso después de la intervención de la policía, por lo que la persona observadora tuvo que retirarse por su seguridad.</p>	<p>Se reportaron 18 casos de trato hostil hacia las personas observadoras. La mayoría de ellos, por parte de integrantes de las mesas de justicia y de la Policía Nacional, pero también por una delegada de la Procuraduría (que dijo que: “el protocolo no debería existir y que a todo el mundo deberían tratarlo igual; si no, mañana entonces se inventan uno para viejitos”) y dos delegados de la Defensoría del Pueblo. En un caso, un policía fue corregido por su comandante, quien ofreció una disculpa.</p>

Fuente: Elaboración propia.

27.3.2. Resultados de la observación enfoque: Discapacidad

Tras implementar el primer piloto de observación electoral enfocada en la situación y derechos de las personas con discapacidad durante las elecciones al Congreso, la MOE amplió el ejercicio para las elecciones presidenciales. En las legislativas se contó con 11 personas observadoras, únicamente en la ciudad de Bogotá, pero para las presidenciales se hizo presencia en 6 municipios, en Bogotá, Cali y el área metropolitana del Valle de Aburrá. Para la primera vuelta se contó con 67 personas observadoras, mientras que en la segunda con 42.

El objetivo central de este proyecto fue identificar barreras y obstáculos que afecten el ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad. Pero también se buscó que fuera un acto de inclusión, que facilitara la participación de las personas con discapacidad en el proceso electoral a través de otros roles y funciones. Como parte de este ejercicio la MOE pudo fortalecer sus fuentes de información, adquirir experiencia y mejorar su capacidad para identificar y analizar barreras y obstáculos enfrentados por las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos políticos.

Para el análisis de la situación y ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad se contó con tres (3) fuentes de información fundamentales: Los formularios de la observación con enfoque en la situación de las personas con discapacidad, los reportes ciudadanos sobre irregularidades que afectan a las personas con discapacidad, incluidos en el sistema Pilas con el Voto, y una serie de preguntas de los formularios de la observación ordinaria que se adelanta en todos los procesos electorales de nivel nacional. A continuación, se presenta la información y se analizan los resultados de cada una de las fuentes de información.

27.3.2.1. Observación desarrollada por personas con discapacidad

El formulario de observación del enfoque consta tanto de preguntas específicamente enfocadas en la situación y los derechos de las personas con discapacidad, como de observación de los procedimientos electorales más importantes dentro de la jornada. A continuación, se presentan los principales resultados obtenidos:

- El 98% de los observadores en la primera, y el 100% en la segunda vuelta, consideraron que el registro de votantes se encontraba en un lugar visible y accesible. Consideramos que esta es una medida positiva, que favorece que todos los votantes puedan examinar de manera autónoma su mesa de votación. Es importante resaltar que esta pregunta se refiere a la ubicación física del registro, no sus características y si su formato en sí mismo es accesible.
- A todos los observadores se les permitió la entrada a los puestos de votación y pudieron desarrollar el ejercicio de observación electoral, hubo 5 casos puntuales en Bogotá y en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (3 durante la primera vuelta presidencial y 2 en la segunda), donde diferentes autoridades pusieron obstáculos o dificultaron de alguna manera la labor de las personas observadoras.

Se trata de la situación más preocupante que se encontró en ambos ejercicios de observación. En algunos casos se debió a la aparente falta de familiaridad con la figura de las personas observadoras electorales, y en otros casos por prejuicios que les llevaron a pensar que la conducta de los observadores y su permanencia en el puesto de votación era sospechosa, lo que les generó gran incomodidad y ocasionó interrupciones en el desarrollo de su labor.

Aunque las situaciones fueron gestionadas a través de la comunicación directa con las autoridades, y se pudieron solucionar, de manera que las personas pudieron completar la observación, desde la MOE se hace un llamado a que se realice un trabajo más efectivo de pedagogía y sensibilización, que les brinde mayor información a las diferentes entidades que tienen presencia en los puestos de votación sobre el trato adecuado a las personas con discapacidad, así como sobre la naturaleza e importancia de la observación electoral.

- El 22,7% de los observadores de primera vuelta identificó problemas de accesibilidad en la infraestructura de los puestos de votación, en la segunda vuelta este porcentaje se redujo a 17,4%. Este hallazgo se refuerza con las demás fuentes de información y da cuenta de un problema recurrente: la baja accesibilidad de la infraestructura que se utiliza para el desarrollo del certamen electoral. Esto es particularmente grave si se considera que todos los observadores se encontraban en centros urbanos, donde hay mayor probabilidad de encontrar infraestructura accesible.
- El 33,3% de los observadores de primera vuelta, y el 37% de la segunda, identificaron problemas para la entrada al puesto y movilidad autónoma de las personas con discapacidad visual. Hubo dos obstáculos reportados con frecuencia: deficiencias en infraestructura, con la existencia de barreras físicas, o la falta de apoyos, como señalización en braille, que les permita orientarse y moverse dentro del puesto por cuenta propia. Este es un punto muy relevante, pues obliga a las personas con discapacidad visual a recurrir a familiares, autoridades e incluso a desconocidos, para poder ejercer de manera efectiva su derecho al voto.
- El 23,1% de los observadores de primera vuelta y el 17,4% de los de segunda, no encontraron un cubículo accesible en sus puestos de votación. Esto afecta particularmente a personas con discapacidad física que requieren silla de ruedas, así como a personas de talla baja, que tienen que utilizar otro tipo de mesas o instrumentos que no garantizan la secrecía del voto, y crean un proceso diferenciado para el ejercicio de sus derechos políticos.
- Solo en 3 puestos de votación se identificaron jurados con discapacidad, en ambas observaciones. Se considera positivo que en todos los casos se les permitieron los apoyos o elementos de ajuste razonable necesarios, y no se detectaron conductas negativas en su contra a nivel actitudinal.

- El 59% de los observadores de primera vuelta y el 61% de los de segunda, presenciaron uso del voto asistido en sus puestos de votación. En primera vuelta se reportaron problemas con el voto asistido en 8,3% de los casos, y 6,81% de los de segunda. Estos correspondieron a disputas sobre si la persona realmente cumplía los requisitos para poder votar en compañía de alguien más.

Uno de los mayores temores frente a esta figura es que se abuse para instrumentalizar a las personas y quitarles autonomía en el voto. Sin embargo, solo se detectó en 8,8% de los puestos donde se presentó el voto asistido de la primera vuelta, y en 14,2% de los de segunda, que una misma persona acompañare a 3 o más votantes, lo que sugiere que esta no es una problemática significativa y frecuente, una tendencia que confirman los formularios de observación ordinaria, donde solo hubo inconvenientes con el voto asistido en un 6% de los puestos.

- Tanto en la primera como en la segunda vuelta, se reportaron 2 casos en que se negó a alguien el derecho al voto. En 3 de los 4 casos, fue por presentarse a votar sin tener la cédula de ciudadanía. El restante fue porque la persona no se encontraba en el registro de votantes del puesto.

27.3.2.2. Formularios de observación ordinaria

Como parte del proceso de priorización de grupos históricamente marginados en la observación electoral, la MOE incluyó dentro de sus formularios de observación ordinaria una serie de preguntas que buscan analizar específicamente temas relevantes para las personas con discapacidad. Estos incluyen la accesibilidad de la infraestructura, la disponibilidad de material en formatos adaptados para las personas con discapacidad, la orientación y apoyo a los votantes con algún tipo de discapacidad por parte de funcionarios públicos, el uso de la figura del voto con acompañante, así como la participación de personas con discapacidad como jurados de votación. Del ejercicio adelantado se identificó que:

- En el 30,2% de los puestos de votación había deficiencias en la infraestructura, que dificultan la movilidad y el acceso de las personas con discapacidad física. Esto da cuenta de dos problemas importantes: la falta de previsión de las autoridades, que no toman en cuenta la accesibilidad de la infraestructura a la hora de escoger los lugares que funcionarán como puestos de votación, o la ausencia total en ciertos territorios de infraestructura accesible que pueda albergar el certamen electoral.
- El 49,8% de los observadores no encontraron en sus puestos de votación material electoral de fácil lectura y accesible. Esto incluye instructivos sobre el ejercicio del derecho al voto, así como material electoral como los tarjetones adaptados al sistema braille. El primer grupo es quizás menos importante en el contexto de la elección presidencial, considerando que su nivel de complejidad es mucho menor al de las legislativas, pero en todo caso, el segundo es muy preocupante, pues se observó que ante la falta de un censo que identifique a las personas con

discapacidad y los puestos de votación en que ejercen su derecho al sufragio, los tarjetones braille tienen que solicitarse y no tienen disponibilidad generalizada en todos los puestos.

Esta falta de información hace que sea muy costoso tomar medidas preventivas para realizar los ajustes razonables correspondientes y garantizar de manera libre y autónoma el derecho al voto de las personas con discapacidad visual –que frecuentemente tienen que recurrir a la figura del voto con acompañante como sustituto–, pues implicaría disponibilidad de tarjetones braille en los 12.513 puestos de votación del país, un esfuerzo que deben realizar las autoridades en el contexto actual, en tanto no se subsane la falta de información.

- El 33,9% de los observadores identificaron que no había funcionarios públicos que brindaran orientación a las personas con discapacidad desde la entrada del puesto de votación. Este problema afecta de manera particular a las personas con discapacidad visual, especialmente por: (i) la falta de adecuación de la infraestructura, que no solo carece de rampas y adecuaciones para personas con movilidad reducida, sino que también tiene obstáculos y barreras físicas que dificultan aún más la circulación de votantes en el puesto, y (ii) la falta de señalización en braille u otro tipo de ajustes que favorezcan la movilidad autónoma de las personas con discapacidad visual.
- Se identificaron jurados con discapacidad solo en el 5,7% de los puestos de votación. Desde la MOE se considera positiva la participación de las personas con discapacidad como jurados de votación, siempre que la decisión de participar en el certamen la tengan ellos, no se les excluya de oficio, y se les brinden las condiciones, apoyos y ajustes razonables necesarios para que puedan desempeñar su labor.
- En el 57,6% de los puestos se observó el uso de voto asistido con acompañante, tanto por adultos mayores, como personas con discapacidad. Es importante recordar que esta es una herramienta importante para garantizar la participación de votantes que por cualquier razón tengan dificultades para marcar el tarjetón por cuenta propia, y que debe estar abierta para todas las personas con discapacidad. En ocasiones esta figura puede ser utilizada para materializar delitos electorales, o para instrumentalizar a poblaciones vulnerables, pero es importante señalar que solo en el 6% de los puestos se presentaron inconvenientes con el uso de esta figura, sea por reticencia de las autoridades, o por la presencia de un mismo acompañante asistiendo a múltiples votantes.
- Uno de los lineamientos establecidos por la Procuraduría General de la Nación en el Protocolo para para la Atención de las Personas con Discapacidad es la priorización de las personas con discapacidad en la fila de acceso a los puestos de votación. Al respecto se identificó que en el 32,7% de los puestos de votación se priorizó a las personas con discapacidad en la fila de ingreso.

27.3.2.3. Pilas con el Voto

Durante las elecciones presidenciales se recibieron a través del portal Pilas con el Voto 23 reportes de irregularidades relativas a la situación de las personas con discapacidad. Los casos se presentaron en 15 municipios, pertenecientes a 11 departamentos, siendo los tres con mayor número de reportes Bogotá (6), Santander (4) y Antioquia (3).

Tabla 75. Reportes de irregularidades electorales sobre discapacidad

Tipo de reporte	Número de reportes
Constreñimiento por parte de particulares	1
Problemas con material electoral	6
Problemas de accesibilidad con la infraestructura del puesto de votación	14
Ausencia de funcionarios públicos	1
Problemas con voto asistido	1

Fuente: Elaboración propia. Pilas con el Voto

La mayoría de los reportes recibidos (14), se refieren a problemas de accesibilidad en la infraestructura de los puestos de votación. En la mayoría de los casos, se trata de edificios de 2 o 3 pisos que carecen de rampas o ascensores, que impiden la movilidad libre y autónoma de las personas con discapacidad física. Cuando se presentan este tipo de situaciones, la respuesta de las autoridades suele consistir en sacar un cubículo fuera del puesto de votación, entregarle el material al votante con la vigilancia del delegado de la Registraduría, y permitirle el ejercicio del derecho al voto dejando la constancia en el formulario E-12. Esta situación, aunque resulta en el ejercicio efectivo del derecho al voto, crea un proceso diferenciado para las personas con discapacidad, que les quita autonomía y les obliga a tener asistencia de otras personas, en una forma que no requieren la mayoría de los votantes. Es importante recordar que este tipo de obstáculos pueden afectar a otras personas de movilidad reducida o con otras discapacidades, como adultos mayores y personas con discapacidad visual.

La segunda categoría con más reportes ciudadanos se refiere a problemas con material electoral (6). En concreto, lo que más se encontró fue la ausencia de cubículos accesibles, adaptados para personas de talla pequeña y personas en silla de ruedas. Debido al diseño de la mayoría de los cubículos de votación, para estas personas resulta muy incómodo, y en muchos casos inviable, ejercer su derecho al voto. En los casos reportados por la ciudadanía, fue necesario que votaran utilizando mesas o pupitres de colegio, que al no estar diseñados para ese propósito, no garantizan el secreto del voto. Esta es otra situación en que si bien el resultado es la garantía del voto, se requiere de medidas especiales y de

un procedimiento diferenciado, por falta de material electoral básico que debería estar disponible en todos los puestos de votación.

Aunque las demás categorías solo tienen un reporte ciudadano, corresponden a situaciones comunes que producen afectación a los derechos de las personas con discapacidad. La ausencia de funcionarios públicos que puedan entregar información y orientar al interior del puesto de votación a la ciudadanía es una constante, que se agrava al considerar que la mayoría de los puestos de votación carecen de señalización que permita la movilidad autónoma de personas con discapacidad visual. Los problemas con el voto asistido ocurren con frecuencia a los votantes que quieren utilizar este mecanismo sin ser adultos mayores. Particularmente, se ha observado que los jurados de votación y las autoridades electorales no permiten a personas jóvenes con discapacidad intelectual acudir al voto con acompañante. Finalmente, se recibió un reporte sobre un posible constreñimiento a personas con discapacidad, por parte de una fundación que les presta algún tipo de atención o servicio. Según el reporte ciudadano, funcionarios de esta entidad estaban obligando a personas con discapacidad a votar por una opción política específica. Estas prácticas son muy lamentables, pues no solo configuran un posible delito, sino que también contribuyen a la instrumentalización y pérdida de autonomía de las personas con discapacidad.

27.4. Afectaciones a la jornada electoral

27.4.1. Ola invernal. Primera vuelta

Durante el 2022, las afectaciones climáticas ocasionadas por el recrudecimiento de la temporada de lluvias, así como la prolongación de este periodo a causa del fenómeno de La Niña durante el primer semestre del año fueron temas cruciales que atender por parte de autoridades, pues de acuerdo con Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), durante este periodo un total de 412 municipios del país (37,3%) reportaban afectaciones derivadas de la ola invernal.

El proceso electoral presidencial se llevó a cabo en medio de este contexto. Por ello, algunas de las afectaciones al proceso durante y en días previos a las jornadas de elección estuvieron relacionadas con este fenómeno climático. Razón por la cual se hace un breve recuento de los hechos registrados en el marco del ejercicio de observación.

Para el 29 de mayo de 2022, como consecuencia de las afectaciones climáticas presentadas en el país durante la semana comprendida entre el 22 y 29 de mayo de 2022, se tuvo que trasladar 2 puestos de votación en 2 departamentos:

- El puesto de votación de La Vorágine, Arauquita, Arauca.
- El puesto de votación de la vereda San Pablo de Vijagual en Córdoba, Nariño, se trasladó al casco urbano por riesgo a derrumbe en la vía.

De igual manera, para el mismo día de la elección se presentaron retrasos en la apertura de los siguientes 8 puestos de votación y dificultades en general por esta misma razón:

- En el puesto de votación La Cristalina, Puerto Berrío, Antioquia, las inundaciones no permitieron a primeras horas de la mañana el ingreso de jurados de votación debido al crecimiento de quebrada. Esta situación fue controlada.
- En varios puestos rurales de votación en Yondó, Antioquia, el material electoral y el personal no pudo ingresar a tiempo al lugar de votación por problemas en la vía. El acceso fue solucionado.
- Los puestos de votación Charco en Sipí, Chocó tuvieron afectaciones por las lluvias.
- En Nóvita, Chocó, los puestos de votación de El Cajón y Torrá tuvieron retrasos en su apertura por las fuertes lluvias.
- Los puestos de votación de Monguí y Mongui Pulichamana en zona rural de Riohacha, Guajira, presentaron retrasos en la apertura.
- En San Benito Abad, Sucre, el puesto de Cuiva presentó retrasos en su apertura por la creciente de una quebrada. Autoridades instalaron un puente provisional para habilitar el acceso y la apertura del puesto.
- En Sucre, Sucre, el puesto de votación Calzón Blanco se inundó.
- En San Juanito, Meta, en los puestos de La Candelaria y San José, debido al clima, la quebrada la Moreno dificultó el paso a los votantes de 3 veredas: San Roque, La Candelaria y San José.

En días anteriores a la jornada electoral se habían trasladado 8 puestos de votación:

- En el municipio de Tibacuy, Norte de Santander, el puesto de la Cabecera Municipal pasó a la I.E.D Técnico Comercial de Tibacuy.
- El puesto de I.E.D Pueblo Nuevo, en el municipio de Nilo, Cundinamarca, fue trasladado al puesto de el Centro Poblado, Pueblo Nuevo.
- En San José de Guaviare, Guaviare, el puesto del I.E. El Edén, se trasladó a la vereda de Bocas de Agua Bonita.
- En Ocaña, Norte de Santander, el puesto de la escuela Adolfo Milanés fue trasladado al barrio Milanés.
- El puesto de Bocas de San Antonio, en Magangué, Bolívar, se trasladó al corregimiento de Guazo, por inundación.

- En Sucre, en el municipio de San Benito de Abad los puestos de Las Chispas y el puesto de El Humo en Guaranda fueron trasladados por inundaciones a El Cauchal.
- Por lluvias también fue trasladado el puesto de votación del Colegio San Antonio en Rionegro, Antioquia.

27.4.2. Hechos de violencia. Primera vuelta

Otra de las afectaciones que ocurrieron durante la jornada de elección durante la primera vuelta estuvieron relacionadas con alteraciones al orden público a causa de acciones a armadas de Grupos Armados Ilegales (GAI). Los hechos de los cuales la MOE tuvo conocimiento son los siguientes:

- Dos artefactos explosivos improvisados fueron encontrados en el Meta y Caquetá. Estos fueron detonados por el Ejército de manera controlada, sin causar víctimas. El primero de los artefactos explosivos estaba ubicado a 100 metros del puesto de votación Centro Poblado La Catalina en La Macarena, Meta. El segundo se encontró en Cartagena del Chairá, Caquetá, no generando afectación alguna frente al proceso electoral. Por su parte, en la Vereda La Paz, El Retorno, Guaviare, fue activada una carga explosiva dejando un soldado herido.
- En Tame y Saravena, Arauca, se reportó que las disidencias de las FARC ordenaron restringir el paso de transportadores por 72 horas. Por otra parte, en Armenia, Quindío, cerca de la Universidad del Quindío, hombres desconocidos lanzaron panfletos alusivos a grupos armados delincuenciales. Finalmente, el 28 de mayo, y por solicitud de la comunidad, el puesto de votación fue traslado de la vereda Mazamorrero en Santander de Quilichao a la vereda El Palmar por motivos de seguridad. Desde semanas antes se había venido alertando sobre el desplazamiento de aproximadamente 500 personas en esta vereda por combates armados entre grupos armados ilegales.
- Al cierre de la jornada electoral, en la vereda Nueva Colombia del municipio de Vista Hermosa, Meta, hombres presuntamente vinculados a las disidencias de las FARC atacaron a las tropas del Ejército Nacional que acompañaban el material electoral a la cabecera municipal, dejando como resultado una jurado de votación fallecida y herido a un oficial.

27.4.3. Ola invernal. Segunda vuelta

Tal y como había sido anunciado por las autoridades, la ola invernal se extendió con la misma intensidad para los comicios de la segunda vuelta presidencial que tuvo lugar el 19 de junio de 2022. Para esta oportunidad, desde el ejercicio de seguimiento y observación hecho por la MOE se lograron reportar los siguientes casos de afectaciones al proceso de elección por razones asociadas a las lluvias.

En primer lugar, se destacan los siguientes traslados puestos de votación a causa de las lluvias, pues en algunos casos, derrumbes o deslizamientos no permitían la movilidad del material electoral, o debido a afectaciones en la infraestructura donde se ubicaban los puestos, se generó el traslado de los mismos para evitar riesgos a la integridad de jurados, funcionarios y votantes. Así, en el país en la jornada electoral se trasladaron 10 puestos de votación en 8 departamentos.

Puestos trasladados el día de la elección:

- En el corregimiento de Báchira en el municipio de Güicán, Boyacá se trasladó el puesto de votación a la cabecera municipal, por la creciente del río que afectó el puesto original.
- En el departamento del Chocó el municipio de Tadó, se trasladó el puesto de votación de Betania por condiciones climáticas hacía la vereda Chocantes.

Puestos trasladados en la semana comprendida entre el 11 y el 18 de junio:

- En Magangué, Bolívar, se trasladó el puesto de votación Colegio Comunal Versalles SD Sur al colegio Buenos Aires por problemas de contaminación ambiental.
- En el municipio de Caucaasia, Antioquia, en el puesto de la I.E. Divino Niño se trasladó a la Sede San José. En el corregimiento de Margento se trasladó a La Capilla Nueva Jerusalén.
- El puesto de El Llanete, Municipio de Hispania, Antioquia se trasladó a la I.E. Aura Maria Valencia Sede Primaria.
- El puesto de Alfonso López en Ayapel, Córdoba fue trasladado a la plaza pública del centro poblado por inundación.
- El puesto de votación de I.E. Policarpa Salavarrieta en Buenaventura, Valle del Cauca fue trasladado a la I.E. República de Venezuela por deterioro de la infraestructura.
- El puesto de votación La Brillantina en Chimichagua, Cesar fue trasladado a Pueblito.
- En San José del Guaviare, Guaviare, el puesto I.E. El Edén fue trasladado a I.E. Agua Bonita.

En segundo lugar, 16 puestos de votación en 6 departamentos presentaron retrasos en la apertura de los mismos:

- En Tolima, cinco puestos en Chaparral (Corregimiento Vegas de los Padres, Vereda San José de la Hermosas, La Virginia, Santa Bárbara y puesto Cárcel), por retraso en la llegada del material y los jurados de votación.

- En Tolima, el puesto de Santa Rosa de Tetuán, en el municipio de San Antonio.
- En Tolima, el puesto de Santa Bárbara, Chaparral abrió con retrasos a las 10:00 a.m.
- En Bolívar, el puesto de Villanueva, San Pablo, por retraso en la llegada del material electoral.
- En Bolívar, el puesto Bodega Central, en Morales tuvo retrasos en su apertura por fuertes lluvias; la jornada inició hasta las 9:30 a.m.
- En Bolívar, el puesto del corregimiento de San Joaquín, Simití. La jornada se inició hacia las 10:00 a.m.
- En Cauca, el puesto de Mosoco, en Paéz tuvo también retraso en su apertura por cuenta del cierre de la vía por el deslizamiento que dejó ocho personas muertas. Se inició la jornada hacia las 9:50 a.m.
- En Meta, en el puesto de votación Nueva Colombia, Vistahermosa se retrasó la llegada del material electoral por cuenta de la ola invernal; registró el inicio de la votación a las 10:00 a.m.
- En Antioquia, en el puesto de votación del Corregimiento de Liberia, Anorí, se inició la jornada de votación hacia las 8:45 a.m.
- En Antioquia, el puesto de votación Corregimiento Güintar, Anzá.
- En Antioquia, el puesto La Gulunga, Salgar. Se inició la jornada hacia las 8:30 a.m.
- En Antioquia, el puesto el Pato, Zaragoza. Se inició la votación hacia las 9:15 a.m.
- En Cundinamarca, en el puesto de votación Valparaíso en Pulí se retrasó la llegada del material electoral debido al mal estado de las vías por cuenta de la ola invernal.

27.4.4. Hechos de violencia. Segunda vuelta

Para la jornada de la segunda vuelta presidencial, en algunas zonas del país el día estuvo marcado por alteraciones al orden público a causa de acciones de Grupos Armados Ilegales (GAI). En este sentido, la MOE logró tener conocimiento de los siguientes hechos:

- El asesinato de Ersaín de Jesús Ramírez Ospina, defensor de derechos humanos en el municipio de Patía-El Bordo, Cauca. Esta persona había participado en la campaña del Pacto Histórico.
- El homicidio del testigo electoral Roberto Carlos Rivas vinculado a la campaña del Pacto Histórico en Guapi, Cauca.

- El asesinato del soldado profesional Eric Enrique Estrada López en el municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá.
- La detonación de un artefacto explosivo improvisado en Tibú, Norte de Santander, cerca del puesto de votación Vetas de Oriente, por la que resultaron heridos tres soldados.

Si bien en términos generales se tuvo una jornada tranquila, es importante destacar que los días de elección nuevamente estuvieron marcados de acciones que ocasionan la pérdida de vidas, situación que desde el año 2015 no se presentaba. En este sentido, es necesario que esta situación sea analizada desde las autoridades para proteger al máximo a funcionarios y fuerza pública que prestan servicios y funciones públicas en el marco del proceso de elección con el fin de salvaguardar su vida e integridad y así poder contar con un proceso que no tenga estas alteraciones que, aunque en número son reducidas, no dejan de afectar la tranquilidad del proceso y la ciudadanía.

28. Irregularidades electorales reportadas por la ciudadanía

Para este proceso electoral, como desde hace más de 11 años, la MOE puso a disposición de la ciudadanía la herramienta “Pilas con el voto”, a través de los canales www.pilasconelvoto.com y la línea WhatsApp 315 266 19 69, con el objetivo de recibir información sobre la presunta comisión de delitos e irregularidades electorales. Los reportes fueron revisados, analizados y categorizados por el Observatorio de Justicia Electoral de la MOE con el fin de identificar posibles patrones de criminalidad electoral, así como aquellos fenómenos que pueden afectar la integridad del proceso electoral. Posterior a ello, la información fue remitida a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) del Ministerio del Interior, la cual tiene como misión trasladar la información a las autoridades para que determinen las acciones pertinentes a desarrollar en el ámbito de sus competencias.

Así, entre el 29 de mayo de 2021 y el 5 de julio de 2022, la MOE recibió un total de 1.491 reportes sobre presuntas irregularidades y delitos electorales para las elecciones presidenciales de 2022. Los reportes provinieron de 257 municipios del país que corresponden a 31 departamentos⁴¹.

En esta sección del informe se presenta un análisis de la información recibida a través de Pilas con el voto, tomando como períodos de análisis la primera vuelta presidencial (29 de mayo de 2021 al 2 de junio de 2022) y la segunda vuelta presidencial (3 de junio a 5 de julio de 2022). Con el fin de permitir una mayor claridad y comprensión de la información analizada por la MOE, a continuación, se definen las categorías de irregularidades electorales respecto a las cuales se recibieron el mayor número de reportes:

- **Irregularidades por parte de las autoridades electorales:** se refieren a aquellas conductas o comportamientos que afectan la transparencia y seguridad del proceso electoral y son desarrolladas por autoridades electorales, entendiéndose por estas últimas los funcionarios pertenecientes a la Organización Electoral (CNE y RNEC), los jurados de votación, los integrantes de las mesas de justicia, entre otros.
- **Irregularidades en voto libre:** hacen referencia a las conductas o acciones que tienden a impedir la realización libre del derecho al voto, ya sea a través de amenazas, ofrecimiento de dádivas o entrega de dinero. En este sentido, se relacionan principalmente con los delitos tipificados en el Código Penal de constreñimiento al sufragante (art. 387), el fraude a sufragante (art. 388), la corrupción de sufragante (art. 390), el tráfico de votos (art. 390A) y el ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas (art. 395).
- **Irregularidades en la función pública:** esta categoría se refiere a las acciones u omisiones de servidores públicos con el propósito de favorecer o perjudicar a un determinado candidato o campaña política. Este tipo de irregularidades están asociadas a delitos electorales como la intervención en política (art. 422), el interés

⁴¹ La MOE no recibió ningún reporte ciudadano de irregularidades electorales del departamento de Vaupés.

indebido en la celebración de contratos (art. 409) y el peculado por uso (art. 398). Según la modalidad de la conducta, también se pueden asociar otros delitos como constreñimiento al sufragante (art. 387), corrupción al sufragante (art. 390) y fraude al sufragante (art. 338).

En cuanto a los comportamientos que dan lugar a faltas disciplinarias establecidas en el Código General Disciplinario, se encuentran las prohibiciones generales — incumplimiento de los deberes y la extralimitación de funciones— (art. 39), las faltas relacionadas con la intervención en política —utilizar el cargo para participar en campañas y controversias políticas y utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política— (art. 60), la participación en eventos políticos (art. 63) y la violación a la Ley de Garantías (Ley 996 de 2005).

- **Irregularidades en publicidad y medios de comunicación:** estas irregularidades corresponden en su mayoría a conductas que violan las normas administrativas que existen en materia de regulación de propaganda electoral, como los topes de publicidad establecidos por el CNE, las normas municipales sobre uso del espacio público, o las de protección de datos personales de acuerdo con lo establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio.

28.1. Primera vuelta presidencial

Entre el 29 de mayo de 2021 (un año antes de las elecciones de primera vuelta) y el 2 de junio de 2022 (declaración de los resultados de las elecciones de primera vuelta⁴²), la MOE recibió un total de 862 reportes ciudadanos que se originaron en 29 departamentos del país⁴³. Los departamentos con mayor número de reportes fueron:

Tabla 76. Departamentos con mayor número de reportes en la primera vuelta presidencial⁴⁴

Departamento	No. de reportes
Bogotá	177
Antioquia	166
Valle del Cauca	92
Bolívar	39

⁴² El CNE declaró los resultados de las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia de la República período 2022 – 2026, mediante la Resolución No. 2979 del 2 de junio de 2022.

⁴³ La MOE no recibió ningún reporte ciudadano de irregularidades electorales en Guainía, Guaviare y Vaupés.

⁴⁴ Para permitir un ejercicio comparativo por parte del lector, se incluyen los datos correspondientes a Bogotá y a las elecciones de colombianos y colombianas en el exterior.

Santander	37
Exterior	37
Atlántico	32
Tolima	32
Risaralda	29
Cundinamarca	29
Cesar	22
Quindío	21
Meta	20

Elaboración propia. Fuente: Pilas con el Voto

Al descender al nivel municipal, estos reportes se registraron en 182 municipios y el distrito capital. En general, los reportes se concentraron principalmente en las capitales de departamento y en el distrito capital. Por ejemplo, el 37.5% de los reportes se dieron en Bogotá (177 reportes), Medellín (89 reportes) y Cali (58 reportes). A continuación, se señalan los municipios con mayor número de reportes ciudadanos.

Tabla 77. Municipios con mayor número de reportes en la primera vuelta presidencial

Municipio	No. de reportes
Bogotá	177
Medellín	89
Cali	58
Cartagena de Indias	30
Barranquilla	25
Pereira	19
Ibagué	18
Bucaramanga	16

Armenia	14
Valledupar	13
Villavicencio	13
Pasto	12
Bello	10

Elaboración propia. Fuente: Pilas con el Voto

Ahora bien, de los 862 reportes recibidos durante la primera vuelta presidencial, 37 provinieron de colombianos y colombianas en el exterior. Estos reportes corresponden a 13 países, de los cuales Estados Unidos (11 reportes), España (7 reportes), Panamá (4 reportes) y México (3 reportes) tuvieron el mayor número de registros.

En relación con el tipo de irregularidad informada, son las irregularidades por parte de las autoridades electorales las que recibieron un mayor número de reportes con un total de 289 registros. A este, le siguen las irregularidades en el voto libre (238 reportes), irregularidades en publicidad y medios de comunicación (147 reportes) y las irregularidades en la función pública (102 reportes).

Tabla 78. Número de reportes por tipo de irregularidad electoral en la primera vuelta presidencial

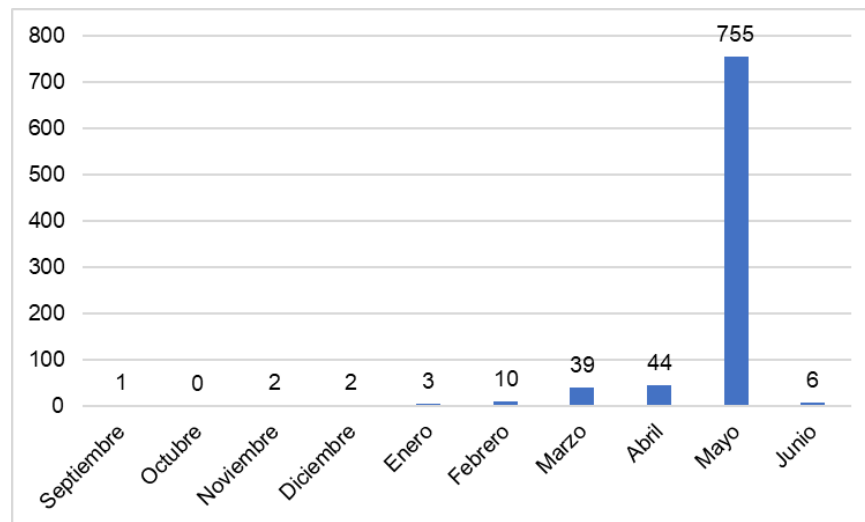
Tipo de irregularidad	No. de reportes
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	289
Irregularidades en el Voto Libre	238
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	147
Irregularidades en la Función Pública	102
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	58
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	15
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	9
Irregularidades en la Financiación	3
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	1

Total general	862
----------------------	------------

Elaboración propia. Fuente: Pilas con el Voto

Respecto al comportamiento temporal del reporte de irregularidades electorales, la MOE recibió el 87,5% de los reportes ciudadanos en mayo de 2022. Como se observa en la gráfica 2P, el número de reportes para las elecciones presidenciales empezó a aumentar a partir de marzo de 2022, con la finalización del proceso electoral del Congreso de la República. En todo caso, este fenómeno llama la atención teniendo en cuenta que, como lo advirtió la MOE en sus informes a la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, hubo una presidencialización de las elecciones al Congreso 2022, debido a que tanto el debate político como algunas medidas adoptadas por la Organización Electoral estuvieron enfocadas a priorizar las consultas interpartidistas para la selección de candidatos presidenciales.

Gráfica 17. Número de reportes a través del tiempo en la primera vuelta presidencial



Fuente: Elaboración propia. Pilas con el Voto

No obstante, el elevado número de reportes recibidos por la MOE en mayo de 2022 se explica por las dinámicas propias del día electoral (29 de mayo de 2022). Con el fin de tener una mejor aproximación del comportamiento de las irregularidades en las elecciones a la presidencia, a continuación, se hace un análisis de las irregularidades electorales tomando como ejes dos períodos de tiempo: i) previo a la jornada electoral (29 de mayo de 2021 al 28 de mayo de 2022) y ii) día electoral hasta la declaración de la elección (29 de mayo a 2 de junio de 2022).

28.1.1. Irregularidades antes de la jornada electoral

La MOE recibió un total de 330 reportes sobre posibles irregularidades y delitos electorales entre el 29 de mayo de 2021 y el 28 de mayo de 2022. Estos reportes provienen de 93 municipios, incluyendo a Bogotá, siendo esta entidad territorial la que registró el mayor número de reportes con un total de 73 en la etapa preelectoral. Otros municipios con un número importante de reportes fueron Medellín (26 reportes), Cali (21 reportes) y Barranquilla (16 reportes).

Tabla 79. Municipios con mayor número de reportes en la etapa preelectoral de la primera vuelta presidencial

Municipio	No. de reportes
Bogotá	73
Medellín	26
Cali	21
Barranquilla	16
Pereira	14
Bucaramanga	10
Cartagena	9
Armenia	8
Villavicencio	6
Pasto	6

Elaboración propia. Fuente: Pilas con el Voto

A nivel departamental, los reportes se dieron en 24 de los 32 departamentos del país. Aunque Antioquia registró la mayor cantidad de reportes en comparación con otros departamentos (56 reportes), este número es menor al número total que se registró en Bogotá, por ejemplo. Otro aspecto a tener en cuenta es que, en 15 de los departamentos con información registrada por la MOE, no se superaron los 10 reportes ciudadanos.

Tabla 80. Departamentos con mayor número de reportes en la etapa preelectoral de la primera vuelta presidencial⁴⁵

Departamento	No. de reportes
Bogotá	73
Antioquia	56
Valle del Cauca	35
Atlántico	20
Risaralda	17
Santander	16
Exterior	16
Cundinamarca	11
Bolívar	10
Tolima	10
Meta	10
Quindío	9
Nariño	7
Sucre	5
Boyacá	5
Córdoba	5
La Guajira	4
Cauca	4
Putumayo	4

⁴⁵ Para permitir un ejercicio comparativo por parte del lector, se incluyen los datos correspondientes a Bogotá y a las elecciones de colombianos y colombianas en el exterior.

Huila	3
Cesar	3
Caldas	2
Norte de Santander	2
Magdalena	1
Casanare	1
Chocó	1
Total general	330

Fuente: Elaboración propia. Pilas con el Voto

La MOE registró 16 presuntas irregularidades y delitos electorales ocurridas en las elecciones en el exterior. Este número es igual al de reportes registrados en Santander e incluso mayor respecto a otros departamentos con una población importante como Cundinamarca (11 reportes) y Bolívar (10 reportes). Los reportes en el exterior se originaron en 8 países, siendo Estados Unidos el país en el que se registró casi la mitad de la información (7 reportes).

Por otro lado, en esta etapa preelectoral lo más reportado por la ciudadanía fueron las **irregularidades en el voto libre** (112 reportes). Del total de reportes, 66 de ellos hacían referencia a posibles **presiones o amenazas ejercidas contra una persona** con el objetivo de que apoyara o rechazara una candidatura a la Presidencia de la República. Aunque se indicaba que algunas presiones se dieron en el ámbito comunitario y contractual, es importante mencionar que de los 66 reportes 50 señalaban que se dieron en el ámbito laboral.

En este contexto, en los reportes se indica que las personas sufrieron presiones directas como la amenaza de la pérdida de empleo, ya sea como una sanción por parte del empleador o como consecuencia de un posible cese de actividades producido por la decisión del empleador de terminar su actividad productiva ante la victoria de determinadas candidaturas. Sin embargo, también fue usual el reporte por la difusión de mensajes relacionados con las candidaturas y sus propuestas que, si bien no invitaban abiertamente a apoyar o rechazar alguna, sí eran percibidos por las personas como presiones en el ejercicio del derecho al voto. Algunas personas señalaron que fueron obligadas a asistir a eventos políticos o a suministrar información personal de personas votantes.

Otra de las conductas reportadas que afecta la libertad de la persona votante fue la **corrupción del sufragante** (49 reportes). La ciudadanía informó sobre la presunta entrega de bienes como mercados, bonos alimenticios, insumos para empresas y dinero en efectivo, al igual que servicios como becas para estudios superiores o universitarios. En el ámbito laboral se señalaba que se otorgaban días de descanso adicionales a los establecidos en la normativa electoral para quienes ejercieran su derecho al voto, así como otros estímulos en especie y dinero en efectivo. Si bien en estos últimos casos no se hacía referencia a una candidatura en particular, muchas de estas bonificaciones presuntamente se daban en espacios en los cuales las empresas habían sentado una postura frente a una candidatura o sus propuestas.

Tabla 81. Número de reportes por tipo de irregularidad electoral en la etapa preelectoral de la primera vuelta presidencial

Tipo de irregularidad	No. de reportes
Irregularidades en el Voto Libre	122
Irregularidades en la Función Pública	77
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	70
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	38
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	9
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	8
Irregularidades en la Financiación	3
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	2
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	1
Total general	330

Fuente: Elaboración propia. Pilas con el Voto

El segundo tipo de **irregularidad más reportada** en la etapa preelectoral de las elecciones a la Presidencia fueron aquellas **relacionadas con la función pública** con un total de 77 reportes. De estos reportes, 30 hacen referencia a la **intervención en política de funcionarios públicos**. Ello se concretó principalmente en la manifestación pública de apoyo, respaldo o promoción de una candidatura o de sus propuestas a través de redes

sociales o en eventos públicos, algunos de ellos convocados u organizados con recursos públicos.

Asimismo, la MOE recibió dentro de este tipo de irregularidad, 26 reportes relacionados con las presuntas **presiones que estarían ejerciendo funcionarios públicos a contratistas u otros funcionarios públicos subordinados**. Las presiones se habrían concretado en la obligación de promoción de candidaturas por medio de las redes sociales personales, participación en eventos públicos o reuniones, consecución de personas votantes mediante el diligenciamiento de planillas, realización de actos de proselitismo político y votar por una determinada candidatura. Se indicaba que en caso de no acceder, los funcionarios públicos y contratistas podrían perder su empleo o su contrato no sería renovado, respectivamente.

Finalmente, la MOE recibió 11 reportes sobre la presunta **utilización de recursos públicos para el favorecimiento de campañas**. Los reportes sobre este uso inapropiado se materializaban en la disposición de medidas especiales para la realización de eventos de campaña, proselitismo político en redes sociales institucionales y el uso de eventos o bienes oficiales para promover una candidatura.

Ahora bien, en lo que respecta a las **irregularidades en publicidad y medios de comunicación**, de los 70 reportes recibidos en la etapa preelectoral, 39 corresponden a presuntos **incumplimientos de la Ley 1581 de 2012** que regula la recolección, uso y tratamiento de datos personales (derecho al habeas data). En este sentido, las personas informaron que sin autorización previa, habían recibido mensajes de texto, llamadas o mensajes de WhatsApp en los que se les invitaba a votar por una candidatura. Incluso, algunas personas señalaron que en la comunicación se les referenciaba como testigos electorales sin que se hubieran vinculado de esta manera a ninguna campaña política. Igualmente, la ciudadanía reportó en 12 ocasiones el **exceso de propaganda electoral o la violación de los topes** fijados para tal efecto por el CNE y las administraciones municipales. La MOE también recibió 5 reportes en los que se informaba sobre la destrucción de elementos de propaganda electoral.

Para terminar la etapa preelectoral, la MOE recibió 38 reportes sobre **irregularidades por parte de las autoridades electorales**. La mayoría de estos reportes están relacionados con **inconsistencias en el censo electoral**, situaciones que abarcan el cambio sin previo aviso del puesto de votación, la habilitación para votar de personas ya fallecidas o el envío de correos electrónicos notificando que el proceso de inscripción de cédula no fue exitoso a pesar de que la persona nunca inició dicho trámite.

28.1.2. Irregularidades electorales durante y luego de la jornada electoral

En el período de tiempo comprendido entre el 29 de mayo (día electoral) y el 2 de junio de 2022 (día en que se declaró la elección de la primera vuelta presidencial), la MOE recibió 532 reportes sobre posibles irregularidades electorales. Estas irregularidades se presentaron en 26 de los 32 departamentos del país. Como se observa en la siguiente Tabla, Antioquia fue el departamento con mayor número de reportes (110 reportes),

superando casi por el doble a Valle del Cauca (57 reportes) y un poco más por el triple a departamentos como Bolívar (29 reportes), Tolima (22 reportes) y Santander (21 reportes). Asimismo, es necesario considerar que en 14 departamentos el número de reportes no superó el 10% de los reportes que recibió la MOE provenientes del departamento de Antioquia.

Tabla 82. Departamentos con mayor número de reportes en la etapa electoral y poselectoral de la primera vuelta presidencial⁴⁶

Departamento	No. de reportes
Antioquia	110
Bogotá	104
Valle del Cauca	57
Bolívar	29
Tolima	22
Santander	21
Exterior	21
Cesar	19
Cundinamarca	18
Magdalena	14
Risaralda	12
Quindío	12
Atlántico	12
Boyacá	12
Meta	10
Cauca	9

⁴⁶ Para permitir un ejercicio comparativo por parte del lector, se incluyen los datos correspondientes a Bogotá y a las elecciones de colombianos y colombianas en el exterior.

Nariño	9
Huila	8
Norte de Santander	6
Córdoba	6
Caldas	6
Sucre	5
Casanare	4
Caquetá	2
Arauca	1
Vichada	1
Amazonas	1
San Andrés y Providencia	1
Total general	532

Elaboración propia. Fuente: Pilas con el Voto

Al analizar estos reportes a nivel municipal, estos correspondieron a 135 municipios, incluyendo a Bogotá, que como se observó anteriormente, concentra un número de reportes que solo fue superado por Antioquia. Se debe destacar que durante la jornada electoral y los días de escrutinio de la primera vuelta presidencial únicamente 6 municipios tuvieron un número de reportes superior a 10. En este sentido, se rompió la tendencia de reporte de irregularidades, en tanto municipios como Ibagué, Valledupar y Santa Marta presentaron un número de reportes comparativamente mayor a lo que habían registrado en la etapa preelectoral.

Tabla 83. Municipios con mayor número de reportes en la etapa electoral y poselectoral de la primera vuelta presidencial

Municipio	No. de reportes
Bogotá	104

Medellín	63
Cali	37
Cartagena de Indias	21
Ibagué	13
Valledupar	10
Santa Marta	9
Barranquilla	9
Villavicencio	7
Soacha	7

Fuente: Elaboración propia. Pilas con el Voto

Respecto a las elecciones de colombianos en el exterior, en el último día electoral (teniendo en cuenta que las votaciones se iniciaron el 23 de mayo de 2022) y hasta la declaración de los resultados electorales, la MOE recibió 21 reportes de irregularidades electorales, 5 más que las registradas en la etapa preelectoral (16 reportes). Los reportes se originaron en 8 países, siendo España (6 reportes), Estados Unidos (4 reportes) y Panamá (4 reportes), los territorios con mayor remisión de información ciudadana.

Ahora bien, entre la etapa preelectoral y durante la jornada electoral y escrutinio, los fenómenos de criminalidad e irregularidades electorales cambian. Así, las irregularidades por parte de las autoridades electorales fueron las más reportadas el día electoral y los siguientes (251 reportes), mientras que otro tipo de comportamientos como las irregularidades en la función pública disminuyeron de manera comparativa para el periodo electoral y poselectoral (77 reportes recibidos en la etapa preelectoral, 25 en la poselectoral).

Tabla 84. Número de reportes por tipo de irregularidad en la etapa electoral y poselectoral de la primera vuelta presidencial

Tipo de irregularidad	No. de reportes
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	251
Irregularidades en el Voto Libre	116
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	77

Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	56
Irregularidades en la Función Pública	25
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	7
Total general	532

Fuente: Elaboración propia. Pilas con el Voto

Dentro de la categoría de **irregularidades por parte de las autoridades electorales**, la mayoría de los reportes durante la jornada electoral y poselectoral se concentraron en tres tipos de fenómenos. Primero, la MOE recibió 89 reportes por el **incumplimiento de los procedimientos electorales**. En la información allegada se relacionaban, por ejemplo, algunos comportamientos de los jurados de votación, destacándose entre estos: la ausencia de firmas en las tarjetas electorales, el diligenciamiento incorrecto del formulario E-11 o de los certificados electorales, la entrega de tarjetones ya marcados, entre otros. También se reportaron otras situaciones como la poca disposición de material electoral en algunos puestos de votación (tarjetas electorales, huelleros y tarjetas braille) y el uso de dispositivos electrónicos en los puestos de votación a pesar de su prohibición.

Segundo, 37 reportes mencionaron **problemas con el censo electoral**, principalmente, el cambio arbitrario y sin previo aviso del puesto de votación, la exclusión del censo electoral sin causa aparente y la inclusión de personas fallecidas en el censo electoral. Tercero, se recibieron 24 reportes sobre problemas en la acreditación de testigos electorales o la imposición de obstáculos para el ejercicio de su función de veeduría.

En otros reportes se informó sobre **precarias condiciones físicas y logísticas en puestos de votación** lo que llevó a que se presentaran en algunos casos largas filas (11 reportes), ausencia de la mesa de justicia (9 reportes) y problemas con los equipos y el procedimiento de verificación biométrica (7 reportes).

El segundo tipo de irregularidad más reportada en esa etapa fueron aquellas **situaciones que afectan la voluntad de la persona votante** (116 reportes). Como es usual en cada jornada electoral, el comportamiento más reportado fue la **compra y venta de votos** (51 reportes). Además de lo ya registrado en la etapa preelectoral, durante el día de elecciones algunos reportes daban cuenta de la ubicación de puntos o sedes cerca a los puestos de votación donde se acordaba la comisión del delito y se hacía entrega de lo pactado luego de verificar el sentido del voto. Asimismo, se reportó el ofrecimiento de transporte hacia los puestos de votación.

Por otro lado, la mayoría de los 39 reportes sobre presuntas **presiones o coacciones** se dieron en el ámbito laboral. Así, durante el día electoral se reportaron diferentes presiones directas o indirectas por parte de empleadores hacia sus trabajadores, con el objetivo de que ejercieran su derecho al voto en un determinado sentido. También se presentaron

algunos casos de no concesión de permisos para ejercer el derecho al voto, siendo el caso más representativo el de los operadores de las estaciones de biometría que fueron dispuestas por la RNEC.

En tercer lugar, se presentaron 23 casos en los cuales la **persona votante fue presuntamente suplantada en el ejercicio de su derecho al voto**. En general, las personas afectadas por esta situación no pudieron ejercer su derecho al voto, solo en muy pocos casos se permitió su votación a través del formulario E-12.

Sobre los 77 reportes de **irregularidades en la publicidad y los medios de comunicación**, la mayoría hacían referencia a la entrega de publicidad o a la realización de actos proselitistas en las cercanías, e incluso al interior de los puestos de votación. En cuanto a los 56 reportes sobre presuntas **irregularidades en el conteo de los votos o escrutinios**, estos hacían referencia en casi todos los casos a inconsistencias, tachones o errores aritméticos en los formularios E-14 Delegados divulgados en la página web de la RNEC.

Para finalizar, de los 25 reportes recibidos por la MOE por posibles **irregularidades en la función pública**, se siguieron los mismos comportamientos que fueron señalados en la etapa preelectoral. Se destacan los actos de proselitismo político de funcionarios públicos (desde alcaldes hasta contratistas del Estado) en los alrededores y dentro de los puestos de votación, así como el uso de recursos públicos para el favorecimiento de una campaña política, por ejemplo, a través del suministro de transporte por parte de las administraciones municipales.

28.2. Segunda vuelta presidencial

Durante la segunda vuelta presidencial, la MOE observó una reducción importante del número de reportes de irregularidades, que coincide con las tendencias evidenciadas en procesos electorales anteriores. Para el periodo comprendido entre el 3 de junio de 2022, la fecha siguiente a la declaratoria por parte del CNE de la elección de primera vuelta, y el 5 de julio del mismo año, la MOE recibió un total de 562 reportes de irregularidades electorales. Las categorías con mayor número de reportes fueron las irregularidades por parte de las autoridades electorales, con 286 reportes.

Tabla 85. Tipo de irregularidades segunda vuelta presidencial

Tipo de irregularidad	No. de reportes
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	286
Irregularidades en el Voto Libre	144
Irregularidades en publicidad y Medios de Comunicación	55

Irregularidades en la Función Pública	48
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	22
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	4
Irregularidades en las Calidades de los candidatos	2
Irregularidades en la Financiación	1
Total general	562

Elaboración propia. Fuente: Pilas con el Voto

En términos de la distribución por departamento de las irregularidades, la mayor cantidad de irregularidades se presentó en los lugares con mayor concentración poblacional. Además de Bogotá (126 reportes), los departamentos con más reportes fueron Antioquia (90 reportes), Valle del Cauca (48 reportes), Santander (37 reportes) y Atlántico (34 reportes). El único departamento que rompió la tendencia de mayor número de reportes en función de la población fue Cundinamarca (15 reportes), que pese a ser el cuarto en número de habitantes, tuvo menos de la mitad de los reportes que el Atlántico, el departamento que le sigue en población.

Tabla 86. Reportes por departamento segunda vuelta⁴⁷

Departamento	No. de reportes
BOGOTÁ	126
ANTIOQUIA	90
VALLE DEL CAUCA	48
SANTANDER	37
ATLÁNTICO	34
EXTERIOR	30
BOLÍVAR	17
NARIÑO	17

⁴⁷ Para permitir un ejercicio comparativo por parte del lector, se incluyen los datos correspondientes a Bogotá y a las elecciones de colombianos y colombianas en el exterior.

BOYACÁ	16
RISARALDA	16
CESAR	15
CUNDINAMARCA	15
TOLIMA	13
SUCRE	12
NORTE DE SANTANDER	10
QUINDIO	9
CAUCA	8
MAGDALENA	8
META	7
CALDAS	6
HUILA	6
CASANARE	5
LA GUAJIRA	5
CÓRDOBA	3
PUTUMAYO	3
ARAUCA	2
GUAVIARE	2
GUAINÍA	1
VICHADA	1
Total general	562

Fuente: *Elaboración propia. Pilas con el Voto*

En función de las diferencias en los fenómenos de criminalidad e irregularidades electorales, en el presente análisis se diferencia entre el período previo a la jornada electoral de la segunda vuelta presidencial y el día electoral y días subsiguientes, con el fin de realizar un estudio independiente de las diferentes tendencias. Es importante recordar que, pese a que todos los fenómenos de criminalidad e irregularidades electorales buscan producir una afectación al certamen electoral, los distintos momentos del calendario electoral, y la proximidad de la elección específicamente, afectan el comportamiento de quienes cometen irregularidades.

28.2.1. Irregularidades antes de la jornada electoral

Para este periodo se encuentra una distribución similar de las conductas, siendo las irregularidades en el voto libre la categoría con más reportes (60), seguida por las irregularidades por parte de las autoridades electorales (38), las irregularidades en la función pública (31), e irregularidades en publicidad y medios de comunicación.

Tabla 87. Tipo de irregularidades antes de jornada electoral

Tipo de irregularidad	No. de reportes
Irregularidades en el Voto Libre	60
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	38
Irregularidades en la Función Pública	31
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	21
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	12
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	2
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	1
Irregularidades en la Financiación	1
Total general	166

Elaboración propia. Fuente: Pilas con el Voto

En lo que respecta a **irregularidades en el voto libre**, 60 reportes corresponden a 34 casos de constreñimiento al sufragante, y 26 de corrupción al sufragante. Los presuntos **constreñimientos** tienen que ver, en términos generales, con dos situaciones: presiones

de empleadores privados a sus trabajadores, para que voten por una campaña política, o para reprimir el apoyo a otra, aunque estos últimos casos fueron menos frecuentes que en la primera vuelta. También se evidenciaron presiones de otro tipo de liderazgos, en congregaciones religiosas o autoridades comunitarias (como líderes de resguardos), que buscaban afectar la intención de voto de sus comunidades. Ahora bien, los reportes sobre **corrupción de sufragante** correspondieron a compras de voto, en las que presuntamente intervenían tanto estructuras criminales, como empleadores privados que ofrecieron beneficios en dinero, días libres o algún tipo de prebenda similar, a cambio del apoyo de un candidato específico.

Las **irregularidades por parte de las autoridades electorales** abarcan principalmente dos situaciones. Por un lado, **problemas con la conformación del censo electoral**, lo que incluye a personas a las que se les cambió su puesto de votación sin solicitarlo, o que no se les concluyó el proceso de cambio de puesto, y la no exclusión del censo electoral de personas fallecidas y que renunciaron a la nacionalidad colombiana. Por otro lado, considerando que las votaciones de colombianos y colombianas en el exterior empiezan una semana antes de la jornada en Colombia, en esta categoría se incluyen las **actuaciones irregulares e incumplimiento de procedimientos electorales** por parte de jurados de votación y funcionarios consulares.

Los 31 reportes de **irregularidades en la función pública** corresponden a 20 casos de uso del cargo para participar en actividades de los partidos y candidaturas políticas, a través de publicaciones en redes sociales y mediante la participación en eventos y reuniones políticas. Asimismo, en 12 ocasiones se reportó que funcionarios públicos presuntamente utilizaron su cargo para presionar a subalternos y particulares para que apoyaran una causa política, generalmente a través de la solicitud de listados de votantes a contratistas, condicionando su vinculación contractual al apoyo a uno de los candidatos. Es importante tener en cuenta que las situaciones no son mutuamente excluyentes, y pueden cometerse las dos faltas disciplinarias como parte de un mismo reporte.

En lo que concierne a las **irregularidades en publicidad y medios de comunicación**, el reporte más frecuente correspondió a las **violaciones al derecho de hábeas data (Ley 1581 de 2012)**, es decir, el envío no autorizado de mensajes de texto, correo electrónico y demás comunicaciones que utilizan datos personales de los votantes. Los demás reportes abarcan varias situaciones, siendo la más frecuente la presencia de **publicidad política en los alrededores de los puestos de votación**.

La distribución por departamentos de los reportes para este periodo tiene diferencias considerables. El Distrito Capital de Bogotá (45) y el departamento de Antioquia (25) se mantuvieron en los dos primeros lugares, pero los reportes sobre colombianos en el exterior pasaron a estar en el tercer lugar (19 reportes), por delante de Valle del Cauca (1) y Santander (10). Esto tiene que ver, como se mencionó anteriormente, con los días adicionales de votación en el exterior, que comprenden 12 reportes de irregularidades por parte de las autoridades electorales, y uno de irregularidades en el conteo de votos, fenómenos propios del día electoral.

Tabla 88. Reportes por departamento antes de jornada electoral⁴⁸

Departamento	No. de reportes
BOGOTÁ	45
ANTIOQUIA	25
EXTERIOR	19
VALLE DEL CAUCA	11
SANTANDER	10
ATLÁNTICO	9
NARIÑO	9
BOYACÁ	7
CUNDINAMARCA	6
BOLÍVAR	5
CAUCA	4
CESAR	3
META	3
NORTE DE SANTANDER	3
HUILA	2
CALDAS	1
GUAVIARE	1
MAGDALENA	1
RISARALDA	1

⁴⁸ Para permitir un ejercicio comparativo por parte del lector, se incluyen los datos correspondientes a Bogotá y a las elecciones de colombianos y colombianas en el exterior.

SUCRE	1
Total general	166

Elaboración propia. Fuente: Pilas con el Voto

28.2.2. Irregularidades electorales durante y luego de la jornada electoral

Los reportes recibidos entre el 19 de junio, es decir, el día de la elección de segunda vuelta, y el 5 de julio de 2022, la fecha en que recibimos el último reporte muestra una clara prevalencia de los reportes de irregularidades por parte de las autoridades electorales, con 248 reportes, seguidos por las irregularidades en el voto libre con 84 reportes, y las irregularidades en publicidad y medios de comunicación con 34 reportes.

Tabla 89. Tipo de irregularidades después de jornada electoral

Tipo de irregularidad	No. de reportes
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	248
Irregularidades en el Voto Libre	84
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	34
Irregularidades en la Función Pública	17
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	10
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	3
Total general	396

Elaboración propia. Fuente: Pilas con el Voto

En cuanto a las **irregularidades por parte de las autoridades electorales**, de los 248 reportes totales, 81 corresponden a **problemas con la impresión de los tarjetones**. De acuerdo con la información reportada por la ciudadanía, en algunas tarjetas electorales se observaron puntos o rayas en la casilla del voto en blanco lo cual generó confusión sobre el impacto que esto pudiera tener en el proceso de conteo de votos y la determinación de su validez o nulidad. Los demás se relacionaban con fenómenos típicos de las elecciones, como el **incumplimiento de procedimientos por parte de jurados de votación**, la **ausencia de la mesa de justicia**, o **problemas con el censo electoral**.

Se recibieron 84 reportes relacionados con **afectaciones a la libertad del voto**. De estos, la presunta **compra de votos** es la principal irregularidad con 26 reportes, que en su

mayoría provinieron de Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Medellín. Sobre este asunto, la ciudadanía reportó la entrega de dinero, alimentos y la movilización de personas hacia los puestos de votación. Otra de las conductas informadas, con 23 reportes, fue el **constreñimiento al sufragante**, es decir, aquellas presiones o amenazas que se ejercen sobre los votantes. Estas presiones y amenazas presuntamente se dieron en el ámbito laboral, por empresas privadas en las que se obligaba o invitaba a sus empleados a votar por determinada campaña.

En cuanto a **irregularidades en publicidad y medios de comunicación**, la situación más frecuente en los 34 reportes que se presentaron, fue la **entrega de publicidad política durante la jornada electoral**, y en particular, en los alrededores de los puestos de votación.

Los reportes se presentaron en un total de 28 departamentos y en el Distrito Capital. El mayor número de casos se presentó en Bogotá (81 reportes), seguida por Antioquia (65 reportes), Valle del Cauca (37 reportes), Santander (27 reportes) y Atlántico (25 reportes). Se aprecia una vez más, una correlación clara con niveles poblacionales, con la excepción de Cundinamarca (9 reportes).

Tabla 90. Reportes por departamento después de jornada electoral⁴⁹

Departamento	No. de reportes
BOGOTÁ	81
ANTIOQUIA	65
VALLE DEL CAUCA	37
SANTANDER	27
ATLÁNTICO	25
RISARALDA	15
TOLIMA	13
BOLÍVAR	12
CESAR	12
EXTERIOR	11

⁴⁹ Para permitir un ejercicio comparativo por parte del lector, se incluyen los datos correspondientes a Bogotá y a las elecciones de colombianos y colombianas en el exterior.

SUCRE	11
BOYACÁ	9
CUNDINAMARCA	9
QUINDIO	9
NARIÑO	8
MAGDALENA	7
NORTE DE SANTANDER	7
CALDAS	5
CASANARE	5
LA GUAJIRA	5
CAUCA	4
HUILA	4
META	4
CÓRDOBA	3
PUTUMAYO	3
ARAUCA	2
GUAINÍA	1
GUAVIARE	1
VICHADA	1
Total General	396

Elaboración propia. Fuente: Pilas con el Voto

29. Escrutinios. Verificaciones adelantadas por la MOE

Durante el proceso de escrutinio, la MOE analizó los resultados electorales a nivel de mesa de votación de la primera vuelta presidencial con el fin de identificar posibles anomalías en el proceso electoral y comprobar la veracidad de las distintas denuncias que se compartían en redes sociales sobre supuestos fraudes electorales.

Como primer paso, y para verificar que no se repitieran las inconsistencias ocurridas en el preconteo de las elecciones legislativas de marzo 2022, se analizaron la cantidad de mesas desde con cero votos hasta 10 votos para cada uno de los candidatos y calcular el porcentaje de mesas que estas representaban respecto al total de las 112,009 mesas de votación en el país.

Tabla 91. Porcentaje de mesas respecto al total de mesas de votación en el país según el total de votos (entre 0 y 10 votos) para cada uno de los candidatos

Votos	% Mesas Sergio Fajardo	% Mesas Federico Gutiérrez	% Mesas Gustavo Petro	% Mesas John Milton	% Mesas Luis Pérez	% Mesas Rodolfo Hernández	% Mesas Enrique Gómez	% Mesas Ingrid Betancourt
0	8,7%	0,8%	0,1%	24,1%	89,9%	0,8%	65,9%	87,7%
1	10,4%	1,0%	0,2%	20,4%	8,9%	0,8%	24,2%	10,7%
2	10,2%	1,2%	0,3%	16,0%	0,9%	0,8%	7,3%	1,2%
3	9,0%	1,3%	0,4%	11,8%	0,1%	0,8%	1,8%	0,2%
4	7,6%	1,4%	0,4%	8,1%	0,0%	0,8%	0,5%	0,0%
5	6,4%	1,5%	0,4%	5,8%	0,0%	0,8%	0,2%	0,0%
6	5,3%	1,7%	0,4%	4,0%	0,0%	0,9%	0,1%	0,0%
7	4,6%	1,6%	0,4%	2,8%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%
8	4,0%	1,8%	0,4%	2,1%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%
9	3,5%	1,7%	0,4%	1,4%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%
10	3,1%	1,8%	0,4%	1,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Los resultados en la tabla anterior mostraron que no existían resultados atípicos en el porcentaje de mesas y tampoco casos incongruentes entre el total de mesas en cero, uno o hasta diez votos y el número de votos totales de cada uno de los candidatos. Para todos los candidatos existía una correlación negativa entre el número de votos y el total de mesas con pocos votos, es decir candidatos con muy pocos votos tenían mayor número de mesas con pocos votos y aquellos con alta votación tenían menor número de mesas con pocos votos.

Igualmente, se hizo un comparativo entre los datos de preconteo y escrutinio para cada mesa de votación. La diferencia del total de votos entre preconteo y escrutinio fue de solo del 0,1%. La tabla siguiente muestra que la diferencia de votos por candidatos entre preconteo y escrutinio fue bastante baja. La cantidad y el porcentaje de votos recuperados por los candidatos es similar y no se presentan picos atípicos. Los candidatos menos votados corresponden a aquellos que registraron pérdida de votación en los escrutinios.

Tabla 92. Diferencia de votos entre el preconteo y el escrutinio para cada candidato en primera vuelta presidencial

Candidato	Diferencia	%
Federico Gutiérrez	11.438	0,23%
Rodolfo Hernández	12.126	0,20%
Gustavo Petro	13.925	0,16%
Votos en blanco	-859	-0,23%
Votos nulos	-811	-0,33%
Sergio Fajardo	-3.317	-0,37%
John Milton Rodríguez	-2.878	-1,05%
Enrique Gómez	-1.897	-3,75%
Ingrid Betancourt	-717	-4,82%
Luis Pérez	-918	-7,39%
Votos no marcados	-3.085	-10,38%

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Algunas mesas de votación presentaban discrepancias de votos bastante altas entre el preconteo y el escrutinio, pero los errores en el preconteo eran aleatorios y no existía ningún patrón que beneficiara a alguno de los candidatos. Se puede observar que la mayoría de las principales pérdidas de votos en el proceso de escrutinio frente al preconteo respondían a errores de tipeo en la digitación de los votos y que dichos errores no se concentran en un candidato en específico. Gran parte de estos errores se debían a confusión de números, teniendo en cuenta que los números en los E-14 son escritos a mano, en particular entre el 1 y el 7, y entre el 0 y el 9 o 6. Por lo tanto, como recomendación para próximas elecciones se sugiere dar diligenciamientos claros a los jurados de votación de cómo escribir cada uno de los números (por ejemplo agregarle al 7 la raya del medio o hacer la raya en diagonal al cero) con el fin de que en el preconteo, y en algunos casos en el escrutinio, no se confundan los números.

Otro de los errores comunes en el preconteo estaba en saltarse algún número como digitar 23 en lugar de 223, pero de nuevo los errores no eran significativos y sin perjudicar a algún candidato en particular. La siguiente tabla muestra las mesas con mayor diferencia entre el preconteo y el escrutinio. Como se evidencia, la mayoría de las diferencias son múltiplos de 10 lo que demuestra que en su gran mayoría los errores se debían a la confusión u omisión de algún número.

Tabla 93. Mesas de votación con mayor diferencia de votos entre el preconteo y el escrutinio

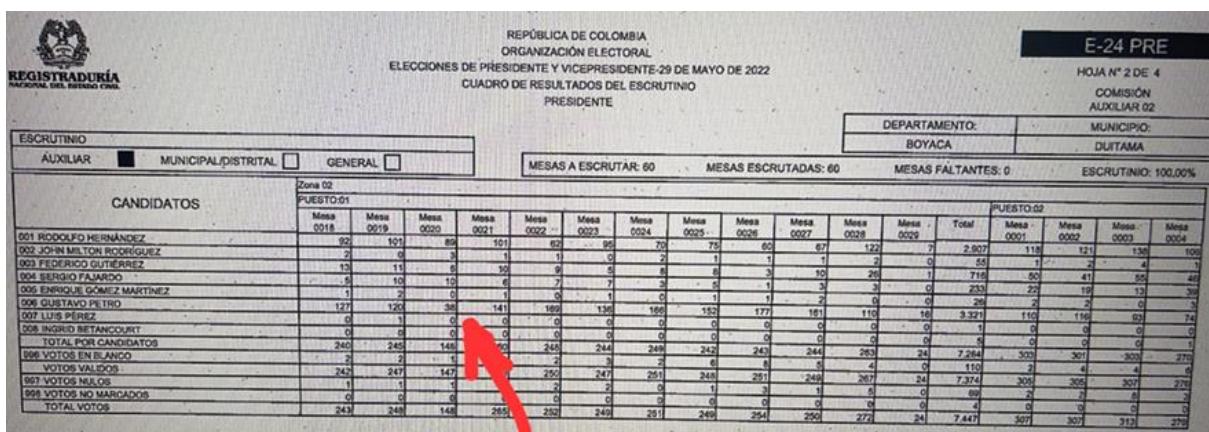
Departamento	Municipio	Puesto de votación	Candidato	Votos escrutinio	Votos preconteo	Diferencia
BOGOTA D.C.	BOGOTA, D.C.	PUESTO CENSO	GUSTAVO PETRO	130	730	-600
VALLE	CALI	ESCUELA CAMILO TORRES	FEDERICO GUTIÉRREZ	39	301	-262
CAQUETA	FLORENCIA	VENECIA - LA LIBERTAD.	GUSTAVO PETRO	23	223	-200
ANTIOQUIA	SABANETA	BIBLIOTECA MUNICIPAL JCMM	FEDERICO GUTIÉRREZ	10	210	-200
BOGOTA D.C.	BOGOTA, D.C.	SENA	SERGIO FAJARDO	17	173	-156
ANTIOQUIA	ITAGUI	IDEM DIEGO ECHAVARRIA MISA	FEDERICO GUTIÉRREZ	43	175	-132
ANTIOQUIA	URRAO	COLISEO	GUSTAVO PETRO	12	130	-118
VALLE	CALI	ESCUELA FERNANDO VELASCO	RODOLFO HERNÁNDEZ	31	131	-100
VALLE	PRADERA	COLEGIO ANTONIO RICAURTE	RODOLFO HERNÁNDEZ	26	126	-100
VALLE	PRADERA	ESCUELA BELLO HORIZONTE	RODOLFO HERNÁNDEZ	41	141	-100

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

La siguiente verificación que se realizó fue hacer un análisis estadístico⁵⁰ donde se identificaban las mesas de votación que presentaban discrepancias atípicas respecto de las mesas de votación en el mismo puesto de votación. La idea de hacer este análisis era comprobar posibles alteraciones a las votaciones en algunas mesas. Lo anterior ayuda a identificar el total de número de mesas atípicas y si beneficiaban a alguno de los candidatos.

Un ejemplo de estas mesas atípicas es el siguiente donde el total de votos discrepa en gran magnitud con las mesas del mismo puesto de votación:

Imagen 4. Ejemplo de error en los resultados



REPUBLICA DE COLOMBIA
ORGANIZACIÓN ELECTORAL
ELECCIONES DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE-29 DE MAYO DE 2022
CUADRO DE RESULTADOS DEL ESCRUTINIO
PRESIDENTE

REGISTRADURÍA NACIONAL DE COLOMBIA

E-24 PRE
HOJA N° 2 DE 4
COMISIÓN AUXILIAR 02
DEPARTAMENTO: BOYACA
MUNICIPIO: DUITAMA

ESCRUTINIO: AUXILIAR MUNICIPAL/DISTRITAL GENERAL

MESAS A ESCRUTAR: 60 MESAS ESCRUTADAS: 60 MESAS FALTANTES: 0 ESCRUTINIO: 100,00%

CANDIDATOS	PUESTO 01												Total	PUESTO 02				
	Mesa 0018	Mesa 0019	Mesa 0020	Mesa 0021	Mesa 0022	Mesa 0023	Mesa 0024	Mesa 0025	Mesa 0026	Mesa 0027	Mesa 0028	Mesa 0029		Mesa 0030	Mesa 0001	Mesa 0002	Mesa 0003	Mesa 0004
001 RODOLFO HERNÁNDEZ	82	101	89	101	82	85	70	75	60	67	122	7	2.907	118	121	130	100	
002 JOHN MILTON RODRIGUEZ	2	0	3	1	1	0	2	1	1	1	2	0	55	1	2	4	7	
003 FEDERICO GUTIÉRREZ	13	11	0	9	5	6	6	3	10	26	1	718	50	41	55	48	7	
004 SERGIO FAJARDO	5	10	10	6	7	7	0	0	1	3	3	0	233	22	19	13	39	
005 ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ	1	2	0	1	0	1	0	1	1	2	0	0	29	2	2	0	3	
006 GUSTAVO PETRO	127	120	38	141	169	136	166	152	177	161	17	110	16	3.329	150	156	62	74
007 LUIS PÉREZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
008 INDRIO BISTANCOURT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL POR CANDIDATOS	240	245	148	252	244	244	249	242	248	242	244	283	24	7.264	303	307	303	270
009 VOTOS EN BLANCO	2	2	1	1	2	3	2	8	5	5	4	0	110	2	4	4	6	6
010 VOTOS VÁLIDOS	242	247	147	250	247	251	248	251	248	247	248	287	24	7.374	305	305	307	276
011 VOTOS NULOS	1	1	1	1	2	2	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0
012 VOTOS NO MARCADOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL VOTOS	243	248	148	251	252	249	251	249	251	250	272	24	7.447	307	307	313	276	

⁵⁰ Este análisis identificaba outliers en el total de votos respecto a las mesas del mismo puesto de votación usando métodos de efectos mixtos. Además contemplaba la diferencia de edades que existe entre los votantes de cada mesa ya que permitía relacionar y comparar puestos de votación con el mismo número de mesas y capturar la discrepancia que en promedio existía con las mesas con el mismo número en otros puestos de votación.

En este ejemplo en particular hubo un error al no ser tomada en cuenta la anotación de los jurados de votación en la parte inferior del E-14:

Imagen 5. Ejemplo error E-14

DEPARTAMENTO: 07 - BOYACA		
MUNICIPIO: 079 - DUITAMA		
ZONA: 02 PUESTO: 01 MESA: 020		
LUGAR: COLEGIO BOYACA		
X 8-61-34-14 X		
NIVELACIÓN DE LA MESA		
TOTAL SUFRAGANTES FORMATO E-11	TOTAL VOTOS EN LA URNA	TOTAL VOTOS INCINERADOS
2 4 8	2 4 8	* * *
AGRUPACIÓN	CANDIDATO	VOTACIÓN
1  LIGA	RODOLFO HERNÁNDEZ	* 8 9
2  Libert	JOHN MILTON RODRÍGUEZ	* * 3
3  FICO	FEDERICO GUTIÉRREZ	* * 6
4  Español	SERGIO FAJARDO	* 1 0
5  NACIONAL	ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ	* * *
6  PETRO	GUSTAVO PETRO	* 3 8
7  INDEPENDIENTE	LUIS PÉREZ	* * *
8  CÍVICO	INGRID BETANCOURT	* * *
VOTOS EN BLANCO		* * 1
VOTOS NULOS		* * 1
VOTOS NO MARCADOS		* * *
TOTAL VOTOS DE LA MESA		2 4 8
OTRAS CONSTANCIAS DE LOS JURADOS DE VOTACIÓN		
<i>Los votos por Gustavo Petro son 738 En Claveros</i>		

Al calcular el total de mesas con votación atípica en relación con las mesas del mismo puesto de votación se encontró que en total fueron pocas y no alteraban los resultados totales. La siguiente tabla muestra que en total se identificaron 483 mesas atípicas, es decir el 0,04% del total de mesas y no alteraban el resultado final del escrutinio. La tabla muestra las mesas según el candidato con mayor atipicidad de votos en comparación con la votación de las mesas del mismo puesto de votación.

Tabla 94. Mesas con atipicidad de votos para cada candidato en comparación con las mesas del mismo puesto de votación

Candidato	Mesas con alta diferencia
Federico Gutiérrez	191
Gustavo Petro	158
Rodolfo Hernández	134
Sergio Fajardo	0

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

También se analizaron las modificaciones realizadas durante el escrutinio por parte de las comisiones escrutadoras. La siguiente tabla muestra que las modificaciones fueron pocas y acorde al total de votos de cada candidato. Por lo tanto, tampoco estas modificaciones alteraron los resultados totales de votación y no beneficiaron en particular a algún candidato. De los tres candidatos más votados, Gustavo Petro fue el que más cantidad de votos recuperó, seguido por Federico Gutiérrez. La única candidata que perdió votos por modificaciones fue Ingrid Betancourt y se trata de una cantidad mínima: 2.

Tabla 95. Modificaciones realizadas por las comisiones escrutadoras

Candidato	Modificaciones		
	Votos antes	Votos después	% Var
JOHN MILTON RODRÍGUEZ	2	16	700,0%
LUIS PÉREZ	1	3	200,0%
FEDERICO GUTIÉRREZ	1.393	1.844	32,4%
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ	10	13	30,0%
GUSTAVO PETRO	1.702	2.030	19,3%
RODOLFO HERNÁNDEZ	2.691	2.799	4,0%
SERGIO FAJARDO	63	65	3,2%
VOTOS NULOS	91	90	-1,1%
VOTOS EN BLANCO	38	33	-13,2%
INGRID BETANCOURT	3	2	-33,3%
VOTOS NO MARCADOS	19	12	-36,8%
Total general	6.013	6.907	14,9%

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Otro de los análisis realizados fue identificar las mesas con alta participación electoral. Alta participación electoral no necesariamente indica la existencia de alguna irregularidad, pero si la participación es atípica con la votación en puestos de votación cercanos y benefician a alguno de los candidatos en particular sí puede sugerir alguna posible atipicidad. Las mesas con alta participación estaban concentradas regionalmente en particular en los departamentos de Cauca y Nariño en favor de Gustavo Petro, en Santander en favor de Rodolfo Hernández y en Antioquia en favor de Federico Gutiérrez, por lo que no se identificó

un patrón irregular en la participación electoral. Incluso, como se observa en la tabla inferior, si se eliminaran los puestos de votación con participación por encima del 75%, los resultados finales no hubieran tenido ninguna modificación.

Tabla 96. Puestos de votación donde la participación electoral estuvo por encima del 75%

Candidato ganador	# puestos de votación	Votos
Gustavo Petro	384	410.829
Federico Gutiérrez	161	363.234
Rodolfo Hernández	159	181.462

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

De manera similar, se analizaron las mesas y puestos de votación con alta concentración de votos en favor de alguno de los candidatos. De nuevo se identificó que esas altas concentraciones respondían a contextos regionales y no a posibles irregularidades electorales. Gustavo Petro concentró el 85% del total de votos en 138 puestos de votación (con 157.941 votos), Rodolfo Hernández en 30 (con 28.009 votos) y Federico Gutiérrez en 1 (con 8.005 votos). Los siguientes departamentos reunieron la mayor cantidad de los puestos que registraron una concentración de la votación del 85% hacia algún candidato:

Tabla 97. Número de puestos de votación con alta concentración de votos por departamento

Departamento	# Puestos
Cauca	63
Nariño	38
Santander	24
Putumayo	11
Valle	7
Norte de Santander	6
Chocó	4
Córdoba	4
Antioquia	2

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

De manera similar, Gustavo Petro concentró el 90% del total de votos en 870 mesas de votación (con 149.963 votos), Rodolfo Hernández en 95 (con 18.902 votos) y Federico Gutiérrez en 47 (con 13.105 votos). Los siguientes departamentos reunieron la mayor

cantidad de las mesas que registraron una concentración de la votación del 90% hacia algún candidato:

Tabla 98. Número de mesas de votación con alta concentración de votos por departamento

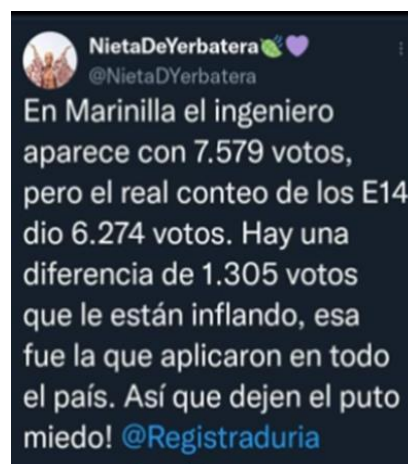
Departamento	# Mesas
Cauca	368
Nariño	254
Chocó	78
Santander	71
Valle	56
Antioquia	40
Putumayo	38
Norte de Santander	31
Risaralda	12

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Finalmente, se analizaron los distintos mensajes que llegaban tanto a la plataforma de la MOE de Pílas con el Voto como mensajes que compartía la ciudadanía a través de redes sociales. De los mensajes que eran corroborables usando los datos de mesa a mesa del escrutinio, todos daban información falsa o imprecisa. A modo ejemplo, se muestran cinco ejemplos de mensajes que sugerían fraude electoral usando información falsa o imprecisa:

En primer lugar el siguiente mensaje sugería que se estaban alterando los votos del escrutinio en el municipio de Marinilla en favor de Rodolfo Hernández.

Imagen 6. Ejemplo de mensaje falso



Sin embargo, la siguiente tabla muestra que la única diferencia entre preconteo y escrutinio en este municipio ocurrió en preconteo donde le restaron 60 votos a Rodolfo Hernández en la mesa 2 del puesto de votación Esc. Normal Superior Rafael M. y 70 votos de la mesa 13, del puesto Román Gómez Primaria Sabina Muñoz. Restas que parecen haber ocurrido por errores de tipeo, y además en escrutinios recuperó esos votos. Por lo tanto, el mensaje era falso.

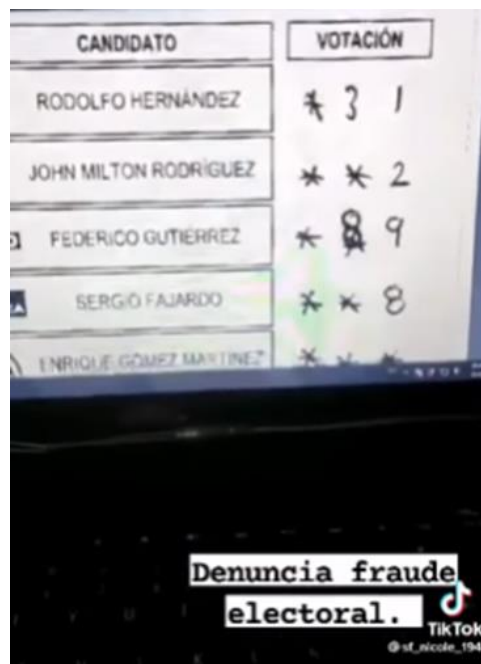
Tabla 99. Diferencia entre preconteo y escrutinio en el municipio Marinilla

Puesto	Votos Rodolfo Hernández E - 14	Votos Rodolfo Hernández preconteo
COLISEO MUNICIPAL	1.226	1.226
ESC. NORMAL SUP RAFAEL M. GIR	1.190	1.130
IE TEC INDUSTRIAL SIMONA DUQUE SECUND	1.024	1.024
COLEGIO NACIONAL SAN JOSE	1.567	1.567
IE ROMAN GOMEZ SD PRIMARIA SABINA MUÑOZ	1.487	1.417
IE TECNICO INDUSTRIAL SIMONA DUQUE SD P	890	890
CORP EDUC PARA EL DESARROLLO INTEGRAL	276	276
IE RURAL ROSALIA HOYOS	49	49
Total	7.709	7.579

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

El siguiente mensaje sugería que los E-14 se estaban alterando para beneficiar a Federico Gutiérrez:

Imagen 7. Ejemplo de información falsa



Sin embargo, la imagen del E-14 de claveros mostraba que en las anotaciones (que fueron deliberadamente no mostradas en el mensaje anterior), los jurados aclaraban el número de votos por Federico Gutiérrez en esa mesa de votación y por lo tanto no existía ningún tipo de alteración a la votación:

Imagen 8. Ejemplo E-14 de claveros

CANDIDATO		VOTACION
1	RODOLFO HERNÁNDEZ	* 3 1
2	JOHN MILTON RODRÍGUEZ	* * 2
3	FEDERICO GUTIÉRREZ	* 9 9
4	SERGIO FAJARDO	* * 8
5	ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ	* * *
6	GUSTAVO PETRO	* 8 8
7	LUIS PÉREZ	* * *
8	INGRID BETANCOURT	* * 1
VOTOS EN BLANCO		* * 3
VOTOS NULOS		* * 4
VOTOS NO MARCADOS		* * 3
TOTAL VOTOS DE LA MESA		1 6 9
OTRAS CONSTANCIAS DE LOS JURADOS DE VOTACIÓN		
Candidato Federico 89		
Candidato petro 28		

También circuló la siguiente imagen donde sugerían que los votos a Rodolfo Hernández estaban siendo manipulados con intención:

Imagen 9. Ejemplo información falsa

PARANO	GUSTAVO
RODOLFO HERNÁNDEZ: 2.302	TONA
GUSTAVO PETRO: 243	RODOLFO
FEDERICO GUTIÉRREZ: 1.199	GUSTAVO
PIEDRECUESTA	FEDERICO
RODOLFO HERNÁNDEZ: 2.302	VALLE D
GUSTAVO PETRO: 243	RODOLFO
FEDERICO GUTIÉRREZ: 1.199	GUSTAVO
PINCHOTE	FEDERICO
RODOLFO HERNÁNDEZ: 2.302	VÉLEZ
GUSTAVO PETRO: 243	RODOLFO
FEDERICO GUTIÉRREZ: 1.199	GUSTAVO
PUENTE NACIONAL	FEDERICO
RODOLFO HERNÁNDEZ: 2.302	VETAS
GUSTAVO PETRO: 243	RODOLFO
FEDERICO GUTIÉRREZ: 1.199	FEDERICO
PUERTO PARRA	GUSTAVO
RODOLFO HERNÁNDEZ: 2.302	VILLAN
GUSTAVO PETRO: 243	RODOLFO
FEDERICO GUTIÉRREZ: 1.199	FEDERICO
PUERTO WILCHES	GUSTAVO
RODOLFO HERNÁNDEZ: 2.302	ZAPATO
GUSTAVO PETRO: 243	RODOLFO
FEDERICO GUTIÉRREZ: 1.199	GUSTAVO

Sin embargo, la imagen no correspondía a ningún dato oficial de la Registraduría y los datos nunca mostraban ese tipo de votación por Rodolfo Hernández:

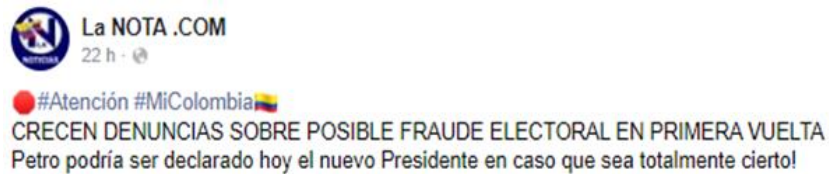
Imagen 10. Votos preconteo municipios de Santander

Departamento	Municipio	Votos Rodolfo Hernández Preconteo
Santander	Piedecuesta	64.990
Santander	Puerto Wilches	6.436
Santander	Puente Nacional	5.091
Santander	Páramo	2.302
Santander	Puerto Parra	2.086
Santander	Pinchote	2.011
	Total	82.916

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

También circuló en Whatsapp varios mensajes como el siguiente en el que se sugería que se habían recuperado votos en el escrutinio a favor de Gustavo Petro y que sería declarado presidente en primera vuelta.

Imagen 11. Información falsa sobre escrutinios



Sin embargo, como se observa en la tabla siguiente nunca hubo una diferencia de votos tal en el escrutinio que permitiera que Gustavo Petro obtuviera más del 50% de los votos válidos. Por lo tanto, esta información fue desmentida en su momento.

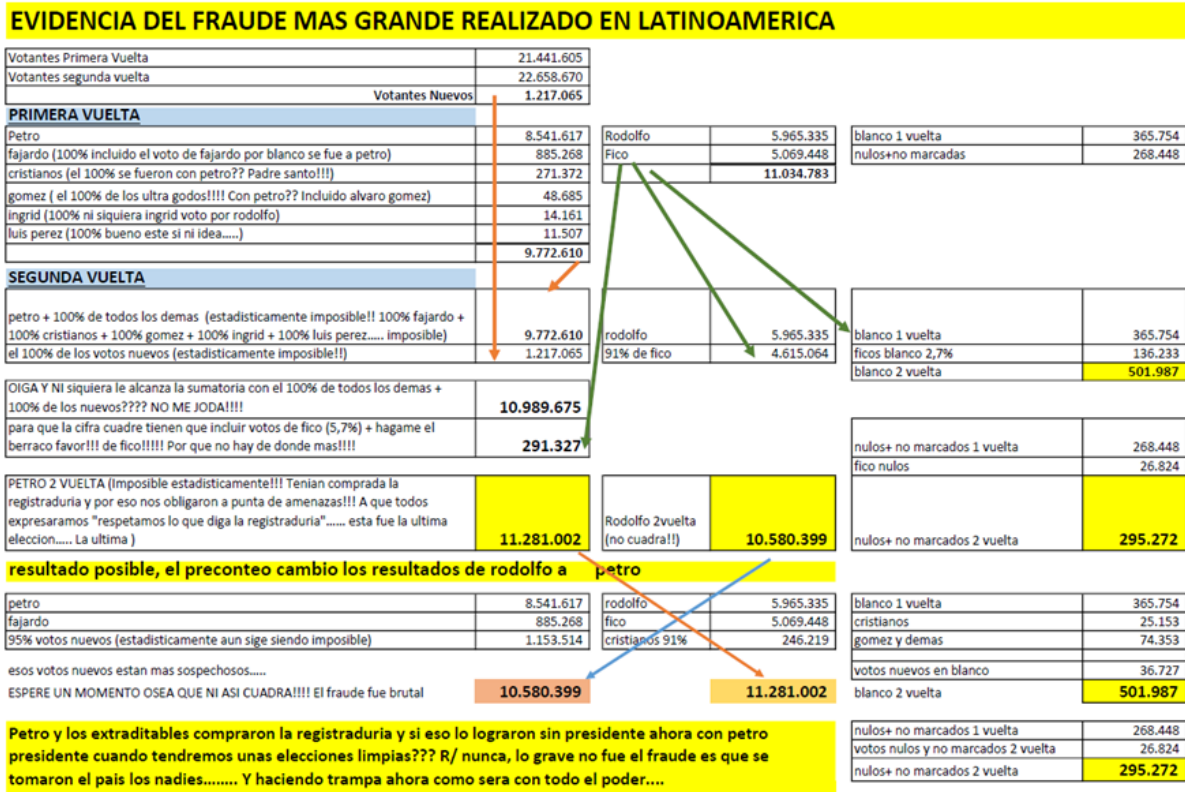
Tabla 100. Diferencia voto de escrutinio y votos de preconteo

Candidato	Votos escrutinio	Votos preconteo	Diferencia
Gustavo Petro	8.541.693	8.527.768	13.925
Rodolfo Hernández	5.965.335	5.953.209	12.126
Federico Gutiérrez	5.069.448	5.058.010	11.438
Ingrid Betancourt	14.161	14.878	-717
Votos nulos	241.818	242.629	-811
Votos en blanco	365.764	366.623	-859
Luis Pérez	11.507	12.425	-918
Enrique Gómez	48.642	50.539	-1.897
John Milton Rodríguez	271.372	274.250	-2.878
Votos no marcados	26.630	29.715	-3.085
Sergio Fajardo	885.268	888.585	-3.317

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Por último, estuvo compartiéndose en redes sociales el siguiente mensaje que sugería que era imposible la votación de Gustavo Petro en segunda vuelta si se comparaban con los votos en primera vuelta:

Imagen 12. Información falsa resultados electorales



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

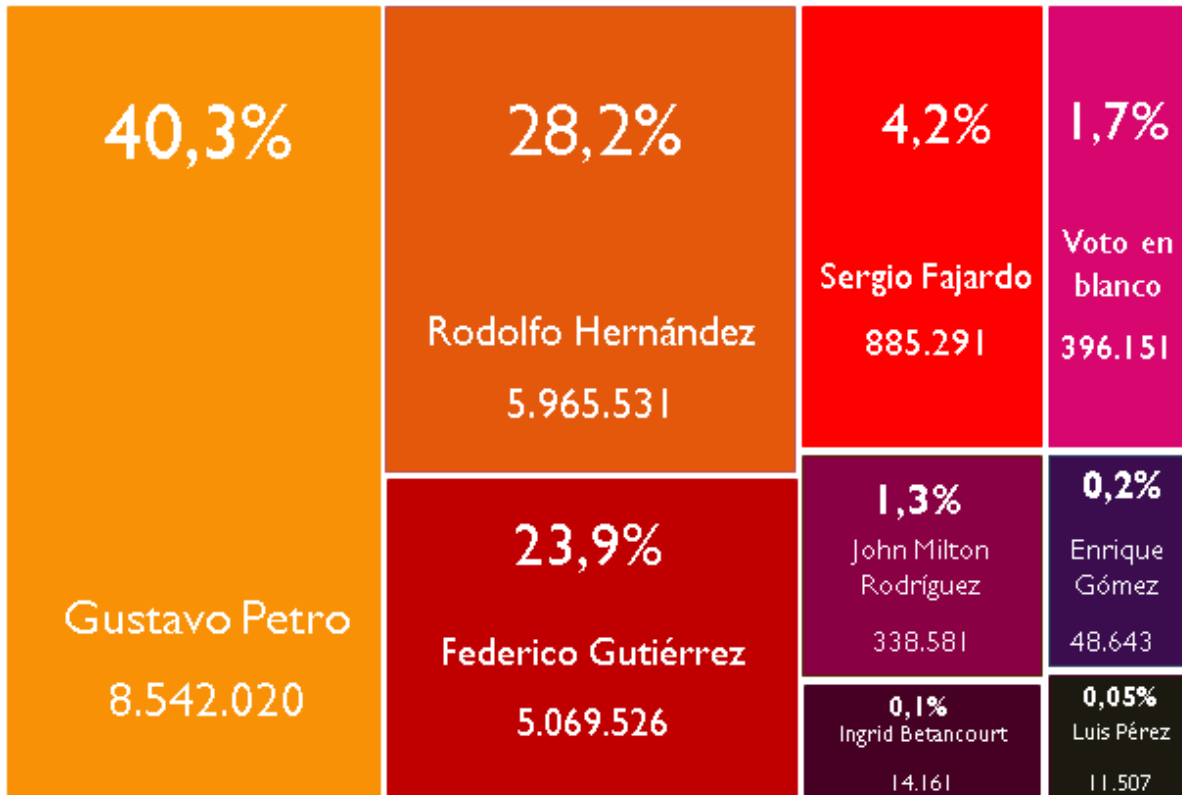
Sin embargo, el mensaje partía de unos supuestos totalmente erróneos: 1. Ignoraba la abstención electoral al asumir que el 100% de las personas votan en primera y segunda vuelta, y por lo tanto ignoraba posibles personas votantes de Gutiérrez, Hernández u otro candidato se abstuvieron de votar en segunda vuelta, 2. Asumía que el 100% vota por el mismo candidato de primera vuelta o si eran votos de Gutiérrez todos votaban por Hernández excepto el 5,7% que también asumía imposible de haber ocurrido. Por lo tanto ignoraba que votantes Hernández o de Gutiérrez podrían haber votado por Petro. 3. Asumía unos supuestos sobre voto en blanco, nulos y no marcados donde todas las diferencias eran votantes en primera vuelta de Federico Gutiérrez. 4. Ignora que los datos electorales sí sugerían que donde mayor incrementó la participación electoral, también fueron mayores los incrementos de votos por Petro.

30. Análisis de resultados electorales

30.1. Primera vuelta

A continuación, se analizan los resultados de la primera vuelta presidencial de mayo 29 de 2022. La tabla muestra los resultados definitivos por candidatos a nivel nacional, donde Gustavo Petro y Rodolfo Hernández tuvieron las mayores votaciones, sin alcanzar ninguno el 50% de los votos válidos, por lo que fue necesaria una segunda vuelta.

Gráfica 18. Resultados de las elecciones presidenciales primera vuelta



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

En la tabla 42P se destaca que Gustavo Petro tuvo la mayor votación en 19 departamentos y con un porcentaje de participación del 39.8%, Rodolfo Hernández en 13 de ellos con participación del 27.8% y Federico Gutiérrez en 2 con un 23.6% de participación.

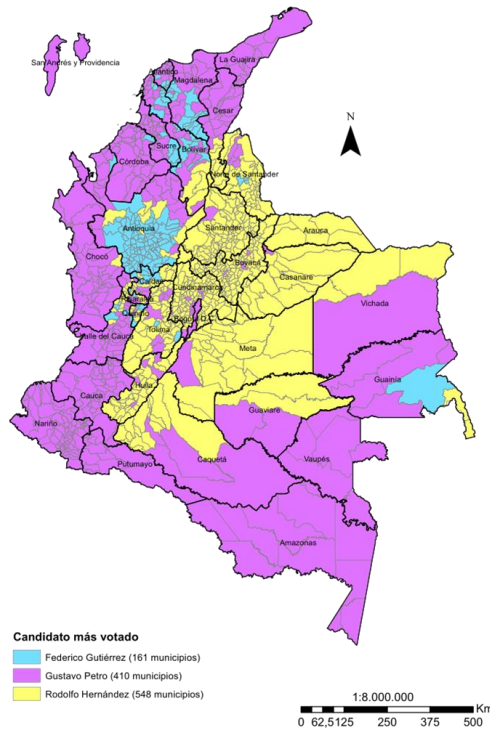
Tabla 101. Votación por departamento, primera vuelta presidencial

Censo electoral Presidencia - Votación 1ra vuelta escrutinios							
#	Departamento	Censo	Participación	Votos Gustavo Petro	Votos Rodolfo Hernández	Votos Federico Gutiérrez	Votos Sergio Fajardo
1	BOGOTÁ D.C.	5.935.722	3.801.013 (64%)	1.772.001 (46,6%)	833.770 (21,9%)	725.861 (19,1%)	299.050 (7,9%)
2	ANTIOQUIA	5.115.071	2.878.506 (56,3%)	683.547 (23,7%)	521.161 (18,1%)	1.388.113 (48,2%)	154.077 (5,4%)
3	VALLE	3.675.242	1.992.457 (54,2%)	1.045.908 (52,5%)	329.613 (16,5%)	415.635 (20,9%)	77.622 (3,9%)
4	CUNDINAMARCA	2.125.131	1.404.907 (66,1%)	473.060 (33,7%)	618.463 (44%)	195.223 (13,9%)	53.539 (3,8%)
5	ATLÁNTICO	2.016.146	882.159 (43,8%)	480.563 (54,5%)	113.410 (12,9%)	234.259 (26,6%)	23.339 (2,6%)
6	SANTANDER	1.776.177	1.176.605 (66,2%)	244.837 (20,8%)	784.054 (66,6%)	105.185 (8,9%)	13.801 (1,2%)
7	BOLIVAR	1.692.147	726.509 (42,9%)	360.319 (49,6%)	109.139 (15%)	204.567 (28,2%)	18.156 (2,5%)
8	CORDOBA	1.319.838	620.311 (47%)	318.802 (51,4%)	95.199 (15,3%)	173.418 (28%)	9.756 (1,6%)
9	NORTE DE SANTANDER	1.296.482	686.150 (52,9%)	107.826 (15,7%)	368.066 (53,6%)	169.172 (24,7%)	15.928 (2,3%)
10	NARIÑO	1.177.948	628.242 (53,3%)	434.367 (69,1%)	66.482 (10,6%)	82.810 (13,2%)	14.579 (2,3%)
11	TOLIMA	1.120.219	628.306 (56,1%)	191.223 (30,4%)	243.486 (38,8%)	145.282 (23,1%)	18.452 (2,9%)
12	MAGDALENA	1.024.713	462.835 (45,2%)	226.781 (49%)	78.429 (16,9%)	128.562 (27,8%)	8.777 (1,9%)
13	CAUCA	1.023.586	569.356 (55,6%)	388.509 (68,2%)	56.685 (10%)	74.098 (13%)	13.760 (2,4%)
14	BOYACA	996.465	630.570 (63,3%)	195.184 (31%)	322.940 (51,2%)	66.772 (10,6%)	23.207 (3,7%)
15	CONSULADOS	972.764	303.432 (31,2%)	95.417 (31,4%)	42.050 (13,9%)	136.561 (45%)	23.269 (7,7%)
16	HUILA	882.955	507.464 (57,5%)	162.816 (32,1%)	225.136 (44,4%)	88.351 (17,4%)	9.586 (1,9%)
17	CESAR	870.264	438.530 (50,4%)	190.757 (43,5%)	140.838 (32,1%)	80.922 (18,5%)	6.426 (1,5%)
18	RISARALDA	839.253	474.197 (56,5%)	164.587 (34,7%)	147.171 (31%)	113.274 (23,9%)	22.579 (4,8%)
19	CALDAS	811.180	476.411 (58,7%)	132.234 (27,8%)	147.921 (31%)	137.649 (28,9%)	29.658 (6,2%)
20	META	787.684	492.199 (62,5%)	135.585 (27,5%)	254.627 (51,7%)	69.702 (14,2%)	10.297 (2,1%)
21	SUCRE	730.363	367.382 (50,3%)	198.655 (54,1%)	40.120 (10,9%)	103.977 (28,3%)	5.901 (1,6%)
22	LA GUAJIRA	645.626	210.274 (32,6%)	113.841 (54,1%)	37.530 (17,8%)	45.938 (21,8%)	3.361 (1,6%)
23	QUINDIO	490.126	277.431 (56,6%)	84.544 (30,5%)	80.768 (29,1%)	82.406 (29,7%)	13.827 (5%)
24	CHOCO	333.136	137.527 (41,3%)	96.914 (70,5%)	9.816 (7,1%)	18.888 (13,7%)	3.741 (2,7%)
25	CAQUETA	309.320	144.223 (46,6%)	48.112 (33,4%)	65.573 (45,5%)	19.839 (13,8%)	2.744 (1,9%)
26	CASANARE	304.927	199.288 (65,4%)	42.670 (21,4%)	126.942 (63,7%)	19.456 (9,8%)	2.934 (1,5%)
27	PUTUMAYO	243.072	124.219 (51,1%)	86.740 (69,8%)	17.482 (14,1%)	11.892 (9,6%)	2.017 (1,6%)
28	ARAUCA	210.476	98.259 (46,7%)	23.156 (23,6%)	56.193 (57,2%)	12.675 (12,9%)	1.678 (1,7%)
29	GUAVIARE	64.503	31.363 (48,6%)	11.199 (35,7%)	14.734 (47%)	2.953 (9,4%)	575 (1,8%)
30	VICHADA	52.918	17.054 (32,2%)	5.655 (33,2%)	6.671 (39,1%)	3.262 (19,1%)	553 (3,2%)
31	SAN ANDRÉS	51.584	14.978 (29%)	6.056 (40,4%)	2.620 (17,5%)	4.544 (30,3%)	573 (3,8%)
32	AMAZONAS	51.579	22.377 (43,4%)	10.368 (46,3%)	4.487 (20,1%)	5.744 (25,7%)	749 (3,3%)
33	GUAINIA	32.180	10.708 (33,3%)	5.046 (47,1%)	2.892 (27%)	1.773 (16,6%)	527 (4,9%)
34	VAUPES	23.442	7.058 (30,1%)	4.741 (67,2%)	1.063 (15,1%)	763 (10,8%)	253 (3,6%)
Total general		39.002.239	21.442.300 (55%)	8.542.020 (39,8%)	5.965.531 (27,8%)	5.069.526 (23,6%)	885.291 (4,1%)

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

El siguiente mapa muestra el candidato ganador por municipio. En el mismo se observa que Gustavo Petro obtuvo un porcentaje de votos mucho mayor la costa Pacífica, la mayoría de los municipios en la costa Atlántica, Bogotá, Putumayo y Amazonía. Rodolfo Hernández por su parte obtuvo mejores resultados en la región Andina y Orinoquía. Finalmente, Federico Gutiérrez tuvo mejores resultados en Antioquia y algunos municipios del Caribe. Gustavo Petro tuvo la mayoría de los votos en 410 municipios, Hernández en 548 y Gutiérrez en 161.

Mapa 9. Resultados de primera vuelta presidencial



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

La tabla 43P muestra los datos de censo, participación, votos válidos, nulos, no marcados y en blanco del 2022 y 2018. La participación, como se analizará posteriormente, mejoró considerablemente en el 2022 respecto a 2018. También hubo menos votos blancos, nulos y no marcados respecto a 2018.

Tabla 102. Comparación resultados y datos electorales 2018 Vs 2022. Primera vuelta presidencial

PRIMERA VUELTA PRESIDENCIAL		
AÑO	2018	2022
CENSO	36.227.267	39.002.239
PARTICIPACIÓN	19.643.676 (54.2%)	21.442.300 (54.9%)
ABSTENCIÓN	16.633.591 (45.8%)	17.559.939 (45%)
VÁLIDOS	19.353.999 (98.5%)	21.173.842 (98.7%)
NULOS	242.002 (1.2%)	241.826 (1.1%)
NO MARCADOS	47.675 (0.2%)	26.362 (0.12%)
BLANCO	368.709 (1.9%)	365.777 (1.7%)

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

La tabla 44P muestra los votos desagregados por zonas urbanas y rurales. El candidato Gustavo Petro tuvo mayor número de votos tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas que el resto de los candidatos. Sin embargo, se puede apreciar que si se tienen en cuenta solo las zonas rurales, Gustavo Petro mejora en el porcentaje de votos obtenidos si se compara con los puestos en zonas urbanas. Esto demuestra que el apoyo en términos porcentuales fue mejor para Gustavo Petro en los puestos ubicados en las zonas rurales.

Tabla 103. Resultados de las elecciones presidenciales primera vuelta según urbano y rural

#	Candidato	Votos urbanos	% sobre votos válidos en zonas urbanas	Votos rurales	% sobre votos válidos en zonas rurales
1	Gustavo Petro	7,492,592	39.83	1,049,428	44.39
2	Rodolfo Hernández	5,302,815	28.19	662,716	28.03
3	Federico Gutiérrez	4,543,627	24.15	525,899	22.24
4	Sergio Fajardo	833,985	4.43	51,306	2.17
5	Votos en Blanco	329,562	1.75	36,215	1.53
6	John Milton Rodríguez	243,646	1.29	27,740	1.17
7	Enrique Gómez Martínez	41,786	0.22	6,857	0.29
8	Ingrid Betancourt	11,830	0.06	2,331	0.09
9	Luis Pérez	10,117	0.05	1,390	0.05

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.1.1. Participación electoral

Como se señaló anteriormente, a nivel nacional la tasa de participación en la primera vuelta presidencial fue de 54.9% y mejoró con respecto a la participación del 2018, que fue de

54.2%. La tabla 45P muestra el nivel de participación electoral a nivel departamental, incluyendo los resultados de las votaciones en Bogotá y en los Consulados. Se observa que en 18 departamentos, el porcentaje de votación incrementó con relación a la primera vuelta electoral de 2018, siendo Santander, Nariño, Cauca, Guaviare y Putumayo los departamentos que más mejoraron en su participación electoral, al subir 6.3, 6, 5.1, 4.7 y 3.9 puntos porcentuales respectivamente. Por el contrario, en 16, el porcentaje de votación disminuyó en relación con el 2018. En particular, los departamentos que más bajaron fueron Atlántico, Consulados, Guainía, La Guajira, y Sucre al presentar una reducción de 3, 2.9, 2.7, 2 y 1.6 puntos porcentuales respectivamente.

Tabla 104. Participación electoral por departamento 2018 vs 2022

#	Departamento	Votos 2022	Censo 2022	Tasa de Participación 2018	Tasa de Participación 2022	Diferencia
1	Santander	1,176,605	1,776,177	60.0	66.2	6.25
2	Cundinamarca	1,404,907	2,125,131	64.2	66.1	1.95
3	Casanare	199,288	304,927	65.8	65.4	-0.43
4	Bogotá D.C.	3,801,013	5,935,722	65.0	64.0	-0.94
5	Boyacá	630,570	996,465	59.5	63.3	3.81
6	Meta	492,199	787,684	61.7	62.5	0.74
7	Caldas	476,411	811,180	58.2	58.7	0.53
8	Huila	507,464	882,955	55.9	57.5	1.58
9	Quindío	277,431	490,126	56.8	56.6	-0.23
10	Risaralda	474,197	839,253	57.0	56.5	-0.45
11	Antioquia	2,878,506	5,115,071	55.3	56.3	0.94
12	Tolima	628,306	1,120,219	55.2	56.1	0.85
13	Cauca	569,356	1,023,586	50.5	55.6	5.10
14	Valle del Cauca	1,992,457	3,675,242	51.2	54.2	2.98
15	Nariño	628,242	1,177,948	47.3	53.3	6.02
16	Norte de Santander	686,150	1,296,482	54.2	52.9	-1.30
17	Putumayo	124,219	243,072	47.2	51.1	3.86
18	Cesar	438,530	870,264	51.3	50.4	-0.89
19	Sucre	367,382	730,363	51.9	50.3	-1.60
20	Guaviare	31,363	64,503	43.9	48.6	4.72
21	Córdoba	620,311	1,319,838	48.5	47.0	-1.54
22	Arauca	98,259	210,476	47.9	46.7	-1.23
23	Caquetá	144,223	309,320	46.2	46.6	0.40
24	Magdalena	462,835	1,024,713	45.3	45.2	-0.12

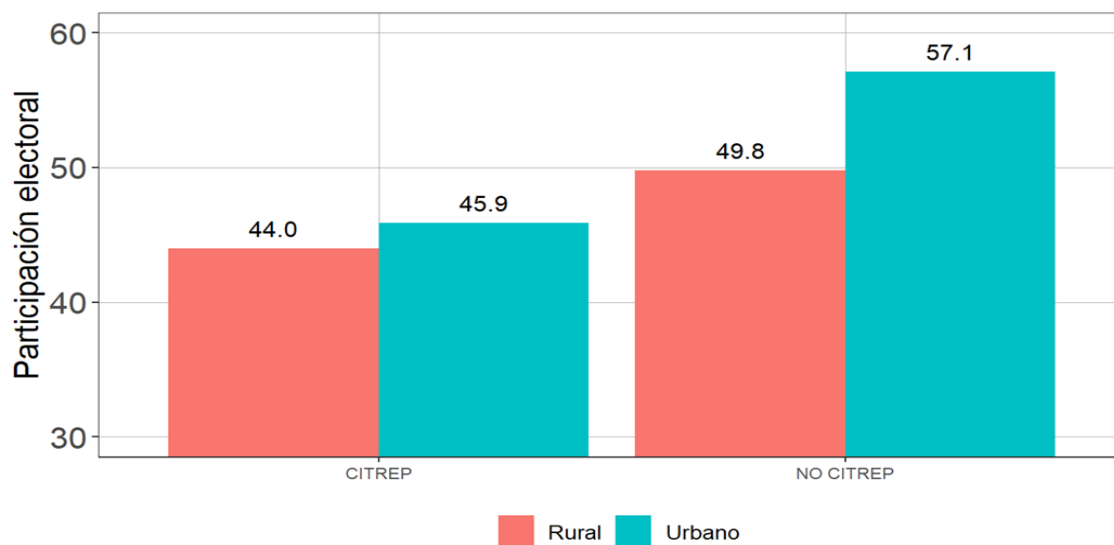
25	Atlántico	882,159	2,016,146	46.7	43.8	-2.99
26	Amazonas	22,377	51,579	39.6	43.4	3.80
27	Bolívar	726,509	1,692,147	41.2	42.9	1.75
28	Chocó	137,527	333,136	38.7	41.3	2.57
29	Guainía	10,708	32,180	35.9	33.3	-2.65
30	La Guajira	210,274	645,626	34.6	32.6	-2.06
31	Vichada	17,054	52,918	33.0	32.2	-0.76
32	Consulados	303,432	962,073	34.5	31.5	-2.95
33	Vaupés	7,058	23,442	31.5	30.1	-1.37
34	San Andrés	14,978	51,584	26.3	29.0	2.71
-	Total	21,442,300	38,991,548	54.2	55.0	0.75

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.1.2. Diferencias entre participación rural y urbana

La participación electoral urbana fue de 56% en comparación con la participación electoral rural que fue de 48.3%. La gráfica 3P además desagrega zonas urbanas de rurales y si el municipio pertenece a las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP). Se observa que la participación electoral fue más baja en municipios CITREP y si es zona rural fue incluso más baja.

Gráfica 19. Participación electoral según puestos urbanos y rurales



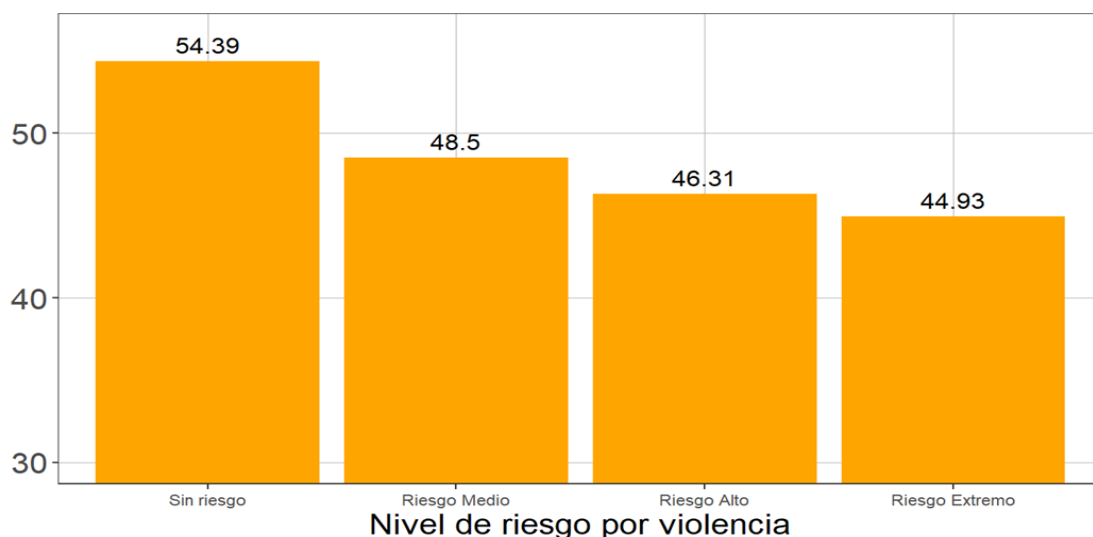
Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.1.3. Violencia y participación electoral

De acuerdo con el último mapa de riesgo por factores de violencia a corte de 13 de mayo de 2022 en los cuales 120 estaban en riesgo medio, 160 en riesgo alto, y 95 en riesgo extremo, se muestra que los municipios con mayores niveles de riesgo fueron también los municipios con menor participación electoral. Esto debido a que estos factores de riesgo tienen en consideración variables como la presencia y accionar violento de grupos armados ilegales, los niveles de desplazamientos, las violaciones a la libertad de prensa y la violencia contra liderazgos en el país. Por lo tanto, a mayores riesgos por violencia es posible que las personas en estos territorios se abstengan de participar electoralmente.

Al analizar los resultados de las elecciones de primera vuelta de 2022 se muestra que efectivamente existió una correlación negativa entre el nivel de riesgo por factores de violencia y los niveles de participación electoral (ver gráfica 4P).

Gráfica 20. Participación electoral según mapa de riesgo por factores de violencia en zonas rurales



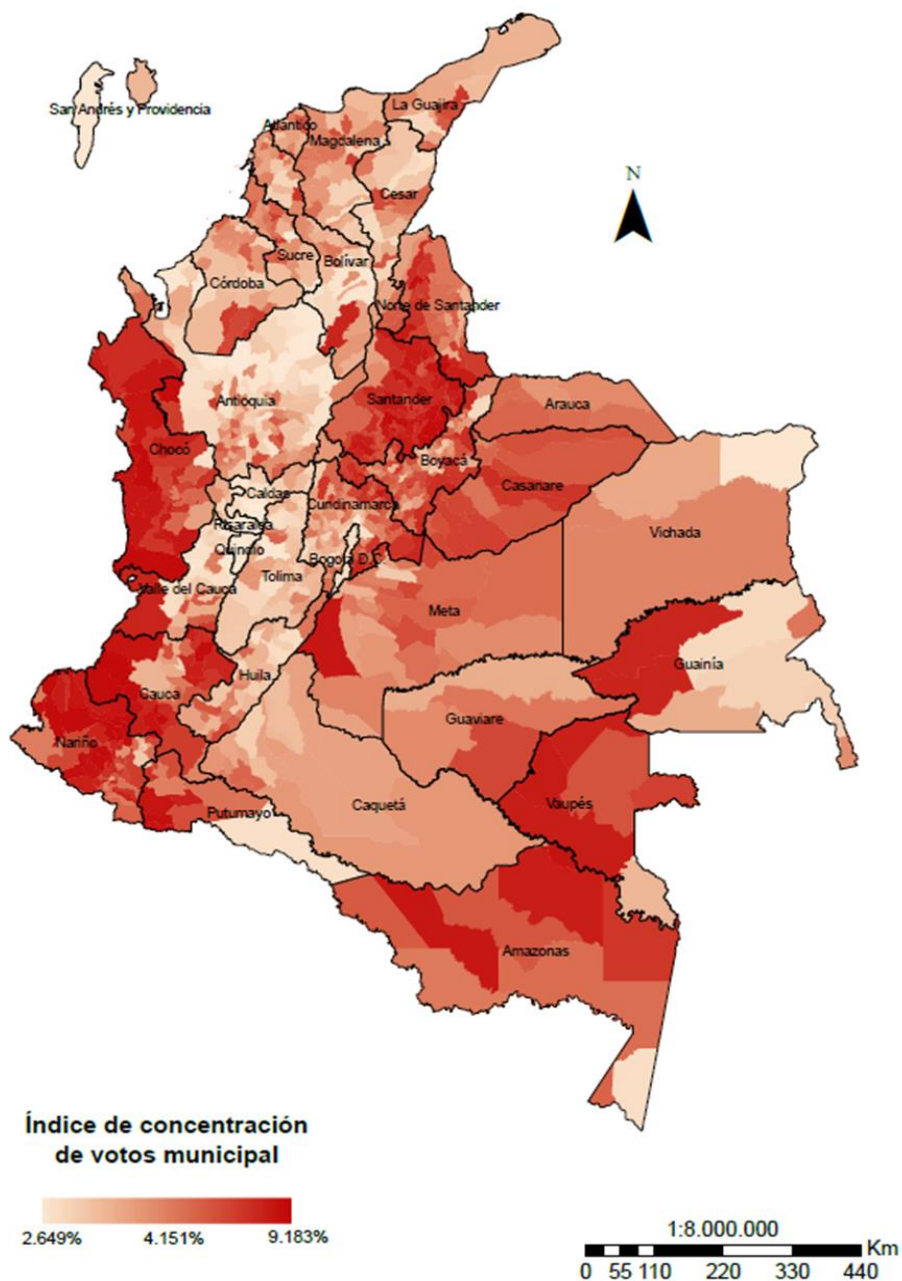
Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

30.1.4. Concentración de votos

El siguiente mapa muestra el índice de concentración de votos para cada municipio. La idea del índice de concentración es mirar en qué municipios alguno de los candidatos obtuvo muy alto porcentaje de votos y, por lo tanto, se evidencia un fuerte dominio electoral. Se evidencia que los municipios de la costa Pacífica y la Amazonía tuvieron una alta concentración de votos y en particular por Gustavo Petro. Por otro lado, en los municipios de Santander y Boyacá hubo gran concentración de votos por Rodolfo Hernández. En muchos de estos municipios el porcentaje de voto por estos candidatos superó el 80% de los votos válidos. En contraste, en municipios de la Costa Atlántica, Antioquia, Eje Cafetero,

Tolima y Huila, los resultados electorales estuvieron más competidos y ninguno de los candidatos obtuvo un porcentaje de votos tan alto.

Mapa 10. Índice de concentración de votos

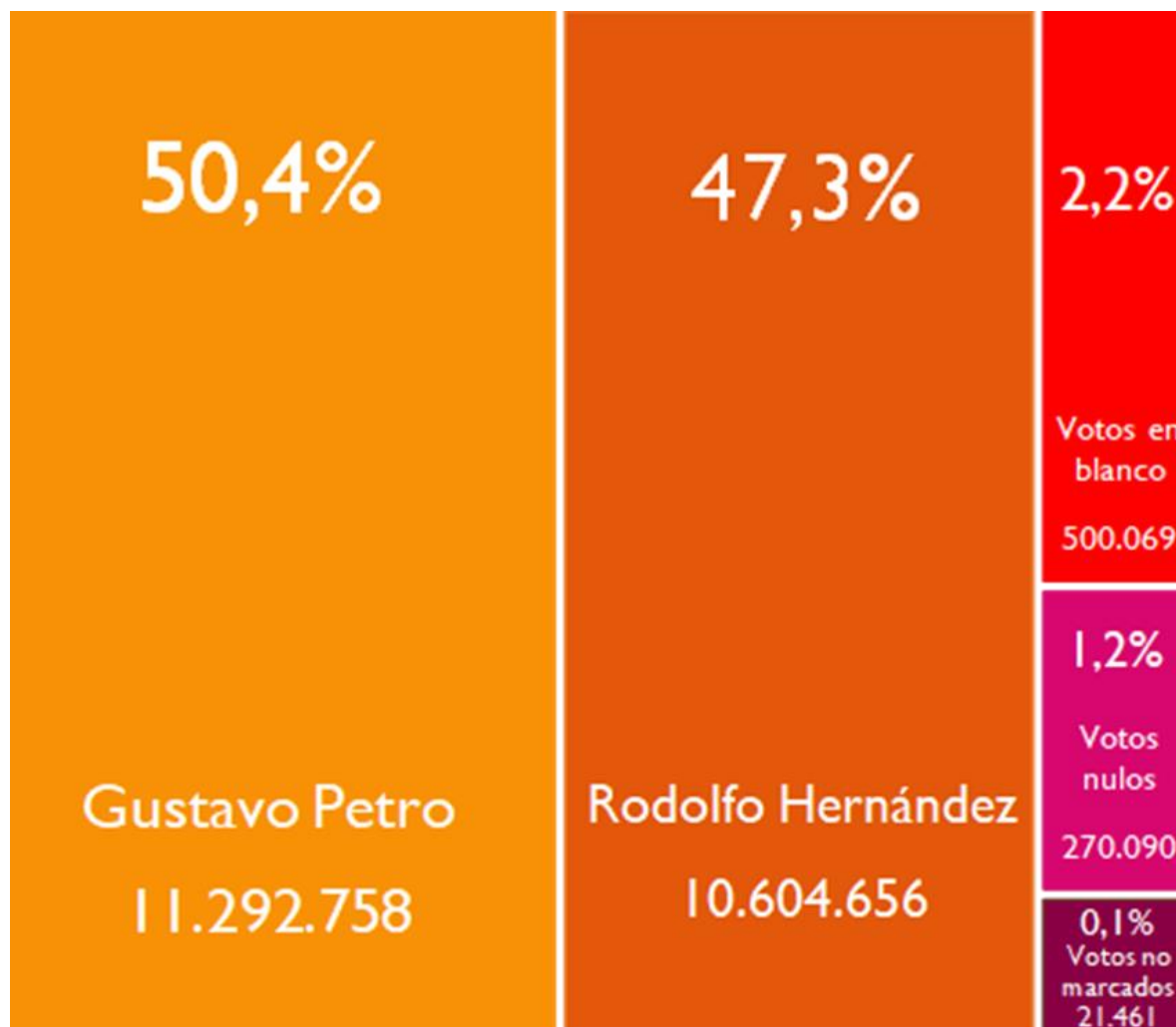


Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.2. Segunda vuelta

En este apartado se analizan los resultados de la segunda vuelta presidencial de junio 19 de 2022. La figura 2P muestra los resultados definitivos por candidatos, donde Gustavo Petro obtuvo el triunfo y por lo tanto será el próximo presidente de la República.

Ilustración 5. Resultados de las elecciones presidenciales segunda vuelta 2022 (porcentajes sobre votos válidos excepto para votos nulos y no marcados sobre total de votos)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Para la segunda vuelta presidencial de 2022, la participación incrementó un 3.3% respecto de la primera vuelta, y los votos en blanco en 0.5 puntos porcentuales. La figura 3P muestra la diferencia de votos entre segunda y primera vuelta presidencial del 2022.

Tabla 105. Total de votos presidenciales 2022 segunda vuelta versus primera vuelta

100%
de las mesas informadas

Diferencia

100%
de las mesas informadas

Categoría	Total votos	%	Total votos	%	Total votos	%	Categoría
Total sufragantes	21.442.300	54,9%	1.246.734	3,3%	22.689.034	58,2%	Total sufragantes
Votos por candidatos	20.808.065	98,3%	1.089.349	-0,5%	21.897.414	97,8%	Votos por candidatos
Votos en blanco	365.777	1,7%	134.292	0,5%	500.069	2,2%	Votos en blanco
Votos válidos	21.173.842	98,7%	1.223.641	0,0%	22.397.483	98,7%	Votos válidos
Votos nulos	241.826	1,1%	28.264	0,1%	270.090	1,2%	Votos nulos
Votos no marcados	26.632	0,1%	-5.171	0,0%	21.461	0,1%	Votos no marcados

1ra Vuelta



2da Vuelta

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

La siguiente tabla muestra el número y porcentaje de votos por cada candidato, en blanco, nulos y no marcados. Se observa que el candidato Gustavo Petro incrementó su votación respecto a 2018 en 3'253.254 votos e igualmente su porcentaje de votos se incrementó en 8.7 puntos porcentuales. Por otro lado, los votos nulos, tarjetones no marcados y votos en blancos bajaron en su porcentaje sobre el total de votos para las elecciones de 2022 en comparación con 2018. En cuanto a la participación electoral esta se incrementó al pasar de 53.9% a 58.2%.

Tabla 106. Resultados de las elecciones presidenciales segunda vuelta 2022 y 2018

#	Candidato	Votos en 2018	% en 2018	Votos en 2022	% en 2022
1	Gustavo Petro	8,039,504	41.7	11,292,758	50.41
2	Rodolfo Hernández			10,604,656	47.34
3	Votos en Blanco	807,924	4.19	500,069	2.23
4	Votos Nulos	263,373	1.34	270,090	1.19
5	Tarjetones No Marcados	25,969	0.13	21,461	0.09
6	Iván Duque	10,398,689	54.03		
	Votos Válidos	19,246,117	98.5	22,397,483	98.7
	Participación	19,535,459	53.9	22,689,034	58.2
	Censo	36,227,267		39,002,239	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

En la tabla 47P se destaca que Gustavo Petro tuvo la mayor votación en 17 departamentos y con un porcentaje de participación del 50,97%, Rodolfo Hernández en los otros 17 de ellos con participación del 56,9%.

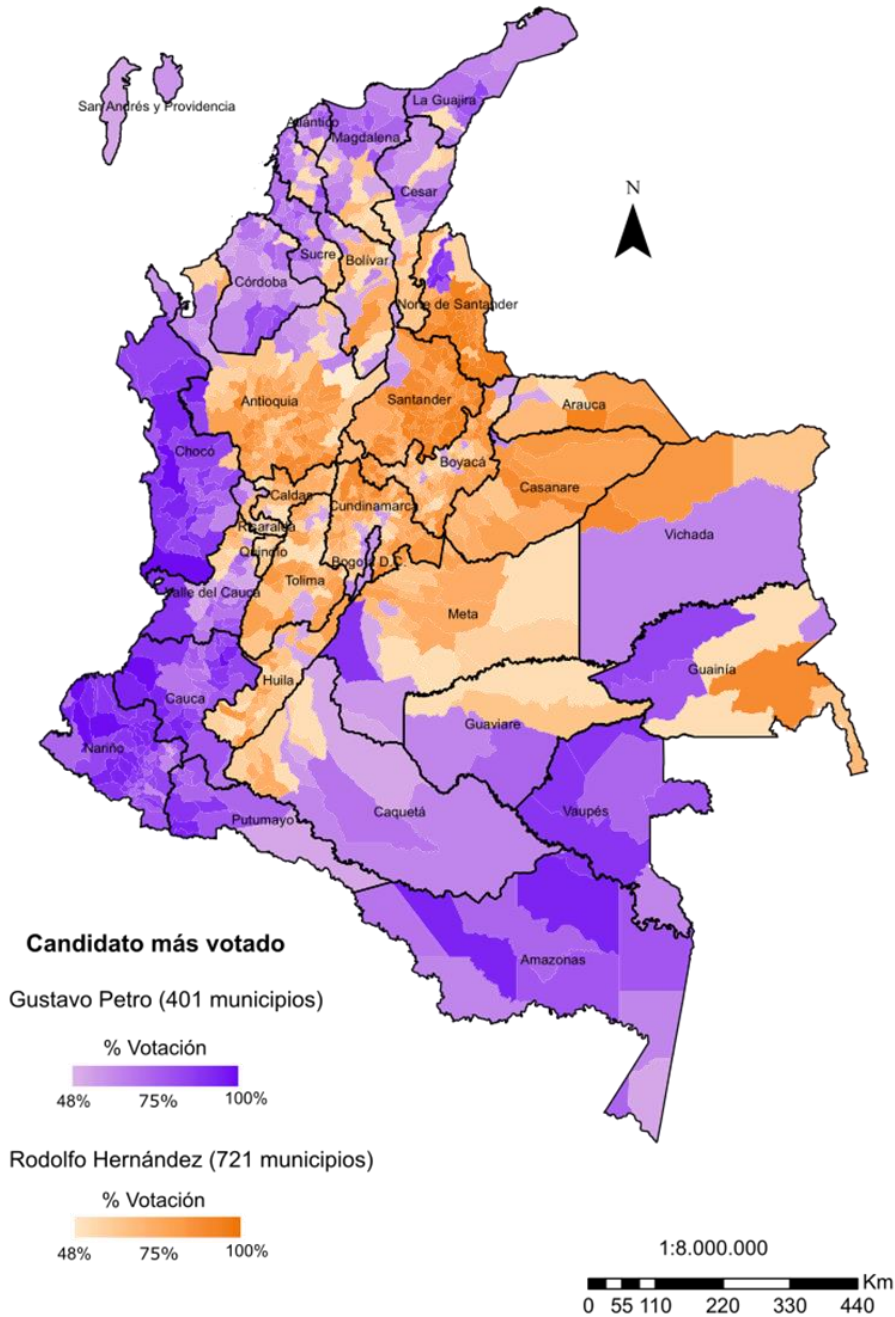
Tabla 107. Votación por departamento, segunda vuelta presidencial

#	Departamento	Censo	Votos	Votos Gustavo Petro	% votos Gustavo Petro	Votos Rodolfo Hernández	%Votos Rodolfo Hernández	Tasa de Participación 2022
1	Casanare	304.927	207.784	57.371	27,6%	144.396	69,5%	68,1%
2	Cundinamarca	2.125.131	1.439.667	625.494	43,4%	757.207	52,6%	67,7%
3	Santander	1.776.177	1.202.421	309.629	25,8%	872.711	72,6%	67,7%
4	Boyacá	996.465	664.433	263.871	39,7%	379.286	57,1%	66,7%
5	Bogotá D.C.	5.935.722	3.891.656	2.255.941	58,0%	1.482.612	38,1%	65,6%
6	Cauca	1.023.586	666.915	516.614	77,5%	121.954	18,3%	65,2%
7	Meta	787.684	505.981	181.104	35,8%	307.433	60,8%	64,2%
8	Nariño	1.177.948	746.415	596.186	79,9%	126.008	16,9%	63,4%
9	Huila	882.955	539.805	216.526	40,1%	306.496	56,8%	61,1%
10	Caldas	811.180	485.673	186.901	38,5%	270.512	55,7%	59,9%
11	Tolima	1.120.219	665.770	251.628	37,8%	390.831	58,7%	59,4%
12	Putumayo	243.072	140.575	110.472	78,6%	25.659	18,3%	57,8%
13	Risaralda	839.253	480.968	216.456	45,0%	240.755	50,1%	57,3%
14	Quindío	490.126	280.755	113.541	40,4%	152.682	54,4%	57,3%
15	Valle del Cauca	3.675.242	2.086.827	1.314.247	63,0%	694.912	33,3%	56,8%
16	Antioquia	5.115.071	2.901.016	938.993	32,4%	1.831.131	63,1%	56,7%
17	Sucre	730.363	413.354	262.533	63,5%	140.407	34,0%	56,6%
18	Norte de Santander	1.296.482	721.889	149.432	20,7%	557.558	77,2%	55,7%
19	Cesar	870.264	479.242	250.741	52,3%	215.935	45,1%	55,1%
20	Córdoba	1.319.838	722.814	437.583	60,5%	267.350	37,0%	54,8%
21	Caquetá	309.320	169.174	72.795	43,0%	89.201	52,7%	54,7%
22	Guaviare	64.503	33.955	14.705	43,3%	17.603	51,8%	52,6%
23	Atlántico	2.016.146	1.009.289	673.100	66,7%	314.189	31,1%	50,1%
24	Arauca	210.476	104.880	31.981	30,5%	69.620	66,4%	49,8%
25	Magdalena	1.024.713	507.737	302.898	59,7%	191.959	37,8%	49,5%
26	Bolívar	1.692.147	816.504	493.308	60,4%	302.979	37,1%	48,3%
27	Chocó	333.136	159.834	128.725	80,5%	25.627	16,0%	48,0%
28	Amazonas	51.579	23.900	12.935	54,1%	10.245	42,9%	46,3%
29	La Guajira	645.626	255.797	163.166	63,8%	85.041	33,2%	39,6%
30	Guainía	32.180	12.573	6.532	52,0%	5.716	45,5%	39,1%
31	Vaupés	23.442	8.880	6.557	73,8%	2.157	24,3%	37,9%
32	Vichada	52.918	19.600	7.633	38,9%	11.450	58,4%	37,0%
33	Archipiélago de San Andrés	51.584	16.767	8.540	50,9%	7.449	44,4%	32,5%
34	Consulados	972.764	306.184	114.620	37,4%	185.585	60,6%	31,5%
-	Total	39.002.239	22.689.034	11.292.758	49,8%	10.604.656	46,7%	58,2%

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

El siguiente mapa muestra el candidato más votado por municipio y de acuerdo con el porcentaje de votos. Se observa que Gustavo Petro obtuvo gran mayoría de votos en la región Pacífica, la Costa Atlántica, Bogotá y el suroriente del país, mientras que Rodolfo Hernández obtuvo mejores resultados electorales en la región Andina y Orinoquía.

Mapa 11. Resultados de las elecciones presidenciales segunda vuelta por municipio



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.2.1. Votos Rural vs Urbano

La tabla 48P muestra los votos desagregados por zonas urbanas y rurales. Gustavo Petro tuvo mayor porcentaje de votos tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas. Sin embargo, si se tienen en cuenta solamente los votos en zonas rurales, Gustavo Petro tuvo mejores resultados electorales llegando incluso a tener el 54% de los votos. Por lo tanto, de manera similar a como ocurrió en primera vuelta, este tuvo mayor apoyo electoral en términos porcentuales en las zonas rurales. También es relevante mencionar que el porcentaje de votos en blanco fue más bajo en las zonas rurales.

Tabla 108. Resultados de las elecciones presidenciales segunda vuelta según urbano y rural

#	Candidato	Votos urbanos	% sobre votos válidos en zonas urbanas	Votos rurales	% sobre votos válidos en zonas rurales
1	Gustavo Petro	9,837,161	49.91	1,455,597	54.16
2	Rodolfo Hernández	9,416,732	47.78	1,187,924	44.20
3	Votos en Blanco	456,069	2.31	44,000	1.64

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.2.2. Resultados electorales en principales ciudades

La siguiente tabla muestra los resultados electorales según cada capital de departamento. Las ciudades de Quibdó, Pasto, Mocoa, Mitú, Popayán, Sincelejo y Cartagena fueron aquellas donde Gustavo Petro tuvo mayor proporción de votos. Por otro lado, en Cúcuta, Arauca, Bucaramanga, Yopal, Puerto Carreño y Medellín fueron las ciudades donde Hernández tuvo mayor porcentaje de votos.

Tabla 109. Resultados electorales de las capitales

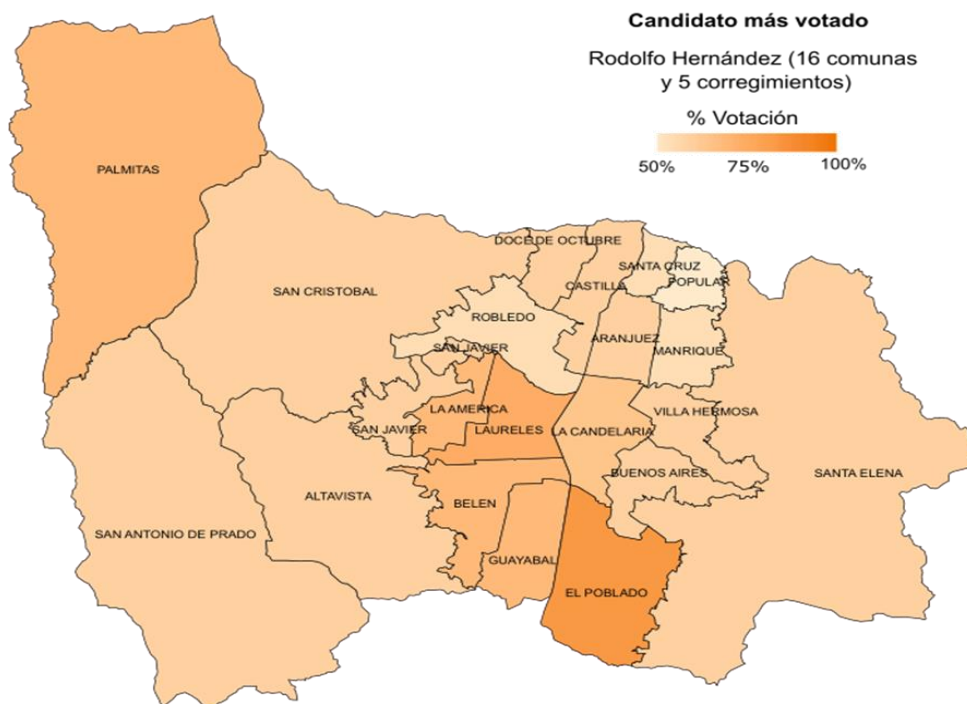
#	Municipio	Gustavo Petro	Rodolfo Hernández	Votos Blanco	En	Total votos válidos
1	Quibdó	36,995 (83.6%)	6,453 (14.58%)	804 (1.82%)		44,252
2	Pasto	177,631 (81.89%)	35,122 (16.19%)	4,157 (1.92%)		216,910
3	Mocoa	19,727 (77%)	5,383 (21.01%)	510 (1.99%)		25,620
4	Mitú	5,178 (73.05%)	1,823 (25.72%)	87 (1.23%)		7,088
5	Popayán	121,293 (72.25%)	42,328 (25.21%)	4,268 (2.54%)		167,889
6	Sincelejo	87,262 (68.1%)	38,537 (30.08%)	2,336 (1.82%)		128,135
7	Cartagena	269,318 (67.55%)	120,829 (30.3%)	8,574 (2.15%)		398,721
8	Riohacha	44,609 (65.25%)	22,381 (32.73%)	1,381 (2.02%)		68,371
9	Barranquilla	358,679 (64.19%)	190,693 (34.13%)	9,433 (1.69%)		558,805

10	Cali	659,926 (63.86%)	349,259 (33.8%)	24,160 (2.34%)	1,033,345
11	Santa Marta	125,373 (62.76%)	70,374 (35.23%)	4,016 (2.01%)	199,763
12	Bogotá D.C.	2,255,941 (58.58%)	1,482,612 (38.5%)	112,411 (2.92%)	3,850,964
13	Valledupar	105,737 (58.14%)	72,856 (40.06%)	3,286 (1.81%)	181,879
14	Tunja	54,629 (58.05%)	37,000 (39.32%)	2,478 (2.63%)	94,107
15	Montería	111,607 (57.68%)	78,279 (40.46%)	3,608 (1.86%)	193,494
16	San Andrés	7,791 (50.81%)	6,927 (45.17%)	616 (4.02%)	15,334
17	Leticia	9,414 (49.78%)	9,090 (48.06%)	409 (2.16%)	18,913
18	Neiva	87,684 (49.71%)	85,113 (48.25%)	3,603 (2.04%)	176,400
19	Inírida	4,875 (48.9%)	4,933 (49.48%)	161 (1.62%)	9,969
20	Manizales	101,345 (47.09%)	105,612 (49.08%)	8,236 (3.83%)	215,193
21	Pereira	114,065 (46.19%)	125,876 (50.98%)	6,985 (2.83%)	246,926
22	Ibagué	124,607 (43.98%)	151,789 (53.58%)	6,901 (2.44%)	283,297
23	San José del Guaviare	10,250 (42.79%)	12,918 (53.93%)	787 (3.29%)	23,955
24	Armenia	65,371 (42.32%)	84,238 (54.53%)	4,865 (3.15%)	154,474
25	Florencia	30,785 (40.65%)	42,985 (56.76%)	1,955 (2.58%)	75,725
26	Villavicencio	91,761 (37.04%)	150,987 (60.95%)	4,967 (2.01%)	247,715
27	Puerto Carreño	2,803 (34.15%)	5,233 (63.75%)	172 (2.1%)	8,208
28	Medellín	371,257 (33.89%)	687,474 (62.75%)	36,894 (3.37%)	1,095,625
29	Yopal	27,535 (33.2%)	53,797 (64.86%)	1,611 (1.94%)	82,943
30	Bucaramanga	86,226 (25.17%)	252,464 (73.69%)	3,894 (1.14%)	342,584
31	Arauca	7,416 (19.48%)	29,955 (78.69%)	695 (1.83%)	38,066
32	Cúcuta	63,919 (18.05%)	285,510 (80.6%)	4,780 (1.35%)	354,209

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

El siguiente mapa muestra los resultados según las comunas y corregimientos en Medellín. En todos ganó Rodolfo Hernández con más del 50% de los votos válidos, siendo El Poblado donde mejor resultado obtuvo con el 85.4% de los votos y la comuna Popular donde menos, con el 51% de los votos.

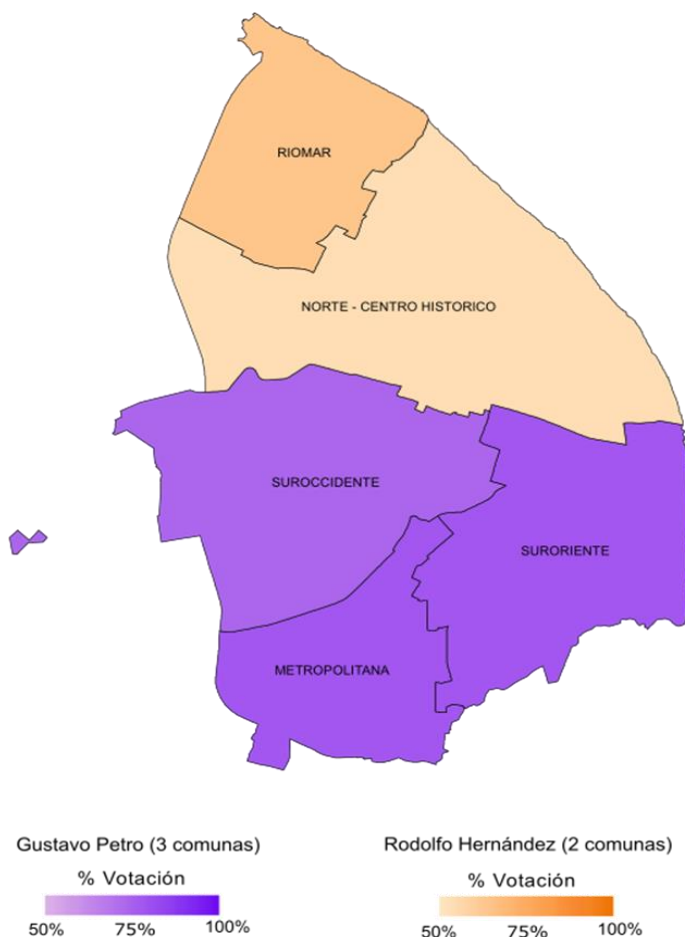
Mapa 12. Resultados electorales por comunas y corregimientos en Medellín



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

El siguiente mapa muestra los resultados por localidades en Barranquilla. Gustavo Petro obtuvo el triunfo en 3 de las 5 localidades siendo la localidad de Suroriente donde más porcentaje de votos obtuvo con 76,2%. Donde mejor resultado obtuvo Rodolfo Hernández fue en la localidad de Riomar con 61,8% de los votos.

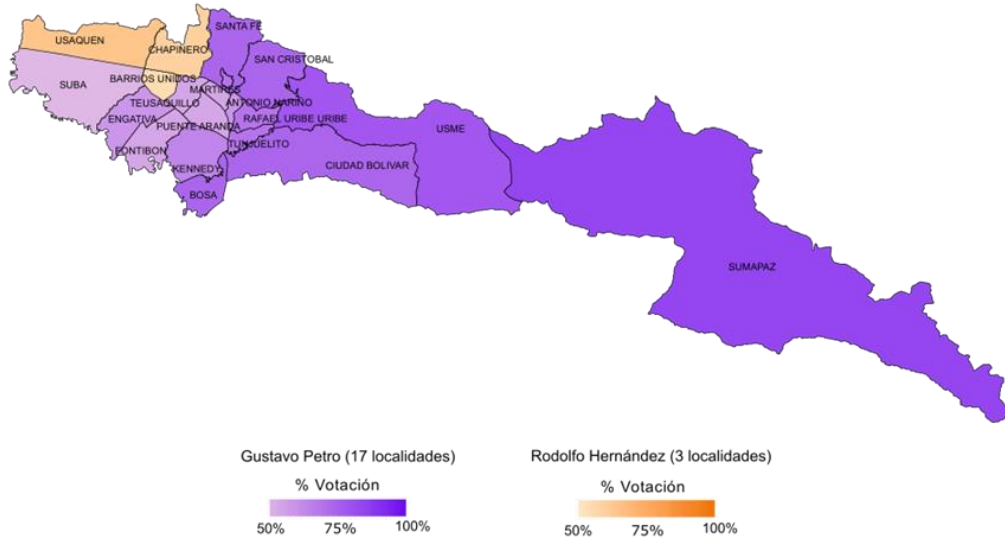
Mapa 13. Resultados electorales por localidad en Barranquilla



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Los resultados electorales de las 20 localidades de Bogotá muestran que Gustavo Petro obtuvo mayor porcentaje de votos en 17 de ellas siendo las localidades de Sumapaz, Usme y Ciudad Bolívar donde mejor resultado obtuvo con el 83.3%, 76.5% y 74.8% respectivamente. Rodolfo Hernández obtuvo mejor desempeño en las localidades de Usaquén, Chapinero y Barrios Unidos con el 61.4%, 57.5% y 49.5% respectivamente.

Mapa 14. Resultados electorales por localidades en Bogotá

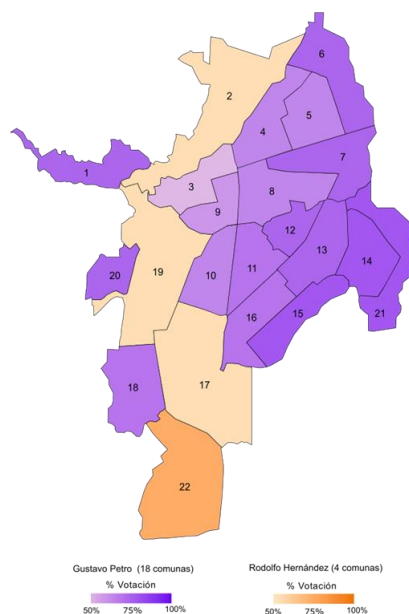


Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

Los resultados electorales arrojados en las 22 comunas de Cali muestran que Gustavo Petro obtuvo mayor porcentaje de votos en 18 de ellas. Por su parte, Rodolfo Hernández obtuvo mejor desempeño en 4 comunas, específicamente en la comuna 2, 17, 19 y 22.

Petro obtuvo el mejor resultado en la comuna 21 con el 79.7%. Hernández por su parte, obtuvo su mejor resultado en la 22 con el 70.9%.

Mapa 15. Resultados electorales por comunas y corregimientos en Cali



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.2.3. Votos en municipios de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz - CITREP

Se observa en la tabla 50P que Gustavo Petro tuvo mayor porcentaje de votos en los municipios CITREP que en los municipios no CITREP. En los municipios CITREP, Gustavo Petro obtuvo el 63% de los votos válidos. Rodolfo Hernández obtuvo 48% de los votos en los municipios no CITREP y estuvo muy cerca de obtener la misma cantidad de votos que Gustavo Petro.

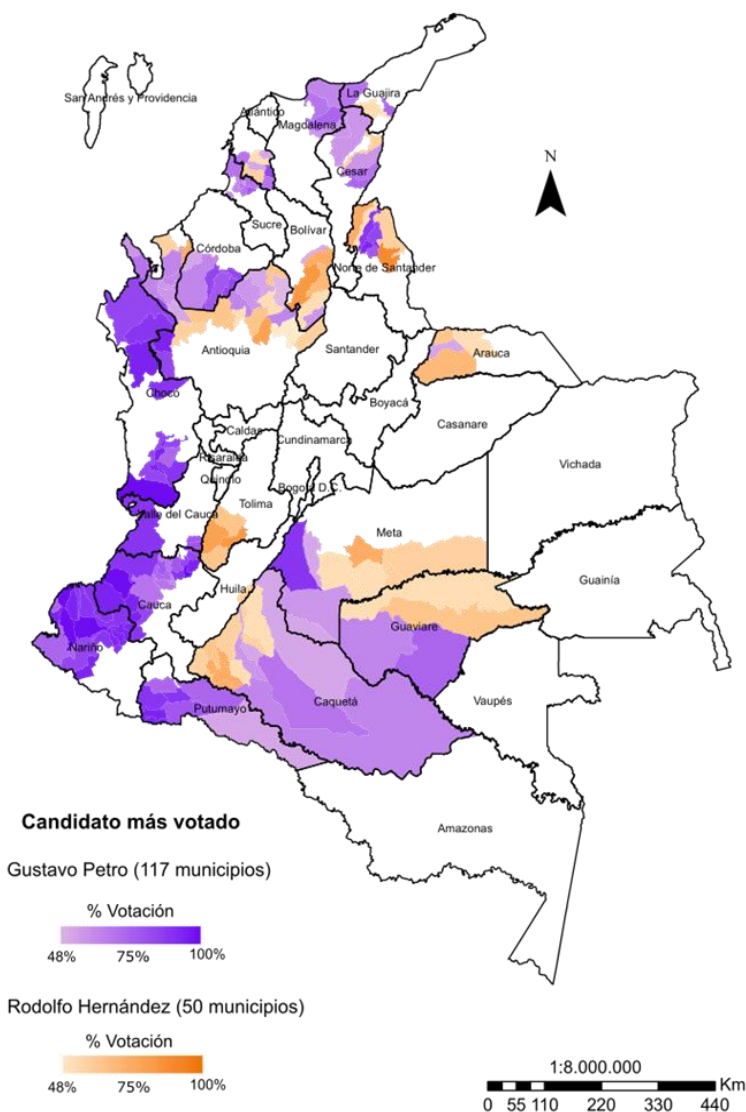
Tabla 110. Resultados de las elecciones presidenciales segunda vuelta según CITREP y no CITREP

#	Candidato	Votos no CITREP	% sobre votos válidos en no CITREP	Votos CITREP	% sobre votos válidos en CITREP
1	Gustavo Petro	9,792,392	48.89	1,500,366	63.32
2	Rodolfo Hernández	9,781,750	48.84	822,906	34.73
3	Votos En Blanco	453,714	2.27	46,355	1.96

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

El siguiente mapa muestra los candidatos ganadores en los municipios CITREP. Gustavo Petro tuvo mayor cantidad de votos en 117 de los 167 municipios CITREP. Por su parte, Rodolfo Hernández obtuvo mayorías en 50 de los 167 municipios, destacando los departamentos de Antioquia, Tolima y Bolívar.

Mapa 16. Resultados de las elecciones presidenciales segunda vuelta en municipios CITREP



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.2.4. Participación electoral

A nivel nacional la tasa de participación fue del 58.2% y mejoró con respecto a la participación del 2018 que fue de 53.9%. La tabla 51P muestra el nivel de participación electoral a nivel departamental, incluyendo los resultados de las votaciones en Bogotá y en los consulados. Se observa que en la gran mayoría del país (31 departamentos y Bogotá), el porcentaje de votación incrementó con relación a la segunda vuelta presidencial de 2018, siendo Cauca, Nariño, Caquetá, Chocó y Santander los departamentos que más mejoraron su participación electoral respecto a la elección de 2018 al subir 11.7, 10.7, 9.3, 8.7 y 8.1 puntos porcentuales respectivamente. Por el contrario, los departamentos que bajaron su participación electoral respecto a 2018 fueron Consulados y Arauca al bajar en 0.47 y 0.11 puntos porcentuales respectivamente.

Tabla 111. Participación electoral por departamento 2018 vs. 2022

#	Departamento	Votos 2022	Censo 2022	Tasa de Participación 2018	Tasa de Participación 2022	Diferencia
1	Casanare	207,784	304,927	64.7	68.1	3.41
2	Cundinamarca	1,439,667	2,125,131	63.2	67.7	4.54
3	Santander	1,202,421	1,776,177	59.5	67.7	8.16
4	Boyacá	664,433	996,465	60.8	66.7	5.90
5	Bogotá D.C.	3,891,656	5,935,722	62.7	65.6	2.82
6	Cauca	666,915	1,023,586	53.4	65.2	11.78
7	Meta	505,981	787,684	59.6	64.2	4.67
8	Nariño	746,415	1,177,948	52.6	63.4	10.74
9	Huila	539,805	882,955	56.7	61.1	4.39
10	Caldas	485,673	811,180	57.1	59.9	2.80
11	Tolima	665,770	1,120,219	55.5	59.4	3.88
12	Putumayo	140,575	243,072	51.3	57.8	6.50
13	Risaralda	480,968	839,253	55.0	57.3	2.30
14	Quindío	280,755	490,126	54.9	57.3	2.39
15	Valle del Cauca	2,086,827	3,675,242	50.2	56.8	6.55
16	Antioquia	2,901,016	5,115,071	54.8	56.7	1.90
17	Sucre	413,354	730,363	52.8	56.6	3.75
18	Norte de Santander	721,889	1,296,482	54.7	55.7	0.95
19	Cesar	479,242	870,264	51.9	55.1	3.20
20	Córdoba	722,814	1,319,838	50.8	54.8	4.00
21	Caquetá	169,174	309,320	45.3	54.7	9.35

22	Guaviare	33,955	64,503	47.4	52.6	5.20
23	Atlántico	1,009,289	2,016,146	43.2	50.1	6.82
24	Arauca	104,880	210,476	49.9	49.8	-0.11
25	Magdalena	507,737	1,024,713	46.8	49.5	2.70
26	Bolívar	816,504	1,692,147	43.8	48.3	4.42
27	Chocó	159,834	333,136	39.3	48.0	8.67
28	Amazonas	23,900	51,579	42.9	46.3	3.44
29	La Guajira	255,797	645,626	37.2	39.6	2.44
30	Guainía	12,573	32,180	38.7	39.1	0.33
31	Vaupés	8,880	23,442	37.4	37.9	0.48
32	Vichada	19,600	52,918	33.3	37.0	3.71
33	Archipiélago de San Andrés	16,767	51,584	31.4	32.5	1.06
34	Consulados	306,184	972,764	32.0	31.5	-0.47
	Total	22,689,034	39,002,239	53.9	58.2	4.23

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.2.5. Territorios étnicos

Desde la MOE estamos interesados en ahondar en la participación con enfoques diferenciales. Es por ello que, a continuación, presentamos el análisis de los resultados de las elecciones presidenciales en territorios étnicos.

Teniendo en cuenta que el censo electoral no permite filtrar a los votantes por grupo étnico, para conocer la manera como esta población vota, podemos observar los resultados de los puestos de votación ubicados al interior de resguardos y de consejos comunitarios.

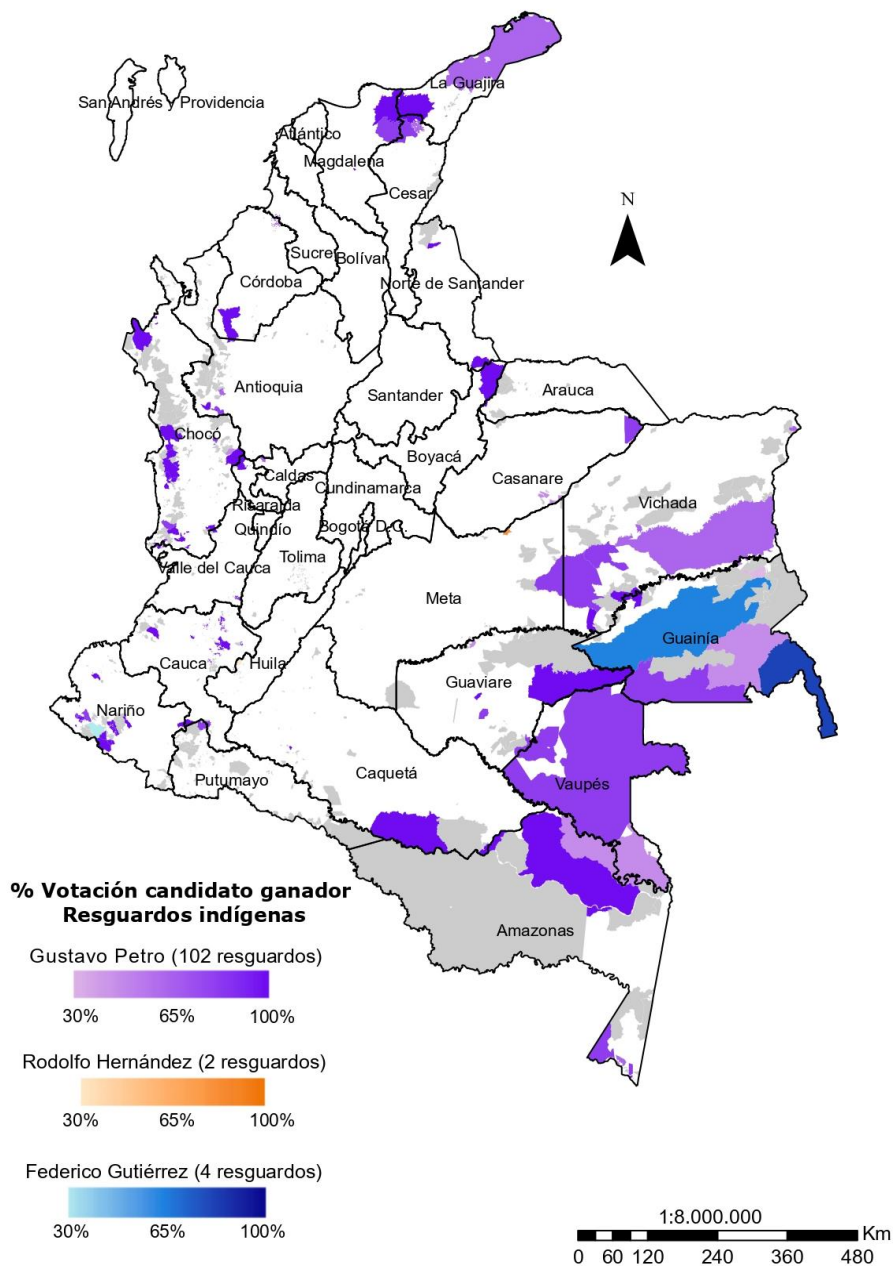
30.2.5.1. Votación en resguardos

En Colombia, conforme a los datos de la Agencia Nacional de Tierras, existen 788 resguardos indígenas ubicados a lo largo del territorio nacional. Sin embargo, según su ubicación geográfica, únicamente 108 resguardos cuentan con al menos un puesto de votación al interior de sus territorios. Lo anterior significa que 680 resguardos no cuentan con puestos de votación dentro de sus territorios. En esos 108 resguardos hay un total 235 puestos de votación.

El siguiente mapa muestra el candidato ganador por resguardo en la primera vuelta presidencial. Allí se observa que Gustavo Petro dominó en la mayoría de los territorios indígenas, toda vez que ganó en 100 de los 108 resguardos con puesto de votación. Federico Gutiérrez triunfó en cuatro (4) de esos territorios. Mientras que Rodolfo Hernández venció en dos (2) resguardos. Hubo empate entre Gustavo Petro y Rodolfo Hernández en

dos (2) territorios indígenas: San Juanito, El Duya y Paravare (41 votos cada uno), y Caranacoa Yuri-Laguna Morocoto (21 votos cada uno).

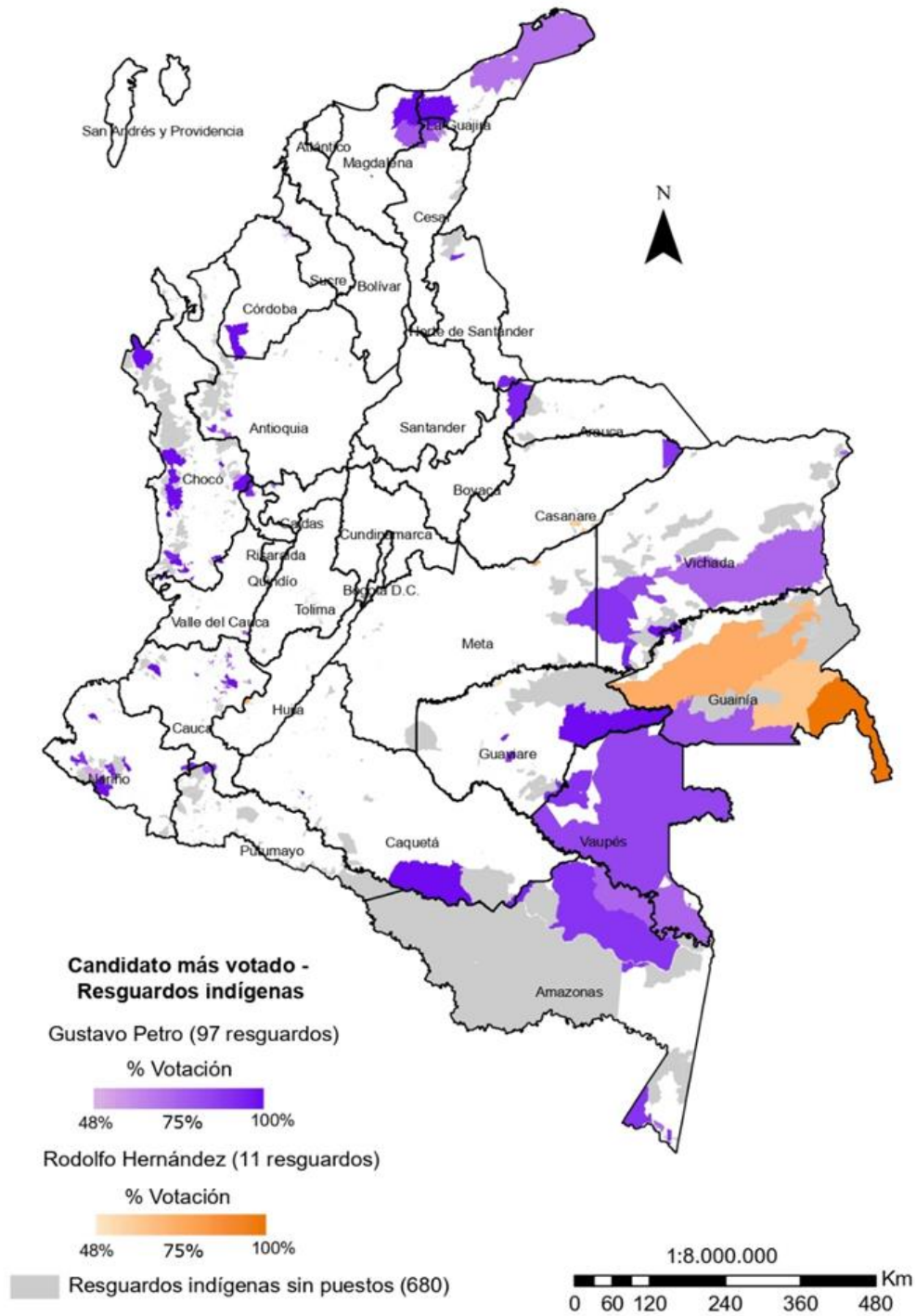
Mapa 17. Ganador de primera vuelta en resguardos indígenas



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

En la segunda vuelta presidencial Gustavo Petro ganó en 97 resguardos, mientras que Rodolfo Hernández únicamente triunfó en 11.

Mapa 18. Ganador de segunda vuelta en resguardos indígenas



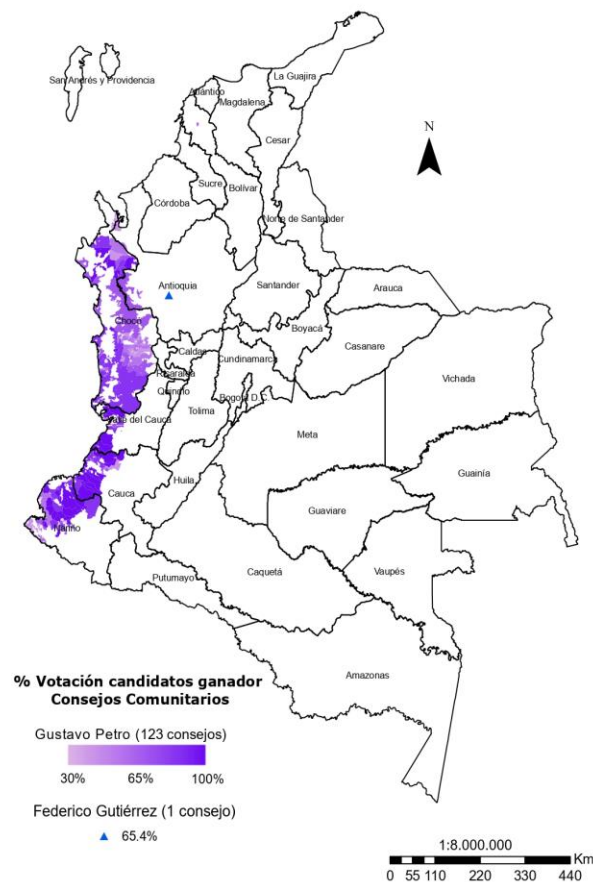
Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.2.5.2. Votación en consejos comunitarios de comunidades negras

Conforme a los datos de la Agencia Nacional de Tierras, en Colombia hay 210 consejos comunitarios de comunidades negras. De estos, 124 cuentan con al menos un puesto de votación al interior de sus territorios. Por lo que 86 consejos comunitarios no tienen puestos de votación.

El siguiente mapa muestra el candidato ganador por consejo comunitario de comunidad negra en la primera vuelta presidencial, según el porcentaje de votos obtenidos. Gustavo Petro ganó en 122 de los 124 territorios. Mientras que Federico Gutiérrez solo dominó en el consejo comunitario de San Nicolás. Hubo empate entre Gustavo Petro y Rodolfo Hernández en el consejo comunitario Mayor del Bajo Atrato, donde cada uno obtuvo tres (3) de los seis (6) votos.

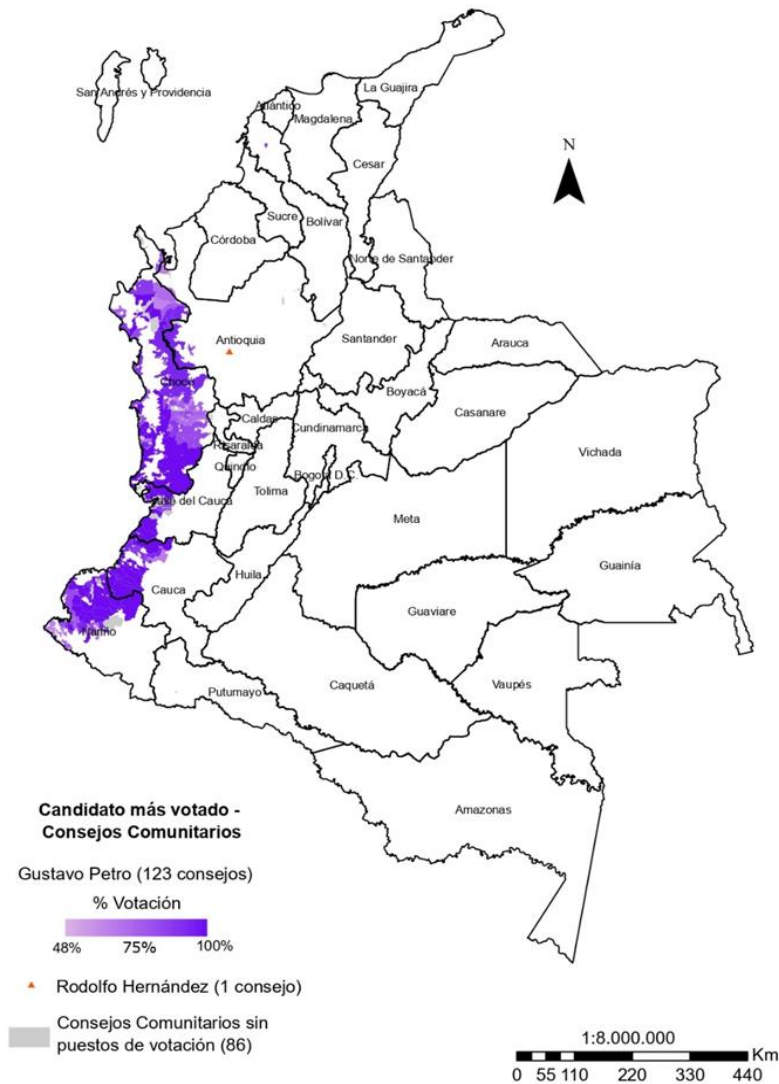
Mapa 19. Ganador de primera vuelta en consejos comunitarios de comunidades negras



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

En la segunda vuelta presidencial Gustavo Petro ganó en 123 consejos comunitarios de comunidades negras, mientras que Rodolfo Hernández únicamente triunfó en uno (1).

Mapa 20. Ganador de segunda vuelta en consejos comunitarios de comunidades negras



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

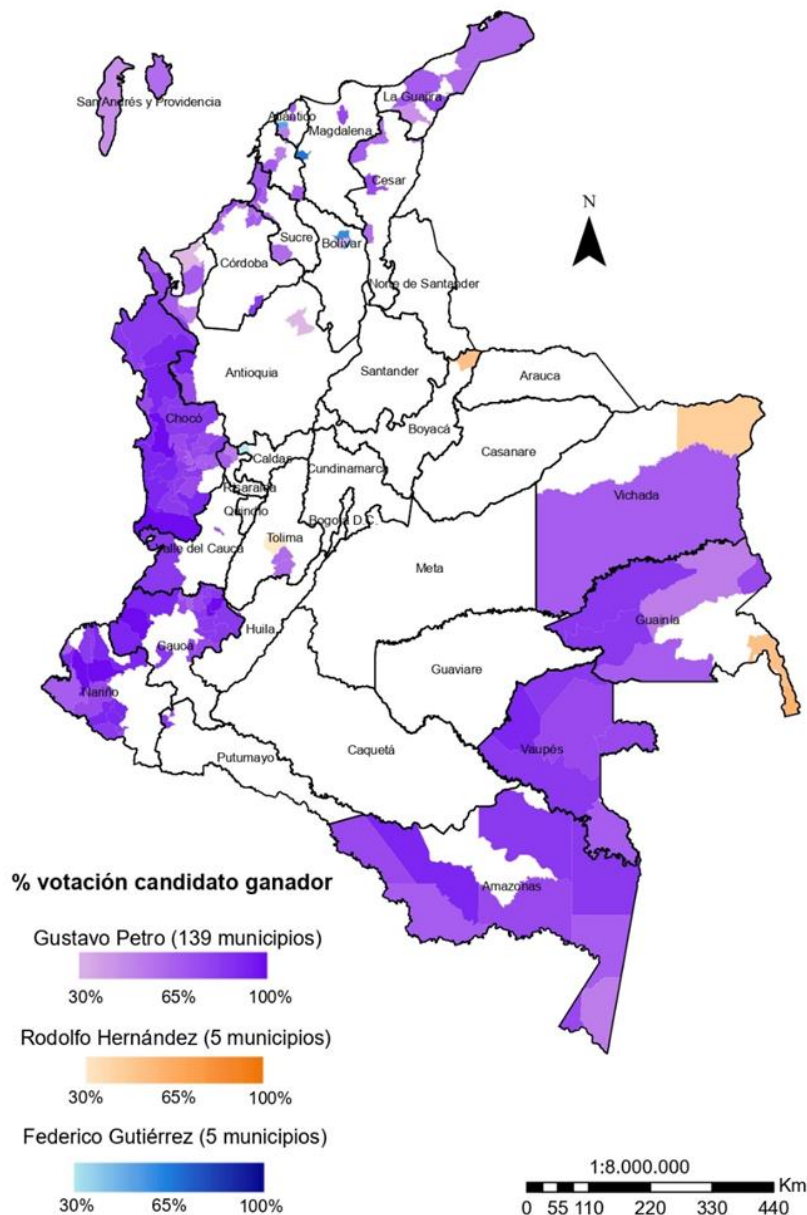
30.2.5.3. Municipios con alta población étnica

Toda vez que existen pocos puestos de votación en resguardos, que la población raizal no cuenta con figuras de propiedad colectiva como los consejos comunitarios y que solo el 33,12% de la población afrodescendiente se encuentra ubicada en zonas rurales, consideramos pertinente hacer un análisis de la votación étnica por municipios. Para ello se tuvieron en cuenta aquellos municipios con una población étnica superior al 40%. Los datos a continuación fueron construidos con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV 2018 del DANE.

30.2.5.4. Primera vuelta presidencial en municipios con alta población étnica

El siguiente mapa muestra el candidato ganador por municipio, de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos. Se observa que Gustavo Petro ganó en primera vuelta en 139 de los municipios con alta población étnica. Rodolfo Hernández fue primero en cinco (5) de esos municipios, ubicados en Guainía, Tolima, Vichada y Boyacá. Por su parte, Federico Gutiérrez también triunfó en cinco (5) municipios, esta vez de los departamentos de Bolívar, Atlántico, Magdalena y Caldas.

Mapa 21. Porcentaje de votación candidato ganador

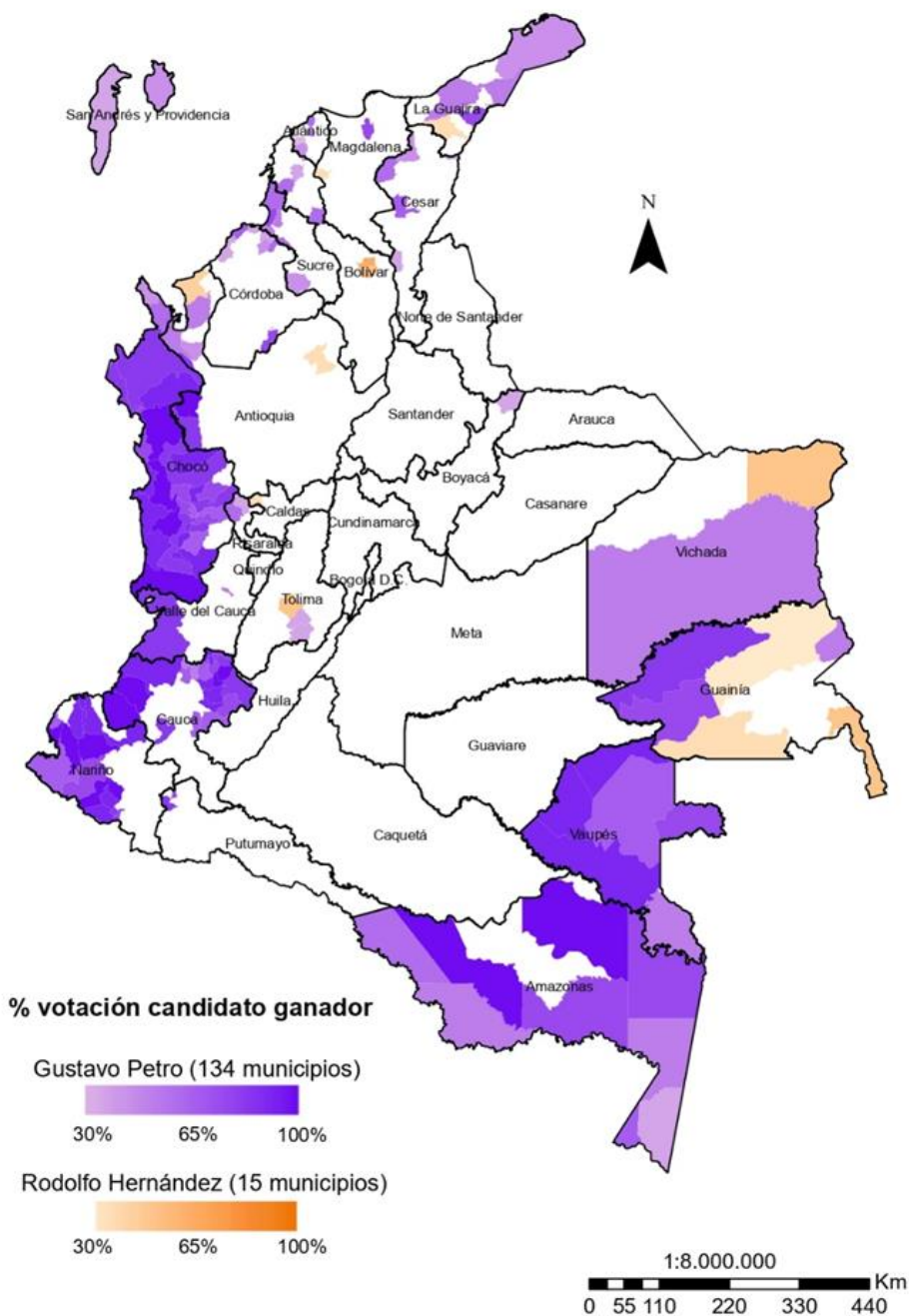


Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC

30.2.5.5. Segunda vuelta presidencial en municipios con alta población étnica

Para la segunda vuelta presidencial, Gustavo Petro ganó en 134 de los municipios con alta población étnica. Mientras que Rodolfo Hernández solo lo superó en quince (15) de esos 149 municipios, como se puede observar en el siguiente mapa.

Mapa 22. Porcentaje candidato ganador segunda vuelta presidencial



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE con datos de la RNEC