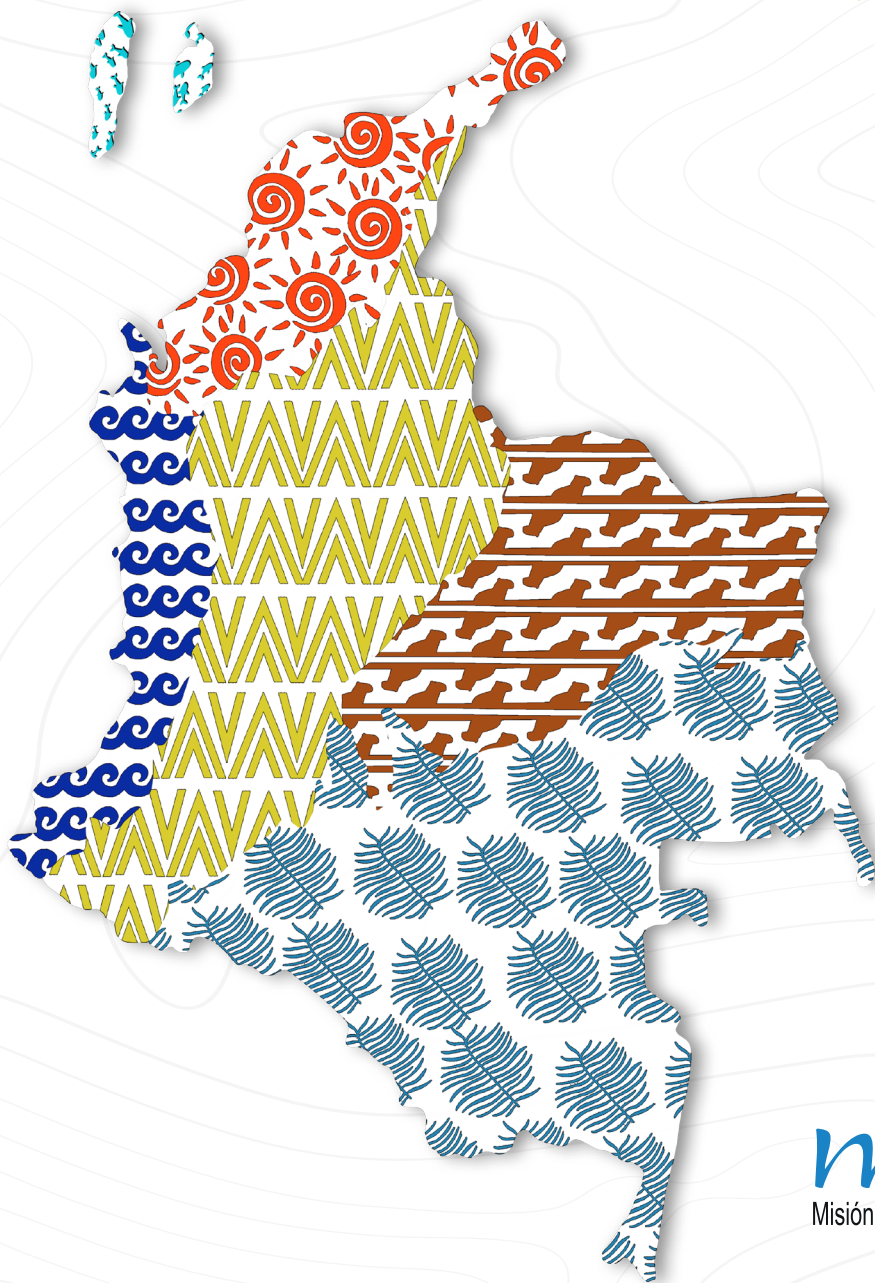


Mapas y Factores de Riesgo Electoral

Elecciones de
Autoridades Locales

2023



Mapas y factores de riesgo electoral
Elecciones Autoridades Locales
2023

Consulte y descargue todos los datos
del **Mapa de Riesgo Electoral** en:



Mapas y Factores de

Riesgo Electoral

Elecciones de
Autoridades Locales

2023



Con el apoyo de:



Mapas y factores de riesgo electoral

Elecciones Autoridades Locales 2023

Realización

Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral- MOE

Alejandra Barrios Cabrera

Directora Nacional
Misión de Observación Electoral – MOE

Pamela San Martín Ríos y Valles

Asesora Internacional
Misión de Observación Electoral – MOE

Diego Alejandro Rubiano Plazas

Investigador Senior
Observatorio Político-Electoral
de la Democracia – MOE
Editor general de los Mapas de Riesgo
Electoral de la MOE

Mauricio Andrés Vela Barón

Coordinador
Observatorio Político-Electoral
de la Democracia - MOE

Monig Lilley Rodríguez Aguirre

Investigadora
Observatorio Político-Electoral
de la Democracia – MOE

Saira Daniela Mora Prieto

Investigadora
Observatorio Político-Electoral
de la Democracia – MOE

Yann Basset

Director del Observatorio Grupo de Estudio
para la Democracia - DEMOS UR
Universidad del Rosario

Fredy Barrero Escobar

Decano
Escuela de política y relaciones internacionales
Universidad Sergio Arboleda

Carlos Andrés Ramírez González

Profesor
Escuela de política y relaciones internacionales
Universidad Sergio Arboleda

Juan Federico Pino Uribe

Profesor Titular
FLACSO - Ecuador

Sebastián Pantoja Barrios

Universidad de Ámsterdam

Anaf Oñate

FLACSO – Ecuador

Diego Alejandro Casas Ramírez

FLACSO – Ecuador

Oscar Javier Martínez Ricaurte

Coordinador del Sistema de Información e
Incidencia en Derechos Humanos y Migración
Forzada SIISDHES
CODHES

Nicolás Castillo Rincón

Analista de Datos del Sistema de Información e
Incidencia en Derechos Humanos y Migración
Forzada SIISDHES
CODHES

Viviana Yanguma

Fundación para Libertad de Prensa - FLIP

Daniel Chaparro

Fundación para Libertad de Prensa - FLIP

Sabrina Bastida

Fundación para Libertad de Prensa - FLIP

María del Rosario Perea Garcés

Coordinadora
Componente de Inclusión y diversidad
Misión de Observación Electoral - MOE

Tania Carolina Lugo

Investigadora
Componente de Inclusión y diversidad
Misión de Observación Electoral – MOE

Alelí Gael Chaparro Amaya

Investigadora
Componente de Inclusión y diversidad
Misión de Observación Electoral - MOE

John Williams Montoya Garay
Departamento de Geografía
Universidad Nacional de Colombia

Willington Siabato
Departamento de Geografía
Universidad Nacional de Colombia

Isabel Duque Franco
Departamento de Geografía
Universidad Nacional de Colombia

Freddy José Tello Tabarquino
Pastoral Social Caritas – Arauca

Yeison Camilo García
Viva la Ciudadanía -Antioquia

Luis Emilio León
Viva la Ciudadanía -Antioquia

Laura Valentina Castaño
Viva la Ciudadanía -Antioquia

Ángel Tuirán Sarmiento
Profesor e investigador
Universidad del Norte

Emely Villa Carpentier
Investigadora
Universidad del Norte

Eduardo Andrés Chilito
Grupo de Investigación actores, procesos
e instituciones políticas
Universidad del Cauca

Fernando Calvache
Docente
Universidad del Valle

Dianys Peraza Rojas
Coordinadora área de paz y gobernanza
Programa de Desarrollo y Paz del Cesar

Nanny Katherine Padilla Rodríguez
Área de paz y gobernanza
Programa de Desarrollo y Paz del Cesar

José Jairo Gonzalez Arias
Director ejecutivo
Programa de desarrollo y paz del
Huila y piedemonte Amazónico

Fabian Ricardo Hernández Calderón
Investigador
Programa de desarrollo y paz del Huila
y piedemonte Amazónico

Yeison Andrey Castañeda Hernández
Investigador
Programa de desarrollo y paz del Huila
y piedemonte Amazónico

Patricia Conde
Coordinadora
Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio

Santiago Camargo
Observatorio de Paz Integral - OPI
Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio

Ricardo Oviedo Arévalo
Profesor Titular
Universidad de Nariño

Fredy José Aguilera Garavito
Fundación para el Desarrollo Integral de
la Mujer y la Niñez - FUNDIMUR

Cristhian Camilo Martínez
Universidad del Tolima

Alejandro Sánchez López de Mesa
Director Cali Visible
Pontificia Universidad Javeriana – Cali

ISBN
978-628-95309-7-1
Primera edición
Octubre, 2023

Fernando Antonio Murcia Sánchez
Corrección de estilo

Paula Camila Cruz Fajardo
Camilo Andrés Cuellar Marinez
Eric Javier Muñoz Perez
Diseño y diagramación
Misión de Observación Electoral -MOE-

Impresión
Imprefacil S.A.S.

Bogotá, Colombia
Octubre, 2023

*Los análisis y opiniones aquí expresados no
reflejan necesariamente las opiniones de
quienes apoyan esta publicación.*

Tabla de Contenido

Índice de mapas pág. 8	municipios y departamentos de Colombia en las elecciones locales y regionales de 2023 pág. 139
Miembros del Grupo Técnico de Mapa de Riesgo Electoral pág. 11	Juan Federico Pino Uribe, Sebastián Pantoja, Anaí Oñate y Diego Alejandro Casas FLACSO - Ecuador
Presentación pág. 17	Riesgo por factores indicativos de tras-
Alejandra Barrios Cabrera	humancia electoral. Las Alteraciones en
Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral – MOE	el censo electoral como herramienta de fraude pág. 187
Análisis general de los factores de riesgo para las elecciones de autoridades locales 2023 pág. 25	Mauricio Andrés Vela Barón, Saira Daniela Mora Prieto y Diego Alejandro Rubiano Plazas Observatorio Político-Electoral de la Democracia – MOE
Diego Alejandro Rubiano Plazas	
Mauricio Andrés Vela Barón	
Observatorio Político-Electoral de la Democracia - MOE	
I. Riesgo por factores indicativos de fraude electoral	II. Riesgo por factores de violencia
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral - elecciones locales 2023 pág. 71	Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia 2023 pág. 233
Diego Alejandro Rubiano Plazas	Mauricio Andrés Vela Barón
Investigador Senior del Observatorio Político-Electoral de la Democracia - MOE	Coordinador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia - MOE
Riesgo por niveles, variaciones y diferencias atípicas de la participación electoral: elecciones locales de 2023 pág. 87	Riesgo por presencia e intensidad de acciones de Grupos Armados Ilegales para las elecciones locales 2023 . pág. 257
Yann Basset	Saira Daniela Mora Prieto
Grupo de Estudios de la Democracia – DEMOS-UR	Mauricio Andrés Vela Barón
Universidad del Rosario	Observatorio Político-Electoral de la Democracia – MOE
Entendiendo el Riesgo electoral a nivel regional por atipicidad en los votos nulos y las tarjetas no marcadas ..pág. 103	Riesgo por violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales - Elecciones locales 2023 pág. 311
Fredy Andrés Barrero Escobar y Carlos Andrés Ramírez González	Monig Lilley Rodríguez Aguirre
Escuela de política y Relaciones Internacionales	Observatorio Político-Electoral de la Democracia - MOE
Universidad Sergio Arboleda	Riesgos electorales y afectaciones masivas a la movilidad humana en Colombia: un análisis de cara a las elecciones territoriales de 2023.. pág. 339
Desafíos a la democracia subnacional: Amenazas de dominancia electoral en	Nicolás Castillo Rincón
	Oscar Javier Martínez Ricaurte
	CODHES

Violencia contra la prensa y censuras para el periodismo local en Colombia pág. 357

Federico Sabrina Bastida, Daniel Chaparro y Viviana Yanguma
Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP

III. Análisis de contexto del riesgo electoral: Elecciones locales 2023

¿Cómo funcionan las “cuotas rellenas”?- Caso de estudio: listas de candidaturas a concejos municipales y/o distritales en las elecciones de 2019 pág. 371

Maria del Rosario Perea Garcés, Tania Carolina Lugo Mendieta y Alelí Gael Chaparro Amaya
Compite de inclusión y diversidad de la Misión de Observación Electoral - MOE

Análisis espacial preliminar del riesgo electoral asociado a la accesibilidad a puestos de votación en Colombia pág. 427

Willington Siabato, Isabel Duque Franco y Jhon Williams Montoya G.
Departamento de Geografía
Universidad Nacional de Colombia

IV. Análisis regional del riesgo electoral: elecciones de autoridades locales 2023

Análisis regional del riesgo Electoral. Elecciones de autoridades locales 2023 – Antioquia pág. 453

Yeison Garcia,
Corporación viva la Ciudadanía - Antioquia

Arauca, territorio de la ingobernabilidad. Entre el riesgo por los grupos armados y la corrupción pág. 475

Freddy José Tello Tabarquino
Pastoral Social Caritas – Arauca Pastoral Social Caritas – Arauca

Análisis del riesgo electoral en los departamentos Atlántico, Bolívar y Magdalena pág. 483

Ángel Tuirán Sarmiento y Emely villa Carpentier
Universidad del Norte

Desafíos y Violencia en el Departamento del Cauca: Actores Armados, Riesgos Políticos y Crisis Humanitaria pág. 497

Eduardo Andrés Chilito y Fernando Calvache
Universidad del Cauca

Análisis territorial para el mapa de riesgo electoral 2023. Elecciones autoridades locales en el César . pág. 511

Dianys Patricia Peraza y Nanny Padilla
Programa de Desarrollo y Paz del Cesar y La Guajira

Mapa de Riesgo Electoral Elecciones Locales 2023 del departamento del Huila pág. 525

José Jairo González Arias, Fabian Ricardo Hernández Calderón y Yeison Andrey Castañeda Hernández
Programa de Desarrollo y Paz del Huila y Piedemonte

Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones de Autoridades Locales 2023-Región del Magdalena Medio pág. 539

Patricia Conde y Santiago Camargo
Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio

Riesgos electorales en el departamento de Nariño, amenazas, al proceso electoral, 2023 pág. 547

Ricardo Oviedo Arévalo
Universidad de Nariño

Análisis territorial, mapa de riesgo electoral 2023. Elecciones de autoridades locales en el departamento de Sucre pág. 559

Fredy José Aguilera Garavito
Fundación para el Desarrollo Integral de la Mujer y la Niñez – FUNDIMUR

La disputa en el territorio tolimense. Entre los riesgos electorales y el aumento de la violencia pág. 573

Cristhian Camilo Martínez Hernández
Universidad del Tolima

Perspectivas del Riesgo Electoral por Fraude y Violencia en los Departamentos de Risaralda y Valle del Cauca pág. 585

Alejandro Sánchez
Pontificia Universidad Javeriana - Cali

Tabla de Mapas

- Mapa # 1** **pág. 22**
Mapa consolidado de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2023
- Mapa # 2** **pág. 57**
Mapa de densidad de cultivos ilícitos en Colombia año 2021
- Mapa # 3** **pág. 59**
Mapa de densidad de explotación ilícita de oro en Colombia año 2021
- Mapa # 4** **pág. 64**
Mapa consolidado de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2023 con factores indicativos de trashumancia electoral
- Mapa # 5** **pág. 68**
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones de autoridades locales 2023
- Mapa # 6** **pág. 84**
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones de autoridades locales 2023 con factores indicativos de trashumancia electoral
- Mapa # 7** **pág. 96**
Riesgo por nivel atípico de participación para las elecciones locales 2023
- Mapa # 8** **pág. 98**
Riesgo por variación atípica de la participación electoral para las elecciones locales 2023
- Mapa # 9** **pág. 100**
Riesgo por diferencia atípica en la participación electoral entre cargos a elegir para las elecciones locales 2023
- Mapa # 10** **pág. 122**
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Gobernación 2023
- Mapa # 11** **pág. 124**
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Asamblea 2023
- Mapa # 12** **pág. 126**
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Alcaldía 2023
- Mapa # 13** **pág. 128**
Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Concejo 2023
- Mapa # 14** **pág. 130**
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Gobernación 2023
- Mapa # 15** **pág. 132**
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Asamblea 2023
- Mapa # 16** **pág. 134**
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Alcaldía 2023
- Mapa # 17** **pág. 136**
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Concejo 2023
- Mapa # 18** **pág. 176**
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Gobernación 2023
- Mapa # 19** **pág. 178**
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Asamblea 2023
- Mapa # 20** **pág. 180**
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Alcaldía 2023
- Mapa # 21** **pág. 182**
Riesgo por dominio electoral para elecciones de Concejo 2023
- Mapa # 22** **pág. 184**
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral para las elecciones de autoridades locales 2023
- Mapa # 23** **pág. 220**
Riesgo por atipicidad en inscripción de cédulas 2023
- Mapa # 24** **pág. 222**
Riesgo por desproporción de censo electoral frente a censo poblacional 2022
- Mapa # 25** **pág. 224**
Riesgo por antecedentes de trashumancia 2019
- Mapa # 26** **pág. 230**
Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia

para las elecciones de autoridades locales 2023

Mapa # 27 **pág. 294**
Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados – GAO 2023

Mapa # 28 **pág. 296**
Riesgo por intensidad de acciones violentas de Grupos Armados Organizados – GAO 2023

Mapa # 29 **pág. 298**
Riesgo por presencia del ELN 2023

Mapa # 30 **pág. 300**
Riesgo por intensidad de acciones violentas del ELN 2023

Mapa # 31 **pág. 302**
Riesgo por presencia de “disidencias” de FARC 2023

Mapa # 32 **pág. 304**
Riesgo por intensidad de acciones violentas de “disidencias” de FARC 2023

Mapa # 33 **pág. 306**
Riesgo por intensidad de acciones violentas de actores armados No Identificados 2023

Mapa # 34. **pág. 308**
Grupos armados ilegales presentes por municipio 2023

Mapa # 35 **pág. 336**
Riesgo por violencia política 2023

Mapa # 36 **pág. 354**
Riesgo electoral por afectaciones masivas a la movilidad humana 2023

Mapa # 37 **pág. 366**
Riesgo por violaciones a la libertad de prensa 2023

Mapa # 38 **pág. 431**
Densidad de población nacional por secciones rurales y urbanas.

Mapa # 39 **pág. 434**
Autocorrelación bivariada de la población total versus número de mesas por sección urbana y rural (nivel de confianza del 95 %).

Mapa # 40 **pág. 436**
Densidad de mesas nacional y por área metropolitana: Bogotá, Medellín, Cali.

Mapa # 41 **pág. 437**
Densidad de mesas del Eje Cafetero y por área metropolitana: Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga.

Mapa # 42 **pág. 439**
Cociente entre el número de mesas disponibles y el número de personas inscritas. Área de influencia de los puestos de votación instalados.

Mapa #43 **pág. 444**
Mapa de riesgo electoral municipal por dificultades de accesibilidad a puestos de votación 2023

Mapa #44 **pág. 445**
Riesgo electoral basado en áreas de influencia usando polígonos de Voronoi.

Mapa # 45 **pág. 472**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para Antioquia

Mapa # 46 **pág.480**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para Arauca

Mapa # 47 **pág. 494**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para Caribe

Mapa # 48 **pág. 508**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Cauca

Mapa # 49 **pág. 522**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el César

Mapa # 50 **pág. 536**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Huila

Mapa # 51 **pág. 544**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Magdalena Medio

Mapa # 52 **pág. 556**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Nariño

Mapa # 53 **pág. 570**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Sucre

Mapa # 54 **pág. 582**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Tolima

Mapa # 55 **pág. 596**
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Valle y Risaralda

Miembros del grupo técnico de Mapas de Riesgo Electoral



Alejandra Barrios Cabrera

Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Régimen Contractual Internacional de la Universidad de los Andes. Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral desde su fundación en 2006.

Alejandro Sánchez López de Mesa.

Politólogo con maestría en Estudios Políticos. Director del observatorio Cali Visible de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Trabaja sistemas de partidos en el nivel subnacional. Desde 2011 ha trabajado en la caracterización de las organizaciones políticas y sus prácticas en el nivel subregional.

Alelí Gael Chaparro Amaya.

Abogade de la Universidad del Rosario, con conocimientos específicos en asuntos de violencia de género y diversidad. Ha realizado activismo jurídico para adelantar el reconocimiento de identidades de género no binarias en el sistema jurídico colombiano. Durante sus labores en la MOE ha estado contribuyendo a los procesos de observación del protocolo de voto trans y la investigación de retos para la participación de la población LGBTIQ+ en general.

Amaury Padilla.

Gestor de Paz, defensor de Derechos Humanos, con amplia experiencia en el acompañamiento a procesos organizativos, de incidencia política y de defensa de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Ha trabajado en periodismo radial y escrito y ha sido docente universitario. Desde el año 2004 y hasta la presente es miembro cofundador de la Red de Organizaciones Sociales y de Derechos Agenda Caribe. Es Director desde el año 2012 del Programa de Desarrollo y Paz del Cesar y fue directivo fundador de la Fundación Redprodepaz.



Anaí Oñate.

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad San Francisco de Quito, con subespecializaciones en Ciencia Política e Historia. Actualmente cursa su maestría en Política Comparada en FLACSO-Ecuador. Sus líneas de investigación se centran en la economía política, la relación entre empresariado y Estado, y las dinámicas de la democracia en Latinoamérica. Debido a su excelencia académica, ha recibido becas para adelantar sus estudios de pregrado y postgrado en prestigiosas instituciones académicas.

Ángel Alberto Tuirán Sarmiento. Doctor en Derecho Público de la Universidad de Grenoble-Alpes (Francia). Profesor investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte. Miembro del Grupo de Investigación Política y Región.

Carlos Andrés Ramírez González. Magíster en estudios políticos de la Universidad Nacional de Colombia y profesional en política y relaciones internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Profesor de tiempo completo e investigador de la Universidad Sergio Arboleda.

Cristhian Camilo Martínez.

Politólogo de la Universidad del Tolima, candidato a doctor en Gerencia Pública y Política Social. Coordinador regional de la MOE Tolima. Grupo de Investigación en Comunicación y Democracia, Universidad del Tolima.

Daniel Chaparro.

Politólogo e historiador, magíster en Ciencia política y en Estudios comparados de literatura, arte y pensamiento. Actualmente es coordinador pedagógico de la Fundación para la Libertad de Prensa.

Dianys Peraza Rojas.

Psicóloga, especialista en convivencia y conflicto social. Candidata a Mg en Construcción de Paz y Conflicto Social. Actualmente es coordinadora del área de Paz y Gobernanza del Programa de Desarrollo y Paz del Cesar.

Diego Alejandro Casas Ramírez.

Politólogo de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, es becario de investigación en la maestría de Política Comparada de FLACSO-Ecuador. Su líneas de investigación se centra en temas de elecciones, partidos, voto en el exterior y política latinoamericana. Ha contribuido en publicaciones en revistas como *Novum Jus*, *Nuevo Derecho*, *Forum*, *Ciencias Sociales y Educación*, y la *Revista Ecuatoriana de Ciencia Política*. Es miembro activo de la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política (AECIP).

Diego Alejandro Rubiano Plazas.

Politólogo de la Universidad del Rosario con estudios en Jurisprudencia de la misma universidad. Investigador en temas de participación política, democracia, Violencia contra líderes, conflicto armado y corrupción. Actualmente cursa una Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Su experiencia profesional se ha desarrollado desde la investigación académica y penal, lo cual ha permitido desarrollar un perfil que permite aportar a la construcción de democracia desde la sociedad civil.

Eduardo Andrés Chilito.

Politólogo de la Universidad del Cauca. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Investigador del Grupo de Investigación de Actores, Procesos e Instituciones Políticas - GIAPRIP.

Docente del Departamento de Ciencia Política Universidad del Cauca.

Emely Villa Carpentier.

Politóloga e investigadora de la Universidad del Norte.

Fernando Calvache.

Politólogo y estudiante de derecho de la Universidad del Cauca. Magíster en Sociología de la Universidad de Brasilia. Investigador del grupo Conflicto Armado e Iniciativas Civiles por la Paz CAPAZ de la Fundación Universitaria de Popayán. Docente de la Escuela de Salud Pública de la Universidad del Valle.

Freddy José Tello Tabarquino.

Abogado Universidad Santo Tomás- Seccional Tunja, con más de 4 años de experiencia en trabajo humanitario, Derechos Humanos, D.I.H. y atención a población víctima del conflicto y población migrante en el Departamento de Arauca.

Fredy Andrés Barrero Escobar.

Magíster en estudios políticos y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Decano de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda.

Isabel Duque Franco.

Doctora en Geografía Humana de la Universidad de Barcelona. Profesora asociada del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia e investigadora del Grupo de Estudios sobre la Problemática Urbano-Regional en Colombia (Geourbe).

Jhon Williams Montoya Garay.

PhD en Ciencias geográficas, Université Laval, Québec, Canadá, 2012. MSc en geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de

Colombia, Tunja, 1997. Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad de la Sabana, Bogotá, Colombia, Bogotá, 1991. Profesor titular, Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Director del Grupo de estudios sobre la problemática urbano-regional de Colombia (Geourbe), Clasificación A1 de Minciencias (2021).

José Fredy Aguilera Garavito.

Defensor de derechos humanos del departamento de Sucre. Con amplia trayectoria en organizaciones de la sociedad civil en la defensa de derechos civiles y políticos desde organizaciones pioneras de la región como CEPROD y FUNDIMUR. Cuenta con experiencia en formulación y gestión de proyectos sociales.

Juan Federico Pino.

Politólogo y profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Ciencia Política y Doctor de la Universidad de los Andes. Investigador en temas de política subnacional, comunicación política y reconciliación. Es autor de varias publicaciones académicas en revistas como Colombia Internacional, Análisis Político, Dados – Revista de Ciências Sociais, Palabra Clave y Journal of Peacebuilding & Development

Juan Jacobo Uribe Duque.

Politólogo, analista de datos del Observatorio Cali Visible.

Laura Valentina Castaño.

Practicante del pregrado en Ciencia Política, de la Universidad de Antioquia, en la Regional Antioquia de la Corporación Viva la Ciudadanía.

Luis Carlos Ojeda Oliveros.

Politólogo y Especialista en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. En la actualidad es Asistente Coordinador del Observatorio Cali Visible y profesor de cátedra de la misma universidad.

Luis Emilio León.

Practicante del pregrado en Ciencia Política, de la Universidad de Antioquia, en la Regional Antioquia de la Corporación Viva la Ciudadanía

María del Rosario Perea Garcés.

Profesional en Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, especialista en Derecho Administrativo y máster en Estudios Migratorios de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Es la Coordinadora del componente de Inclusión y Diversidad de la Misión de Observación Electoral MOE desde 2023 y su cargo tiene el desarrollo de los proyectos de la organización que promuevan los derechos políticos – electorales de las poblaciones históricamente excluidas y subrepresentadas.

Mauricio Andrés Vela Barón.

Economista y politólogo (Universidad de los Andes) con maestrías en Estadística, Economía y Ciencia Política (Washington University in St. Louis). Ha trabajado como investigador, docente y coordinador de evaluaciones de proyectos en la Universidad del Rosario, el Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington University in St. Louis y en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Se ha enfocado en la investigación sobre el conflicto, justicia transicional, actitudes políticas, elecciones, representación política, economía ambiental y métodos cuantitativos.

Monig Lilley Rodríguez Aguirre. Profesional en Gobierno y Relaciones Inter-

nacionales con un diplomado en Métodos Cuantitativos y Computacionales para el Análisis de Datos (Universidad Externado de Colombia). Se ha desempeñado como pasante e investigadora en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y como contratista de la Fundación Panamericana para el Desarrollo.

Nanny Katherine Padilla Rodríguez.

Abogada, investigadora y profesional social y jurídica del Programa de Desarrollo y Paz del Cesar.

Nicolás Castillo Rincón.

Analista de Datos del Sistema de Información para los Derechos Humanos y el Desplazamiento SISDHES de la Consultoría para el Desplazamiento y los Derechos Humanos CODHES.

Óscar Javier Martínez Ricaurte.

Coordinador del Sistema de Información para los Derechos Humanos y el Desplazamiento SISDHES de la Consultoría para el Desplazamiento y los Derechos Humanos CODHES

Patricia Conde.

Coordinadora línea de Incidencia, Gobernabilidad y Género; Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM)

Ricardo Oviedo Arévalo.

Sociólogo, profesor asociado, especialista en planificación urbana y regional. Doctor en ciencias de la sociología, Universidad de La Habana, Cuba. Miembro del grupo de investigación sociedad y cultura, colaborador del portal de las 2 orillas y de diversas revistas nacionales e internacionales, consultor para temas de planificación y ocupación de territorio con entidades nacionales e internacionales.

Saira Daniela Mora Prieto.

Politóloga con énfasis en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad del Rosario. Se ha desempeñado como columnista en la sección de política y sociedad de la revista *Cara&Sello*. Experiencia en investigación desde el Observatorio DEMOS-UR de la Universidad del Rosario y de la MOE. Con conocimientos en Gestión de la Información y Sistemas de Información Geográfica y Georreferenciada.

Santiago Camargo.

Coordinador del Observatorio de Paz Integral OPI del Magdalena Medio.

Sebastián Pantoja Barrios.

Es economista y politólogo con Magister en Economía de la Universidad de los Andes. Es estudiante de doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Ámsterdam (Países Bajos). Ha coordinado y asesorado estudios de opinión pública y evaluaciones de políticas públicas en la academia (Universidad de los Andes), en el sector privado (Ipsos Colombia) y en organizaciones multilaterales (PNUD). También ha sido profesor de cátedra en la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario y la Universidad Javeriana. Es coautor de publicaciones académicas en revistas como *The Journal of Development Studies* y *Colombia Internacional*.

Tania Carolina Lugo Mendieta.

Abogada de la Universidad Nacional de Colombia con énfasis en Derecho constitucional. Ha trabajado con organizaciones defensoras de derechos humanos en temas relacionados con violencias contra las mujeres en contextos cotidianos y del conflicto armado, acceso a la información, libertad de expresión y de prensa.

Viviana Yanguma.

Comunicadora social y periodista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Actualmente es asesora de protección en la coordinación de defensa y atención a periodistas de la Fundación para la Libertad de Prensa.

Willington Siabato.

Profesor Asociado del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Sus actividades académicas y de investigación se desarrollan en tres áreas fundamentales: (i) análisis espacial, (ii) razonamiento y modelado temporal y espacio-temporal, (iii) SIG temporal. Actualmente es Coordinador de los Programas Curriculares de Postgrado del Departamento de Geografía, imparte docencia en asignaturas relacionadas con cartografía y técnicas de análisis y modelización espacial.

Yann Basset.

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris III. Profesor de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Director del Grupo de Estudios de la Democracia DEMOS-UR.

Yeison Camilo García.

Periodista y sociólogo. Especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social y magíster en Paz, Desarrollo y Ciudadanía. Profesional de la línea de Instituciones y Garantías para la Participación, del eje de Democracia, en la Regional Antioquia de la Corporación Viva la Ciudadanía.

Presentación

Un año antes del inicio de los procesos electorales, tanto nacionales como de autoridades locales, la Misión de Observación Electoral elabora una matriz de riesgo en la que incluye todos aquellos factores y variables que podrían afectar el libre desarrollo de los comicios. Dentro de los ocho factores de riesgo identificados para las elecciones locales de 2023, se analizan un grupo de variables que pueden ser medidas cuantitativamente, junto con mediciones del comportamiento de los resultados electorales de procesos anteriores que, al conjuntarse, se traducen en mapas de riesgo, uno de ellos **indicativo de fraude electoral**, el otro de **riesgo por factores de violencia**. Estos dos, una vez se ponderan y consolidan, permite obtener el “Mapa Consolidado de Riesgo Electoral 2023”.

El detalle tanto del *Mapa Consolidado de Riesgo Electoral* como de los mapas de indicativos de fraude electoral y por factores de violencia, así como de cada una de las variables con las que se construye cada uno de esos mapas, se presenta en este libro **“Mapas y Factores de Riesgo Electoral – Elecciones Locales 2023”**.

Este libro tiene como objetivos: aportar y coadyuvar al conocimiento de los comportamientos electorales del país; advertir sobre posibles riesgos electorales resultantes del análisis de atipicidades de los datos electorales y, establecer el probable impacto que factores de contexto, como la violencia contra diferentes tipos de liderazgo, presencia de grupos armados ilegales, el desplazamiento forzado, entre otros, puedan tener en la contienda electoral.

Para esta edición en particular, se tomó la decisión de incorporar en el Mapa de Riesgo Indicativo de Fraude Electoral la variable de trashumancia electoral. Si bien esta se viene midiendo como variable independiente desde el 2015, es solamente hasta este proceso electoral que fue posible incorporarla en la medición de factores indicativos de fraude electoral, debido a que por primera vez se cuenta con la información de tres procesos electorales locales consecutivos (2015, 2019 y 2023), de acuerdo con la metodología que utiliza la MOE.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este libro, se presentarán dos Mapas Consolidados de Riesgo Electoral. El primero de ellos, como en procesos electorales previos, no incorpora la variable de trashumancia electoral. Esto con el objetivo de mantener la trazabilidad de la información. Como resultado, en el Mapa Consolidado de **Riesgo Electoral SIN TRASHUMANCIA** se identificaron 159 municipios con algún nivel de riesgo, lo que supone un incremento de 7 municipios respecto del proceso electoral de 2019, es decir, una variación del 4,6%. Tanto los municipios de riesgo medio como de riesgo alto presentaron una disminución respecto de lo ocurrido en las elecciones locales anteriores. Sin embargo, en los municipios en riesgo extremo se observa lo contrario: un incremento del 102,5%, al pasar de 40 municipios en riesgo extremo en el 2019, a 81 municipios en riesgo extremo en el 2023.

El segundo Mapa Consolidado de **Riesgo Electoral CON TRASHUMANCIA**, a diferencia del anterior, presenta un total de 166 municipios con algún nivel de riesgo. De estos, 27 se encuentran en riesgo medio, 56 en riesgo alto, y 83 en riesgo extremo. El análisis de los impactos de los riesgos en los departamentos y municipios específicos se realiza sobre estos datos. Esto debido a que la inclusión de la variable de trashumancia electoral permite de una parte, una aproximación más completa de los distintos riesgos que pueden tener un impacto en el proceso electoral, y de otra, brindar una información más certera tanto a la ciudadanía como a las autoridades para la adopción de las medidas necesarias

para su mitigación. Es importante recordar que, debido a la incorporación de esta nueva variable, no es posible comparar estos datos con los consolidados de procesos electorales previos.

A partir de lo anterior, el 14,8% de los municipios del país registran algún nivel de riesgo consolidado. De estos, en 16 departamentos se ubican los municipios en riesgo extremo. En particular, Chocó, Nariño, Antioquía y Cauca son los que tienen el mayor número de municipios en este nivel de riesgo, concentrando poco más del 60% de los municipios en riesgo extremo.

En lo que concierne al **Mapa de Riesgo por Factores Indicativos de Fraude Electoral SIN TRASHUMANCIA**, se identificaron un total de 531 municipios con algún nivel de riesgo, lo que indica 70 municipios más que en las elecciones de 2019, que equivalen a un aumento del 15,2%. Los municipios de riesgo medio presentaron una disminución del 19,6% respecto de lo ocurrido en 2019, pasando de 286 municipios a 230. Tanto los municipios en riesgo alto como extremo se incrementaron en poco más del 70%, es decir, pasaron de 149 a 256 y de 26 a 45, respectivamente.

Por su parte, el **Mapa de Riesgo por Factores Indicativos de Fraude Electoral CON TRASHUMANCIA**, presenta un total de 596 municipios con algún nivel de riesgo. De estos, 317 se encuentran en riesgo medio, 212 en riesgo alto, y 67 en riesgo extremo. Como se ha señalado, el análisis de los impactos de los riesgos en los departamentos y municipios específicos se realiza sobre estos datos. Nuevamente se recuerda que no es po-

sible comparar estos datos con los de procesos electorales previos, debido a que esta es una variable nueva.

Se destaca que Boyacá, Santander, Cundinamarca y Nariño concentran casi el 50% de los municipios en riesgo extremo del país. Por su parte, en los departamentos de Chocó, Vaupés, Atlántico y Caldas, más del 80% de sus municipios tienen algún nivel de riesgo por factores indicativos de fraude electoral.

Finalmente se presenta el **Mapa de Riesgo por Factores de Violencia**. Este indica que el 27,8% de los municipios del país (312) están registrando algún nivel de riesgo. Al respecto, lo primero que es necesario notar es que se mantiene un porcentaje similar de municipios con algún nivel de riesgo, respecto de los cuatro procesos electorales posteriores a la firma del Acuerdo de Paz del 2016. De otra parte, se destaca de los datos de este año, el incremento en el nivel de riesgo que presentan los distintos municipios, pues mientras los de riesgo medio disminuyeron en un 47,1%, los de nivel alto y extremo incrementaron en un 14,1% y 150%. Es decir, mientras en 2019, 50 municipios del país se encontraban en riesgo extremo por factores de violencia, para el 2023, son 150 los municipios con este nivel de riesgo.

Para las elecciones locales de 2023 el recrudescimiento de los riesgos se presenta en municipios que desde años anteriores ya habían sido señalados como los que más experimentan la violencia en el país. Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Bolívar, Caquetá y Arauca son departamentos que merecen especial aten-

ción por parte de las autoridades, dada la concentración del mayor número de municipios categorizados en riesgo extremo.

Para el caso de las Elecciones de Autoridades Locales 2023, la MOE ha venido siendo enfática en señalar el repunte de la violencia contra liderazgos en el país. En total son 151 municipios que registran algún nivel de riesgo: 55 medio, 54 alto y 42 extremo por violencia contra liderazgos sociales, políticos y comunales. A este panorama debe sumársele la presencia de grupos armados ilegales en al menos 426 municipios.

Finalmente, la MOE reitera la importancia de que las autoridades del orden nacional, departamental y municipal que participan de la planeación y seguimiento del proceso electoral, refuercen su actuar conjunto y coordinado en la implementación de medidas efectivas tendentes a mitigar o eliminar los riesgos enunciados.

Agradecimientos

Desde el 2007, en cada proceso electoral del orden nacional y de autoridades locales, la Misión de Observación Electoral –MOE–, en alianza con organizaciones especializadas de la sociedad civil, destacados académicos y universidades de reconocida prestancia, ha venido presentando a las autoridades, las organizaciones políticas, los medios de comunicación y a la ciudadanía en general, los Mapas y Factores de Riesgo Electoral.

Es así como, desde hace ya al menos 6 procesos electorales, se han venido incluyendo, cada vez más, capítulos que hacen análisis departamentales. Estos nos permiten

conocer y comprender los contextos y dinámicas locales que de manera diferenciada impactan el respectivo proceso electoral, de acuerdo a las características propias de cada departamento, región o subregión.

En esta ocasión, deseo agradecer profundamente a las coordinaciones regionales de la MOE de Antioquia, Magdalena Medio, Arauca, Tolima, Sucre, Huila, Cauca, Valle del Cauca, Cesar y Nariño, autoras de igual número de capítulos del libro que da origen a este documento ejecutivo, por el invaluable aporte que hacen al conocimiento de los fenómenos electorales locales.

En este mismo sentido, deseo agradecer a los investigadores y analistas de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) y de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). Con estas organizaciones de manera permanente nos encontramos, apoyamos y aliamos en la promoción y garantía de los derechos políticos y de la información en Colombia. Sus importantes aportes para el mejoramiento de la calidad de la democracia de nuestro país, también se encuentran en el libro.

Los resultados mostrados en esta publicación se sustentan en metodologías que se ponen a prueba en cada proceso electoral. Para ello se requiere de apoyo académico, de investigación y del diálogo multidisciplinario entre pares. Esta rigurosidad académica es indispensable para darle una forma robusta a este producto. Gracias a la Universidad del Rosario, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Sergio Arboleda, y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), por seguir

brindando todo este apoyo desde sus aulas y centros de investigación.

Además de los análisis territoriales, los procesos electorales y el mejoramiento de la calidad misma de la democracia debe incorporar las miradas de aquellos que han estado por diferentes razones históricamente excluidos de la participación política. Es por ello que es importante reconocer la labor desempeñada por el equipo de Inclusión y Diversidad de la MOE, quienes realizaron contribuciones valiosas y esclarecedoras frente a la participación política de mujeres: un tema absolutamente relevante y urgente para el fortalecimiento de nuestra democracia.

Indiscutiblemente, la elaboración de este libro sólo fue posible gracias al trabajo y el compromiso constante y diligente de un equipo de personas que hicieron parte de este esfuerzo. Su colaboración en el planteamiento, el desarrollo y la escritura de los Mapas de Riesgo Electoral hicieron posible tanto este documento ejecutivo, como el libro MAPAS Y FACTORES DE RIESGO ELECTORAL – Elecciones Locales 2023. Ese grupo de personas, que tengo la fortuna de tener como compañeros de trabajo, son el equipo del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE, y sus nombres acompañan esta publicación: Mauricio Vela, Diego Rubiano, Monig Rodríguez, Saira Mora y Karen Salas.

Finalmente, quiero darle un agradecimiento especial a nuestros aliados de la cooperación internacional que nos acompañan y que permiten materializar el trabajo de la MOE:

A la Embajada de Suecia en Colombia y a Open Society Foundation por el apoyo a lo largo de los años en las distintas actividades que realiza nuestra organización.

A la Delegación de la Unión Europea en Colombia por su apoyo para realizar las investigaciones alrededor de la protección y prevención de la violencia contra liderazgos.

Al Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, porque nos permitieron realizar la recolección de datos e información para la presente investigación.

Al gobierno alemán que a través del Institut für Auslandbeziehungen – IFA nos apoya en las actividades relacionadas con la promoción política y los derechos electorales para la ampliación y el fortalecimiento de la democracia y,

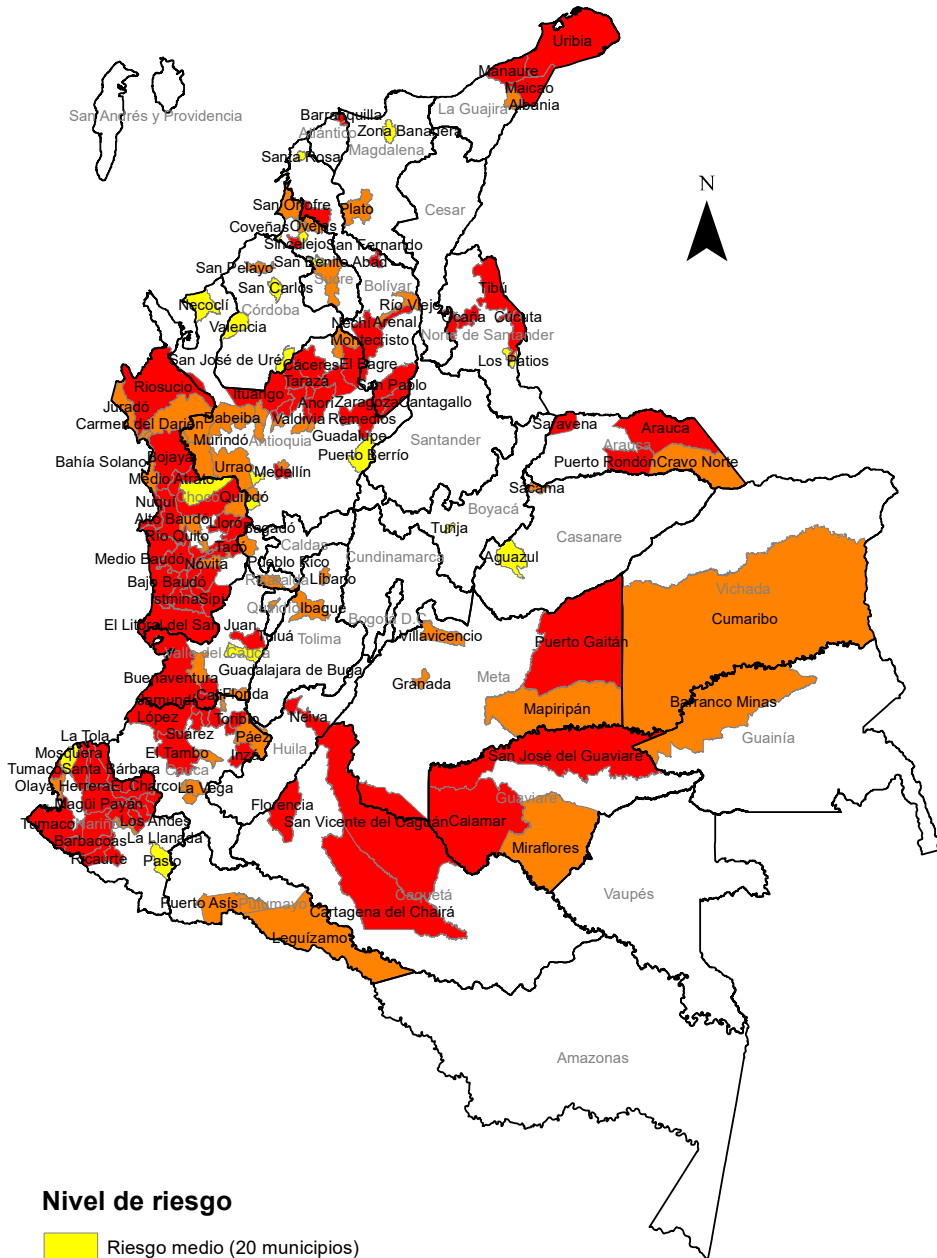
Al National Endowment for Democracy – NED, por su invaluable apoyo para la elaboración de los insumos para esta investigación.

Alejandra Barrios Cabrera,
Directora de la Misión de
Observación Electoral –MOE.



Mapa # 1.

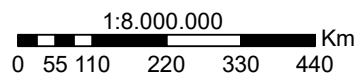
Mapa consolidado de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2023



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (20 municipios)
- Riesgo alto (58 municipios)
- Riesgo extremo (81 municipios)

Total: 159 municipios



◆ **Riesgo medio**

Antioquia (4)

Betulia
Ciudad Bolívar
Necoclí
Puerto Berrio

Sucre (3)

Coveñas
El Roble
Morroa

Córdoba (3)

San Carlos
San José de Uré
Valencia

Norte de Santander (2)

Los Patios
San Cayetano

Nariño (2)

Mosquera
Pasto

Valle del Cauca (1)

Guadalajara de Buga

Chocó (1)

Medio Atrato

Boyacá (1)

Tunja

Bolívar (1)

Santa Rosa

Casanare (1)

Aguazul

Magdalena (1)

Zona Bananera

Total: 20

◆ **Riesgo alto**

Antioquia (13)

Angostura
Bello
Burrítica
Dabeiba
Guadalupe
Murindó
Nechí
Peque
Salgar
San Andrés de Cuerquía
Uramita
Urrao
Vigía del Fuerte

Cauca (7)

Almaguer
Guachené
La Vega
Páez
Popayán
Puerto Tejada
Sucre

Chocó (7)

Bahía Solano
Carmen del Darién
Condoto
El Carmen de Atrato
Juradó
Río Quito
Unión Panamericana

Sucre (5)

Chalán
Colosó
Ovejas
San Benito Abad
San Onofre

Risaralda (3)

Dosquebradas
Pereira
Pueblo Rico

Meta (3)

Granada
Mápiripán
Villavicencio

Valle del Cauca (2)

Dagua
Florida

Putumayo (2)

Leguízamo
Puerto Asís

Nariño (2)

Francisco Pizarro
La Llanada

Tolima (2)

Ibagué
Libano

Bolívar (1)

Río Viejo

Guainía (1)

Barranco Minas

Norte de Santander (1)

Puerto Santander

Magdalena (1)

Plato

Quindío (1)

Armenia

Casanare (1)

Sácama

Cesar (1)

González

Córdoba (1)

San Pelayo

Guaviare (1)

Miraflores

Arauca (1)

Cravo Norte

Vichada (1)

Cumaribo

La Guajira (1)

Albania

Total: 58

◆ **Riesgo extremo**

Chocó (16)

Alto Baudó
Bagadó
Bajo Baudó
Bojayá
El Litoral del San Juan
Istmina
Lloró
Medio Baudó
Medio San Juan
Nóvita
Nuquí
Quibdó
Río Iro
Riosucio
Sipi
Tadó

Nariño (14)

Barbacoas
Cumbitara
El Charco
El Rosario
La Tola
Leiva
Los Andes
Magüi Payán
Mallama
Olaya Herrera
Policarpa
Ricaurte
Santa Bárbara
Tumaco

Antioquia (12)

Anorí
Briceño
Cáceres
Campamento
El Bagre
Ituango
Medellín
Remedios
Tarazá
Toledo
Valdivia
Zaragoza

Cauca (8)

Buenos Aires
El Tambo
Inzá
Jambaló
López
Santander de Quilichao
Suárez
Toribio

Bolívar (6)

Arenal
Cantagallo
El Carmen de Bolívar
Montecristo
San Fernando
San Pablo

Norte de Santander (5)

Cúcuta
Hacari
La Playa
Ocaña

Tibú

Valle del Cauca (4)

Buenaventura
Cali
Jamundí
Tuluá

La Guajira (3)

Maicao
Manaure
Uribia

Caquetá (3)

Cartagena del Chairá
Florencia
San Vicente del Caguán

Arauca (3)

Arauca
Puerto Rondón
Saravena

Atlántico (2)

Barranquilla
Soledad

Guaviare (2)

Calamar
San José del Guaviare

Meta (1)

Puerto Gaitán

Huila (1)

Neiva

Sucre (1)

Sincelejo

total: 81



Análisis general de los factores de riesgo para las elecciones de autoridades locales 2023

Autores:

Diego Alejandro Rubiano Plazas

Investigador Senior
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Mauricio Andrés Vela Barón

Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral - MOE

La Misión de Observación Electoral – MOE, como antesala de cada elección de alcance nacional desde 2007, presenta los Mapas de Riesgo Electoral, elaborados junto con el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral, coordinado por la MOE, y conformado por más de 30 analistas e investigadores de 17 organizaciones sociales y universidades de todo el país.

El Mapa de Riesgo Electoral presenta una radiografía integral de los riesgos para las elecciones y da luces sobre la arquitectura institucional colombiana encargada de garantizar cada proceso electoral de alcance nacional. De manera particular, los análisis destacan las amenazas y vulnerabilidades que afectan esta arquitectura y que, en un ejercicio de observación electoral permanente, la MOE se encarga de poner en conocimiento del Estado y de la ciudadanía en general.

El presente libro está compuesto por cuatro secciones. La primera, muestra el análisis de los indicadores de *riesgo por factores indicativos de fraude electoral*, desarrollados por el Grupo de Estudios de la Democracia (DEMOS) de la Universidad del Rosario, la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador. Para esta oportunidad, como una de las grandes novedades, se encuentra la inclusión de las variables asociadas a trashumancia electoral desarrollada por la Misión de Observación Electoral – MOE.

La segunda sección del libro expone el análisis de todas las variables de *riesgo por factores de violencia*, reuniendo el trabajo de CODHES y la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP con el de la MOE.

La tercera sección se dedica a los análisis de contexto, complementarios a las variables estadísticas que tradicionalmente integran la publicación. Estos análisis exponen estudios sobre riesgos a la equidad de la mujer en el marco de la participación política, elaborados por la MOE; además, desde el trabajo del programa de geografía de la Universidad Nacional de Colombia, presentan la falta de acceso a los puestos de votación como un riesgo para la participación en zonas rurales.

Por último, la cuarta sección del libro aborda el análisis sobre el *riesgo electoral con perspectiva territorial*, elaborado por aliados regionales de la MOE, como el Centro de Pensamiento UN Caribe, de la Universidad del Norte, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Pastoral Social de Arauca, la Universidad del Tolima, Programas de Desarrollo y Paz de distintas regiones como el Magdalena Medio, Cesar y Huila, la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, la Universidad del Cauca, la Universidad de Nariño y la Fundación para el Desarrollo Integral de la Mujer y la Niñez - FUNDIMUR.

Frente al trabajo realizado, es necesario agradecer al conjunto de personas que hacen posible cada informe y cada publicación de la MOE, especialmente los consignados en este libro. Así, destacamos el esfuerzo que, durante más de un año electoral, hace posible que esta organización se convierta en un referente nacional e internacional de cómo hacer observación electoral libre y ciudadana en contextos adversos.

Igualmente, queremos agradecer a la cooperación internacional que permite el trabajo

de la MOE, en particular de este Mapa de Riesgo. A la Embajada de Suecia en Colombia, por su inmenso apoyo en todas las actividades. A la Unión Europea, gracias a la cual, desde 2020, se ha logrado importantes avances en el campo de la investigación sobre la violencia política y cómo enfrentarla. Al National Endowment for Democracy – NED, que ha apoyado los esfuerzos de la MOE por adentrarse en el estudio del campo de la corrupción y en la formación para una investigación penal electoral eficaz. A la Fundación Konrad Adenauer en Colombia, que ha confiado en las propuestas de la MOE para la búsqueda de una democracia transparente. Al Zivik Funding Programme del Institut für Auslandsbeziehungen del Gobierno Alemán, que ha reiterado que la observación electoral ciudadana es el mejor ejercicio de control político ciudadano. Al Fondo Multidonante para el sostenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que ha permitido llevar a la MOE a los territorios más afectados por el conflicto y mostrar los aspectos positivos de vivir en una democracia sin la intervención de afectaciones armadas.

Todos ellos, junto al equipo de la MOE, se han comprometido en aportar su esfuerzo y conocimiento para forjar en Colombia un sistema democrático sólido que tenga en cuenta los valores de la justicia y el respeto por los derechos políticos fundamentales de cada grupo de personas. A esto, se suma el aporte de todas las organizaciones que por más de 17 años de trabajo han confiado en la labor de esta organización y que, sin duda, ha llevado a marcar la historia reciente del país desde la participación política, garantizada en el artículo 40 de nuestra constitución.

Lo anterior, sirve como antesala de los análisis y recomendaciones que, desde el equipo de la MOE, esperamos sean de la mayor utilidad posible. Con esto, queremos que el ejercicio constante de construcción de una sociedad justa y equitativa tenga como premisa la resolución pacífica de los conflictos, en un ambiente en el que prime el intercambio de ideas y no la violencia.

El presente capítulo expone el análisis general de los riesgos electorales. Primero, presenta la metodología y los resultados del Mapa de Riesgo Electoral 2023 y el análisis de los principales aspectos de riesgo electoral observados. Segundo, trata el contexto de violencia para las elecciones locales de 2023, junto con la importancia que tiene la logística electoral para generar confianza en el proceso. Posteriormente, se encuentra el análisis de los efectos que tiene la violencia sobre la participación electoral y el proceso de inscripción de cédulas. Finalmente, presenta un panorama sobre las economías ilegales y unas recomendaciones de cara a las elecciones locales de 2023.

1. Metodología y resultados del Mapa de Riesgo Electoral 2023

En el año 2007, el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral, convocado por la MOE, desarrolló una metodología de análisis en torno a dos baterías de variables de riesgo: las variables pasivas y activas (Diagrama 1). *Las variables pasivas*, a saber, *las variables de riesgo por factores indicativos*

de fraude electoral son un conjunto de indicadores elaborados con base en el análisis de los resultados electorales de cada municipio del país en las tres elecciones anteriores¹. Estadísticamente se despejan las atipicidades en la participación electoral, los votos nulos, los tarjetones no marcados y la concentración de votos del ganador (o dominio electoral), ponderando los datos históricos. De tal forma, se puedan determinar casos en los que existe la probabilidad que se estén dando manipulaciones al elector, o al material electoral, que produzcan dichas anomalías estadísticas, y que posiblemente se puedan presentar en las próximas elecciones.

Esta edición incluye un nuevo componente metodológico que permite analizar los factores de riesgo asociados a los resultados electorales, contrastando el proceso electoral en curso. Particularmente, es importante destacar que, junto con las variables pasivas, tratadas de manera continua durante cuatro ediciones de los mapas y factores de riesgo electoral para elecciones de autoridades locales, dada la información con la que es posible contar en este momento, se ha decidido incluir variables asociadas a la trashumancia electoral, como un factor indicativo de comisión de fraude electoral.

Sin embargo, en un ejercicio de trazabilidad esta edición presentará de manera simultánea ambos resultados con el fin de poder contrastar la información presentada por la MOE, desde hace cuatro ediciones de los mapas de riesgo para la elección de

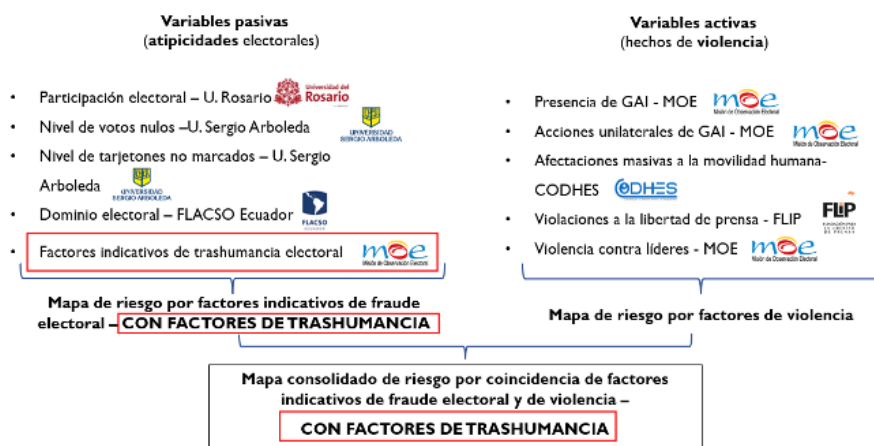
¹En el caso de las elecciones locales de 2023, las *variables pasivas* se producen con base en los resultados electorales de los comicios de 2011, 2015 y 2019.

autoridades locales y marcando así un periodo que permita la transición entre la metodología tradicional y la inclusión de este nuevo conjunto de variables.

Por otro lado, las *variables activas*, o bien, *las variables de riesgo por factores de violencia* contienen datos sobre distintos fenómenos violentos que afectan al país. Estos se cuantifican durante el año anterior a las elecciones y hasta la fecha más cercana po-

sible a los comicios, con el fin de señalar la posibilidad de que dichas formas de violencia impidan su normal desarrollo. Dentro de las variables activas se analiza el impacto de la violencia sobre un amplio conjunto de actores: candidatos (violencia política), medios de comunicación (violaciones a la libertad de prensa), y la sociedad civil, principalmente la ciudadanía que debe decidir en las urnas (desplazamiento forzado y grupos armados ilegales).

Diagrama 1. Estructura de los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE 2023.



Fuente: MOE

A partir de cada conjunto de variables (pasivas y activas) se elabora un mapa consolidado, uno de riesgo de fraude y otro de violencia, cuyos análisis encabezan respectivamente la primera y segunda sección de este libro. El cruce entre estos dos mapas produce el mapa consolidado de riesgo por coincidencia de factores de fraude electoral y de violencia. Este mapa consolidado de riesgo electoral se presenta al inicio de este libro (Mapa 1). El nivel de riesgo de cada municipio en este mapa corresponde al

mayor nivel de riesgo registrado en las dos variables que lo componen (consolidado de fraude y de violencia).

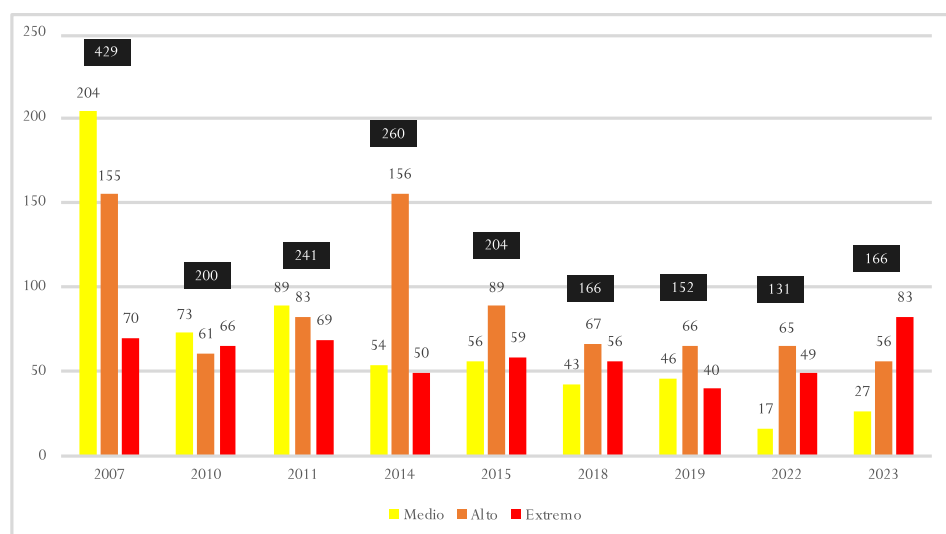
2. Municipios con coincidencias de riesgo por fraude y violencia: efectos de la refinación de las irregularidades y el recrudescimiento del conflicto

Para las elecciones locales de 2023, un total de 166 municipios están alertados por

coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de factores de violencia. Es decir, para este proceso electoral un 14,8% de municipios en todo el país tienen un escenario altamente complejo que exige la pronta atención de las autoridades. Este

número representa un leve aumento en comparación con la edición anterior de los mapas y factores de riesgo electoral de una elección local, y muestra cifras similares a las del año 2018.

Gráfica 1. Número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude y de violencia, 2007-2023.



Fuente: MOE

Este número de municipios en riesgo deja ver cómo el escenario de recrudescimiento del conflicto armado en Colombia, con la consolidación de las disidencias de las FARC y el posicionamiento estratégico de grupos como el Ejército de Liberación Nacional - ELN y el Clan del Golfo, ha llevado a un aumento en los niveles de riesgo, no solo en el número de municipios. Al hacer una comparación con los registros del año 2019, el número de municipios en riesgo consolidado aumentó en un 9,2%,

pero el único nivel de riesgo que se incrementó fue el riesgo extremo, el cual subió en un 107%. Esta situación deja ver cómo el peso de las variables de conflicto y su recrudescimiento se asocia directamente al conjunto de amenazas al proceso electoral que deben ser atendidas.

Tabla 1. Número de municipios en riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude y de violencia 2023 por departamento.

Departamento		Total Municipios por Depto.	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total Municipios en riesgo	% Municipios en Riesgo
1	Chocó	30	2	5	16	23	76,7%
2	Guaviare	4		1	2	3	75,0%
3	Arauca	7		2	3	5	71,4%
4	Cauca	42	1	6	9	16	38,1%
5	Guainía	9	2		1	3	33,3%
6	Sucre	26	4	4		8	30,8%
7	La Guajira	15		1	3	4	26,7%
8	Nariño	64	1	2	14	17	26,6%
9	Antioquia	125	6	14	13	33	26,4%
10	Norte de Santander	40		3	7	10	25,0%
11	Vichada	4		1		1	25,0%
12	Putumayo	13		2	1	3	23,1%
13	Bolívar	46	2	2	6	10	21,7%
14	Risaralda	14		3		3	21,4%
15	Caquetá	16			3	3	18,8%
16	Casanare	19	1	2		3	15,8%
17	Córdoba	30	4			4	13,3%
18	Meta	29		2	1	3	10,3%
19	Amazonas	11	1			1	9,1%
20	Atlántico	23			2	2	8,7%
21	Quindío	12		1		1	8,3%
22	Valle del Cauca	42	1	1	1	3	7,1%
23	Magdalena	30	1	1		2	6,7%
24	Tolima	47		2		2	4,3%
25	Cesar	25		1		1	4,0%
26	Huila	37			1	1	2,7%
27	Boyacá	123	1			1	0,8%
Total general		1121	27	56	83	166	14,8%

Fuente: MOE

Tanto la tabla 1 como el mapa 1 reflejan un hecho llamativo: el riesgo electoral permanece en las regiones tradicionalmente más afectadas por el conflicto armado. Anteriormente, los mapas de riesgo solían señalar cuatro grandes corredores de la guerra y la ilegalidad, con muchos municipios en riesgo: la frontera con Venezuela, el corredor que parte el país en dos desde Norte de Santander hasta Chocó al sur del Caribe, la costa Pacífica y todo el suroriente del país en la Amazonía y la Orinoquía. Actualmente, el riesgo está concentrado en

regiones más pequeñas, que han ido en aumento, como puede verse en la región Pacífica, donde casi que todos los municipios que hacen parte del andén Pacífico están en algún nivel de riesgo. En estas regiones el riesgo extremo ha sido una constante.

Desde una perspectiva geográfica, los 166 municipios en riesgo se concentran en las siguientes diez zonas, las cuales contienen la mayoría de los 83 casos de riesgo extremo.

Tabla 2. Caracterización geográfica de 8 regiones que concentran el riesgo electoral 2023

#	Región	Descripción
1	Arauca	No hay riesgo en el centro del departamento, pero sí en el extremo oriental de Cravo Norte, Arauca y Puerto Rondón, así como en el piedemonte, con Fortul y Saravena en riesgo alto y extremo, respectivamente.
2	Atrato	La cuenca del Río Atrato, desde el centro del Departamento del Chocó hasta su desembocadura en el golfo de Urabá, cubriendo las regiones aledañas de los municipios rivereños del departamento de Antioquia.
3	Cuenca del San Juan y el Baudó	Desde el centro hacia el sur del Departamento del Chocó, hasta su desembocadura en la frontera con el departamento del Valle del Cauca.
4	Andén Pacífico Sur y Nariño	Desde la costa sur del río San Juan en el municipio de Buenaventura hasta la frontera con Ecuador en el sur del Departamento de Nariño. Solo exceptuando los municipios de Timbiquí y Guapo en el Departamento del Cauca.
5	Norte del Cauca	Contiene los casos de riesgo extremo de Suárez, Caldono y Toribío; extendiéndose a municipios aledaños del sur del Valle y hacia el centro, alrededor de El Tambo.
6	Medio y Bajo Putumayo	La cuenca media y baja del Río Putumayo y que se adentra en la selva Amazónica, cubriendo municipios como Puerto Asís y Puerto Leguizamo.
7	Sur Oriente	Concentrado en los departamentos de Meta, Guaviare, Vichada y Guainía entre las cuencas del Río Meta y el Río Guaviare

8	Norte de Antioquia y regiones aledañas	Cubre las subregiones antioqueñas de Nordeste, Bajo Cauca, el Nudo de Paramillo, así como municipios aledaños del sur de Bolívar.
9	Catatumbo y área metropolitana de Cúcuta	Incluye algunos municipios del Catatumbo y del área metropolitana de Cúcuta.
10	Montes de María	Incluye los municipios de la subregión de Montes de María en los departamentos de Sucre y Bolívar.

Fuente: MOE

Al comparar la distribución geográfica del riesgo electoral se aprecia cómo las dinámicas de concentración del riesgo se mantienen en regiones del noroccidente del país, entre Antioquia y Chocó. Estos lugares son escenarios de disputa entre el Clan del Golfo y el Ejército de Liberación Nacional, en medio de economías ilegales y búsqueda del control social de la población. Dichos aspectos hacen necesaria la ejecución de medidas de cara al próximo 29 de octubre, con el fin de garantizar el acceso al proceso electoral de toda la ciudadanía.

En cuanto a los mapas expuestos en 2019, se registra la aparición del riesgo nuevamente en regiones como la cuenca del San Juan y el Baudó, en el centro y sur del departamento de Chocó. También, en los llanos orientales, ubicando municipios que, aunque aparecían alertados por la MOE en otros informes, sus mediciones de riesgo no llevaban a ubicarlos en estas alertas, como el caso de Puerto Gaitán y Cumaribo. Como contraste, es importan-

te destacar que regiones como el Urabá y la Sierra Nevada de Santa Marta, desaparecen para esta edición.

Merece mención especial el caso de los Montes de María, región que históricamente ha sido una de las más impactadas por la violencia². Aunque la zona entre Bolívar y Sucre no presenta una alta concentración de municipios en riesgo, llama la atención el nivel de riesgo extremo mantenido desde 2019 de El Carmen de Bolívar, su capital geográfica. A su vez, los niveles de riesgo empiezan a aumentar hacia la región de la Mojana Sucreña.

Es necesario destacar los 83 municipios que se ubican en riesgo extremo y sobre los cuales se han caracterizado las regiones identificadas; de esos 83 municipios, 26 ya presentaban este mismo nivel de riesgo (Tabla 3).

² El capítulo de José Fredy Aguilera, en la Sección 4 de este libro, permite ahondar en las dinámicas de corrupción de esta zona que, tras el proceso de paz con los paramilitares, se ha mantenido relativamente tranquila, en comparación con otras partes del país. Sin embargo, actualmente permite evidenciar situaciones de control social por parte de nuevos actores armados.

Tabla 3. 26 municipios que se mantienen en riesgo extremo entre 2019 y 2023.

Departamento		Municipio	
1	Antioquia	1	Cáceres
		2	Ituango
		3	Tarazá
		4	Toledo
		5	Valdivia
2	Bolívar	6	El Carmen de Bolívar
3	Caquetá	7	San Vicente del Caguán
4	Cauca	8	Caldono
		9	Suárez
		10	Toribío
5	Chocó	11	Quibdó
		12	Bojayá
		13	El Litoral del San Juan
		14	Lloró
		15	Riosucio
		16	Sipí
6	Nariño	17	Barbacoas
		18	El Rosario
		19	Mallama
		20	Olaya Herrera
		21	Ricaurte
7	Norte de Santander	22	Cúcuta
		23	Hacarí
		24	La Playa
8	Valle del Cauca	25	Buenaventura
9	Arauca	26	Saravena

Fuente: MOE

Para esta edición del Mapa de Riesgo, estos municipios responden a dinámicas de conflicto muy marcadas, recrudescidas desde el 2022. Por esta razón, la Misión de Observación Electoral – MOE recomienda una especial cobertura al desarrollo del proceso electoral en estos territorios por parte

de las autoridades, con el fin de garantizar un pleno cubrimiento de fuerza pública, y permitir la presencia de los votantes en los puestos de votación ubicados en zona rural, donde más se siente el embate del conflicto reciente.

Tabla 4. 30 municipios donde el nivel de riesgo aumenta a extremo entre 2019 y 2023.

Departamento		Municipio	
1	Antioquia	1	Medellín
		2	Anorí
		3	Briceño
		4	El Bagre
		5	Remedios
		6	Zaragoza
2	Atlántico	7	Barranquilla
3	Bolívar	8	Arenal
		9	San Pablo
4	Caquetá	10	Florencia
		11	Cartagena del Chairá
5	Cauca	12	Buenos Aires
		13	El Tambo
		14	Inzá
6	Chocó	15	Alto Baudó
		16	Bagadó
		17	Istmina
		18	Medio San Juan
		19	Nóvita
		20	Nuquí
		21	Tadó

7	Nariño	22	Cumbitara
		23	El Charco
		24	Leiva
		25	Magüi Payán
		26	Policarpa
		27	Santa Bárbara
8	Norte de Santander	28	Puerto Santander
9	Guaviare	29	San José del Guaviare
		30	Calamar

Fuente: MOE

Otro aspecto para destacar en este 2023, son los municipios que han aparecido en ediciones anterior en niveles de riesgo más bajo, pero que ahora hacen parte de las alertas en riesgo extremo (Tabla 5). Lo anterior evidencia cómo los factores de recrudecimiento del conflicto, en un contexto de baja capacidad de control de las variables indicativas de fraude electoral,

han permitido un aumento en los niveles de riesgo que, si bien están concentrados en lo geográfico, muestran indicios de incremento en sus niveles en las regiones ya descritas. Así, estas elecciones de autoridades locales evidencian riesgos más concentrados, y con niveles más altos, en las zonas afectadas por el recrudecimiento del conflicto.

Tabla 5. 27 municipios que pasan de no tener riesgo en 2019 a riesgo extremo en 2023.

Departamento		Municipios	
1	Antioquia	1	Campamento
		2	Yondó
2	Atlántico	3	Soledad
3	Bolívar	4	Cantagallo
		5	Montecristo
		6	San Fernando
4	Cauca	7	Jambaló
		8	López
		9	Santander de Quilichao
5	Chocó	10	Bajo Baudó
		11	Medio Baudó
		12	Río Iro

6	Huila	13	Neiva
7	La Guajira	14	Maicao
		15	Manaure
		16	Uribia
8	Meta	17	Puerto Gaitán
9	Nariño	18	La Tola
		19	Los Andes
		20	Tumaco
10	Norte de Santander	21	Ocaña
		22	San Calixto
		23	Tibú
11	Arauca	24	Arauca
		25	Puerto Rondón
12	Putumayo	26	Puerto Guzmán
13	Guainía	27	Barranco Minas

Fuente: MOE

Finalmente, se destacan 27 municipios que no tenían riesgo electoral consolidado por coincidencia de fraude y violencia en 2019, y en 2023 aparecieron en nivel de riesgo extremo. Particularmente, se trata de municipios que se pueden dividir en dos grupos: municipios fuertemente afectados por acciones relacionadas con la incidencia de la violencia en estos territorios, como los ubicados en el Pacífico colombiano, en los departamentos de Chocó, Nariño y Cauca, o las zonas del sur del departamento de Bolívar, y el Catatumbo; y municipios con fuertes afectaciones en temas de atipicidades por variables asociadas a la trashumanía electoral, como Puerto Gaitán, en el Meta y Barranco Minas, en Guainía.

En todos estos casos, se recomienda la mayor atención por parte de las autoridades tanto a la transparencia electoral

como a las dinámicas de violencia que pueden incidir en el normal desarrollo de campañas y comicios.

3. Sofisticaciones en el fraude y el necesario ajuste de metodologías

Desde 2015, la MOE desarrolló nuevas variables para el análisis del riesgo de fraude, en consonancia con nuevas formas de irregularidad que se detectaron, o con la posibilidad de acceder a datos electorales que anteriormente no se producían; tal es el caso de la trashumanía electoral, fraude conocido como trasteo de votos, que penalmente es el delito de fraude en inscripción de cédulas. En este sentido, dado que el proceso se tecnificó en 2015 y la Registraduría comenzó a registrar, a través de mecanismos electrónicos que generaban bases de datos,

el movimiento de ciudadanos de un puesto de votación a otro durante los 10 meses de duración del proceso (desde un año antes de las elecciones hasta faltando dos meses).

La MOE tuvo acceso a estos datos y comenzó a producir lo que se podría llamar *variables activas electorales*. Es decir, mediciones sobre factores indicativos de fraude (en este caso, de trashumancia) para el proceso electoral actual (*las variables pasivas* siempre han dependido de los resultados electorales del pasado). Lo cual se empezó a incluir dentro de los análisis de riesgo para las elecciones locales del año 2015 y 2019. Peor sin afectar la medición tradicional.

Ante la posibilidad de estas mejoras en la información, la MOE para esta edición decidió calcular de manera paralela una nueva medición de sus factores indicativos de fraude electoral como se verá en el capítulo correspondiente al análisis del riesgo consolidado. El cual al significar una refinación de

la metodología permite plantear un antes y un después en las mediciones tradicionales de riesgo, sin dejar de lado la seriedad de las mediciones presentadas por la MOE y la trazabilidad de la información que por los últimos 17 años ha presentado la organización a autoridades y ciudadanía en general.

Así, es necesario resaltar que la medición tradicional de la MOE presenta un mapa de coincidencias de factores indicativos de trashumancia y de factores de violencia en el que se destacan 159 municipios. De los cuales 29, se encuentran en riesgo medio, 58 en riesgo alto y 81 en riesgo extremo. Estos datos guardan el mismo comportamiento descrito, razón por la cual es posible afirmar que la medición del riesgo en términos de coincidencias no presenta variaciones significativas sobre los datos presentados, por el contrario, lo que permite mostrar una mejor clasificación de los municipios categorizados en riesgo electoral.

Tabla 6. Municipios que cambian su nivel de riesgo por coincidencias de factores indicativos de fraude electoral y violencia al incluir las variables de trashumancia.

#	Departamento	Municipio	Riesgo por coincidencias de fraude y violencia SIN factores de trashumancia	Riesgo por coincidencias de fraude y violencia CON factores de trashumancia
1	Antioquia	Yondó	Sin riesgo	Extremo
2	Cauca	Caldono	Sin riesgo	Extremo
3	Norte de Santander	Puerto Santander	Alto	Extremo
4	Norte de Santander	San Calixto	Sin riesgo	Extremo
5	Putumayo	Puerto Guzmán	Sin riesgo	Extremo
6	Guainía	Barranco Minas	Alto	Extremo
7	Antioquia	Cañasgordas	Sin riesgo	Alto

8	Antioquia	Santo Domingo	Sin riesgo	Alto
9	Bolívar	Norosí	Sin riesgo	Alto
10	Norte de Santander	Los Patios	Medio	Alto
11	Norte de Santander	San Cayetano	Medio	Alto
12	Norte de Santander	Villa del Rosario	Sin riesgo	Alto
13	Arauca	Fortul	Sin riesgo	Alto
14	Casanare	Hato Corozal	Sin riesgo	Alto
15	Antioquia	Mutató	Sin riesgo	Medio
16	Antioquia	Salgar	Alto	Medio
17	Bolívar	Margarita	Sin riesgo	Medio
18	Cauca	Guachené	Alto	Medio
19	Córdoba	San Pelayo	Alto	Medio
20	Chocó	Unión Panamericana	Alto	Medio
21	Sucre	San Benito Abad	Alto	Medio
22	Valle del Cauca	Florida	Alto	Medio
23	Amazonas	La Pedrera	Sin riesgo	Medio
24	Guainía	Puerto Colombia	Sin riesgo	Medio
25	Guainía	Cacahual	Sin riesgo	Medio
26	Chocó	Bahía Solano	Alto	Sin riesgo
27	Meta	Villavicencio	Alto	Sin riesgo
28	Nariño	Pasto	Medio	Sin riesgo
29	Sucre	Sincelejo	Extremo	Sin riesgo
30	Valle del Cauca	Cali	Extremo	Sin riesgo
31	Valle del Cauca	Guadalajara de Buga	Medio	Sin riesgo
32	Valle del Cauca	Jamundí	Extremo	Sin riesgo
33	Valle del Cauca	Tuluá	Extremo	Sin riesgo

Fuente: MOE

Ejemplo de esta situación puede darse con el caso de Caldon, en el Departamento del Cauca, en donde la situación de seguridad ha elevado importantes alertas en este municipio³ pero que en un cálculo de coincidencias los factores electorales han alejado los focos de este municipio de especial atención. Situación similar ocurre con el municipio de San Calixto, en la subregión del Catatumbo, Norte de Santander.

4. Riesgos latentes: entre el preconteo y el escrutinio puede haber mucho trecho

En Colombia el escrutinio, es decir, el cómputo o suma vinculante y de carácter legal de los votos para determinar el resultado de las elecciones, usualmente se ha visto como una caja negra. A tal punto, que hay una afirmación a veces muy enquistada en la que se dice que el que escruta es el que elige. No obstante, el país también cuenta con uno de los mejores sistemas de preconteo de la región, que permite saber casi la totalidad de los resultados electorales el mismo día de la elección, algo envidiable en muchas más democracias del mundo. Sin embargo, pocos ciudadanos saben o entienden que este resultado es netamente informativo y que el resultado oficial de las elecciones no es el de los “boletines” de la Registraduría, sino el que se declara legalmente en las comisiones escrutadoras.

Las diferencias entre el preconteo y los resultados de las comisiones escrutadoras encontraron su mayor punto de contradicción en las elecciones de 2022. Allí, errores en el proceso de preconteo de las elecciones legislativas llevaron a tildar de fraudulento el proceso. A su vez, fallas en el proceso de transmisión de la información, así como errores técnicos en la composición de los formularios usados, derivaron en que la lista, que a la postre resultó tener la mayor votación en el Senado de la República, tuviera una diferencia de 528.105 votos, entre el preconteo del día de la elección y el escrutinio que se desarrolló en los días siguientes. Es decir, hubo una variación del 22%, diferencia a la que Colombia no estaba acostumbrada y que puso un manto de duda sobre la labor de las autoridades electorales.

Esta situación llevó a que se confirmaran algunos problemas puestos en conocimiento por parte de la MOE y Karisma, desde el año 2018: la obsolescencia legal de las normas vigentes; los métodos combinados entre procesos análogos en papel y por software de consolidación de información; y el exceso de intervinientes, entre otros. Estos problemas generaron que los puntos de mejora identificados con ocasión de la elección de 2018 marcaran errores para el 2022.

³ Caso referenciado en el capítulo de Riesgo por presencia e intensidad de acciones de Grupos Armados Ilegales para las elecciones locales 2023, elaborado por Saira Daniela Mora Prieto y Mauricio Andrés Vela Barón en donde se destaca la especial situación de seguridad que afronta el norte del Cauca.

Lamentablemente, los procesos de preconteo y escrutinio que tendrán las elecciones de este 2023, tienen los mismos problemas identificados hace ya más de cinco años. En este momento, se está a la espera de una revisión judicial por parte de la Corte Constitucional para que el nuevo código electoral, que desde lo normativo corrige algunos de los problemas identificados, sea puesto en práctica y el sistema electoral colombiano pueda tener actualizaciones significativas. Hasta tanto este proceso no tenga efectos jurídicos, Colombia sigue a merced de un proceso de escrutinio altamente complejo.

Sin embargo, es necesario anotar que, con el fin de evitar la comisión de estos errores, se han hecho actualizaciones técnicas sobre el proceso, como la inclusión de sistemas determinados de orden para los Formularios E-14 y el refuerzo en capacidades de contraste y transmisión de la información para el preconteo. Aunque estas medidas no son soluciones de fondo a los problemas del escrutinio, pueden ayudar a disminuir errores humanos en la cadena de transmisión de información. Por ejemplo, en un municipio de sexta categoría en donde la elección de su mandatario local se dispute por uno o dos votos, el más mínimo juicio de fraude sobre la elección puede determinar la comisión de actuaciones violentas y graves afectaciones al orden público que atenten contra la integridad de la ciudadanía y el proceso electoral.

5. Violencia de cara a las elecciones locales de 2023

El panorama actual, sobre los nuevos contextos de violencia en el país, se distingue por la presencia de Grupos Armados Ilegales (GAI) que actúan de forma heterogénea y, en muchos casos, desorganizada. Además, la violencia ha tomado formas más fragmentadas y atomizadas, y se evidencia la presencia de múltiples conflictos en distintas regiones del país. En este escenario, es difícil hablar de un único conflicto armado, a diferencia de las décadas anteriores. Dependiendo de la subregión, un grupo armado puede formar alianzas o entrar en conflictos territoriales con otro⁴.

Dada la diversidad de patrones de violencia que se manifiestan en diferentes territorios, es esencial abordar estos contextos desde una perspectiva territorial. Dichos patrones, indudablemente, afectan los procesos electorales de maneras distintas, y es esencial identificarlos y entender sus posibles repercusiones⁵. Así, esta sección tiene como objetivo presentar un panorama comparativo de los niveles actuales de violencia con respecto a años anteriores.

Durante el proceso electoral, hubo constantes advertencias, especialmente por parte del Registrador Nacional, sobre los riesgos de violencia, llegando incluso a plantear la no realización de elecciones en ciertos municipios (Vanguardia, 2023) y haciendo comparaciones con procesos

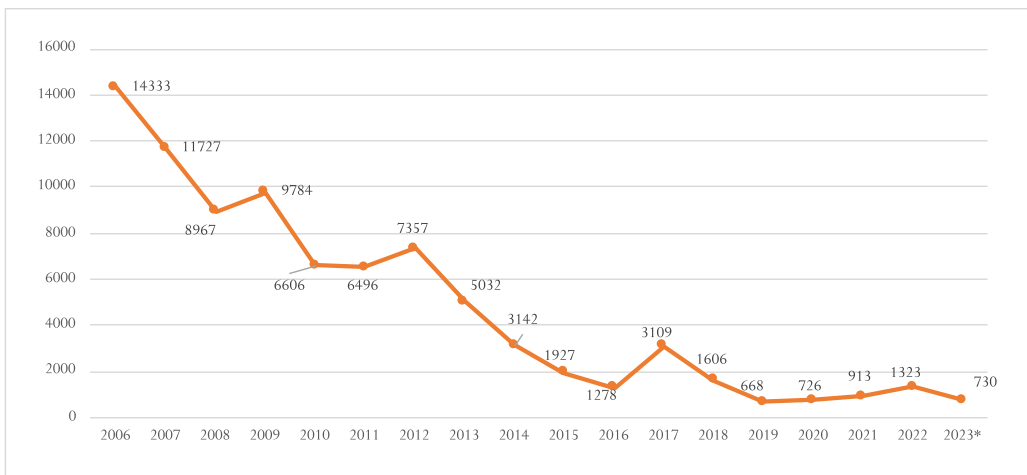
⁴ En el capítulo *Riesgos por presencia e intensidad de acciones de Grupos Armados Ilegales* para las elecciones locales 2023, se hace un recuento de las características de los grupos armados ilegales del contexto actual.

⁵ Esto se discute con mayor profundidad en el capítulo *Mapa consolidado de riesgos por factores de violencia*.

electorales en medio de periodos con mayor intensificación del conflicto (Semana, 2023). Sin embargo, como muestra la gráfica 2, los niveles actuales de violencia, medidos por el total de incidentes relacionados con conflictos, no se aproximan a los observados en la década del 2000. Es lamentable recordar que, antes de 2014, se superaban los 3000 incidentes anuales. Esta tendencia decayó hasta su punto más bajo en 2019, posterior a la firma del Acuerdo Final con las FARC.

No obstante, como indica la gráfica, en años recientes se nota un incremento en el número de incidentes relacionados con conflictos⁶. De acuerdo con los datos de variables de violencia o variables *activas*, es allí donde se presenta la mayor alerta para este proceso electoral, pues estos datos muestran un recrudecimiento de la violencia en algunas regiones de Colombia. Por lo tanto, el tema de violencia sí es un factor prioritario para las distintas autoridades competentes.

Gráfica 2. Número de hechos de conflicto 2006-2022.



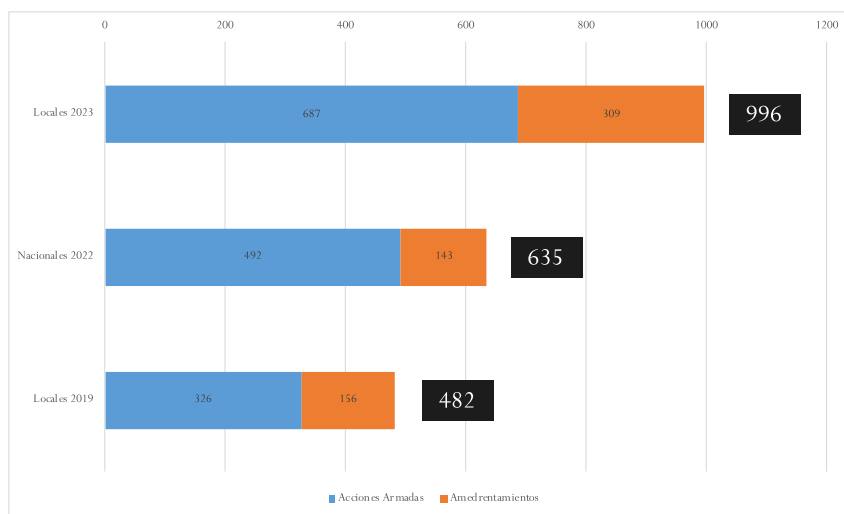
Fuente: Elaboración MOE con datos del Centro Nacional de Memoria Histórica, Justicia Especial para la Paz y MOE. *2023 incluye solo hasta junio 30

⁶ El capítulo sobre riesgos por la presencia e intensidad de acciones de los GAI destaca precisamente esta alza en el riesgo, enfatizando el aumento en la actividad y presencia violenta de estos grupos en comparación con los tres periodos electorales previos.

Para tener un panorama más claro sobre los incrementos en los niveles de violencia de manera comparativa con los últimos tres periodos electorales, la gráfica 3 muestra el total de acciones armadas⁷ y amedrentamientos⁸ durante los primeros nueve meses del calendario electoral de cada periodo. Comparar los mismos meses previos a la elección ayuda a identificar mejor las con-

diciones de violencia durante los distintos procesos electorales que al usar años calendario. Sin lugar a dudas, las elecciones de 2023 se desarrollarán en medio de una intensificación de la violencia por parte de los grupos armados ilegales con un aumento del 106% respecto a la elección de 2019, así como un aumento del 56,8% frente al proceso electoral de 2022.

Gráfica 3. Acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales en nueve meses del calendario electoral 2019, 2022 y 2023.



Fuente: Observatorio Político Electoral – MOE.

⁶ Las acciones armadas hacen referencia al uso deliberado de la fuerza y armas para infligir daño, muerte o destrucción. Estos incluyen minas antipersonales, municiones sin Explotar o Artefactos Explosivos Improvisados, atentado tentativa de homicidio, homicidio intencional, masacre, desplazamiento, desaparición forzada, tortura, ataque a objetivo ilícito de guerra, reclutamiento forzado, violencia sexual, secuestro, ataque a bienes civiles, acción terrorista, acción bélica, y confinamiento.

⁷ Los amedrentamientos se refieren a actos, tácticas o estrategias llevadas a cabo por actores armados ilegales con el objetivo de intimidar, coaccionar o infundir miedo en individuos, comunidades o grupos específicos. Estos incluyen los hechos de amenaza individual y colectiva, las intimidaciones, panfletos, toques de queda, retenes ilegales, restricciones de la movilidad, patrullajes, hechos de control social, vallas alusivas a GAI, extorsiones y paros armados.

El incremento en los actos de violencia, incluidos los hechos de violencia política es una señal alarmante que no puede ser ignorada por la institucionalidad del país⁹. No obstante, es esencial recalcar que antes de llegar a medidas drásticas, como la suspensión de los comicios en ciertos municipios o puestos de votación, las autoridades deben agotar todas las medidas de prevención y respuesta a dichos desafíos. Colombia, con su histórico contexto de violencia, ha desarrollado una vasta experiencia en la realización de elecciones en escenarios adversos. A tal punto que, en elecciones pasadas, la nación ha enfrentado retos de seguridad y ha logrado salir adelante en los procesos electorales.

La clave de la resiliencia electoral del país radica en el conocimiento y experiencia acumulada. Este capital institucional, forjado a través de décadas de adversidad, debe ser aprovechado para garantizar que las elecciones se realicen de manera pacífica y justa. Por lo tanto, existe un aprendizaje institucional sobre las mejores prácticas, medidas de seguridad y logísticas necesarias para enfrentar y mitigar los riesgos electorales en entornos conflictivos.

Varias instancias y mecanismos institucionales han sido creados con el objetivo de prevenir y confrontar la violencia durante los ciclos electorales. Aunque es innegable que se requiere una mayor coordinación y optimización de estos mecanismos para evitar la multiplicidad de instancias,

tienen el potencial de ser herramientas esenciales en la detección y respuesta a las amenazas de seguridad. Por lo tanto, es esencial que se les otorgue la debida importancia y se fortalezca su operatividad para garantizar la realización de procesos electorales libres de violencia.

6. Logística electoral: confianza y credibilidad en el proceso electoral

La logística electoral es esencial para asegurar un desarrollo normal de las elecciones y su legitimidad. Esta se refiere al conjunto de acciones, procedimientos y recursos necesarios para planificar, organizar, dirigir y controlar todas las actividades vinculadas a la realización de elecciones. Incluye procesos como la inscripción de cédulas, el registro de Grupos Significativos de Ciudadanos, la inscripción de candidaturas, así como los sistemas de preconteo y escrutinio, entre otros aspectos clave de los comicios.

Es indispensable que la logística electoral opere con integridad y transparencia. La confianza ciudadana se erige sobre esta base, y su ausencia puede desencadenar violencia. Una percepción de manipulación o parcialidad en el sistema electoral puede instigar a ciertos actores políticos y a sus seguidores a recurrir a acciones no democráticas, e incluso violentas, para manifestar su descontento. Como lo exponen Fergusson y Vargas (2021), la democracia requiere de instituciones sólidas que asegu-

⁹ Estos aspectos se detallarán en el capítulo de *riesgos por violencia contra liderazgos sociales, políticos y comunales*.

ren un reparto equitativo del poder y de las ganancias, y que este reparto sea conducido por mecanismos institucionales, no personales. La Registraduría del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, por ejemplo, deben mantener su autonomía y actuar con total transparencia.

Reconocer y confiar en los resultados electorales es esencial. Desestimarlos amenaza

la estabilidad democrática. Ejemplos alrededor del mundo, e incluso en la historia reciente de Colombia, muestran cómo la desconfianza puede culminar en disturbios y violencia. Una evidencia clara es la serie de asonadas que se dieron en las elecciones locales de 2019, con 38 incidentes reportados como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 7. Hechos de asonadas durante las elecciones locales de 2019.

#	Municipio	Depto.	Momento	Descripción
1	San Carlos	Córdoba	Pre-electoral	Hubo disturbios el viernes 25 por tensión a causa de supuesto fraude
2	Pedraza	Magdalena	Pre-electoral	El 28 de agosto al cierre de la inscripción por acusación de que el alcalde llevaba trashumantes. El alcalde amenazó a la población con arma de fuego.
3	Pivijay		Pre-electoral	El miércoles 23 de octubre, por rumores de fraude propagados por una de las campañas (hallazgo de tarjetones marcados a favor de otra campaña) varias personas irrumpieron violentamente en la Registraduría, la registradora tuvo que salir escoltada.
4	Tenerife		Pre-electoral	Hubo disturbio el lunes 21 de octubre ya que seguidores de la candidata Conservadora Adelaida Hernández quiso linchar al registrador por rumores de fraude. El Registrador tuvo que ser escoltado fuera del pueblo (a Plato)
5	Juan de Acosta		Atlántico	Electoral
6	La Dorada	Caldas	Electoral	Hubo un enfrentamiento entre numerosos partidarios de dos campañas, en el cual resultó herido de un ladrillazo en la cabeza el candidato César Alzate.
7	Pijiño del Carmen	Magdalena	Electoral	Seguidores de una campaña electoral irrumpieron en un puesto de votación y atacaron el material electoral de varias mesas, destruyendo urnas y amenazando a los jurados de votación.
8	San Zenón		Electoral	La población atacó a piedra la Registraduría municipal y posteriormente la incendió.

9	Nechí	Antioquia	Postelectoral	El escrutinio fue tranquilo el domingo hasta el lunes 28 de octubre a la 1:00 am. El martes incendiaron el edificio de la alcaldía.
10	Tarazá		Postelectoral	Disturbios informados en la mañana del martes 29 de octubre. En la madrugada del miércoles 30 un explosivo destruyó la camioneta del esquema de seguridad de Héctor Leónidas Giraldo del Partido Conservador. De acuerdo con el Preconteo, Giraldo ganó por 13 votos sobre Miguel Ángel Gómez del Partido Liberal (0,1% de los votos válidos). El resultado del escrutinio favoreció a Gómez.
11	Achí	Bolívar	Postelectoral	Se reporta asonada contra la Registraduría y contra la casa del candidato ganador Carlos Becerra del Partido Liberal. Se reporta que hubo disparos. Reportan destrucción de oficinas de la alcaldía y quema de papelería. Se trasladan escrutinios a Cartagena.
12	Cantagallo		Postelectoral	En la noche de las elecciones una turba intentó ingresar a la alcaldía por la fuerza. Amenazaron telefónicamente al Registrador y al Juez, les dan una hora para que salgan del pueblo.
13	Clemencia		Postelectoral	Se reportan bloqueos en la vía y disturbios. El martes informan que se traslada el escrutinio a Cartagena.
14	María La Baja		Postelectoral	Hay fuertes disputas entre los seguidores del candidato del Centro Democrático (Ramiro González) y los seguidores de Raquel Sierra (Partido de la U). Los primeros boletines mostraban a González ganador, al final Sierra sale ganadora (con 98% escrutado gana por 226 votos (0,9% de los votos válidos). En este momento se reportan fuertes peleas de los seguidores de González con el ESMAD. Hay reportes de personas apuñaladas. Traslado de escrutinios a Cartagena.
15	Río Viejo		Postelectoral	La campaña del candidato a alcaldía que quedó de segundo según el Preconteo (Fermín Vásquez Acuña) se aglomera en la puerta del recinto del escrutinio; por la tensión no se ha desarrollado el escrutinio.
16	San Fernando		Postelectoral	Seguidores de campañas intentaron ingresar violentamente al recinto del escrutinio, pero fueron rechazados por la Policía. Por seguridad se trasladó el escrutinio a Cartagena.
17	San Jacinto del Cauca		Postelectoral	Se suspenden escrutinios por disturbios en el municipio.
18	Simití		Postelectoral	Hubo una turba enardecida pero las autoridades habían bloqueado calles importantes para evitar que la gente llegara a la alcaldía y la casa de la cultura. Por prevención las autoridades pidieron evacuar el recinto del escrutinio.

19	Tiquisio	Bolívar	Postelectoral	El martes 29 de octubre se reportó sobre personas provenientes de El Sudán que iban hacia el casco urbano con combustible. También hubo versiones de encapuchados bloqueando vías.
20	Zambrano		Postelectoral	Hubo enfrentamientos entre seguidores de campañas en el lugar del escrutinio, se reportan apedreados y heridos; se escuchó a instigadores incitando a incendiar el lugar. Antes de las elecciones se reportaron audios de trabajadores de la campaña del candidato Liberal Jesús David Durán diciendo que harían asonada si no ganaban, se dice que sus seguidores provocaron a la Policía la noche del viernes y durante las votaciones se reportó tensión en el puesto de votación donde votó el candidato.
21	Paz de Río	Boyacá	Postelectoral	Durante el escrutinio los seguidores de Edward Archila (coalición Partido Liberal-Alianza Verde) pensaron, por un boletín de Preconteo, que su candidato había perdido y se tornaron violentos, acusaron de fraude a los escrutadores, manipularon material electoral y quemaron votos. La alcaldesa tuvo que ser sacada con protección de la Policía. Finalmente, el último boletín dio como ganador a Archila por 22 votos (0,7%) sobre su contendor Ezequiel Jiménez (Cambio Radical). El lunes ambos candidatos llamaron a la calma a sus seguidores.
22	Santana		Postelectoral	Se registraron ataques de seguidores de una campaña con piedra en contra del puesto de votación de Antonio Ricaurte (el único puesto del municipio), y luego contra la Policía que tenía bloqueadas calles del municipio por seguridad de las elecciones. Los seguidores de la campaña atacaron a miembros de la Policía.
23	La Montañita	Caquetá	Postelectoral	Inconformidad de la comunidad al ver que el candidato Conservador le ganaba al del Polo. Pobladores bloquearon el colegio donde funciona el puesto de votación. Los pobladores de la Unión informaron su inconformidad a gente en la cabecera de La Montañita.
24	El Carmen de Atrato	Chocó	Postelectoral	Personas consideraron que hubo fraude contra el candidato Jaime Arturo Herrera del MAIS y el Partido Liberal. Los boletines fueron bastante reñidos entre él y Jaiberth Ríos del Partido de la U, faltando dos boletines ganaba Herrera. El boletín final (100%) dio a Ríos como ganador por 8 votos (0,2% de los votos válidos). La guardia indígena se tomó la alcaldía y reportan que ha detenido funcionarios, en protestan por lo que consideran un fraude.

25	Lloró	Chocó	Postelectoral	Al final del conteo cuando se dio por ganador a Moisés Córdoba Ramos, militantes de la campaña derrotada (Luz Stella Serna de ADA y MAIS, que perdió por 330 votos, el 6,6% de la votación) destruyeron material electoral e instalaciones del recinto del escrutinio (Institución Educativa Agroecológica Atrato), destruyeron salones, los ciudadanos hablaron de personas armadas con machetes y hay heridos.
26	Cotorra	Córdoba	Postelectoral	Se decretó toque de queda en CSE departamental y se envía cuerpo policial para clamar la situación
27	Montelíbano		Postelectoral	Hubo disturbios afuera del recinto de la Comisión Escrutadora (el CREM) por alta tensión entre los seguidores de las campañas. Al inicio del Preconteo el candidato Liberal Gabriel Calle salía como ganador, pero posteriormente al final del Preconteo (faltando una mesa) José David Cura de la U gana por 163 votos (0,4% de los votos válidos). Se reportan peleas entre seguidores de las campañas. En la noche del lunes lanzaron un petardo en el barrio el Paraíso. También hay denuncias de E-14 alterados, de anulación de votos válidos de parte de los jurados. El miércoles 30 hubo reportes del ESMAD luchando contra la población, y denuncias de brutalidad policial (videos). Hasta la noche del miércoles seguía habiendo disturbios.
28	Pueblo Nuevo		Postelectoral	Se registraron alteraciones al orden público durante el domingo 27 de octubre y en la noche del lunes 28 de octubre, los ciudadanos amenazaron con quemar la Biblioteca Municipal donde se desarrollaban los escrutinios y la Registraduría, sin embargo, la Policía logró dispersar a los ciudadanos con gases lacrimógenos. El martes el observador reportó que pidieron con insistencia su presencia pues tras tres preconteos seguía la inconformidad de la campaña perdedora.
29	San José de Uré		Postelectoral	Se decretó toque de queda en CSE departamental y se envía cuerpo policial para clamar la situación. El jueves antes de las elecciones los seguidores de la campaña opositora al candidato del alcalde estaban denunciando que en la Registraduría tenían material electoral marcado, por lo que se manejaban versiones de fraude desde antes de las elecciones que tenían a la gente tensionada.
30	Topaipí		Cundinamarca	Postelectoral

31	Manaure	La Guajira	Postelectoral	Tras conocerse la derrota del candidato apoyado por la administración (Marco Tulio Alarcón PSUN-CR) sus seguidores instigaron disturbios en la comisión escrutadora, tumbaron la puerta del recinto, forzando la renuncia de los escrutadores el miércoles alegando falta de garantías de seguridad. En la madrugada del jueves se trasladó el material electoral a Riohacha junto con seguidores de las campañas, y allá pasó todo el jueves sin que se hiciera el escrutinio.
32	Barbacoas	Nariño	Postelectoral	Por disputas entre campañas no se pudo hacer el escrutinio en el municipio. Se traslada el material a solicitud de la Comisión Escrutadora, Registraduría y Personería, con apoyo de Ejército.
33	Cumbal		Postelectoral	Ha habido tensión entre las campañas en los días recientes. A pesar de que el resultado favoreció holgadamente a Luis Alberto Ruano de AICO (más de 20%), una turba a las 6:00 pm atacó a piedra la casa del cabildo indígena, que es en vidrio, lo que causó varios daños, en rechazo de la victoria del candidato de AICO (la otra campaña es de ASI). Cerca de 200 personas inconformes con los resultados, marcharon por las calles del municipio y terminaron atacando la sede de la alcaldía.
34	Providencia		Postelectoral	Disturbios el domingo en la noche. Reportan quema de vehículos y material electoral, y ataques a la casa del alcalde y de un candidato. Autoridades dicen que posiblemente deben repetirse elecciones. Por seguridad el alcalde debe despachar desde Pasto.
35	Puerres		Postelectoral	Por orden de la CSE se envía ESMAD para atender los escrutinios. Toque de queda en el municipio luego de desmanes entre los seguidores de Graciela Lucero (Partido Conservador), quienes en el preconteo le ganó a Herney Albeiro Ortiz (Partido de la U) por 6 votos (0,1% de los válidos).
36	Santacruz	Nariño	Postelectoral	Se reporta fuerte tensión entre las dos campañas inscritas, la de Mario Fredy Anama de AICO, quien resulta ganador, y Willinton Morillo de Cambio Radical, quien perdía con el 92% del Preconteo por 171 votos (3% de los votos válidos). El segundo acusa al primero de fraude; su campaña ha incinerado material electoral e intenta atacar a piedra el recinto del escrutinio y la alcaldía. Se dice que el candidato ganador tuvo que abandonar el municipio por seguridad. En CSE del día lunes 28 de octubre se confirmó que se repetirían elecciones. Por seguridad, el alcalde tiene que despachar desde Pasto.

37	Villa del Rosario	Norte de Santander	Postelectoral	Se reportó tensión y violencia de parte de las campañas por lo reñido del resultado, en el colegio Manuel Antonio Rueda Jara (sitio de escrutinios). Con el 100% de las mesas informadas el ganador supera al segundo según el Preconteo por 67 votos (el 0,1% de los votos válidos). Se reportó la destrucción de material electoral y equipos durante el ataque de una turba en el escrutinio.
38	Zarzal	Valle del Cauca	Postelectoral	Reportes de quemas de material electoral el martes 29 de octubre.

Fuente: Observatorio Político Electoral – MOE.

La integridad del sistema electoral es primordial para la democracia. Por ello, la contratación y auditoría, que son pilares en este sistema, deben ser procesos transparentes y abiertos al escrutinio público. Sin embargo, en las elecciones de 2023, la transparencia fue deficiente y las contrataciones resultaron precipitadas poniendo en evidencia fallos en la preparación del proceso electoral.

Los contratos relacionados con aspectos críticos del proceso electoral se firmaron en momentos tardíos o desalineados con el calendario electoral. Por ejemplo, el contratar servicios relacionados con la inscripción de cédulas y el registro de Grupos Significativos de Ciudadanos – GSC después de iniciado el proceso. El contrato de inscripción de cédulas y registro de GSC se firmó el 23 de diciembre de 2022. Es decir, incluso cuando ya había iniciado los procesos, tanto de inscripción de cédulas como de registro de GSC, desde el 29 de octubre. El segundo contrato que incluía el proceso de inscripción de candidatos, designación de jurados de votación, monitoreo de puestos, preconteo,

revisión de firmas G.S.C., digitalización de actas E-14, escrutinios, entre otros, se firmó hasta 30 de mayo de 2023, a menos de un mes de iniciar la inscripción de candidaturas. El tercer contrato de verificación y divulgación de resultados se firma el 27 de julio de 2023.

Gráfica 4. Contrataciones para las elecciones 2023



Fuente: Observatorio Político Electoral – MOE.

La presencia de auditorías externas e independientes durante etapas críticas del proceso electoral es primordial. Toda información sobre los softwares utilizados y el funcionamiento de sus procesos no pueden ser públicos y, en consecuencia, una auditoría externa se hace sumamente necesaria para generar tranquilidad y credibilidad. Sin embargo, para estas elecciones se falló en este aspecto al no haberse contratado una auditoría externa e independiente sino simplemente una auditoría propia que, al momento de la elaboración de este libro, no había sido aún contratada. Las auditorías no solo garantizan la transparencia y la corrección de los procesos, también sirven para identificar y rectificar posibles fallos. La implementación tardía de una auditoría por parte del CNE, limitada a pruebas de funcionalidad, puede no ser suficiente para garantizar la confianza en el proceso.

Las instituciones responsables deben garantizar la transparencia en la contratación,

permitir auditorías exhaustivas de todos los aspectos del proceso electoral y ser abiertas en cuanto a las tecnologías y software utilizados. Tampoco se estableció una auditoría propia y externa del CNE que vigile los procesos de contratación y logística. Por lo tanto, lo único que se tendrán serán pruebas de funcionalidad. Es decir, la presentación de cómo funciona el sistema.

Para fortalecer la confianza en futuros procesos electorales, es imperativo que se aborden estas deficiencias. Solo a través de un compromiso genuino con la transparencia y la integridad se puede garantizar la confianza del público en el sistema electoral y evitar posibles desenlaces de violencia.

7. Efecto de la violencia sobre las elecciones

7.1. Impacto sobre la participación electoral

La violencia tiene un profundo efecto sobre la democracia, en particular, mediante la intimidación de los votantes, lo que puede disminuir la participación electoral. Diversos estudios han evidenciado este impacto negativo. Por ejemplo, una investigación de Vargas et al. (2022) en Colombia demostró que las explosiones de minas antipersonales disminuyen la participación electoral en un 23%. Asimismo, un análisis empírico de Gallego (2018) indicó que la violencia ejercida por las FARC entre 1994 y 2006 redujo la participación en los municipios donde la guerrilla tenía presencia.

En esa sección se analiza el impacto sobre la participación electoral de los paros armados realizados por el ELN entre el 23 y 25 de febrero de 2022, a solo dos semanas de las elecciones legislativas de 2022, y por el Clan del Golfo entre el 5 y 9 de mayo del 2022, veinte días antes de la elección presidencial de primera vuelta en 2022.

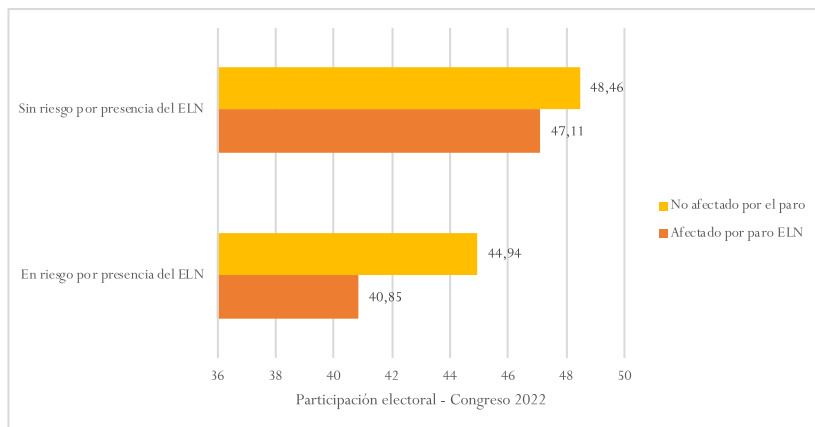
El ELN anunció la realización de un paro armado nacional contra “Duque y su mal gobierno”. Tan solo tres días desde su inicio (entre el 23 y 25 de febrero), se realizaron al menos 69 acciones (46 amedrentamientos y 23 acciones bélicas), entre ellas: 8 actos terroristas, el bloqueo de 11 vías, la incineración 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.

Asimismo, el paro armado del Clan del Golfo afectó a 109 municipios de 11 departamentos. En este periodo, se presentaron 137 acciones entre las que se encuentran

amedrentamientos, circulación de panfletos amenazantes, bloqueos de vías, incineración de vehículos, hostigamientos a la Fuerza Pública y asesinatos de líderes y ciudadanos en general.

Posterior al paro armado del ELN, se evidenció que en los territorios donde hubo algún tipo de acción armada o amedrentamiento del ELN, durante el paro armado, la participación electoral se redujo, incluso aunque fueran municipios sin riesgo por presencia del ELN, es decir, en regiones donde es esporádica la presencia de este grupo armado ilegal. La misma situación se observó en el caso del Clan del Golfo y su accionar en el paro armado.

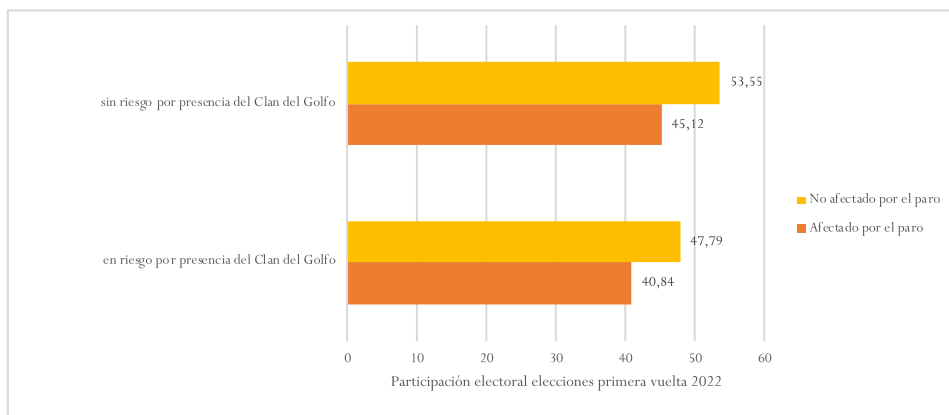
La gráfica 5 muestra que el promedio de participación electoral en municipios con baja presencia del ELN (las dos barras de arriba) es más alta que en los municipios con riesgo por presencia del ELN (las dos barras de abajo). Sin embargo, lo más significativo es el impacto de los lugares afectados por hechos durante el paro armado. Aquellos municipios afectados por estos hechos (las barras rojas) tuvieron incluso más baja participación electoral. Para aquellos sin presencia del ELN, la participación de los afectados por el paro armado fue 1.35 puntos porcentuales más baja que los no afectados. En los municipios con riesgo por presencia del ELN, el impacto de los hechos violentos por el paro armado fue mayor. Los municipios con hechos violentos durante el paro armado tuvieron una participación de 4.09 puntos porcentuales menor que aquellos no afectados.

Gráfica 5. Participación electoral en elecciones a Congreso 2022 según presencia y afectaciones durante el paro armado del ELN

Fuente: Observatorio Político Electoral – MOE con datos RNEC

El paro armado del Clan del Golfo evidenció una situación bastante similar. Los municipios con presencia de este grupo armado ilegal tuvieron participaciones electorales en las elecciones a presidencia de primera vuelta en 2022 más bajas que aquellos sin presencia. Sin embargo, la disminución fue

aún mayor si tuvieron impactos por hechos violentos durante el paro armado, con 6,95 puntos porcentuales menos de participación para aquellos con alta presencia del Clan del Golfo y 8,43 puntos porcentuales menos para aquellos municipios sin riesgo por presencia del Clan del Golfo.

Gráfica 6. Participación electoral en elecciones de primera vuelta presidencial 2022, según presencia y afectaciones durante el paro armado del Clan del Golfo.

Fuente: Observatorio Político Electoral – MOE con datos RNEC

Para enriquecer los análisis previos y determinar el efecto en la participación electoral, se empleó un análisis de emparejamiento mediante un “*propensity score matching*”. Este emparejamiento buscó equilibrar los municipios afectados por paros armados con aquellos que no lo estuvieron. Sin este balance, las diferencias en la participación electoral podrían estar influenciadas por características propias de cada municipio. El *matching* con *propensity score*, por lo tanto, intenta emparejar los municipios que tienen puntuaciones de propensión similares, asegurando que, en promedio, las características observadas sean similares entre los dos grupos.

Una vez establecido el balance entre los grupos de municipios, se empleó una regresión OLS para cuantificar el impacto de los paros armados en la participación electoral. En el Modelo 1 de la tabla 8, con la participación electoral municipal para las elecciones a Congreso 2022 como variable dependiente, se nota que

los municipios afectados presentaron una reducción aproximada de 3.03 puntos porcentuales en su participación, aunque el coeficiente no resulta estadísticamente significativo. Por otro lado, el Modelo 2, con la participación de la primera vuelta presidencial 2022 como variable dependiente, sugiere una considerable influencia del paro armado del Clan del Golfo, con una reducción del 5.55 puntos porcentuales en los municipios afectados.

El Modelo 3, se centra en la variación de participación entre las elecciones de Congreso del 13 de marzo de 2022 y la primera vuelta presidencial del 29 de mayo de 2022. A partir del intercepto, se observa que, en promedio, los municipios de la muestra balanceada incrementaron su participación en 0.3 puntos durante la elección presidencial. No obstante, aquellos afectados por el paro armado del Clan del Golfo disminuyeron su participación en 6.8 puntos porcentuales de una elección a la siguiente.

Tabla 8. Efecto de los paros armados sobre la participación electoral 2022 – Regresión usando metodología de matching con propensity score.

Variable	Modelo 1 Participación electoral Congreso 2022	Modelo 2 Participación electo- ral Presidencia 1era vuelta 2022	Modelo 3 Variación entre partici- pación Congreso y 1era vuelta 2022
Intercepto	48.425*** (1.679)	49.046*** (1.052)	0.328 (1.5)
Municipio afectado por paro armado ELN	-3.034 (2.374)		
Municipio afectado por paro armado Clan del Golfo		-5.559*** (1.488)	-6.817*** (2.121)

Número de observaciones	62	164	164
R ²	0.0265	0.0793	0.0599
Errores estándares residuales	9.3474	9.5291	13.5842

Estimaciones usando regresión OLS y realizado tras un emparejamiento por Propensity Score Matching (PSM). Se usa para emparejamiento las siguientes variables: NBI, Gini, población, desempeño fiscal, porcentaje de ingresos propios, presencia de GAI, índice de niveles de violencia, cultivos de coca, y minería ilegal. Errores estándar en paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Estos resultados reflejan cómo episodios de violencia, específicamente durante los paros armados, pueden influir en la participación electoral. Tales paros demuestran la marcada presencia y habilidad de grupos armados ilegales para ejercer violencia y coacción sobre la población civil. El impacto de estos grupos en las elecciones es una preocupación seria que requiere atención, por lo que es imperativo que los gobiernos actúen para prevenir la violencia electoral, asegurar elecciones transparentes y robustecer las instituciones democráticas.

7.2. Impacto de la violencia sobre la inscripción de cédulas para las elecciones locales de 2023

La violencia es un factor determinante que puede conducir a una baja tasa de inscripción de cédulas. Los elevados niveles de violencia desplazan el tema electoral de la prioridad de la ciudadanía y, simultáneamente, convierten el acto de inscribir la cédula en una acción de alto riesgo. En este apartado, se examinan los municipios en función de la violencia ejercida por grupos armados ilegales y sus tasas de inscripción de cédulas por cada mil habitantes y la re-

lación de cédulas inscritas respecto a la población adulta, hasta el 29 de julio de 2023.

Para entender la relación entre la tasa de inscripción y la violencia, se utilizó un modelo lineal generalizado con distribución cuasi-Poisson. El número de inscripciones por municipio se tomó como variable dependiente, ajustándose por la población adulta del municipio (offset). Las variables independientes consideradas son el nivel de violencia ejercido por grupos armados ilegales, la tasa de participación electoral, el porcentaje de población recién llegada al municipio, y el grado de cedulación y acceso a puestos de votación. Adicionalmente, se incluyeron efectos fijos por departamento.

En términos agregados, hay una correlación negativa entre la violencia en los municipios, medida en función de acciones armadas y amedrentamientos de grupos armados ilegales, y la tasa de inscripción de cédulas. Los municipios afectados por la violencia tienden a presentar tasas de inscripción más bajas (Tabla 9). Cada acción armada o acto de intimidación en el municipio está asociado con una disminución del 9.3% en la tasa de inscripción.

Tabla 9. Efecto de la violencia sobre la tasa de inscripción de cédulas usando un modelo lineal generalizado con distribución de cuasi-Poisson.

Variables	Variable dependiente: Total de cédulas inscritas incluyendo la población adulta como offset				
	Coefficiente	Error Estándar	Valor z	Pr(> z)	Significancia
Intercepto	-5.577	0.376	-14.816	0	***
Violencia	-0.098	0.037	-2.684	0.007	**
Tasa de participación (%)	0.022	0.002	11.016	0	***
% personas inmigrantes	0.074	0.008	9.3	0	***
Nivel de celdulación y acceso a puestos de votación	-0.014	0.001	-19.982	0	***

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. Incluye efectos fijos por departamento

Fuente: Elaboración propia

La tabla 10 muestra que los municipios que no experimentaron ninguna acción armada o intimidación por parte de grupos armados ilegales desde el 29 de octubre de 2022 (845 municipios) presentan, en promedio, una tasa de inscripción de 73.2 por cada mil habitantes. Esta cifra es notablemente su-

perior, en comparación con los municipios que han enfrentado los más altos niveles de violencia. En los 21 municipios donde se registraron más de 10 acciones armadas o actos de intimidación, la tasa promedio de inscripción de cédulas es de 49.6.

Tabla 10. Tasa de inscripción de cédulas según niveles de violencia.

Número de acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales (29 de octubre de 2022 a 29 de julio de 2023)	# de municipios	Tasa promedio de inscripción de cédulas
Ninguno	845	73.2
Entre 1 y 5	228	73.6
Entre 5 y 10	27	58.7
Más de 10	21	49.6

Fuente: Observatorio Político Electoral – MOE con datos RNEC y MOE

La tabla 11 destaca aquellos municipios con altos niveles de violencia, los cuales registran una marcada disminución en la tasa de inscripción de cédulas. Estas tasas son considerablemente inferiores a la media

nacional. Es especialmente alarmante observar las reducidas tasas de inscripción en municipios de los departamentos de Cauca, Arauca y, específicamente, en las zonas norte y Bajo Cauca de Antioquia.

Tabla 11. Municipios con mayores hechos de violencia y menores tasas de inscripción de cédulas por cada mil habitantes (con corte a 29 de julio de 2023).

#	Municipio	Departamento	No. acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales (29 de octubre de 2022 a 29 de julio de 2023)	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE
1	Silvia	Cauca	11	12.55
2	Caldono	Cauca	24	16.27
3	Corinto	Cauca	14	22.45
4	Araucita	Arauca	12	22.94
5	Balboa	Cauca	11	26.91
6	Saravena	Arauca	13	30.36
7	Ituango	Antioquia	15	32.46
8	Tame	Arauca	15	33.41
9	Tumaco	Nariño	16	37.40
10	Sipí	Chocó	17	39.92

Fuente: Observatorio Político Electoral – MOE con datos RNEC y MOE

La violencia tiene un efecto pernicioso en los procesos de inscripción de cédulas, lo que pone de manifiesto la urgencia de intervenciones eficaces por parte de las autoridades pertinentes. Estas entidades no sólo deben asumir un rol activo en la mitigación de los impactos de la violencia en dichas etapas electorales, también deben establecer y promover planes de acción bien estructurados. Estos planes deben estar orientados no sólo a incentivar la inscripción de cédulas, sino también a ofrecer garantías de seguridad a los ciudadanos.

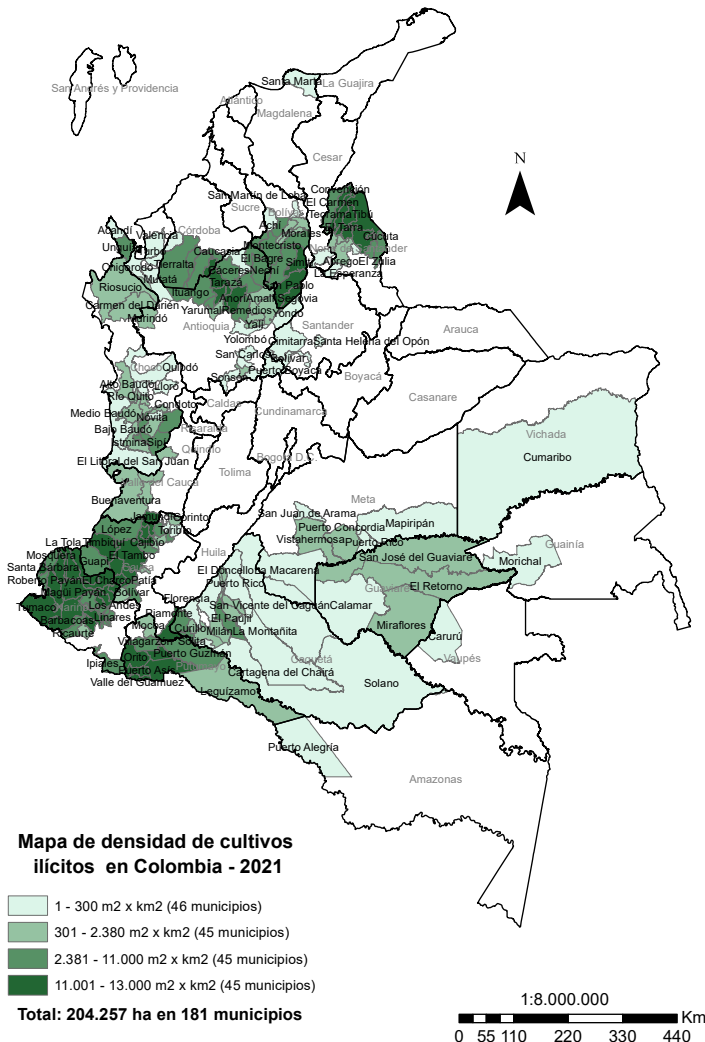
8. Economías Ilegales

Los grupos armados ilegales persiguen el control territorial para capitalizar las ganancias provenientes de las economías ilícitas. Estas incluyen la producción y venta de cocaína, la minería ilegal, extorsiones, corrupción estatal, contrabando y tráfico de migrantes. En esta sección, se muestran los datos relativos a la densidad de cultivos de coca y las hectáreas destinadas a la explotación ilícita de oro de aluvión, proporcionados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC para el año 2021.

El mapa de densidades de cultivos de coca revela que las áreas con una alta concentración de estos cultivos suelen estar amenazadas por factores de violencia. En otras palabras, las regiones con una densidad significativa de cultivos de coca tienden a presentar un mayor riesgo de violencia¹⁰. Sin embargo, no todas las áreas marcadas

por la violencia cuentan con cultivos de coca. Ejemplos de esto son las regiones de Arauca, Casanare, Magdalena, La Guajira, Norte del Atlántico, Montes de María, Sur y Centro del Huila, Norte del Tolima, Suroeste antioqueño, Serranía del Perijá en César y los principales centros urbanos.

Mapa # 2. Mapa de densidad de cultivos ilícitos en Colombia año 2021



¹⁰ Correlación de 0.23 y con un intervalo de confianza de 95% entre 0.19 y 0.31

A nivel nacional, el área cultivada con coca aumentó un 43%, pasando de 143.000 hectáreas (ha) en 2020 a 204.000 ha en 2021, según datos de UNODC (2022a). Los municipios del Bajo Putumayo lideran con una densidad promedio de 4.223 m²/km², lo que representa un incremento del 39,3% en comparación con 2020. En 2020, Catatumbo lideraba con 3.585 m²/km² de densidad de cultivos de coca, pero en 2021 se ubica en segundo lugar con 3.788 m²/km², y tuvo un incremento del 5,6% respecto al 2020.

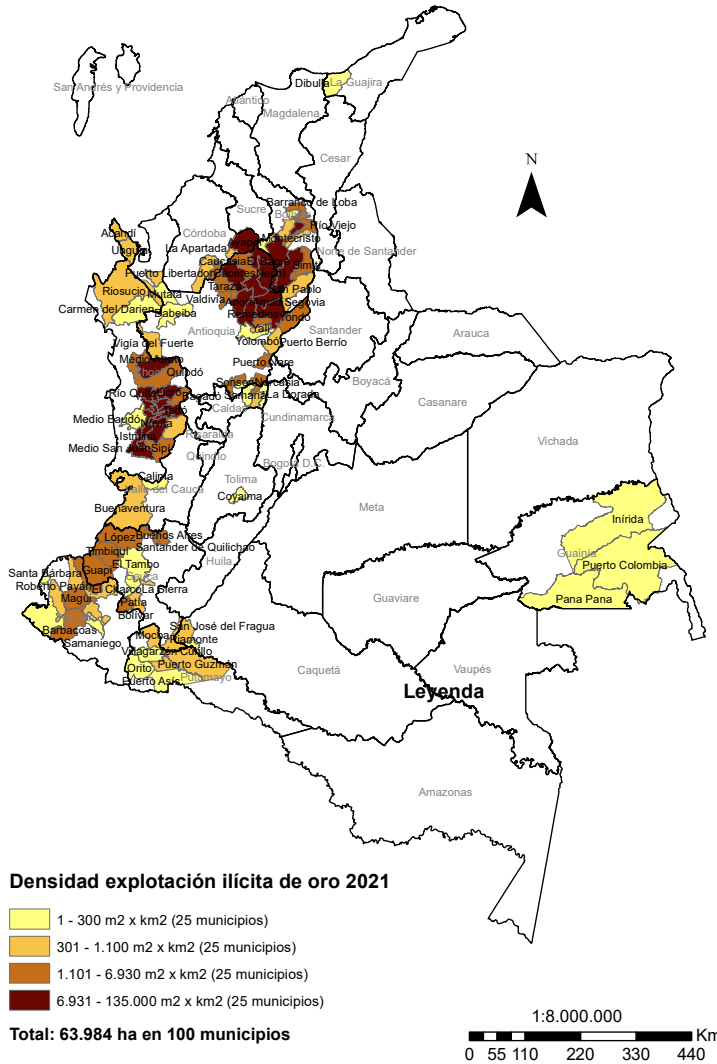
Otras subregiones destacadas por su densidad de cultivos de coca son el Andén Pacífico Sur (3.785 m²/km²), el Triángulo de Telembí en Nariño (3.295 m²/km²), Bajo Cauca antioqueño (1.475 m²/km²), Medio Putumayo (954 m²/km²), Patía en Cauca (913 m²/km²), norte del Cauca (571 m²/km²) y Sur de Córdoba (442 m²/km²). Todas estas regiones coinciden con una notable presencia de grupos armados ilegales. Por tanto, es crucial que el Estado promueva la transformación territorial e institucional, impulsando la sustitución de cultivos ilícitos, mejorando la calidad de vida de las comunidades y garantizando seguridad para líderes sociales, así como generando oportunidades de inclusión social.

En contraste con la coca, en 2021 se registró una reducción del 2% en las hectáreas dedicadas a la explotación de oro de aluvión, disminuyendo de 102.808 ha en 2020 a 100.752 ha en 2021, según UNODC (2022b). Es notorio que la mayoría de los municipios con explotación de este

oro también presentan altas densidades de cultivos de coca, excepto regiones como el Eje Cafetero, Occidente antioqueño y Sur de Tolima. Sin embargo, algunas regiones como Arauca, Casanare, y otros citados anteriormente, cuentan con presencia de grupos armados ilegales, pero no muestran dominio en cultivos de coca o minería ilegal, lo que sugiere que se financian a través de otros recursos ilícitos, como extorsión, corrupción estatal y contrabando.

En cuanto a la explotación ilícita de oro, las regiones con más hectáreas son el Valle de San Juan en Chocó (1.863 ha) y Bajo Cauca antioqueño (1.529 ha). Además, el mapa revela una densa actividad minera ilegal en áreas como la Mojana (Bolívar y Córdoba), Triángulo de Telembí, Atrato en Chocó, Nordeste antioqueño y Andén Pacífico Sur, con 1.137, 732, 584, 418 y 220 hectáreas respectivamente.

Mapa # 3. Mapa de densidad de explotación ilícita de oro en Colombia año 2021



9. Conclusiones

Los indicadores de riesgo electoral que la MOE calcula, especialmente la convergencia de los riesgos de fraude y de violencia, muestran tendencias preocupantes de aumento en los niveles de coincidencia. Además del aumento en números genera-

les, es posible apreciar también un incremento en los niveles de riesgo, situación que refleja el contexto de seguridad del país. Estas variables toman especial relevancia en los cálculos agregados de coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia.

La situación permite apreciar que, a pesar del fortalecimiento institucional constante que ha impedido la eclosión de municipios en riesgo, como se presentaba a inicios de este siglo, la consolidación de regiones en disputa, por parte de actores armados con posibilidad de actuación coordinada y de alcance nacional, ha puesto en el punto de mira nuevamente el proceso electoral

Las amenazas más visibles que siguen ensombreciendo las elecciones, asociadas a la ilegalidad y la violencia, se concentran en enclaves que necesitan el avance urgente de políticas públicas de construcción integral del Estado, construcción de paz y prevención de la violencia. La inversión pública integral es fundamental para cortar los ciclos de reactivación de la guerra que durante décadas han afectado a las mismas regiones: el Catatumbo, los Montes de María, el Magdalena Medio, el Bajo Cauca, el Urabá, el Pacífico, el norte del Cauca, Arauca o la Amazonía, por mencionar las más comunes.

De igual modo, la inclusión y actualización de la metodología de identificación de riesgos, a través de la inclusión de variables asociadas a factores de trashumania, permite ver cómo, además de las acciones de violencia y el recrudecimiento del conflicto, el proceso electoral y en últimas la ciudadanía misma, sigue siendo vulnerable a mecanismos de fraude. Estos mecanismos aprovechan vacíos legales como el de la residencia electoral, y las facilidades que se dan para la actualización de los puestos de votación, para manipular el censo electoral y determinar favorecimientos el día de la elección. Dichas

estrategias, ya identificadas por la MOE gracias al mejoramiento de las tecnologías para el procesamiento de información, requieren afinar la observación y adaptar el control sobre la transparencia electoral a los nuevos desafíos.

Las elecciones de autoridades locales de octubre próximo, y las que hagan parte del próximo ciclo electoral en Colombia, deben estar medidas por un ejercicio de vigilancia y control ciudadano. Esta labor se debe actualizar en el tiempo y uso de tecnologías, en donde se concentre un análisis sobre, por ejemplo, la tecnificación de procesos como el del escrutinio. El avance tecnológico no debe significar la ampliación de una cortina de humo, al contrario, el mejoramiento de las capacidades de transparencia que ponen a disposición las entidades encargadas de organizar el proceso electoral.

En total son 166 municipios en el país que tienen algún nivel de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia para las elecciones de 2022. La MOE llama la atención sobre estos municipios para que las autoridades tomen las precauciones necesarias pues son municipios donde es alta la posibilidad de fraude electoral y donde la violencia puede afectar el normal desarrollo de estas elecciones.

Frente a esto, el Mapa de Riesgos Electorales es un instrumento que puede ayudar a las autoridades a identificar los municipios de mayor atención y los tipos de factores que pueden estar amenazando la democracia. Las autoridades deben pensar en estrategias

para enfrentar los desafíos democráticos en estos municipios y brindar garantías en las próximas elecciones locales de 2023.

El total de municipios en riesgo por coincidencia de indicadores de fraude electoral y de violencia se incrementó en 35 municipios en comparación a 2022. Además, las elecciones locales traen mayores retos pues ya se jugó el poder político local y es más fácil para los actores corruptos y violentos influir en los resultados electorales. Los 166 municipios en riesgo coinciden con los municipios más rezagados en términos de una presencia estatal integral y donde se necesita un gran esfuerzo, a largo plazo, para que las elecciones en un futuro transcurran con normalidad. A continuación, se mencionan algunas recomendaciones para las distintas autoridades:

• **Planeación y transparencia en la logística electoral**

Es imperativo reconocer que la logística electoral, con su intrínseca relación con la violencia política, desempeña un papel crucial en el desarrollo y legitimidad de las elecciones. Todo proceso dentro de la logística electoral debe ser transparente y disponible al escrutinio público. Se recomienda que las instituciones a cargo refuercen su compromiso con la transparencia y la integridad. Es esencial que organismos como la Registraduría del Estado Civil procedan con total transparencia en todas sus funciones, incluyendo sus contrataciones y auditorías.

Para fortalecer la confianza del público, es esencial la implementación de auditorías independientes a lo largo de las etapas crí-

ticas del proceso electoral. Dado el déficit de transparencia observado en las elecciones de 2023, se recomienda una planificación anticipada y exhaustiva de auditorías. Estas no solo deben estar limitadas a pruebas de funcionalidad, sino que deben garantizar una total transparencia en cada etapa del proceso electoral.

• **Experiencia institucional y generación de confianza en el proceso electoral**

Genera preocupación que, ante la situación de violencia, desde hace varios meses algunas instituciones han emitido pronunciamientos poniendo en duda la posibilidad de la realización de las elecciones por motivos de seguridad. En lugar de solamente emitir llamados de alerta, se recomienda que se activen las rutas y den a conocer los planes de acción y prevención a la violencia. Este tipo de alertas sobre posibles diferimientos de las elecciones, que vienen desde las mismas instituciones, sólo erosionan la confianza en el proceso electoral, y podría generar mayor violencia.

Colombia ya tiene experiencia en desarrollar procesos electorales en medio de dificultades de violencia y alta presencia de grupos armados ilegales. Por lo tanto, se necesita retomar la experiencia de procesos electorales pasados para establecer medidas que garanticen la seguridad del proceso.

La institucionalidad debe entender que solo después de agotar las acciones de prevención y atención correspondientes, y como una última alternativa, debe discutirse la suspensión de las elecciones en algunos

municipios o puestos de votación. Para este supuesto, es importante contar con un procedimiento claro que debe ponerse en conocimiento de esta Comisión Nacional, así como de las territoriales.

•Relevancia de las Comisiones de Seguimiento Electoral

Las Comisiones de Seguimiento Electoral son esenciales en la consolidación y fortalecimiento de la democracia, para garantizar elecciones justas y transparentes. Su función trasciende la simple vigilancia y control; se convierten en verdaderos mediadores de confianza entre la ciudadanía y las instituciones electorales.

Estas Comisiones facilitan la comunicación, identifican y abordan irregularidades, y anticipan posibles amenazas al proceso electoral. Su relevancia radica en establecer una presencia institucional en los territorios, brindando respaldo a gobernadores y alcaldes, quienes asumen la responsabilidad primordial de la gobernabilidad política electoral a nivel local. Además, ofrecen claridad sobre protocolos, medidas de seguridad y solucionan dudas relacionadas con procedimientos y estrategias.

Las Comisiones de Seguimiento Electoral nacionales deberían tener una presencia particularmente intensiva en aquellos municipios con mayores desafíos en cuanto a violencia o riesgos de fraude electoral. Las comisiones departamentales y municipales, por su parte, son vitales ya que facilitan la recolección precisa de información territorial, otorgando a las autoridades una comprensión profunda de las diná-

micas en diferentes subregiones departamentales. Sin embargo, es esencial fortalecer la coordinación entre las comisiones territoriales y nacionales, asegurando una monitorización constante de los desafíos preeminentes en el ámbito electoral.

•Vigilancia de la financiación de campañas

Es vital asegurar que las campañas electorales sean financiadas de manera transparente y legal, garantizando que los procesos electorales no sean influenciados por fondos ilícitos. Las entidades estatales, particularmente el CNE y la Fiscalía General de la Nación, deben enfocarse en asegurar la integridad y transparencia de los recursos que financian las campañas. Se recomienda una colaboración efectiva entre diversas entidades del Estado. Esta colaboración debe incluir al CNE, la Fiscalía, DIAN, la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, y la Contraloría General de la República. Estas entidades deben estar unidas en el objetivo común de garantizar una financiación transparente y legal de las campañas electorales.

Se recomienda al CNE que tenga en cuenta la información registrada en la biblioteca de anuncios de META, como una fuente para contrastar los reportes sobre ingresos y gastos de campaña reportado en Cuentas Claras; esto le permitirá contar con herramientas para determinar si la información se encuentra registrada, la coincidencia entre los datos y la no violación de topes. De igual manera, a partir de este cruce de información, el CNE podrá identificar posibles casos de publicidad extemporánea a través de redes sociales.

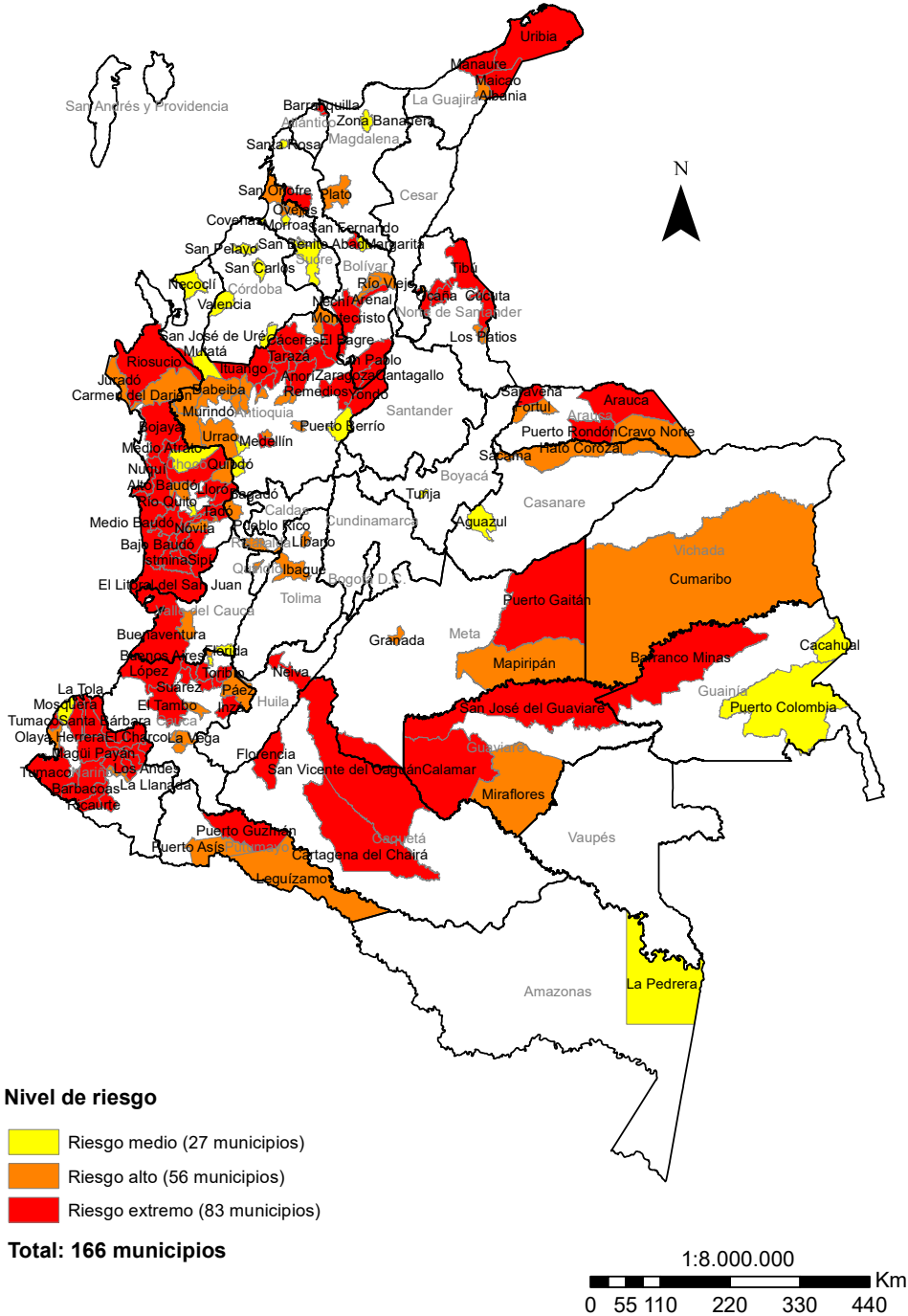
Referencias

- Fergusson, L. y Vargas, J. F. (2021). Colombia: democratic but violent? *LACEA Working Paper Series*, 58. http://vox.lacea.org/files/Working_Papers/lacea_wps_0058_fergusson_vargas.pdf
- Gallego, J. (2018). Civil conflict and voting behavior: Evidence from Colombia. *Conflict Management and Peace Science*, 35(6), 601-621.
- Misión de Observación Electoral – MOE y Fundación Karisma. (2018). *Propuesta de protocolo de auditoría para el software de escrutinio de las elecciones de Colombia en “018 & Análisis de escrutinios 2018: resultados de la observación y auditoría de la Misión de Observación Electoral – MOE*. Arte Litográfico.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021a). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021b). *Colombia. Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2021*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Junio/Informe_Colombia_Explotacion_de_Oro_de_Aluvion_Evidencias_a_Partir_de_Percepcion_Remota_2021_SP_.pdf
- Semana. (18 de marzo de 2023). El registrador Alexander Vega enciende las alarmas: “No queremos volver al 2002, donde se suspendían elecciones por orden público”. <https://www.semana.com/politica/articulo/el-registrador-alexander-vega-enciende-las-alarmas-no-queremos-volver-al-2002-donde-se-suspendian-elecciones-por-orden-publico/202358/>
- Vanguardia. (4 de julio de 2023). “Tendríamos que suspender elecciones en cuatro municipios”: Alexander Vega, registrador nacional. <https://www.vanguardia.com/politica/tendriamos-que-suspender-elecciones-en-cuatro-municipios-alexander-vega-registrador-nacional-LL6940049>
- Vargas, J. F., Purroy, M. E., Perilla, S., Coy, F., y Prem, M. (2022). Do explosions shape voting behavior? https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4153815



Mapa # 4.

Mapa consolidado de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia 2023 con factores indicativos de trashumancia electoral



◆ **Riesgo medio**

- Amazonas (1)**
 - La Pedrera
- Antioquia (6)**
 - Betulia
 - Ciudad Bolívar
 - Mutatá
 - Necoclí
 - Puerto Berrio
 - Salgar
- Bolívar (2)**
 - Margarita
 - Santa Rosa
- Boyacá (1)**
 - Tunja
- Casanare (1)**
 - Aguazul
- Cauca (1)**
 - Guachené
- Chocó (2)**
 - Medio Atrato
 - Unión Panamericana
- Córdoba (4)**
 - San Carlos
 - San José de Uré
 - San Pelayo
 - Valencia
- Guainía (2)**
 - Cacahual
 - Puerto Colombia
- Magdalena (1)**
 - Zona Bananera
- Nariño (1)**
 - Mosquera
- Sucre (4)**
 - Coveñas
 - El Roble
 - Morroa
 - San Benito Abad
- Valle del Cauca (1)**
 - Florida
- Total: 27**

◆ **Riesgo alto**

- Antioquia (14)**
 - Angostura
 - Bello
 - Buritica
 - Cañasgordas
 - Dabeiba
 - Guadalupe
 - Murindó
 - Nechí
 - Peque
 - San Andrés de Cuerquía
 - Santo Domingo
 - Uramita
 - Urrao
 - Vigía del Fuerte
- Arauca (2)**
 - Cravo Norte
 - Fortul
- Bolívar (2)**
 - Norosí
 - Río Viejo
- Casanare (2)**
 - Hato Corozal
 - Sicama
- Cauca (6)**
 - Almaguer
 - La Vega
 - Páez
 - Popayán
 - Puerto Tejada
 - Sucre
- Cesar (1)**
 - González
- Chocó (5)**
 - Carmen del Darién
 - Condoto
 - El Carmen de Atrato
 - Juradó
 - Río Quito
- Guaviare (1)**
 - Miraflores
- La Guajira (1)**
 - Albania
- Magdalena (1)**
 - Plato
- Meta (2)**
 - Granada
 - Mapiripán

- Nariño (2)**
 - Francisco Pizarro
 - La Llanada
- Norte de Santander (3)**
 - Los Patios
 - San Cayetano
 - Villa del Rosario
- Putumayo (2)**
 - Leguízamo
 - Puerto Asís
- Quindío (1)**
 - Armenia
- Risaralda (3)**
 - Dosquebradas
 - Pereira
 - Pueblo Rico
- Sucre (4)**
 - Chalán
 - Colosó
 - Ovejas
 - San Onofre
- Tolima (2)**
 - Ibagué
 - Libano
- Valle del Cauca (1)**
 - Dagua
- Vichada (1)**
 - Cumaribo
- Total: 56**

◆ **Riesgo extremo**

- Antioquia (13)**
 - Anorí
 - Briceno
 - Cáceres
 - Campamento
 - El Bagre
 - Iruango
 - Medellín
 - Remedios
 - Tarazá
 - Toledo
 - Valdivia
 - Yondó
 - Zaragoza
- Arauca (3)**
 - Arauca
 - Puerto Rondón
 - Saravena
- Atlántico (2)**
 - Barranquilla
 - Soledad
- Bolívar (6)**
 - Arenal
 - Cantagallo
 - El Carmen de Bolívar
 - Montecristo
 - San Fernando
 - San Pablo
- Caquetá (3)**
 - Cartagena del Chairá
 - Florencia
 - San Vicente del Caguán
- Cauca (9)**
 - Buenos Aires
 - Caldono
 - El Tambo
 - Inzá
 - Jambaló
 - López
 - Santander de Quilichao
 - Suárez
 - Toribío
- Chocó (16)**
 - Alto Baudó
 - Bagadó
 - Bajo Baudó
 - Bojayá
 - El Litoral del San Juan
 - Istmina
 - Lloró
 - Medio Baudó
 - Medio San Juan
 - Nóvita
 - Nuquí
 - Quibdó
 - Río Iro
 - Riosucio
 - Sipi
 - Tadó
- Guainía (1)**
 - Barranco Minas

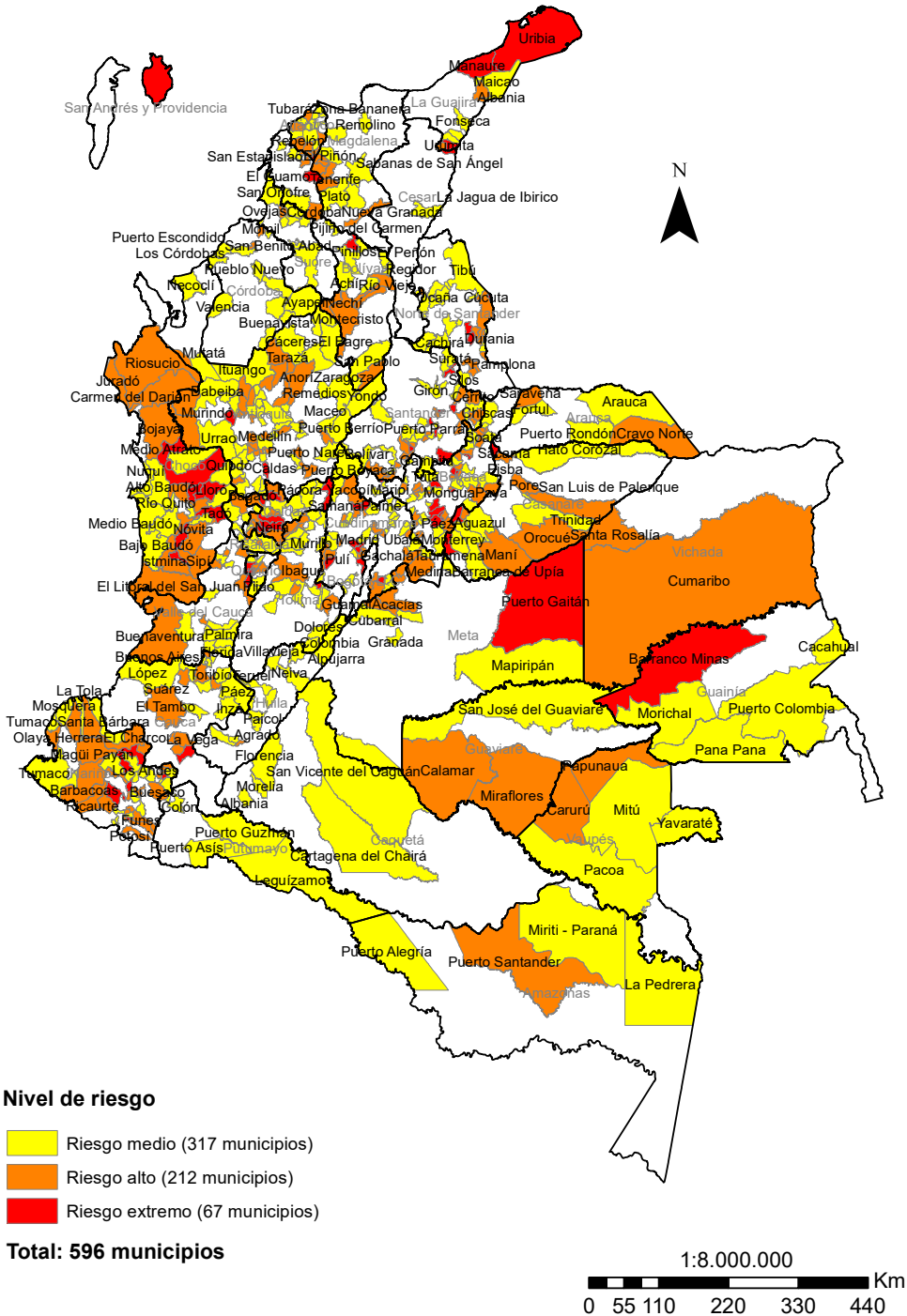
- Guaviare (2)**
 - Calamar
 - San José del Guaviare
- Huila (1)**
 - Neiva
- La Guajira (3)**
 - Maicao
 - Manauare
 - Uribea
- Meta (1)**
 - Puerto Gaitán
- Nariño (14)**
 - Barbacoas
 - Cumbitara
 - El Charco
 - El Rosario
 - La Tola
 - Leiva
 - Los Andes
 - Magüi Payán
 - Mallama
 - Olaya Herrera
 - Policarpa
 - Ricaurte
 - Santa Bárbara
 - Tumaco
- Norte de Santander (7)**
 - Cúcuta
 - Hacarí
 - La Parí
 - Ocaña
 - Puerto Santander
 - San Calixto
 - Tibú
- Putumayo (1)**
 - Puerto Guzmán
- Valle del Cauca (1)**
 - Buenaventura
- Total: 83**

I

Riesgo por factores indicativos de fraude electoral

Mapa # 5.

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones de autoridades locales 2023



◆ **Riesgo medio por factores indicativos de fraude electoral**

Amazonas (3)

La Pedrera
Miriti - Paraná
Puerto Alegre

Antioquia (42)

Alejandro
Andes
Belmira
Betulia
Cáceres
Caldas
Cañasgordas
Caramanta
Carolina
Ciudad Bolívar
Cocorná
Concordia
Copacabana
Dabeiba
Don Matías
El Bagre
Girardota
Hispania
Ituango
Liborina
Maceo
Medellín
Mutatá
Nechí
Necoclí
Puerto Berrio
Puerto Nare
Remedios
Sabaneta
Salgar
San Andrés de Cuerquía
San José de La Montaña
Santa Rosa de Osos
Santo Domingo
Támesis
Titiribí
Toledo
Uramita
Ulraao
Valparáiso
Yondó
Zaragoza

Arauca (3)

Arauca
Fortul
Puerto Rondón

Atlántico (11)

Baranoa
Barranquilla
Candelaria
Galapa
Juan de Acosta
Luruaco
Polonuevo
Sabanagrande
Sabanalarga
Soledad
Utiacurí

Bolívar (12)

Aché
El Carmen de Bolívar
El Peñón
Margarita
Norosí
Pinillos
Regidor
San Estanislao
San Pablo
Santa Rosa
Soplaviento
Talaigua Nuevo

Boyacá (34)

Belén
Boavita
Briceño
Campohermoso
Cerinza
Chinavita
Chiscas
Ciéneqa
El Cocuy
El Espino
Guayatá
Maripí

Mongua
Monguí
Oicatá
Pachavita
Pajarito
Pisba
Puerto Boyacá
Samacá
San José de Pare
San Luis de Gaceno
Santa Sofía
Soatá
Sogamoso
Sotaguirá
Susacón
Tasco
Tinjacá
Tipacoque
Toca
Tópaga
Tunja
Turmequé

Caldas (8)

Filadelfia
Manzanares
Marmato
Norcasia
Pensilvania
Salamina
Samaná
San José

Caquetá (5)

Albania
Cartagena del Chairá
Florencia
Morelia
San Vicente del Caguán

Casanare (5)

Aguazul
Hato Corozal
Monterrey
San Luis de Palenque
Tauramena

Cauca (10)

Buenos Aires
Caldono
Guachené
Inzá
López
Padilla
Páez
Popayán
Toribío
Villa Rica

Cesar (1)

La Jagua de Ibirico

Chocó (9)

Alto Baudó
Bagadó
Bajo Baudó
El Carmen de Atrato
Medio Atrato
Medio Baudó
Nuquí
Río Iro
Unión Panamericana

Córdoba (11)

Ayapel
Buenavista
La Apartada
Los Córdoba
Pueblo Nuevo
Puerto Escondido
San Carlos
San José de Uré
San Pelayo
Tuchín
Valencia

Cundinamarca (26)

Bojacá
Cajicá
Chaguani
Chía
Cucunubá
El Rosal
Fusagasugá
Gachancipá
Girardot
Guachetá
Guayabeta
La Peña
Machetá

Nimaima
Pandi
Puerto Salgar
Quebradanegra
Quetame
San Cayetano
San Juan de Río Seco
Subachoque
Suesca
Susa
Tibirita
Ubalá
Ubaté

Guainía (4)

Cacahual
Morichal
Pana Pana
Puerto Colombia

Guaviare (1)

San José del Guaviare

Huila (10)

Agrado
Colombia
Nátaga
Neiva
Oporapa
Paicol
Saladoblanco
Teruel
Villavieja
Yaguará

La Guajira (4)

El Molino
Fonseca
Maicao
Villanueva
Magdalena (6)
Plato
Nueva Granada
Remolino
Sabanas de San Ángel
Zona Bananera

Meta (6)

Barranca de Upiá
Castilla la Nueva
Cubarral
El Dorado
Granada
Mapiripán

Nariño (19)

Albán
Aldana
Consacá
Cuaspud
El Peñol
El Tablón de Gómez
Iles
La Cruz
La Tola
Los Andes
Mosquera
Policarpa
San Lorenzo
Sandoná
Santa Bárbara
Sapuyes
Taminango
Tungua
Tumaco

orte de Santander (12)

Cachirá
Hacarí
La Esperanza
La Playa
Lourdes
Ocaña
Ragonvalia
San Calixto
Silos
Tibú
Villa Caro
Villa del Rosario

Putumayo (5)

Colón
Leguizamó
Puerto Asís
Puerto Guzmán
San Francisco

Quindío (4)

Circasia
Génova

Pijao
Quimbaya
Risaralda (8)
Balboa
Belén de Umbría
Marsella
Pereira
Pueblo Rico
Quinchía
Santa Rosa de Cabal
Santuario

Santander (20)

Bolívar
Chima
Concepción
Confinés
Contratación
Floridablanca
Gambita
Girón
Hato
Jesús María
Macaravita
Málaga
Matanza
Ocamonte
Pinchote
Puerto Parra
San José de Miranda
Santa Bárbara
Santa Helena del Opón
Suratá

Sucre (8)

Coveñas
El Roble
Los Palmitos
Morroa
Ovejas
San Benito Abad
San Onofre
San Pedro

Tolima (16)

Alpujarra
Ambalema
Carmen de Apicalá
Dolores
Espinal
Falan
Honda
Libano
Mariquita
Murillo
Rovira
San Antonio
San Luis
Santa Isabel
Suárez
Villahermosa

Valle del Cauca (11)

Alcalá
Candelaria
Dagua
El Cerrito
Florida
La Unión
Palmira
Pradera
Riobfrio
Ulló
Versalles

Vaupés (3)

Mitú
Facoa
Yavaraté

Total: 317

◆ **Riesgo alto por factores indicativos de fraude electoral**

Amazonas (1)

Puerto Santander

Antioquia (28)

Angelópolis
Angostura
Anorí
Armenia
Barbosa
Bello
Betania
Briceño
Buriticá
Campamento

Caracolí
Cisneros
Ebéjico
Envigado
Giraldo
Granada
Guadalupe
Heliconia
Itagüí
La Estrella
Murindó
Olaya
Peque
Sabanalarga
San Francisco
Tarazá
Valdivia
Vigía del Fuerte

Arauca (2)

Cravo Norte
Saravena

Atlántico (7)

Campo de La Cruz
Manatí
Piojó
Ponedera
Repelón
Santa Lucía
Tubará

Bolívar (8)

Arenal
Arroyohondo
Cantagallo
Córdoba
Montecristo
Río Viejo
San Cristóbal
San Jacinto del Cauca

Boyacá (25)

Álmeida
Betéitiva
Chiquiza
Chivatá
Corrales
Covarachía
Cucaita
Guacamayas
Iza
La Capilla
La Uvita
Labranzagrande
Motavita
Nobsa
Páez
Panqueba
Paya
San Eduardo
San Mateo
Sativanorte
Somondoco
Sora
Sutamarchán
Tutazá
Umbita

Caldas (8)

Aguadas
Anserma
Aranzazo
Belalcázar
Chinchiná
Riosucio
Risaralda
Villamaría

Casanare (6)

Mantí
Orocúe
Pore
Recetor
Sicáma
Trinidad

Cauca (8)

Almaguer
El Tambo
Jambaló
La Vega
Puerto Tejada
Santander de Quilichao
Suárez
Sucre

Cesar (1)

González

Chocó (11)

Bojayá
Carmen del Darién
Cértegui
Condoto
El Litoral del San Juan
Istmina
Juradó
Nóvita
Río Quito
Riosucio
Sipí

Córdoba (2)

Cotorra
Momil

Cundinamarca (18)

Beltrán
Bituima
El Peñón
Funza
Gachalá
Gama
Guataquí
Gutiérrez
Manta
Medina
Mosquera
Pulí
Tocancipá
Une
Útica
Villagómez
Yacopí
Zapquí

Guaviare (2)

Calamar
Miraflones

Huila (1)

Eliás

La Guajira (2)

Albania
La Jagna del Pilar

Magdalena (6)

Cerro San Antonio
Concordia
Pedraza
Pijño del Carmen
Tenerife
Zapayán

Meta (4)

Acacias
El Calvario
Guamal
San Juanito

Nariño (23)

Ancuya
Barbacoas
Belén
Buesaco
Colón
El Charco
Francisco Pizarro
Funes
Gualmatán
Inués
La Florida
La Llanada
Leiva
Magüi Payán
Mallama
Nariño
Olaya Herrera
Ospina
Potosí
Puerres
Rícurte
San Pablo
San Pedro de Cartago

Norte de Santander (6)

Cáicota
Cúcuta
Herrán
Los Patios
Pamplona
San Cayetano

Quindío (2)

Armenia
Calarcá

Risaralda (3)

Dosquebradas
La Virginia
Mistrató

Santander (20)

Albania
Carcasi
Cerrito
Chipatá
El Guacamayo
Enciso
Florián
Guaca
Guapotá
Guavatá
Güepsa
La Belleza
La Paz
Molagavita
Palmar
Palmas del Socorro
San Benito
San Joaquín
San Miguel
Villanueva

Sucre (2)

Chalán
Colosó

Tolima (6)

Casabianca
Cunday
Fresno
Herveo
Ibagué
Valle de San Juan

Valle del Cauca (6)

Argelia
Buenaventura
Cartago
El Dovio
Sevilla
Vijes

Vaupés (2)

Carurú
Papunaua

Vichada (2)

Cumaribo
Santa Rosalía

Total: 212**◆ Riesgo extremo por factores indicativos de fraude electoral****Antioquia (2)**

Abriaquí
Santa Bárbara

Archipiélago de San Andrés (1)

Providencia

Atlántico (1)

Suan

Bolívar (2)

El Guamo
San Fernando

Boyacá (11)

Berbeo
Busbanzá
Cúitiva
Floresta
La Victoria
Miraflores
Rondón
Sativasur
Tuningüá
Tuta
Zetaquirá

Caldas (6)

La Dorada
Manizales
Neira
Pácora
Palestina
Supía

Casanare (3)

Chámeza
La Salina
Sabanalarga

Cauca (1)

San Sebastián

Cesar (1)

Manaure

Chocó (5)

Atrato
Lloró
Medio San Juan
Quibdó
Tadó

Cundinamarca (7)

Facatativá
Fosca
Jerusalén
Madrid
Paime
Soacha
Topaipí

Guainía (1)

Barranco Minas

La Guajira (3)

Manaure
Uribia
Urumita

Meta (1)

Puerto Gaitán

Nariño (7)

Contadero
Cumbitara
El Rosario
Linares
Providencia
San Bernardo
Santacruz

Norte de Santander (3)

Durania
Puerto Santander
Santiago

Quindío (2)

La Tebaida
Montenegro

Santander (8)

Aguda
Cábrera
California
Cepitá
Charta
Encino
Jordán
Páramo

Tolima (1)

Flandes

Valle del Cauca (1)

Caicedonia

Total: 67

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral - elecciones locales 2023

Autor:

Diego Alejandro Rubiano Plazas

Investigador Senior

Observatorio Político-Electoral de la Democracia

Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

El mapa consolidado de factores indicativos de fraude electoral presenta alertas sobre un conjunto de municipios cuyos resultados electorales podrían tener indicios de alteraciones a la voluntad ciudadana en el proceso de elección de mandatarios. Para definir este grupo de municipios analizamos el comportamiento de las siguientes variables: nivel atípico de participación electoral; variación atípica en la participación de elección a elección; diferencias atípicas en el nivel de participación calculado entre los distintos cargos a proveer; nivel atípico de votos nulos; nivel atípico de tarjetones no marcados y concentración atípica de votaciones o ‘dominio electoral’.

Adicionalmente, en esta edición del mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de riesgo electoral, incluimos también y de manera paralela las variables relacionadas con el fenómeno de la trashumancia electoral. Desde el año 2015, la Misión de Observación Electoral-MOE, con apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y gracias a los avances tecnológicos en la materia cuenta con información en tiempo real sobre el proceso de inscripción de cédulas, lo que permite hacer un rastreo del fenómeno.

Es decir, con el fin de hacer un tránsito a incluir esta medición y las variables indicativas de fraude, se han trabajado de manera simultánea ambos cálculos, por un lado el mapa tradicional de factores indicativos de fraude electoral como se describió anteriormente, y de igual modo este mismo cálculo con la inclusión de las variables indicativas de trashumancia dentro del consolidado electoral, pues ya es posible hacer un seguimiento a la trazabilidad de estos datos desde tres procesos electorales anteriores.

Así, los indicadores acá tratados se calcularon para las variables provenientes de resultados electorales con base en la información de los escrutinios oficiales provista por la Registraduría para cada uno de los cargos a proveer¹. También, por información del proceso de inscripción de cédulas, las anulaciones

¹Exceptuando las Juntas Administradoras Locales – JAL.

de inscripciones decretadas por el Consejo Nacional Electoral para la elección anterior del mismo tipo y los datos de censo electoral y censo poblacional de 2018 proyectados por el DANE, para el caso de las variables que en esta edición se presentan como nuevas. Estos datos se analizan en cada unidad, es decir, para los 1121 municipios del país², te-

niendo en cuenta las últimas tres elecciones locales (2011, 2015 y 2019). Así, se calcularon indicadores que marcan la probabilidad o riesgo que, para las elecciones locales de 2023, se vuelvan a presentar votaciones atípicas, causadas por irregularidades asociadas a las variables en cuestión.

Tabla 1. Resumen de riesgos por factores indicativos de fraude electoral.

Variables		Riesgo Extremo por bajos niveles	Riesgo Alto por bajos niveles	Riesgo medio por bajos niveles	Riesgo medio por altos niveles	Riesgo Alto por altos niveles	Riesgo Extremo por altos niveles	Total de municipios en riesgo por variable	
1.	Nivel de participación	3	24	149	148	6	-	330	
2.	Variación de la participación				126	42	35	203	
3.	Diferencias en la participación				91	44	86	221	
4.	Votos nulos	Gobernación	-	2	138	125	47	28	340
		Asamblea	-	12	153	125	42	16	348
		Alcaldía	-	-	131	145	31	13	320
		Concejo	-	8	159	122	31	10	330
5.	Tarjetones no marcados	Gobernación	-	1	165	-	-	-	166
		Asamblea	-	3	143	-	-	-	146
		Alcaldía	-	-	136	-	-	-	136
		Concejo	-	-	148	-	-	-	148
6.	Dominio electoral	Gobernación				127	44	20	191
		Asamblea				135	34	25	194
		Alcaldía				148	15	1	164
		Concejo				107	44	29	180

² Colombia tiene 1101 municipios, más el Distrito Capital, la isla de San Andrés y los 18 corregimientos departamentales de Guanía, Vaupés y Amazonas (que no tienen autoridades municipales). Para fines prácticos se habla de 1121 municipios.

7.	Inscripción de cédulas			15	61	19	19	114
	Diferencias de censo electoral Vs Censo Poblacional	112	22	5	94	22	11	266
	Antecedentes de trashumancia				95	505	369	969

Fuente: MOE, elaboración propia.

Para el cálculo del consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral se agruparon las variables mencionadas, con sus niveles de riesgo a escala municipal. Con base en su distribución se determinó el nivel de riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral. El resultado de este cálculo es el *mapa consolidado de riesgos por factores indicativos de fraude electoral*, publicado al inicio de este capítulo. Y que en un ejercicio de tránsito en el cálculo de estas variables por primera vez incluirá un mapa de cierre en el cual se

presenta los resultados del *riesgo por factores indicativos de fraude electoral incluidas las variables de trashumancia electoral*

El análisis de cada conjunto de variables fue realizado junto a profesores e investigadores expertos en temas electorales. Las instituciones que participaron en el desarrollo analítico y la construcción de cada capítulo por variables, tienen gran experiencia en investigación científica y cuentan con trabajos académicos asociados al tema (Tabla 2).

Tabla 2. Organizaciones encargadas del análisis y construcción e los capítulos de cada variable indicativa de fraude electoral en 2023.

	Variable	Autor
1	Riesgo por nivel atípico de participación electoral	Grupo de Estudios de la Democracia DEMOS-UR Universidad del Rosario Universidad Sergio Arboleda
2	Riesgo por variaciones atípicas de la participación electoral	
3	Riesgo por diferencia atípica en la participación electoral entre los cargos a elegir	
4	Riesgo por atipicidad en el nivel de votos nulos	
5	Riesgo por atipicidad en el nivel de tarjetones no marcados	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Ecuador
6	Riesgo de limitaciones a la competencia democrática reflejadas en dominio electoral	
7	Riesgo por atipicidades en la inscripción de cédulas	Misión de Observación Electoral - MOE
8	Riesgo por diferencias de censo electoral y censo poblacional	
9	Riesgo por antecedentes de trashumancia	

Fuente: MOE, elaboración propia.



En el presente capítulo realizamos un breve contexto del riesgo por factores indicativos de fraude electoral. A su vez, detallamos los resultados generales de la medición y presentamos una caracterización de los riesgos hallados, de acuerdo con las mediciones que ha generado la MOE desde el año 2007 y que permiten la trazabilidad de la información presentada. Seguido por una presentación de estos resultados incluyendo las variables asociadas a la trahumancia como factor indicativo de fraude electoral. Finalmente, proponemos unas conclusiones y recomendaciones que darán una hoja de ruta para afrontar estos niveles de riesgo, en búsqueda de la realización de un proceso electoral libre y transparente, con plenas garantías a la ciudadanía.

1. Contexto

Franco-Cuervo (2018), afirma que el sistema electoral en Colombia ha funcionado en medio de condiciones violentas y excluyentes, desde lo social y lo económico, con relativa estabilidad y credibilidad; esto ha hecho que se considere a la democracia colombiana como la más antigua y estable de la región (Acemoglu y Robinson, 2012). Dicha estabilidad, que pervive junto a la cotidianidad del fenómeno de la violencia y las luchas sociales, ha construido un escenario político con múltiples actores que buscan el poder en el que median en algunos casos, las amas, las economías ilegales y la comisión de conductas delictivas en contra de la participación libre y democrática de la ciudadanía.

Esta realidad ha promovido algunos rasgos en la participación electoral de la ciudada-

nía colombiana, como una predisposición al abstencionismo, particularmente en elecciones de carácter nacional³; también, ha consolidado rasgos asociados a las realidades territoriales, como una fuerte tendencia de participación en municipios más pequeños y con vínculos personales entre sus candidatos. De la misma forma, se normalizan mecanismos irregulares para determinar la voluntad libre de los electores, aspecto que se reconoce en el contexto nacional, pero desde las autoridades judiciales poco se ha logrado demostrar y combatir.

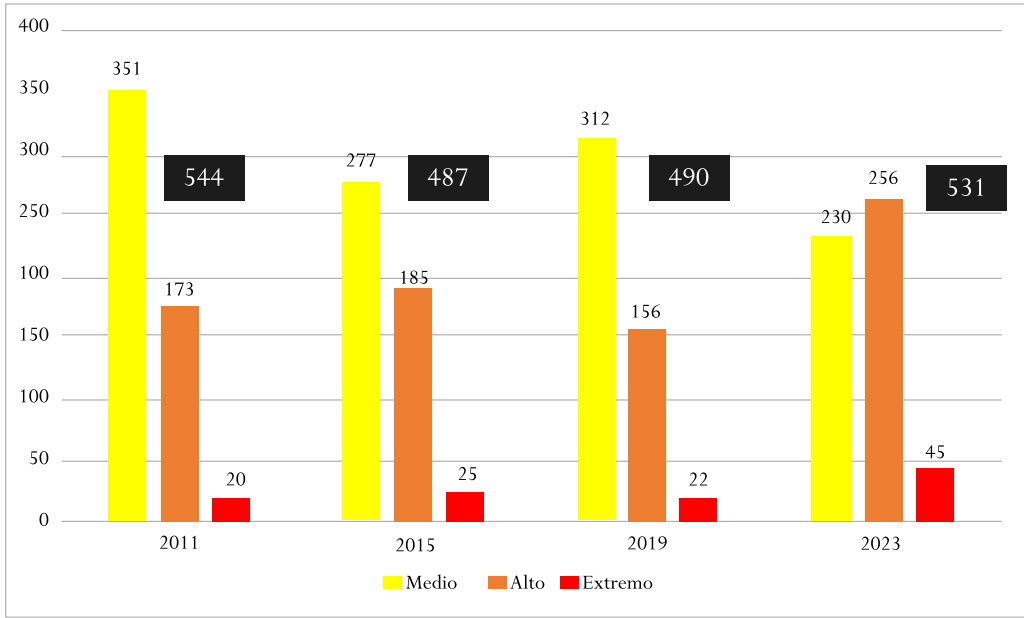
Las dinámicas cambiantes de diversos sectores políticos y la inclusión de elementos no tenidos en cuenta en un proceso de elección, como el uso de las redes de información y las tecnologías de la comunicación, han generado un ambiente de mayor competitividad electoral a escala regional. Esta competencia busca mantener el poder en escala local, en el marco de una disputa por pocos votos, lo que hace valiosa cualquier ventaja que se logre obtener. Así, la contienda es un escenario ideal para propiciar el fraude electoral a través de la manipulación de los resultados o de elementos como el censo electoral.

2. Riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral

Los resultados obtenidos señalan que, para las elecciones de autoridades locales de 2023, hay 531 municipios en algún nivel de riesgo. De este conjunto de municipios, 45 presentan riesgo extremo, 256 alto y 230 medio.

³ Tendencia que ha estado cerca de revertirse, pues en la elección presidencial de 2022 el nivel de participación alcanzó casi un 59% de votantes.

Gráfico 1. Histórico de municipios por nivel de riesgo en elecciones locales 2011-2023.



Fuente: MOE, elaboración propia.

Al comparar dichos resultados con las últimas elecciones locales, se observa un aumento del 8,4% en el total de municipios sobre los que se presentan alertas. Mientras que en el 2019 se registraron un total de 490 municipios en riesgo, para este 2023 son 531 los municipios con algún nivel de riesgo. Este aumento se concentra en los municipios en riesgo alto y extremo, los cuales aumentaron en un 36% y 205% respectivamente.

La tabla 3 muestra el nivel de riesgo consolidado y la cantidad de municipios por departamento. Así mismo, indica la proporción de los municipios en riesgo según la cantidad de municipios que conforman cada departamento. Aproximadamente, 1 de cada 2 municipios en el país tiene riesgo por comportamientos electorales atípicos.

Tabla 2. Nivel de riesgo por cantidad de municipios a nivel departamental.

Departamento		Total Municipios por Depto.	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total Municipios en riesgo	% Municipios en Riesgo
1	Archipiélago de San Andrés	2	1		1	2	100,0%
2	Chocó	30	8	14	4	26	86,7%
3	Nariño	64	16	27	8	51	79,7%
4	Risaralda	14	6	5		11	78,6%
5	Guaviare	4	2	1		3	75,0%
6	Caldas	27	6	11	2	19	70,4%
7	Atlántico	23	8	7	1	16	69,6%
8	Casanare	19	3	7	3	13	68,4%
9	Valle del Cauca	42	14	11	1	26	61,9%
10	Arauca	7	2	2		4	57,1%
11	Boyacá	123	29	30	6	65	52,8%
12	Quindío	12	2	2	2	6	50,0%
13	Vichada	4		2		2	50,0%
14	Antioquia	125	26	33		59	47,2%
15	Cauca	42	4	14	1	19	45,2%
16	Córdoba	30	10	3		13	43,3%
17	Santander	87	11	22	4	37	42,5%
18	Sucre	26	8	3		11	42,3%
19	Cundinamarca	116	22	20	6	48	41,4%
20	Norte de Santander	40	8	7	1	16	40,0%
21	La Guajira	15	2	2	2	6	40,0%
22	Bolívar	46	9	7	2	18	39,1%
23	Magdalena	30	6	5		11	36,7%
24	Meta	29	4	6		10	34,5%
25	Tolima	47	8	7	1	16	34,0%
26	Putumayo	13	2	2		4	30,8%
27	Huila	37	8	1		9	24,3%
28	Caquetá	16	2	1		3	18,8%
29	Amazonas	11	2			2	18,2%
30	Vaupés	6		1		1	16,7%

31	Cesar	25	1	2		3	12,0%
32	Guainía	9		1		1	11,1%
Total general		1121	230	256	45	531	47,4%

Fuente: MOE, elaboración propia.

Llaman la atención los departamentos de Chocó, Nariño, Risaralda y Guaviare, los cuales tienen más del 75% de sus municipios en riesgo. Para el caso del departamento del Chocó, todas sus 5 subregiones (Darién, Atrato, San Juan, Pacífico Norte y Pacífico Sur) tienen niveles de riesgo; solo 4 de sus 30 municipios no están registrados por la MOE en este mapa. De manera particular, la región del Atrato, su capital Quibdó, y la zona alta del San Juan, tienen los mayores niveles de riesgo: los cuatro municipios en riesgo extremo están ubicados en estas subregiones. De otro lado, la subregión del Darién concentra municipios con riesgo alto por estas variables.

El departamento del Chocó es una región en disputa por parte de actores armados ilegales y fuerzas estatales; además, es una zona estratégica para el desarrollo de economías ilícitas por su posición geográfica. Estos elementos de contexto se ahondarán en el capítulo de riesgo consolidado por factores de violencia.

En el departamento de Nariño los niveles de riesgo están dispersos. Sin embargo, los municipios alertados se encuentran en la zona andina, especialmente hacia la parte

occidental, en la salida al Pacífico colombiano, aunque con menor intensidad. En este departamento se encuentran factores de riesgo asociados a la concentración de votaciones en una elección en particular; es decir, las variaciones de participación entre cargos se vuelven una constante en toda la región. Además, el departamento de Nariño fue el segundo con mayor afectación por alteraciones al orden público luego del cierre de las urnas.

En cuanto al departamento de Risaralda, cerca del 80% de sus municipios está en riesgo, sin embargo, la mayoría se encuentra en riesgo medio y ninguno en riesgo extremo. Por lo tanto, existe una gran dispersión de riesgo, pero sin alta intensidad, a diferencia del vecino departamento de Chocó. Estos riesgos se asocian a un alto nivel de votación nula, en comparación con las estadísticas medias nacionales. Por tal motivo, es importante hacer seguimiento, pues este departamento ha aumentado el número de municipios en riesgo para cada proceso electoral⁴.

Finalmente, el Departamento del Guaviare, aunque se ubica dentro de los destacados por la MOE por tener una gran cantidad de

³ En el capítulo de mapa de riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral de 2015 y 2019, el departamento registró 6 y 9 municipios respectivamente, marcando ese aumento del riesgo electoral tras cada proceso de elección de autoridades locales.

su territorio en riesgo por factores indicativos de fraude electoral, es un departamento con una cantidad menor de áreas municipalizadas. Sin embargo, en esta región encontramos el siguiente patrón: el riesgo está asociado a variables como el número de tarjetones no marcados atípicamente bajo en elecciones de tipo departamental. Esto puede se puede explicar por la importancia que revisten estos cargos dentro del esquema de representación, pues por ser municipios grandes, las autoridades locales de elección popular en algunos casos no logran cubrir el esquema de representación de todo el departamento. No obstante, es una atipicidad estadística que requiere seguimiento durante el proceso electoral.

En este apartado se han intentado caracterizar los niveles de riesgo de algunas de las

regiones que concentran los mayores municipios en riesgo por factores indicativos de fraude electoral. Estos municipios han presentado un aumento en estas variables que puede relacionarse con la inclusión de factores activos como los asociados a la trashumancia electoral. Esto no deja de ser preocupante y requiere una atención oportuna del proceso electoral.

Es necesario hacer especial advertencia sobre la situación de 10 municipios que han presentado riesgo extremo por este conjunto de variables desde las elecciones de 2019 y sobre los cuales la poca acción del Estado ha permitido que se mantengan ese nivel de riesgo para la presente edición.

Tabla 4. Municipios en riesgo extremo 2019 y 2023.

Departamento	Municipio	
Boyacá	1	Busbanzá
Caldas	2	Manizales
	3	Supía
Chocó	4	Quibdó
	5	Lloró
La Guajira	6	Manaure
	7	Uribia
Santander	8	Aguada
Casanare	9	Chámeza

Fuente: MOE, elaboración propia.

Se destacan los municipios de Manizales y Supía, en Caldas, así como los de Quibdó y Lloró, en el departamento de Chocó, pues además de sus altos niveles de riesgo persistentes, se encuentran en regiones que vienen aumentando sus niveles de riesgo. Además, presentan otras amenazas asociadas al proceso electoral, como los factores de violencia para el caso del Chocó.

Resaltan los dos municipios en riesgo persistente del departamento de La Guajira, Manaure y Uribia, ubicados en la zona norte. Este territorio se ha caracterizado por la falta de gobernanza y los escándalos que han aquejado a sus mandatarios, a nivel municipal y departamental. El departamento de La Guajira ha tenido 15 gobernadores distintos en tres periodos debido a numerosas sanciones penales, disciplinarias y administrativas. Esto requiere una especial atención para consolidar un esquema de gobernanza y gobernabilidad democrática a nivel territorial, situación que a la fecha no ha sido posible. Se requiere de un ejercicio de corresponsabilidad entre autoridades de diverso orden territorial y la ciudadanía.

Finalmente, existe un universo de 171 municipios que no tenían riesgo en 2019 y sí aparecen para estas elecciones. De este grupo de territorios se destacan los municipios de Flandes (Tolima) que de no tener ningún riesgo hace cuatro años, aparece con riesgo extremo extremos, así como los municipios de Cúltiva (Boyacá), Puerto Gaitán (Meta) y Barranco Minas (Guainía), que si bien aparecen en riesgo alto, mantienen riesgo en algunas variables como la variación de la participación electoral y un

alto nivel de votos nulos.

3. Inclusión de variables de trashumancia electoral

Como se nombró en la introducción de este capítulo, esta edición de los mapas y factores de riesgo electoral significan una transición sobre la metodología propuesta para el cálculo del riesgo por factores indicativos de fraude electoral. Pues, desde 2015 la MOE desarrolló nuevas variables para el análisis del riesgo de fraude, en consonancia con nuevas formas de irregularidad que se ha podido detectar, o con la posibilidad de acceder a datos electorales que anteriormente no se producían. Es el caso de la trashumancia electoral, el fraude conocido como el trasteo de votos, que penalmente es el delito de fraude en inscripción de cédulas. Esto es, movilizar (mediante la corrupción o el constreñimiento) ciudadanos para que voten en un lugar diferente del que deberían, con el fin de controlar el sentido de su voto hacia alguna candidatura en particular. Hasta 2014 los movimientos de votantes de un puesto a otro (el proceso conocido como la *inscripción de cédulas*) se hacía a mano, en formularios que llegaban de las registradurías de todo el país a Bogotá, lo que hacía difícil verificar y detectar casos de trasteo de votos.

No obstante, el proceso se tecnificó en 2015 y la Registraduría comenzó a registrar, a través de mecanismos electrónicos que generaban bases de datos, el movimiento de ciudadanos de un puesto de votación a otro durante los 10 meses de duración del proceso (desde un año antes de las elec-

ciones hasta faltando dos meses). La MOE tuvo acceso a estos datos y comenzó a producir lo que se podría llamar *variables activas electorales*, es decir, mediciones sobre factores indicativos de fraude (en este caso, de trashumancia) para el proceso electoral actual (*las variables pasivas* siempre han dependido de los resultados electorales del pasado). Así, desde 2015⁵, el Mapa de Riesgo Electoral contiene una batería de variables de trashumancia, que no se había incluido dentro de los cálculos indicativos de fraude.

El riesgo de fraude tradicional implica una manipulación más burda, indicativa de la compra de votos o el constreñimiento para no dejar votar a los ciudadanos, o manipulaciones manuales a los tarjetones en los escrutinios de mesa. Por su parte, el riesgo de trashumancia señala la posibilidad de formas más sofisticadas de fraude, que requieren mayor preparación e incluso mayor inversión de recursos. Los datos monitoreados por la MOE han señalado que muchos meses antes de las elecciones, incluso desde años anteriores, se pueden estar dando movimientos masivos de ciudadanos con el fin de alterar el censo electoral. Esto implica la existencia de organizaciones criminales del voto que incurrir en varios delitos con el fin de alterar la transparencia del certamen electoral.

Además del fraude en la inscripción de cédulas (artículo 389 del Código Penal), quienes llevan a cabo el trasteo de votos usualmente cometen otro tipo de irregularidades como la compra del voto de los ciudadanos (corrupción al sufragante, ar-

tículo 390) o presiones para llevar a cabo esta acción (constreñimiento al sufragante, artículo 387). Pero, además, al ser una operación hecha con antelación, previo incluso a la inscripción de los candidatos y el conocimiento sobre quién se va a lanzar, esto señala la intención de cometer tráfico de votos (artículo 390A), es decir, la venta de ‘paquetes’ de votos a la candidatura que esté dispuesta a pagar. Casos como el fraude de la senadora electa Aida Merlano, capturada el día de las elecciones legislativas de 2018, despojada de su investidura, condenada por delitos electorales (y fugada de la justicia), dan cuenta de la magnitud de la logística, e incluso de la incorporación de tecnología, que implican estas empresas criminales del voto.

En este sentido, y dada la posibilidad de contar con esta información ya para tres procesos electorales, desde la Misión de Observación Electoral, para esta edición de los Mapas y Factores de Riesgo se plantea hacer un punto de corte con las tradicionales variables pasivas, para incluir dentro del mapa consolidado por factores indicativos de fraude electoral las siguientes variables de Riesgo:

1. Atipicidades en la inscripción de cédulas 2023.
2. Diferencias entre censo electoral y censo poblacional 2022 (último vigente).
3. Antecedentes de trashumancia 2019.

⁵ Esta innovación metodológica desarrollada junto con Camilo Vargas se puede consultar en MOE 2015 (pp. 215-272)

A partir de estas variables, la MOE ha desarrollado un indicador estadístico multivariado que permite plantear, dentro de una escala de riesgo, a los municipios que se encuentren vulnerables frente a este fenómeno. Sobre esta batería de indicadores se construyó un mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral, el cual prioriza municipios donde la confluencia de variables permite indicar que se encuentran niveles elevados de riesgo. De esta manera, es posible focalizar de forma eficiente la labor de las autoridades del Estado encaminadas a garantizar la transparencia del proceso electoral que enfrentará Colombia en octubre próximo.

Así, en un ejercicio de contraste frente a la metodología tradicional, es preciso señalar que al hacer esta inclusión el mapa de factores indicativos de fraude electoral incluyendo las variables de trashumancia, si bien no representa alteraciones en cuanto a las regiones con mayores niveles de riesgo electoral, sí permite incluir alertas puntuales sobre algunos municipios que antes parecían quedar fuera del mapa.

La inclusión de estas variables nos presenta un mapa que ubica un total de 596 municipios en riesgo, es decir el 53,2% del total de municipios del país. De los cuales, 67 municipios están en riesgo extremo (28,3%), 212 en riesgo alto (18,9%) y 67 municipios en riesgo extremo (6%).

En contraste con la metodología tradicional, es posible presentar que con la inclusión de estas variables un total de 77 municipios disminuyen su nivel de riesgo, mientras que un total de 138 aumentan. Estos ajustes meto-

dológicos permiten detectar de mejor manera casos en los que las autoridades electorales deben prestar especial atención.

Ejemplo de esta situación es la inclusión, bajo la nueva medición, del municipio de La Jagua del Pilar, La Guajira, el cual aparece en riesgo alto. Este caso particular, permite presentar como un municipio que tiene serías atipicidades en cuanto a su inscripción de cédulas, no solo de este proceso sino desde el año 2015, bajo la medición de variables pasivas de manera exclusiva aparece sin riesgo, pero que en este momento es posible detectar sus atipicidades en la conformación del censo electoral, permitiendo así dirigir de mejor manera las recomendaciones de la MOE ante las autoridades electorales encargadas de revisar estas posibles irregularidades.

De igual modo, ocurre en el suroccidente colombiano, en donde las discrepancias en el censo electoral y algunas inscripciones atípicas en el proceso de inscripción de cédulas muestran la importancia de que las autoridades pongan especial atención para garantizar plenas garantías al ejercicio democrático.

Tabla 5. Municipios que aumentan su nivel de riesgo al pasar de Sin riesgo a Riesgo Alto.

#	Departamento	Municipio	Municipios "Sin riesgo" Medición Tradicional	Nivel de Riesgo Medición actualizada
1	Cundinamarca	Bituima	Sin riesgo	Alto
2	La Guajira	La Jagua del Pilar	Sin riesgo	Alto
3	Santander	Palmas del Socorro	Sin riesgo	Alto
4	Vaupés	Papunaua	Sin riesgo	Alto

Fuente: MOE, elaboración propia.

Los ejemplos mostrados anteriormente, (Tabla 5) dan cuenta de los análisis que bajo las mediciones tradicionales no son incluidas en el mapa de riesgo de la MOE y que precisamente dadas las sofisticaciones implementadas a la hora de alterar el censo electoral no era posible medir dentro de esta herramienta, igual caso ocurre con municipios, de la región del área metropolitana de Cúcuta, en donde las alertas pre electorales emitidas desde la organización en los informes de inscripción de cédulas presentan casos de revisión pero que al presentar los mapas de riesgo aparecen más cercanos a la normalidad.

4. Conclusiones y recomendaciones

Las elecciones locales son las más complejas de afrontar para el Estado y la ciudadanía, pues cuenta con cerca de 130.000 candidatos inscritos, con 114 candidatos en competencia por municipio, y se busca ocupar cinco cargos distintos en la mayoría del territorio. La situación exige el mayor nivel de control y atención por parte de las

autoridades electorales para garantizar el despliegue logístico requerido, y para que las funciones de control, inspección, vigilancia y sanción se den de manera clara y oportuna. Dicho control permitiría evitar sanciones posteriores que dejen inmersos a los territorios en procesos de ingobernabilidad o de ausencia de autoridades administrativas. En últimas, esto podría sacrificar la ejecución correcta de los presupuestos departamentales y municipales.

La Misión de Observación electoral – MOE hace un llamado para que autoridades electorales, organizaciones políticas, autoridades civiles y la ciudadanía en general se constituyan como garantes del proceso electoral en todas sus etapas. El objetivo es velar por el desarrollo justo y transparente de la elección de mandatarios de orden territorial, encargados de ejecutar el presupuesto de toda la ciudadanía.

Es necesario que el principio de colaboración armónica del Estado sea la principal guía para ejercer el control del proceso electoral, dada la refinación de algunos es-

quemados que buscan incidir de manera irregular en el proceso libre de elección. En este sentido, se hace un llamado al Consejo Nacional Electoral – CNE, y sus tribunales a nivel desconcentrado, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y todas sus delegadas, para que doblen sus esfuerzos en aras de garantizar un proceso amplio de capacitación a jurados electorales. Es fundamental que se eleven los informes necesarios ante las autoridades correspondientes para adelantar los procesos de revisión del censo electoral, y sobre todo que se atiendan, en la mayor brevedad posible, todas aquellas denuncias o sospechas de irregularidades que tanto la MOE como organizaciones políticas y ciudadanos eleven con el fin de proteger la elección de sus mandatarios más cercanos.

Para finalizar, es necesario destacar el rol de las organizaciones políticas, bien sea partidos políticos con personería jurídica o grupos significativos de ciudadanos, que hacen parte del proceso de elección en cada uno de los 1121 municipios del país, para que, por medio de la figura de los testigos electorales, de sus candidatos y militantes, se garantice la transparencia del certamen democrático. Se debe recordar que la búsqueda o mantenimiento del poder no es el fin último, sino la ejecución clara y precisa de políticas que, más allá del espectro ideológico desde donde se formulen, busquen el bienestar para cada una de las entidades territoriales del país.

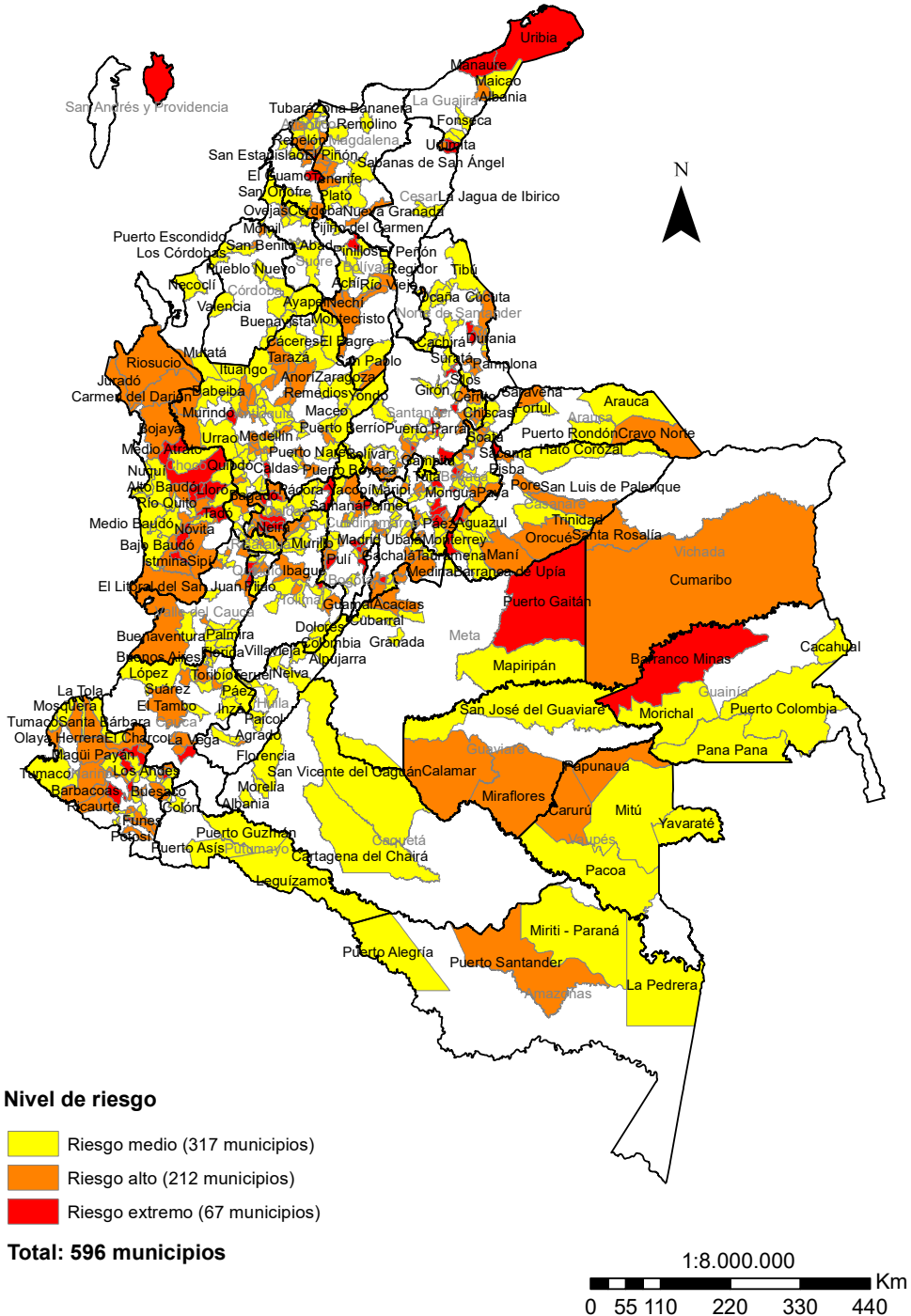
Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Editorial Planeta.
- Franco Cuervo, Ana. (2018). *Elecciones y sistemas electorales en Colombia 1810-2014*. Editorial Universidad del Rosario.



Mapa # 6.

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude electoral para las elecciones de autoridades locales 2023 con factores indicativos de trashumancia electoral



◆ **Riesgo medio**

Boyacá (29)

Belén
Boavita
Campohermoso
Cerinza
Chinavita
Chiscas
Ciénega
Covarachía
El Cocuy
Labranzagrande
Mongua
Pachavita
Pajarito
Paya
Pisba
Puerto Boyacá
Samacá
San José de Pare
San Luis de Gaceno
Sativanorte
Soatá
Sogamoso
Sotaquirá
Tasco
Tinjacá
Tipacoque
Toca
Tunja
Turmequé

Antioquia (26)

Alejandro
Andes
Betulia
Cáceres
Carolina
Ciudad Bolívar
Cocorná
Copacabana
Dabeiba
El Bagre
Granada
Heliconia
Hispania
Ituango
Maceo
Nechí
Necoclí
Puerto Berrío
Remedios
San Andrés de Cuerquia
Santa Rosa de Osos
Támesis
Toledo
Uramita
Valparaiso
Zaragoza

Cundinamarca (22)

Albán
Beltrán
Bojacá
Cajicé
Chaguaní
Chía
Fusagasugá
Gachalá
Girardot
Guataquí
Guayabal de Siquima
Nilo
Quebradanegra
Quetame
San Juan de Río Seco
Sibaté
Subachoque
Supatá
Tena
Tibirita
Ubaté
Vergara

Nariño (16)

Aldana
Córdoba
Cuaspud
Iles
La Cruz
La Tola
Los Andes
Mosquera
Pasto
Policarpa

San Lorenzo
Sandoná
Santa Bárbara
Taminango
Tangua
Tumaco

Valle del Cauca (14)

Alcalá
Cali
El Cerrito
Guacarí
Guadalajara de Buga
Jamundí
La Unión
Obando
Riofrío
Toro
Tuluá
Versalles
Yotoco
Zarzal

Santander (11)

Chima
Concepción
Confinés
Contratación
Enciso
Floridablanca
Hato
Málaga
Ocamonte
Pinchote
Santa Helena del Opón

Córdoba (10)

Ayapel
Buenavista
Chimá
Los Córdoba
Pueblo Nuevo
Puerto Escondido
San Carlos
San José de Uré
Tuchín
Valencia

Bolívar (9)

Arroyohondo
El Carmen de Bolívar
Montecristo
Pinillos
Regidor
Río Viejo
San Pablo
Santa Rosa
Soplaviento

Chocó (8)

Alto Baudó
Bagadó
Baña Solano
Bojivá
Medio Atrato
Medio Baudó
Nuquí
Riosucio

Atlántico (8)

Baranoa
Barranquilla
Candelaria
Luruaco
Polonuevo
Sabanalarga
Soledad
Usiacurí

Sucre (8)

Coveñas
El Roble
Los Palmitos
Morroa
Ovejas
San Onofre
San Pedro
Sincelejo

Tolima (8)

Espinal
Falan
Honda
Mariquita
Murillo
San Antonio
San Luis
Villahermosa

Norte de Santander (8)

Cachirá

Hacari
La Playa
Los Patios
Ocaña
San Cayetano
Silos
Villa Caro

Huila (8)

Agrado
Nátaga
Neiva
Paicol
Saladoblanco
Teruel
Villavieja
Yaguará

Caldas (6)

Belalcázar
Filadelfia
Manzanares
Marmato
Risarlada
Salamina

Risaralda (6)

Balboa
Belén de Umbria
Pueblo Rico
Quinchía
Santa Rosa de Cabal
Santuario

Magdalena (6)

Nueva Granada
Pedraza
Plato
Remolino
Sabanas de San Ángel
Zona Bananera

Meta (4)

Castilla la Nueva
El Dorado
Granada
Villavicencio

Cauca (4)

Florencia
Inzá
López
Padilla

Casanare (3)

Aguazul
Monterrey
San Luis de Palenque

Caquetá (2)

Cartagena del Chairá
San Vicente del Caguán

Arauca (2)

Arauca
Puerto Rondón

Putumayo (2)

Leguízamo
Puerto Asís

Amazonas (2)

Puerto Alegre
Puerto Santander

Quindío (2)

Circasia
Quimbaya

La Guajira (2)

El Molino
Maicao

Guaviare (2)

Calamar
San José del Guaviare

Cesar (1)

El Paso

Archipiélago de San Andrés (1)

San Andrés

Total: 230

◆ **Riesgo alto**

Antioquia (33)

Abriaquí
Angelópolis
Angostura
Anorí
Armenia
Barbosa
Bello
Betania
Briceno
Buritica
Caldas
Campamento

Caracolí
Cisneros
Concordia
Ebéjico
Envigado
Girardo
Guadalupe
Itagüí
La Estrella
Medellín
Murindó
Olaya
Peque
Sabanalarga
Salgar
San Francisco
Santa Bárbara
Tarazá
Urrao
Valdivia
Vigía del Fuerte

Boyacá (30)

Almeida
Betétiva
Chiquiza
Chivatá
Corrales
Cucaita
Cúitva
El Espino
Guacamayas
Iza
La Capilla
La Uvita
La Victoria
Monguí
Motavita
Nobsa
Páez
Panqueba
Rondón
San Eduardo
San Mateo
Somondoco
Sora
Susacón
Sutamarchán
Tópaga
Tununguá
Tuta
Tutazá
Úmbita

Nariño (27)

Albán
Ancuyá
Barbacoas
Belén
Buesaco
Consacá
Cumbitara
El Charco
El Peñol
El Tablón de Gómez
Francisco Pizarro
Funes
Imués
La Florida
La Llanada
Leiva
Magüí Payán
Mallama
Nariño
Olaya Herrera
Ospina
Potosí
Puerres
Ricaurte
San Pablo
San Pedro de Cartago
Sapuyes

Santander (22)

Albania
Cabrera
California
Carcasi
Cerrito
Chipatá
El Guacamayo
Encino
Florián
Guatoca
Guapotá

Guavatá
Güepsa
La Belleza
La Paz
Molagavita
Palmar
Páramo
San Benito
San Joaquín
San Miguel
Villanueva

Cundinamarca (20)

El Rosal
Funza
Gama
Jerusalén
Madrid
Manta
Medina
Mosquera
Nimaima
Paime
Pandi
Puerto Salgar
Pulí
San Cayetano
Tocancipá
Une
Útica
Villagómez
Yacopí
Zipaquirá

Chocó (14)

Atrato
Bajo Baudó
Carmen del Darién
Cértegui
Condoto
El Carmen de Atrato
El Litoral del San Juan
Istmina
Juradó
Nóvita
Río Iro
Río Quito
Sipí
Unión Panamericana

Cauca (14)

Almaguer
Buenos Aires
El Tambo
Guachené
Jambaló
La Vega
Páez
Popayán
Puerto Tejada
Santander de Quilichao
Suárez
Sucre
Toribío
Villa Rica

Valle del Cauca (11)

Argelia
Buenaventura
Candelaria
Cartago
Dagua
El Dovio
Florida
Palмира
Fradera
Sevilla
Vijes

Caldas (11)

Aguadas
Anserma
Aranzazu
Chinchiná
La Dorada
Neira
Pácora
Palestina
Pensilvania
Riosucio
Villamaría

Bolívar (7)

Achí
Arenal
Cantagallo
Córdoba
San Cristóbal

San Jacinto del Cauca
Talagüa
Nuevo
Atlántico (7)
Campe de La Cruz
Manatí
Projó
Ponedera
Repelón
Santa Lucía
Tubará
Norte de Santander (7)
Cácuta
Cúcuta
Durania
Herrán
Pamplona
Puerto Santander
Tibú
Tolima (7)
Casabianca
Cunday
Fresno
Herveo
Ibagué
Líbano
Valle de San Juan
Casanare (7)
Maní
Orocúe
Pore
Recetor
Sácama
Tauramena
Trinidad
Meta (6)
Acacias
El Calvario
Guamal
Mapiripán
Puerto Gaitán
San Juanito
Risaralda (5)
Dosquebradas
La Virginia
Marsella
Mistrató
Pereira
Magdalena (5)
Cerro San Antonio
Concordia
Piño del Carmen
Tenerife
Zapayán
Córdoba (3)
Cotorra
Momil
San Pelayo
Sucre (3)
Chalán
Colosó
San Benito
Abad
Cesar (2)
González
Manaure
Quindío (2)
Armenia
Calarcá
Putumayo (2)
Colón
San Francisco
La Guajira (2)
Albania
Urumita
Arauca (2)
Cravo Norte
Saravena
Vichada (2)
Cumaribo
Santa Rosalía
Vaupés (1)
Carurú
Huila (1)
Elias
Guainía (1)
Barranco Minas
Caquetá (1)
Florencia
Guaviare(1)
Miraflores
Total: 256
◆ Riesgo extremo
Nariño (8)
Colón
Contadero
El Rosario
Gualmatán
Linares
Providencia
San Bernardo
Santacruz
Cundinamarca (6)
El Peñón
Facatativá
Fosca
Gutiérrez
Soacha
Topaipí
Boyacá (6)
Berbeo
Busbanzá
Floresta
Miraflores
Sativasur
Zetaquirá
Santander (4)
Aguada
Cepitá
Charta
Jordán
Chocó (4)
Lloró
Medio San Juan
Quibdó
Tadó
Casanare (3)
Chámeza
La Salina
Sabanalarga
Quindío (2)
La Tebaida
Montenegro
Caldas (2)
Manizales
Supía
Bolívar (2)
El Guamo
San Fernando
La Guajira (2)
Manaure
Uribia
Valle del Cauca (1)
Caicedonia
Archipiélago de San Andrés (1)
Providencia
Tolima (1)
Flandes
Norte de Santander (1)
Santiago
Cauca (1)
San Sebastián
Atlántico (1)
Suam
Total: 45

Riesgo por niveles, variaciones y diferencias atípicas de la participación electoral: elecciones locales de 2023



Autor:

Yann Basset

Grupo de Estudios de la Democracia de la Universidad del Rosario - Demos UR

Introducción

La participación electoral es un indicador clave para rastrear municipios con comportamientos atípicos que podrían constituir sospechas de fraude de diversos tipos. Para la presente edición, analizamos el tema de la participación electoral a través de tres (3) grandes variables: el nivel de participación; la variación atípica del nivel de variación de una elección a otra; y la variación de la tasa de participación entre distintos tipos de elecciones en una misma fecha (Misión de Observación Electoral, 2019).

El nivel de participación puede ser un indicador de riesgo y es una variable que hemos analizado desde la primera edición del mapa de riesgo. En efecto, una participación alta puede ser índice de constreñimiento al elector o corrupción al elector (Misión de Observación Electoral, 2011). Esto quiere decir que, en algunos municipios, los electores pueden estar obligados bajo amenazas, o indebidamente incitados por medio de pagos, a concurrir a las urnas. Al contrario, una participación atípicamente baja puede ser índice de perturbación del certamen democrático; es decir, de la existencia de actores que obstaculizan el buen desarrollo de la elección, típicamente por medios violentos o amenazas.

La segunda variable, introducida por primera vez para el mapa de riesgo de las elecciones nacionales de 2014, y a nivel local en 2015, es la variación atípica del nivel de variación de una elección a otra. Un municipio que siempre haya registrado un nivel bajo de participación en algún tipo de elección, y que de repente evidencie un auge inesperado para el mismo tipo de elección, o inversamente un declive, podría indicar la comisión de algún tipo de irregularidades, sea en el desarrollo del proceso o en el conteo.

Finalmente, en 2019 incorporamos la variación de la tasa de participación entre distintos tipos de elecciones en una misma fecha. En efecto, los comicios locales permiten la elección de alcaldes, concejos municipales, gobernadores,



asambleas departamentales y juntas administradoras locales; la participación debería ser similar para todas estas autoridades, pues se eligen de manera simultánea. Los electores que se presentan a las urnas deben proponer su opción normalmente para todos los tipos de tarjetones disponibles en el municipio.

Sin embargo, en la práctica esto no pasa porque los jurados de mesa no ofrecen todos los tarjetones, porque algunos electores no los toman todos o porque, aunque los tomen, al final no los disponen en la urna correspondiente. Así, puede existir un desfase entre las tasas de participación de las distintas autoridades en un mismo municipio. En general, estas diferencias son mínimas, pero en algunos casos pueden llegar a niveles notables. Esta situación puede llevar a sospechas de fraude o inconsistencias en el conteo. Antes de 2019, los mapas de riesgo se realizaban para los cuatro principales tipos de autoridad por separado, sin embargo, a partir de estas elecciones se realizó un mapa único, integrando las variaciones en la participación entre los distintos tipos, como una variable adicional.

Adicionalmente, para esta edición de 2023, en atención a varios ajustes metodológicos, el análisis debe ser precavido al comparar los resultados con respecto a las ediciones anteriores. Aunque seguimos calculando el nivel de riesgo de cada variable en función de los resultados de los tres pasados escrutinios, del mismo tipo e igual ponderación (más alto para la elección inmediatamente anterior y me-

nos para las más antiguas), el cálculo de los niveles de riesgo no es exactamente el mismo. Para los indicadores de participación realizamos pequeños ajustes que no cambian fundamentalmente el sentido de las variables, pero impactan la medición, en particular, en cuanto a la variable de riesgo por variación de la participación.

A continuación, presentamos un contexto de los procesos electorales que se realizarán el 29 de octubre en Colombia. Posteriormente, describimos los resultados del análisis de las variables mencionadas.

1. El contexto de las elecciones locales de 2023

Dos elementos hacen de estas elecciones locales un escrutinio particularmente importante para el país. Por un lado, se trata de las primeras elecciones locales organizadas bajo un gobierno nacional de izquierda, elegido en 2022. Gustavo Petro ha sido electo a la Presidencia con apoyos sociales que la izquierda sueña con volver a movilizar a nivel local para cambiar la correlación de poder en las regiones. Por otro lado, el gobierno nacional ha abierto una nueva serie de negociaciones en el marco de un objetivo que denomina la “paz total” con varios grupos armados de distinta índole, empezando por el Ejército de Liberación Nacional - ELN y las disidencias de las FARC que no participaron o se apartaron del proceso de La Habana.

En cuanto a las apuestas de la izquierda en el poder, y lo que puede cambiar a nivel territorial, vale la pena señalar un aspecto que puede afectar directamente la dinámi-

cas de participación: la izquierda tiene pocas bases territoriales sólidas fuera de las grandes ciudades, y las elecciones locales tienen dinámicas muy distintas a las nacionales, incluyendo alianzas y coaliciones aparentemente desprovistas de coherencia ideológicas (Basset y Franco Acosta, 2020). De este modo, la victoria de la izquierda en las elecciones nacionales es poco susceptible de cambiar la configuración de fuerzas en el escenario local.

Sin embargo, la victoria de Gustavo Petro se logró con la movilización de muchos grupos poco propensos a participar en las elecciones, por ejemplo los jóvenes (Dunque, 2022). La pregunta entonces es si la participación excepcional de estos grupos puede volver a ocurrir en las elecciones locales con base en la experiencia del año pasado. Además, tiene particular relevancia el hecho de que la candidatura Petro-Márquez haya tenido tanto éxito en la periferia geográfica del país, como la costa Pacífica, la costa Caribe, y el sur del país. El Pacífico tiene tradicionalmente una participación electoral relativamente débil (Basset y Guavita, 2019) que el binomio presidencial supo revertir en 2022. Es importante prestar particular atención a esta región aún si las escasas bases locales del Pacto Histórico limitan las pretensiones al respecto.

Los escenarios electorales nacionales y locales son distintos, sin embargo, las tensiones que se manifiestan en los partidos políticos tradicionales, en cuanto a la actitud frente al gobierno Petro, pueden tener consecuencias en las elecciones locales. Hemos visto las direcciones de los partidos Con-

servador y Liberal tratar de apartar a los políticos cercanos al gobierno, lo que suscita divisiones. Además, la multiplicación de los partidos con personería jurídica, consecutivas al cambio de jurisprudencia del CNE, augura una oferta más nutrida y fragmentada en estas elecciones con consecuencias inciertas sobre la participación.

La política de Paz total, y las difíciles negociaciones en curso, así como el impacto que puedan tener en el escrutinio, son objeto de muchas preocupaciones. Los grupos con los cuales se negocia ejercen cierto control sobre tráficos de todo tipo, que los lleva a interesarse en el poder político local, más aún en este contexto de diálogos (Trejos y Badillo, 2023). La experiencia de los acuerdos de La Habana mostró que la desmovilización de un grupo armado puede tener consecuencias benéficas sobre la participación electoral. Sin embargo, el contexto de la negociación puede ser propicio para que dichos grupos traten de influir sobre el contexto electoral por medio de la violencia, alejando a los ciudadanos de las urnas. El aparente empoderamiento de las disidencias de las FARC, en el contexto actual, podría traer este tipo de dinámicas. De otro lado, grupos al margen de la ley pueden tratar de consolidar su poder local imponiéndose con amenazas o favoreciendo un candidato afín. En este caso, la participación podría registrar anomalías en sentido contrario, con alzas atípicas y localizadas.

El contexto en el cual se realizan estas elecciones es particularmente tenso, y conviene añadir el antecedente de las polémicas

alrededor del escrutinio de las elecciones legislativas de marzo de 2022, en el cual se registraron diferencias muy importantes con respecto al preconteo, fuente de enfrentamientos políticos. Las elecciones locales tradicionalmente generan más manifestaciones de inconformidad, e incluso violencia, cuando se anuncian resultados en el preconteo. Aunque podemos tener una lectura optimista del episodio de marzo de 2022 como un momento de aprendizaje sobre el funcionamiento de los procesos electorales en Colombia, puede también servir de referencia para denunciar fraudes reales o supuestos para los actores inconformes con los resultados de las elecciones de octubre de 2023.

2. Riesgo por nivel de participación electoral en elecciones de autoridades locales de 2023

Para el riesgo por nivel de participación se usó el mismo indicador que en elecciones anteriores. Desde 2019, en vez de medir el

riesgo para cada elección (alcaldes, gobernadores, concejos y asambleas), se mide un riesgo global tomando como antecedente el valor de participación más alto de los cuatro en cada municipio. Esto elimina variaciones de niveles poco interesantes o que no son índice de irregularidades, como el hecho de que la elección de la Asamblea solía ser más concurrida en el mundo rural que en la capital del departamento.

Los cambios en el número de municipios en riesgo no son muy notables con respecto a 2019, a pesar del cambio en la medición del nivel de riesgo de todas las variables. El análisis muestra que hay más municipios en riesgo por baja participación y un poco menos por alta participación (tabla 1).

Tabla 1. Número de municipios en riesgo por participación electoral para las elecciones de autoridades locales 2023

Alta participación	
Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por alta participación	0
Riesgo alto por alta participación	6
Riesgo medio por alta participación	148
Baja participación	
Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por baja participación	3
Riesgo alto por baja participación	24

Riesgo medio por baja participación	149
N° de municipios en riesgo por baja participación	176
Total municipios en riesgo	330

Fuente: Misión de Observación Electoral

El riesgo por alto nivel de participación se concentra principalmente en municipios pequeños de la cordillera oriental (Boyacá, Santander, oriente de Cundinamarca, Huila, y oriente de Nariño), en Casanare, así como en municipios pequeños del interior de la costa Caribe, específicamente en el departamento de Sucre. La alta participación en las elecciones locales en estos municipios pequeños no parece particularmente atípica. Se trata más bien de un rasgo estructural que puede entenderse como una manifestación de la intensidad de la vida política local, que se sustenta en sólidos vínculos personales y comunitarios de la población. El riesgo por alta participación asociado a la parapolítica, presente en los primeros mapas de riesgo, sigue en declive.

El riesgo por baja participación se encuentra principalmente en municipios de Antioquia, y el suroccidente del país, así como en Caquetá y Putumayo. También, afecta varias ciudades grandes por las razones opuesta a la participación alta que podemos constatar en pueblos pequeños: la anomalía de la gran ciudad no favorece la participación. Cali y Medellín siguen en riesgo alto, como en 2019. La mayor parte de las grandes capitales, incluidas Bogotá, Barranquilla y Cartagena, se encuentran en riesgo medio. Estos casos no parecen indicar un

riesgo de grandes irregularidades, más bien un comportamiento típico de las grandes urbes. Sin embargo, la baja participación puede constituir un contexto favorable para la política clientelista que podría pesar sobre los resultados.

De otro lado, muchos municipios de la Amazonía y Orinoquía presentan un riesgo importante por baja participación, que se puede explicar por las dificultades logísticas y la complicada movilidad hacia los centros de votación. En 2019, se había registrado, con optimismo, que la participación parecía recuperarse en Caquetá y Putumayo. Estos territorios se vieron beneficiados por los acuerdos de paz, lo que incidió en el aumento de la participación electoral históricamente baja. Algo parecido puede estar sucediendo en Arauca.

En cambio, la región Pacífica, en particular Cauca y Valle, registran más municipios en riesgo por baja participación, lo que podría estar vinculado a la persistencia de la violencia en esta región. En cuanto a Antioquia, la baja participación en los municipios rurales más alejados de Medellín es un dato estructural que siempre evidenciado desde las ediciones anteriores de los mapas de riesgo. La presencia histórica de grupos al margen de la ley también, la geografía acci-

dentada y la dificultad de acceder a puestos de votación también pueden estar incidiendo en esta variable.

3. Riesgo por variación en la participación electoral en elecciones de autoridades locales de 2019

La variable de la variación en la participación de un año al siguiente tuvo importantes ajustes, a diferencia de la variable de niveles de participación, que no cambió. Se tomó en cuenta la diferencia entre las tasas de un año al otro, en vez de la tasa de variación como se hacía antes. Este indicador es

mucho más sensible y permite destacar más municipios con comportamientos atípicos. Sin embargo, algo que no cambia es la sensibilidad del indicador respecto al tamaño del municipio.

En general, las tasas de participación de los municipios grandes no varían tanto como las de los pequeños, en los cuales un cambio de comportamiento de muy pocos electores puede cambiar drásticamente la tasa de participación. Esto conviene tenerlo en cuenta al analizar los resultados.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por la variación de la participación en elecciones de autoridades locales 2023

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por variación de la participación	35
Riesgo alto por variación de la participación	42
Riesgo medio por variación de la participación	126
Total de municipios en riesgo	203

Fuente: Misión de Observación Electoral

La tabla 2 muestra un incremento respecto a 2019 de más del doble de municipios en riesgo. En particular, destaca un número importante de municipios en riesgo extremo y alto. Se trata de municipios pequeños repartidos en todo el territorio nacional, sin un claro patrón regional, pese a que algunos departamentos no parezcan

tener casos de municipios en riesgo por variación de participación, como Valle del Cauca, Córdoba, Risaralda, Huila o Putumayo. Al contrario, Magdalena, Meta y Chocó concentran un número importante de municipios en riesgo, en especial de riesgos extremos.

Cabe resaltar la presencia de Armenia, única ciudad capital con riesgo alto debido a un auge en la participación en las elecciones de 2015, seguido de una fuerte caída en 2019. Por su parte, Quibdó se encuentra en riesgo medio.

4. Riesgo por diferencia en la participación electoral entre elecciones de autoridades locales de 2019

En cuanto a la diferencia en la tasa de participación entre elecciones de autoridades distintas en la misma fecha el indicador no

cambió con respecto a la medición de 2019. Para 2023, los resultados muestran una cantidad mucho más importante de municipios en riesgo. Conviene ser prudentes en la comparación entre una elección y otra por el cambio en la forma de medir el riesgo, mencionado en la introducción de este capítulo. Así, son 221 municipios en riesgo, de los cuales 44 están en riesgo alto y 86 en riesgo extremo (tabla 3)

Tabla 3. Número de municipios en riesgo por la diferencia en la participación en elecciones de autoridades locales 2023

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por variación de la participación	86
Riesgo alto por variación de la participación	44
Riesgo medio por variación de la participación	91
Total de municipios en riesgo	221

Fuente: Misión de Observación Electoral

Los municipios en riesgo parecen concentrarse sobre ciertos departamentos del país, muy particularmente en Antioquia y Nariño, algo que ya se observaba desde las elecciones de 2019. Se puede señalar también la presencia de muchos municipios de los departamentos de Bolívar, Magdalena, Córdoba, Sucre y el Chocó.

En general, las diferencias de participación se observan a favor de la elección del

alcalde, que parece motivar mucho más a los electores que la del gobernador o la de la asamblea departamental, figuras probablemente más alejadas de los ciudadanos (Basset y Guavita, 2019). Esta realidad no indica necesariamente comportamientos irregulares, sin embargo, conviene vigilar con cuidado lo que pasa con los tarjetones no depositados en la elección menos concurrida.



5. Conclusiones

Los indicadores de riesgo por nivel, variación y diferencia atípicas de la participación muestran un panorama menos optimista para las elecciones locales de 2023 que hace cuatro años, aún si las comparaciones se tienen que hacer de manera prudente. En primer lugar, los efectos positivos de los acuerdos de La Habana, que permitieron una recuperación de la participación electoral en las zonas de presencia histórica de las FARC como Caquetá, Meta y Putumayo, parecen haber llegado a su final. La afluencia a las urnas en esta zona podría estabilizarse en un nivel mayor al que había antes de la desmovilización de este grupo, pero todavía bajo en comparación con el resto del país.

Más preocupante es la tendencia a la baja de la participación en el suroccidente del país, zona que sigue siendo muy afectada por la violencia de varios grupos armados ilegales. Lo más visible para estas elecciones locales es el re-acoplamiento de las variables de participación electoral con las

dinámicas locales de violencia, aspecto que se pensaba en vía de superación después de la desmovilización de las FARC.

Los indicadores muestran un fuerte nivel de riesgo por variación de la participación electoral. Esto conviene analizarlo en situaciones puntuales y puede depender de la oferta política coyuntural, o ser vinculado a irregularidades. Finalmente, los desfases de participación entre varias autoridades a elegir también se deben vigilar en la medida en que abre la vía a posibles irregularidades en departamentos donde han existido grandes diferencias al respecto.

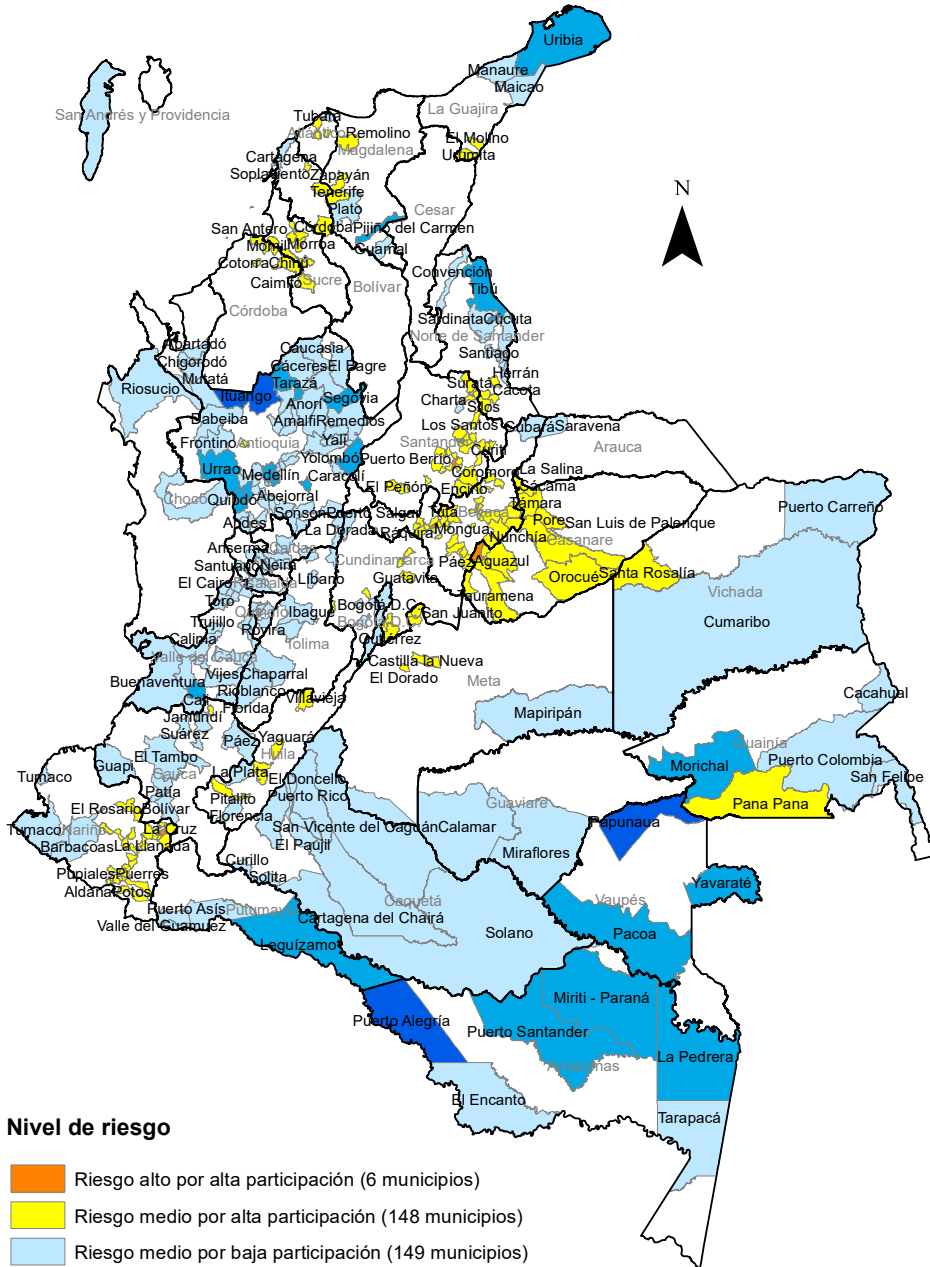
Referencias

- Basset, Y., y Franco L. (2020). Coaliciones y movimientos por firmas: La danza de los logos en F. Barrero y E. Richards (Eds.), Elecciones subnacionales 2019: *Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 87-116). Fundación Konrad Adenauer.
- Basset, Y., y Guavita, L. (2019). *Radiografía del desencanto: La participación electoral en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario.
- Duque, J. (19 de junio de 2022). ¿Por qué ganó Petro? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/por-que-gano-petro/>
- Misión de Observación Electoral. (2011). *Irregularidades y delitos electorales*. MOE. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Cartilla_MOE_Irregularidades_y_Delitos_Electorales_2011.pdf
- Misión de Observación Electoral. (2019). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales. Colombia 2019*. Misión de Observación Electoral.
- Trejos, L. F., & Badillo, R. (19 de febrero de 2023). La paz total: ¿Cómo será la violencia después de las negociaciones? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-paz-total-sera-la-violencia-despues-las-negociaciones/>



Mapa # 7.

Riesgo por nivel atípico de participación para las elecciones locales 2023

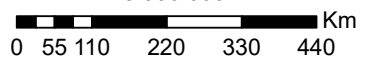


Nivel de riesgo

- Riesgo alto por alta participación (6 municipios)
- Riesgo medio por alta participación (148 municipios)
- Riesgo medio por baja participación (149 municipios)
- Riesgo alto por baja participación (24 municipios)
- Riesgo extremo por baja participación (3 municipios)

Total: 330 municipios

1:8.000.000



◆ **Riesgo Alto por alto nivel de participación**

Boyacá (2)

- Busbanzá
- Sora

Casanare (1)

- Chámeza

Nariño (1)

- San Bernardo

Santander (2)

- Jordán
- Páramo

Total: 6

◆ **Riesgo Medio por alto nivel de participación**

Antioquia (1)

- Giraldo

Atlántico (3)

- Polonuevo
- Tubará
- Usiacurí

Bolívar (3)

- Córdoba
- El Guamo
- Soplaviento

Boyacá (34)

- Berbeo
- Betéitiva
- Boyacá
- Chíquiza
- Chivatá
- Cómbita
- Corrales
- Cucaita
- Cúitiva
- Jericó
- La Victoria
- Labranzagrande
- Mongua
- Monguí
- Motavita
- Nobsa
- Oicatá
- Páez
- Pajarito
- Paya
- Pisba
- íquira
- Rondón
- áchica
- San Eduardo
- Sativasur
- Sotaquirá
- Susacón
- Sutamarchán
- Tinjacá
- Tópaga
- Tuta
- Tutazá
- Zetaquirá

Casanare (11)

- Aguazul
- La Salina
- Nunchía
- Orocué
- Pore
- Recetor
- Sabanalarga
- Sácama
- San Luis de Palenque
- Támara
- Tauramena

Cauca (1)

- Guachené

Córdoba (5)

- Chinú
- Cotorra
- Momil
- San Antero
- Tuchín

Cundinamarca (7)

- Bojacá
- Cucunubá
- Guataquí

Guatavita

- Gutiérrez
- Nemocón
- Uñe

Guainía (1)

- Pana Pana

Huila (6)

- Agrado
- Eliás
- Paicol
- Saladoblanco
- Villavieja
- Yaguará

La Guajira (3)

- El Molino
- La Jagua del Pilar
- Urumita

Magdalena (3)

- Remolino
- Tenerife
- Zapayán

Meta (4)

- Castilla la Nueva
- El Calvario
- El Dorado
- San Juanito

Nariño (27)

- Albán
- Aldana
- Arboleda
- Chachagüí
- Colón
- Consacá
- Contadero
- Cuaspué
- El Peñol
- El Rosario
- El Tablón de Góm
- Gualmatán
- Iles
- Imués
- La Cruz
- La Florida
- La Llanada
- Linares
- Nariño
- Ospina
- Potosí
- Puerres
- Pupiales
- San Lorenzo
- San Pedro de Cartago
- Sapuyes
- Yacuanquer

orte de Santander (4)

- Cácota
- Mutatá
- Nariño
- Yalí

Santander (26)

- Aguda
- Aratoca
- Cabrera
- California
- Cepitá
- Charta
- Chima
- Confines
- Coromoro
- Curití
- El Peñón
- Encino
- Enciso
- Guapotá
- Hato
- Los Santos
- Molagavita
- Ocamonte
- Palmar
- Pinchote
- San Joaquín
- San José de Miranda
- Santa Bárbara
- Suratá
- Valle de San José

Vetas

Sucre (8)

- Caimito
- Chalán
- El Roble
- Los Palmitos
- Morroa
- Palmito
- Sampués
- San Juan de Betulia

Vichada (1)

- Santa Rosalía

Total: 148

◆ **Riesgo Medio por bajo nivel de participación**

Amazonas (2)

- El Encanto
- Tarapacá

Antioquia (40)

- Abejorral
- Amagá
- Amalfi
- Andes
- Angostura
- Anorí
- Apartadó
- Armenia
- Barbosa
- Betania
- Betulia
- Cáceres
- Campamento
- Caracolí
- Carapa
- Caucasia
- Chigorodó
- Cisneros
- Copacabana
- Dabeiba
- Don Matías
- Ebéjico
- El Bagre
- Fredonia
- Frontino
- Girardota
- La Estrella
- Mutatá
- Nariño
- Remedios
- Santa Bárbara
- Sonsón
- Támesis
- Titiribí
- Valdivia
- Vegachí
- Yalí
- Yarumal
- Yolombó
- Zaragoza

Arauca (1)

- Saravena

Archipiélago de San Andrés (1)

- San Andrés

Atlántico (1)

- Barranquilla

Bogotá D.C. (1)

- Bogotá D.C.

Bolívar (1)

- Cartagena

Boyacá (1)

- Cúbará

Caldas (10)

- Anserma
- Aranzazu
- Chinchiná
- La Dorada
- Manizales
- Manzanares
- Neira
- Palestina
- Risaralda
- Salamina

Caquetá (9)

- Cartagena del Chairá

- Curillo
- El Doncello
- El Paují
- Florencia
- Puerto Rico
- San Vicente del Caguán
- Solano
- Solita

Cauca (9)

- Bolívar
- El Tambo
- Guapi
- Páez
- Patía
- Piendamó
- Popayán
- Santander de Quilichao
- Suárez

Chocó (2)

- Quibdó
- Riosucio

Cundinamarca (4)

- El Colegio
- Fusagasugá
- Puerto Salgar
- Soacha

Guainía (3)

- Cacahual
- Puerto Colombia
- San Felipe

Guaviare (2)

- Calamar
- Miraflores

Huila (2)

- La Plata
- Pitalito

La Guajira (2)

- Maicao
- Manauare

Magdalena (2)

- Guamal
- Plato

Meta (1)

- Mapiripán

Nariño (2)

- Barbacoas
- Tumaco

Norte de Santander (9)

- Convención
- Cúcuta
- Herrán
- Los Patios
- Ragonvalia
- San Cayetano
- Santiago
- Sardinata
- Villa del Rosario

Putumayo (3)

- Puerto Asís
- San Miguel
- Valle del Guamuez

Quindío (5)

- Armenia
- Calarcá
- La Tebaida
- Montenegro
- Pijao

Risaralda (6)

- Belén de Ubría
- Dosquebradas
- La Virginia
- Marsella
- Pereira
- Santuario

Santander (1)

- Bucaramanga

Tolima (7)

- Chaparral
- Fresno
- Honda
- Ibagué
- Libano
- Rioblanco
- Rovira

Valle del Cauca (20)

- Ansermanuevo
- Argelia
- Buenaventura
- Caicedonia
- Calima
- Cartago
- Dagua
- El Cairo
- El Dovio
- Florida
- Guadalajara de Buga
- Jamundí
- Palmira
- Restrepo
- Riofrío
- Sevilla
- Toro
- Trujillo
- Vesalles
- Vijales

Vichada (2)

- Cumaribo
- Puerto Carreño

Total: 149

◆ **Riesgo Alto por bajo nivel de participación**

Amazonas (3)

- La Pedrera
- Mirítí - Paraná
- Puerto Santander

Antioquia (12)

- Bello
- Ciudad Bolívar
- Concordia
- Envigado
- Granada
- Itagüí
- Medellín
- Puerto Berrio
- Salgar
- Segovia
- Tarazá
- Urrao

Guainía (1)

- Morichal

La Guajira (1)

- Uribia

Magdalena (1)

- Pijñño del Carmen
- Norte de Santander (2)
- Puerto Santander
- Tibú

Putumayo (1)

- Leguizamó

Valle del Cauca (1)

- Cali

Vaupés (2)

- Pacoa
- Yavaraté

Total: 24

◆ **Riesgo Extremo por bajo nivel de participación**

Electoral

Amazonas (1)

- Puerto Alegría

Antioquia (1)

- Ituango

Vaupés (1)

- Papunaua

Total: 3

◆ **Riesgo Extremo por variación de la participación**

Antioquia (5)

■ Angelópolis
■ Campamento
■ San Francisco
■ Santa Bárbara
■ Vigía del Fuerte

Atlántico (2)

■ Campo de La Cruz
■ Ponedera

Bolívar (2)

■ Arenal
■ Cantagallo

Casanare (1)

■ La Salina

Cauca (2)

■ La Vega
■ Sucre

Cesar (1)

■ El Paso

Chocó (5)

■ Cértegui
■ El Carmen de Atrato
■ Juradó
■ Lloró
■ Nuquí

Cundinamarca (1)

■ Topaipí

Guainía (1)

■ Barranco Minas

Magdalena (2)

■ Piñón del Carmen
■ Plato

Meta (3)

■ Guamal
■ Lejanías
■ San Carlos de Guaroa

Nariño (3)

■ Providencia
■ Ricaurte
■ Santacruz

Norte de Santander (2)

■ Durania
■ Santiago

Santander (2)

■ Guaca
■ Puerto Parra

Sucre (1)

■ Coloso

Tolima (2)

■ Cunday
■ Flandes

Total 35

◆ **Riesgo Alto por variación de la participación**

Antioquia (3)

■ Betania
■ Ebéjico
■ Peque

Arauca (1)

■ Puerto Rondón

Archipiélago de San Andrés (1)

■ Providencia

Atlántico (1)

■ Piojó

Bolívar (4)

■ Arroyohondo
■ Montecristo
■ Regidor
■ San Fernando

Boyacá (4)

■ Chivatá
■ Covarachia
■ Páez
■ Tununguá

Caldas (1)

■ Marmato

Cauca (4)

■ Florencia
■ Inzá
■ San Sebastián
■ Suárez

Cesar (1)

■ González

Chocó (1)

■ Alto Baudó

Cundinamarca (2)

■ Albán
■ El Peñón

La Guajira (2)

■ Manauare
■ Uribí

Magdalena (2)

■ Sabanas de San Ángel
■ Zapayán

Meta (2)

■ Puerto Gaitán
■ Uribe

Nariño (4)

■ Funes
■ Magüí Payán
■ San Bernardo
■ San Pablo

Norte de Santander (4)

■ Cácoita
■ Herrán
■ San Calixto
■ San Cayetano

Quindío (1)

■ Armenia

Santander (3)

■ Charta
■ Encino
■ San Miguel

Tolima (1)

■ San Luis

Total: 42

◆ **Riesgo Medio por variación de la participación**

Antioquia (19)

■ Anorí
■ Arboletes
■ Barbosa
■ Briceño
■ Buriticá
■ Cáceres
■ Caracol
■ Carolina
■ Cocorná
■ El Bagre
■ Giraldo
■ Maceo
■ Murindó
■ Olaya
■ Remedios
■ Santo Domingo
■ Támesis
■ Tarazá
■ Valparaiso

Arauca (1)

■ Fortul

Atlántico (5)

■ Candelaria
■ Galapa
■ Manatí
■ Santa Lucía
■ Suan

Bolívar (10)

■ Achi
■ Cicuco
■ El Peñón
■ Mahates
■ Río Viejo
■ San Cristóbal
■ San Estanislao
■ Santa Catalina
■ Santa Rosa
■ Talaigua Nuevo

Boyacá (10)

■ Busbanza
■ Cuitiva
■ Jenesano
■ La Victoria
■ Labranzagrande
■ Maripí
■ Rondón
■ San Pablo de Borbur
■ Sativasur
■ Tipacoque

Caldas (2)

■ Manzanares
■ Pácora

Caquetá (4)

■ Belén de Los Andaquíes
■ Cartagena del Chairá
■ Morelia
■ Solano

Casanare (1)

■ Hato Corozal

Cauca (2)

■ Corinto
■ El Tambo

Cesar (2)

■ La Jagua de Ibirico
■ Manauare

Chocó (7)

■ El Litoral del San Juan
■ Medio San Juan
■ Nóvita
■ Quibdó
■ Río Iro
■ Riosucio
■ Sipí

Córdoba (2)

■ San Carlos
■ San Pelayo

Cundinamarca (12)

■ Caparrapi
■ El Colegio
■ Guataquí
■ Jerusalén
■ Paime
■ Pandi
■ Ricaurte
■ San Francisco
■ Supatá
■ Susa
■ Tocancipá
■ Vergara

Guaviare (1)

■ Miraflores

Huila (1)

■ Aipe

La Guajira (3)

■ Hatoneuvo
■ Maicao
■ Urumita

Magdalena (4)

■ Nueva Granada
■ Pedraza
■ Privijay
■ Remolino

Meta (3)

■ Barranca de Upía
■ Mapiripán
■ Mesetas

Nariño (7)

■ Colón
■ Contadero
■ El Rosario
■ Leiva
■ Nariño
■ San Lorenzo
■ Sandoná

Norte de Santander (5)

■ El Tarra
■ La Playa
■ Toledo
■ Villa Caro
■ Villa del Rosario
■ Putumayo
■ Puerto Guzmán

Quindío (2)

■ Circasia
■ La Tebaida

Risaralda (1)

■ Dosquebradas

Santander (10)

■ Aguada
■ Albania
■ Capitanejo
■ Carcasí
■ Cerrito
■ Contratación
■ El Guacamayo
■ Enciso
■ Guapotá
■ Santa Bárbara

Sucre (5)

■ Buenavista
■ Chalán
■ El Roble
■ Guaranda
■ San Benito Abad

Tolima (4)

■ Dolores
■ Herveo
■ Murillo
■ Piedras

Valle del Cauca (1)

■ Caicedonia

Victoria (1)

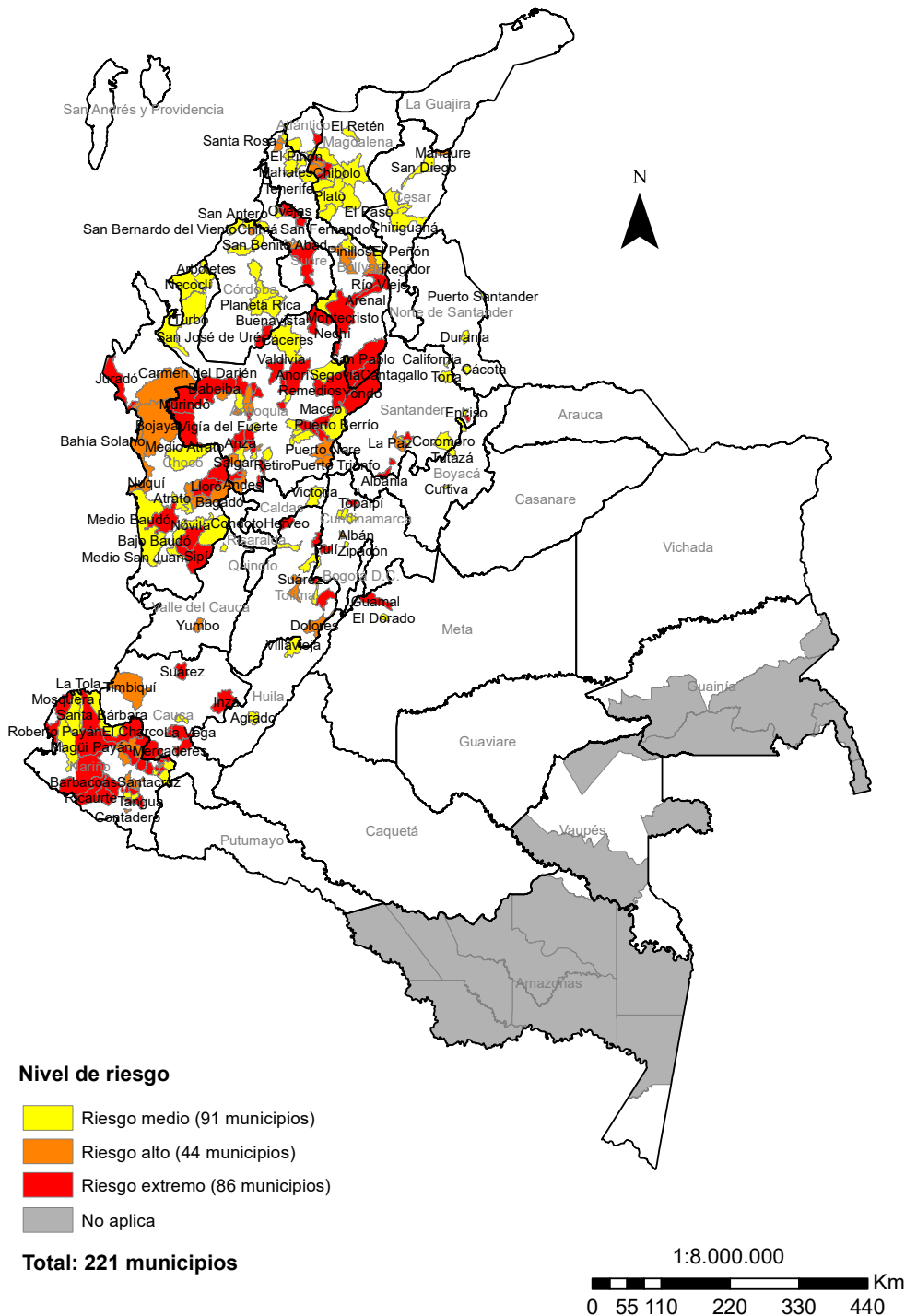
■ Cumaribo

Total: 126



Mapa # 9.

Riesgo por diferencia atípica en la participación electoral entre cargos a elegir para las elecciones locales 2023



◆ **Riesgo Extremo por diferencias de participación entre cargos**

Antioquia (26)
 Angelópolis
 Anorí
 Anzá
 Betania
 Betulia
 Campamento
 Caracolí
 Carolina
 Dabeiba
 Ebéjico
 Heliconia
 Hispania
 Maceo
 Murindó
 Nechí
 Olaya
 Peque
 Remedios
 San Andrés de Cuerquía
 San Roque
 Santa Bárbara
 Toledo
 Valdivia
 Valparáiso
 Vigía del Fuerte
 Yondó

Atlántico (1)

■ Ponedera

Bolívar (5)

■ Arenal
 ■ Cantagallo
 ■ Montecristo
 ■ Río Viejo
 ■ San Pablo

Cauca (6)

■ Inzá
 ■ La Vega
 ■ Mercaderes
 ■ San Sebastián
 ■ Suárez
 ■ Sucre

Chocó (6)

■ El Carmen de Atrato
 ■ Juradó
 ■ Lloró
 ■ Medio Baudó
 ■ Nóvita
 ■ Sipí

Córdoba (1)

■ San José de Urú

Cundinamarca (2)

■ Pulí
 ■ Topaipí

Magdalena (2)

■ Cerro San Antonio
 ■ Zapayán

Meta (1)

■ Guamal

Nariño (23)

■ Albán
 ■ Ancyuyá
 ■ Barbacoas
 ■ Colón
 ■ Consacá
 ■ El Charco
 ■ Francisco Pizarro
 ■ Inmés
 ■ Leiva
 ■ Magüí Payán
 ■ Mallama
 ■ Mosquera
 ■ Nariño
 ■ Policarpa
 ■ Providencia
 ■ Ricaurte
 ■ San Bernardo
 ■ San Lorenzo
 ■ San Pablo
 ■ San Pedro de Cartago
 ■ Santacruz
 ■ Taminango
 ■ Tangua

Santander (5)

■ Aguada
 ■ Albania
 ■ Contratación
 ■ Guavatá
 ■ San Miguel

Sucre (4)

■ Chalán
 ■ Ovejas
 ■ San Benito Abad
 ■ San Pedro

Tolima (4)

■ Ambalema
 ■ Cunday
 ■ Flandes
 ■ Herveo

Total: 86

◆ **Riesgo Alto por diferencias de participación entre cargos**

Antioquia (12)

■ Andes
 ■ Armenia
 ■ Giraldo
 ■ Itagüí
 ■ La Estrella
 ■ Liborina
 ■ Pueblorrico
 ■ Puerto Nare
 ■ Puerto Triunfo
 ■ Sabanalarga
 ■ Salgar
 ■ Uramita

Atlántico (1)

■ Suan

Bolívar (5)

■ Clemencia
 ■ Pinillos
 ■ Regidor
 ■ San Martín de Loba
 ■ Santa Rosa

Cauca (2)

■ Florencia
 ■ Timbiquí

Cesar (1)

■ Manaure

Chocó (7)

■ Atrato
 ■ Bagadó
 ■ Bahía Solano
 ■ Bojayá
 ■ Carmen de Darién
 ■ Cértégui
 ■ Nuquí

Córdoba (1)

■ Purísima

Cundinamarca (1)

■ Albán

Magdalena (2)

■ Concordia
 ■ Pedraza

Nariño (7)

■ Belén
 ■ Contadero
 ■ Cumbitara
 ■ El Rosario
 ■ La Florida
 ■ Linares
 ■ Sandoná

Santander (1)

■ La Paz

Sucre (1)

■ El Roble

Tolima (2)

■ Dolores
 ■ San Luis

Valle del Cauca (1)

■ Yumbo

Total: 44

◆ **Riesgo Medio por diferencias de participación entre cargos**

Antioquia (16)

■ Alejandría
 ■ Amagá
 ■ Arboletes
 ■ Buritica
 ■ Cáceres
 ■ Concordia
 ■ Guadalupe
 ■ Guatapé
 ■ Necoclí
 ■ Puerto Berrio
 ■ Retiro
 ■ San Jerónimo
 ■ San Rafael

■ Santo Domingo

■ Segovia

■ Turbo

Atlántico (2)

■ Campo de La Cruz

■ Repelón

Bolívar (8)

■ Arroyohondo

■ El Guamo

■ El Peñón

■ Mahates

■ San Estanislao

■ San Fernando

■ San Jacinto del Cauca

■ Santa Catalina

Boyacá (5)

■ Covarachía

■ Cúitiva

■ La Victoria

■ Tipacoque

■ Tutazá

Caldas (1)

■ Victoria

Cauca (1)

■ Rosas

Cesar (3)

■ Chiriguana

■ El Paso

■ San Diego

Chocó (7)

■ Bajo Baudó

■ Condoto

■ El Cantón del San Pablo

■ Medio Atrato

■ Medio San Juan

■ San José del Palmar

■ Unión Panamericana

Córdoba (7)

■ Buenavista

■ Chimá

■ Planeta Rica

■ San Antero

■ San Bernardo del Viento

■ San Carlos

■ San Pelayo

Cundinamarca (5)

■ Guataquí

■ La Peña

■ Útica

■ Vergara

■ Zipacón

Huila (2)

■ Agrado

■ Villavieja

Magdalena (8)

■ Chibolo

■ El Piñón

■ El Retén

■ Nueva Granada

■ Plato

■ Sabanas de San Ángel

■ Santa Bárbara de Pinto

■ Tenerife

Meta (1)

■ El Dorado

Nariño (9)

■ Arboleda

■ El Tablón de Gómez

■ Guatarrilla

■ La Cruz

■ La Tola

■ Olaya Herrera

■ Roberto Payán

■ Santa Bárbara

■ Yacuanquer

Norte de Santander (3)

■ Cáicota

■ Durania

■ Puerto Santander

Santander (5)

■ California

■ Coromoro

■ El Guacamayo

■ Enciso

■ Tona

Sucre (3)

■ Coloso

■ Coveñas

■ Palmito

Tolima (3)

■ Piedras

■ Santa Isabel

■ Suárez

Valle del Cauca (2)

■ Argelia

■ Ullóa

Total: 91



Entendiendo el Riesgo electoral a nivel regional por atipicidad en votos nulos y tarjetones no marcados



Autor:

Carlos Andrés Ramírez González

Fredy Andrés Barrero Escobar

Escuela de Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad Sergio Arboleda

Introducción

Las elecciones regionales en Colombia serán determinantes como termómetro político para el gobierno de Gustavo Petro. Los resultados podrían definir el relacionamiento entre el gobierno central y los gobiernos regionales. A este posible escenario, se suma la implementación de la “Paz Total”, que ha modificado la forma en que los actores armados intervienen en las dinámicas electorales, y podría tener un efecto más profundo local y regionalmente. Finalmente, estas elecciones serán las primeras luego de cambios en materia electoral¹.

En Colombia, la participación electoral en las elecciones territoriales tiende a ser superior a la registrada en el Congreso y en las presidenciales. Muchas personas que acuden a las urnas para elegir a gobernadores, alcaldes, diputados, concejales o ediles, suelen votar, de forma efectiva, por los candidatos o por las listas que las organizaciones políticas les proponen. Sin embargo, hay votos que son anulados porque aparecen en las urnas sin marcas o con más de una, y pueden generar ambigüedades para el jurado de votación.

En ambos casos, un nivel muy bajo o alto puede indicar anomalías en el proceso y un riesgo latente de fraude electoral, causado por motivos como la manipulación directa o la coerción. En el caso de los Votos Nulos (VN), un alto número puede indicar problemas con la pedagogía electoral, diseño de los tarjetones, un intento de sabotaje a los comicios o la necesidad de comunicar un inconformismo general con el proceso.

Un número bajo de votos nulos, si muestran una tendencia atípica, podría señalar manipulaciones o acciones ilegales dentro del proceso electoral. En el caso de los Tarjetones No Marcados (TNM), un número atípicamente alto podría

¹ Particularmente, las transformaciones que trajo el Acto Legislativo 03 de 2019, que estableció la segunda vuelta para la elección de alcalde en Bogotá, y la reforma al Código Electoral que, luego de su aprobación por parte de Congreso de la República, se encuentra en revisión en la Corte Constitucional.

indicar apatía del votante en la elecciones o coerción para evitar una participación alta. De otro lado, un número atípicamente bajo de TNM podría indicar acciones para favorecer a ciertos candidatos o la existencia de medidas ilegales que aumentan la cantidad de votos marcados (Bonneau y Loepp, 2014; Driscoll y Nelson, 2014; Martins, 2017).

Existen tres aspectos por los cuales se puede generar un voto nulo (VN) o anulado: i) el elector anula el voto, de forma libre y consciente, al marcar más de una opción en la tarjeta electoral; ii) el voto es anulado por el elector mediando algún tipo de coacción; iii) el voto es anulado por el jurado de votación. Este último escenario se puede presentar porque los jurados anulan los votos al desconocer la norma o por algún interés político, que puede tener implicaciones penales² (Novaes, 2009; Solvak y Vassil, 2015).

De otro lado, los casos de TNM son más complejos porque no se puede determinar, de forma precisa, el motivo por el cual una persona deposita en las urnas un tarjetón sin marcar. Esto puede suceder por el desconocimiento tanto del elector como del jurado; puede que el jurado olvide preguntar al elector si desea votar por otro cargo o cuerpo colegiado, y el elector, al tener solo una decisión clara, no marca los otros tarjetones que le entregan. También, podría deberse a una forma de abstención pasiva, por parte del votante, para expresar un rechazo a todos los candidatos por medio de la no marcación de la tarjeta electoral.

En este capítulo, se presenta la metodología a partir de la cual se trabajaron las cifras, tablas y mapas. En la segunda parte, se analiza el riesgo por atipicidad tanto de las TNM como de los VN; se revisan las variaciones de las TNM entre las elecciones entre 2019 y las proyecciones para 2023. Asimismo, se analizan los departamentos con mayor cantidad de municipios en riesgo, las regiones con un mayor riesgo; posteriormente, el riesgo por atipicidad en VN. En los apartados finales se encuentran los mapas de riesgo para las dos variables analizadas en cada una de las corporaciones.

1. Metodología

El cálculo de las dos variables (VN y TNM) se realizó haciendo una ponderación de las tres últimas elecciones: la anteúltima elección tiene un peso del 10%, la penúltima 30% y la última 60%. Para el caso del riesgo por atipicidad de tarjetones no marcados, se calculó el nivel de TNM para cada una de las corporaciones usando la siguiente ecuación:

$$T.N.M = 100 \cdot \frac{Votos}{Censo electoral}$$

Para el caso de los votos nulos, la ecuación usada fue la siguiente:

$$P.V.N. = 100 \cdot \frac{Votos Nulos}{Total votos}$$

² Respecto a este tema, es complejo tener elementos empíricos para demostrarlo, pero su existencia no puede soslayarse como posible hipótesis a futuro.

Posteriormente, se utilizó el método de desviación absoluta de la mediana doble, que permite calcular con más exactitud el nivel de riesgo por encima del método de número de desviaciones estándar del promedio. Así, se aplicó la siguiente fórmula para la construcción de la desviación absoluta de la mediana:

$$DAM = C * mediana(|X_i - mediana(X)|)$$

Donde X_i es el valor de cada municipio y C es la constante de coherencia³.

Para el método de DAM doble se tuvo en cuenta dos conjuntos de valores: el primero usando los valores por encima de la mediana y el segundo los valores debajo de la mediana:

$$X^e = \{x | x \in X \wedge x \geq Mediana\}$$

$$X^d = \{x | x \in X \wedge x \leq Mediana\}$$

De esta forma, fue posible calcular el DAM para cada uno de ese conjunto de valores encima o debajo de la mediana.

$$DAM^e = C * mediana(|X_i^e - mediana(X)|)$$

$$DAM^d = C * mediana(|X_i^d - mediana(X)|)$$

Finalmente, se calcularon los valores extremos de acuerdo con las siguientes fórmulas; para valores extremos superiores, aquellos valores que cumplan con la siguiente condición:

$$Sup > Mediana + k \cdot DAM^e$$

Y para los valores extremos inferiores aquellos valores que cumplan la siguiente condición:

$$Inf < Mediana - k \cdot DAM^d$$

Para terminar el proceso los resultados se clasificaron, como se muestra en la tabla 1.

³ La constante de coherencia más usada es $C=1.4826$ para que para el método desviación absoluta de la mediana sea un estimador consistente para la estimación de la desviación estándar.

Tabla 1. Clasificación de resultados por cada nivel de riesgo

Resultado	Clasificación
$k=1$	Nivel de riesgo medio
$k=2$	Nivel de riesgo alto
$k=3$	Nivel de riesgo extremo

Fuente: elaboración propia.

En los siguientes apartados, se describen los resultados del análisis de las variables de riesgo por atipicidad de tarjetones no marcados y riesgo por atipicidad de votos nulos, aplicando la metodología mencionada.

2. Riesgo por atipicidad de tarjetones no marcados

El 32,9% (350) de los municipios evidencian algún grado de riesgo por atipicidad en esta

variable. Para las elecciones de 2023, los municipios presentan un riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados. Las elecciones con más municipios en riesgo se dan para el caso de las Gobernaciones y las Asambleas departamentales, incluso teniendo algunos municipios en riesgo alto por bajo nivel de TNM (Tabla 2).

Tabla 2. Riesgo por atipicidad de tarjetones no marcadas por corporación.

Riesgo por atipicidad de tarjetones no marcados				
Nivel de riesgo	Concejo	Alcaldía	Asamblea	Gobernación
<i>Extremo por alto nivel de tarjetones no marcados</i>	0	0	0	0
<i>Alto por alto nivel de tarjetones no marcados</i>	0	0	0	0
<i>Medio por alto nivel de tarjetones no marcados</i>	0	0	0	0
<i>Extremo por bajo nivel de tarjetones no marcados</i>	0	0	0	0
<i>Alto por bajo nivel de tarjetones no marcados</i>	0	0	3	1
<i>Medio por bajo nivel de tarjetones no marcados</i>	148	136	143	165
Total	148	136	146	166

Fuente: MOE.

Para las elecciones de concejos y alcaldías, los municipios en riesgo alcanzan el nivel de riesgo medio. Sin embargo, al comparar los resultados de 2019 frente a los proyectados para las elecciones de 2023, la cifra de municipios en riesgos extremos y altos disminuye casi en su totalidad; como efecto lógico, la variación en el riesgo medio aumenta en cada una de las diferentes elec-

ciones, especialmente las elecciones a concejos departamentales con una variación de 143%. A pesar de ello, las variaciones totales de municipios con algún tipo de riesgo por atipicidad de TNM disminuyó en todos los casos más del 30%, lo que constituye una evidencia positiva desde el punto de vista de la seguridad y credibilidad de las próximas elecciones.

Tabla 3. Riesgo por atipicidad de tarjetones no marcadas por corporación.

Riesgo por atipicidad de tarjetones no marcados 2019 vs. 2023												
Nivel de riesgo	Concejo			Alcaldía			Asamblea			Gobernación		
	2019	2023	Var %	2019	2023	Var %	2019	2023	Var %	2019	2023	Var %
<i>Extremo por alto nivel de tarjetones no marcados</i>	10	0	-100%	13	0	-100,0%	6	0	--	10	0	-100,0%
<i>Alto por alto nivel de tarjetones no marcados</i>	46	0	-100%	31	0	-100,0%	22	0	-100,0%	35	0	-100,0%
<i>Medio por alto nivel de tarjetones no marcados</i>	94	0	-100%	125	0	-100,0%	123	0	-100,0%	128	0	-100,0%
<i>Extremo por bajo nivel de tarjetones no marcados</i>	0	0	--	0	0	--	0	0	--	0	0	--
<i>Alto por bajo nivel de tarjetones no marcados</i>	0	0	--	0	0	--	0	3	--	0	1	--
<i>Medio por bajo nivel de tarjetones no marcados</i>	61	148	143%	85	136	60,0%	127	143	12,6%	119	165	38,7%
Total	211	148	-30%	254	136	-46,5%	278	146	-47,5%	292	166	-43,2%

Fuente: MOE.

Aunque las variaciones resultan alentadoras desde el punto de vista del riesgo asociado a las elecciones, el análisis espacial no deja de ser preocupante⁴: tres departamentos tienen algún tipo de riesgo en todos sus municipios, estos son Arauca, Vichada y

San Andrés; les siguen Casanare (94,7% de municipios), Guaviare (75%) Atlántico (65,2%) y Boyacá (61,8%), departamentos con un porcentaje de municipios con riesgo mayor al 60% (Tabla 4, Gráfica 1).

⁴ Ver los mapas puestos al final de este capítulo.

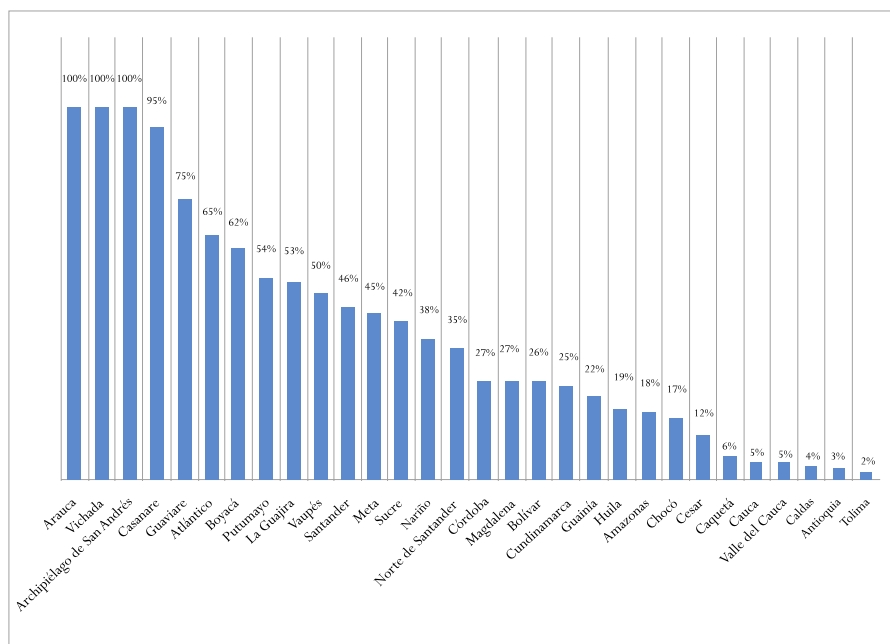
Tabla 3. Riesgo por atipicidad de TNM a nivel departamental

Riesgo por atipicidad de tarjetones no marcados por departamento								
Departamento	Alcaldía	Concejo	Gobernación		Asamblea		Municipios con algún nivel de riesgo	% de municipios con riesgo
	Medio	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto		
Arauca	0	1	6	0	7	0	7 de 7	100%
Vichada	1	0	2	0	4	0	4 de 4	100%
Archipiélago de San Andrés	1	0	2	0	1	1	2 de 2	100%
Casanare	8	4	17	1	14	1	18 de 19	94,7%
Guaviare	0	0	3	0	3	0	3 de 4	75,0%
Atlántico	1	11	1	0	10	0	15 de 23	65,2%
Boyacá	42	43	56	0	31	0	76 de 123	61,8%
Putumayo	2	0	7	0	3	0	7 de 13	53,8%
La Guajira	2	5	0	0	8	0	8 de 15	53,3%
Vaupés	1	0	2	0	3	0	3 de 6	50,0%
Santander	22	20	22	0	5	0	40 de 87	46,0%
Meta	4	3	12	0	9	0	13 de 29	44,8%
Sucre	0	11	0	0	0	0	11 de 26	42,3%
Nariño	20	9	6	0	3	0	24 de 64	37,5%
Norte de Santander	3	8	3	0	8	0	14 de 40	35,0%
Córdoba	1	8	2	0	0	0	8 de 30	26,7%
Magdalena	2	6	1	0	0	0	8 de 30	26,7%
Bolívar	3	11	0	0	1	0	12 de 46	26,1%
Cundinamarca	17	4	8	0	14	0	29 de 116	25,0%
Guainía	0	0	2	0	1	1	2 de 9	22,2%
Huila	3	0	5	0	1	0	7 de 37	18,9%
Amazonas	0	0	1	0	2	0	2 de 11	18,2%
Chocó	0	2	0	0	5	0	5 de 30	16,7%
Cesar	1	1	2	0	2	0	3 de 25	12,0%

Caquetá	0	0	1	0	1	0	1 de 16	6,3%
Cauca	1	0	1	0	0	0	2 de 42	4,8%
Valle del Cauca	0	0	0	0	2	0	2 de 42	4,8%
Caldas	0	0	0	0	1	0	1 de 27	3,7%
Antioquia	1	0	3	0	3	0	4 de 125	3,2%
Tolima	0	1	0	0	1	0	1 de 47	2,1%

Fuente: Misión de observación Electoral – MOE.

Gráfica 1. Porcentaje de municipios en riesgo por atipicidad de TNM



Fuente: elaboración propia con base en datos MOE.

Se destaca el caso de Arauca pues, además del riesgo electoral descrito, evidencia un recrudecimiento de la violencia por la presencia del ELN en la región⁵. En los demás departamentos con riesgos presentes en la

totalidad, o en gran parte de sus municipios, pueden encontrarse patrones de violencia, abandono estatal o la existencia de dinámicas políticas clientelistas arraigadas específicamente en las elecciones regionales.

⁵ Como lo muestra el trigésimo cuarto informe del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), el ELN mantiene una presencia activa en la región y sostiene su intención de interferir en las dinámicas político/electorales (OEA, 2023).

Tabla 5. Riesgo por atipicidad de TNM a nivel subregional

Riesgo por atipicidad de tarjetones no marcados por subregión								
Regiones	Alcaldía	Concejo	Gobernación		Asamblea		Municipios con algún nivel de riesgo	% de municipios con riesgo
	Medio	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto		
Llanos Orientales	4	1	10	0	10	0	10 de 10	100%
Occidente De Atlántico	0	3	0	0	2	0	4 de 4	100%
Sarare	0	0	3	0	4	0	4 de 4	100%
Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina	1	0	2	0	1	1	2 de 2	100%
Piedemonte Llanero	8	7	20	1	15	1	23 de 27	85,2%
Alto Putumayo	2	0	3	0	1	0	3 de 4	75,0%
Provincia De García Rovira	6	5	4	0	1	0	8 de 12	66,7%
Área Metropolitana De Cúcuta	0	2	0	0	3	0	4 de 6	66,7%
Centro Occidente De Nariño	5	2	2	0	1	0	5 de 8	62,5%
Provincia Comunera	0	4	3	0	0	0	5 de 8	62,5%
Provincia De Soto	1	4	7	0	3	0	8 de 14	57,1%
Altillanura	1	0	2	0	4	0	4 de 7	57,1%
Norte De Nariño	5	3	1	0	0	0	7 de 13	53,8%
Altiplano Cundiboyacense	53	47	63	0	44	0	98 de 184	53,3%
Canal Del Dique	2	10	1	0	5	0	11 de 22	50,0%
Provincia De Guantá	6	6	5	0	1	0	9 de 18	50,0%
Sur De Nariño	6	3	2	0	1	0	7 de 14	50,0%
Morrosquillo Y Sabanas De Sucre	0	6	0	0	0	0	6 de 12	50,0%
Bajo Putumayo	0	0	3	0	1	0	3 de 6	50,0%
Centro Oriente De Atlántico	0	1	0	0	3	0	3 de 6	50,0%

Suroccidente De Norte De Santander	1	2	0	0	2	0	3 de 6	50,0%
San Jorge (Cesar)	0	2	0	0	0	0	2 de 4	50,0%
Centro De Norte De Santander	0	0	1	0	0	0	1 de 2	50,0%
Provincia De Vélez	6	0	0	0	0	0	6 de 13	46,2%
Provincia De Ricaurte	2	3	1	0	2	0	4 de 9	44,4%
Sur De Bolívar	1	4	0	0	1	0	5 de 12	41,7%
Serranía Del Perijá	3	4	1	0	5	0	6 de 15	40,0%
La Mojana	0	3	0	0	0	0	3 de 8	37,5%
Sierra Nevada De Santa Marta	0	2	2	0	5	0	6 de 18	33,3%
Centro Del Huila	2	0	2	0	0	0	3 de 9	33,3%
Litoral Pacifico	0	1	0	0	2	0	2 de 6	33,3%
Oriente De Boyacá	2	0	1	0	0	0	2 de 6	33,3%
Suroriente De Norte De Santander	0	1	1	0	1	0	2 de 6	33,3%
Medio Putumayo	0	0	1	0	1	0	1 de 3	33,3%
Ciénaga Grande De Santa Marta	2	4	0	0	0	0	5 de 16	31,3%
Alto Sinú Y San Jorge	0	3	0	0	0	0	3 de 10	30,0%
Valle De Aburra	0	0	3	0	3	0	3 de 10	30,0%
Ariari Guayabero	1	0	5	0	4	0	5 de 17	29,4%
Sur De Magdalena	0	2	0	0	0	0	2 de 7	28,6%
Amazonia Sur-Oriental	1	1	5	0	6	1	8 de 29	27,6%
Norte De Córdoba	1	5	2	0	0	0	5 de 19	26,3%
Occidente De Nariño	1	0	0	0	0	0	1 de 4	25,0%
Suroccidente De Cundinamarca	2	0	0	0	1	0	3 de 13	23,1%
Centro De Nariño	1	0	1	0	1	0	2 de 9	22,2%
Montes De María	1	3	0	0	0	0	3 de 14	21,4%
Patía	2	1	0	0	0	0	2 de 11	18,2%

Sur Del Huila	1	0	2	0	0	0	3 de 17	17,6%
Sur Del Valle	0	0	0	0	2	0	2 de 13	15,4%
Valle De San Juan	0	0	0	0	2	0	2 de 13	15,4%
Serranía De Los Yariguíes	1	1	1	0	0	0	1 de 8	12,5%
Norte Del Huila	0	0	1	0	1	0	1 de 10	10,0%
Atrato	0	1	0	0	1	0	1 de 11	9,1%
Florencia Y Área De Influencia	0	0	1	0	1	0	1 de 11	9,1%
Anden Pacifico Sur	1	0	0	0	0	0	1 de 12	8,3%
Magdalena Medio	2	0	2	0	0	0	3 de 37	8,1%
Macizo Colombiano	0	0	1	0	0	0	1 de 13	7,7%
Noroccidente De Cundinamarca	1	0	0	0	0	0	1 de 19	5,3%
Occidente Antioqueño	1	0	0	0	0	0	1 de 19	5,3%
Norte Del Tolima	0	1	0	0	1	0	1 de 26	3,8%
Eje Cafetero	0	0	0	0	1	0	1 de 52	1,9%

Fuente: MOE.

El 100% de los municipios de las regiones Llanos orientales, el occidente del Atlántico, el Sarare y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene algún tipo de riesgo (Tabla 5). Destacan también subregiones como el Piedemonte llanero, el alto Putumayo, la Provincia de García Rovira, el área metropolitana de Cúcuta, el Centro Occidente de Nariño y la Provincia Comunera con porcentajes mayores al 60% de sus municipios con algún tipo de riesgo por atipicidad en TNM. Al comparar con los resultados a nivel regional, se evidencia que la visión subregional puede dar un panorama mucho más claro respecto a la localización de los riesgos y de

los focos claves de estos fenómenos en los territorios analizados.

3. Riesgo por atipicidad de votos nulos

El 54,5% (606) de los municipios cuenta con algún nivel de riesgo por atipicidad de VN. Las elecciones con mayor número de municipios en riesgo son las de Asamblea, con 348 municipios en riesgo, y las elecciones para gobernadores, con 340 municipios (Tabla 6). Esta tendencia, que parece coincidir también con el riesgo por atipicidad en TNM, se manifiesta con la presencia de municipios en un riesgo extremo y alto por alto nivel de votos nulos.

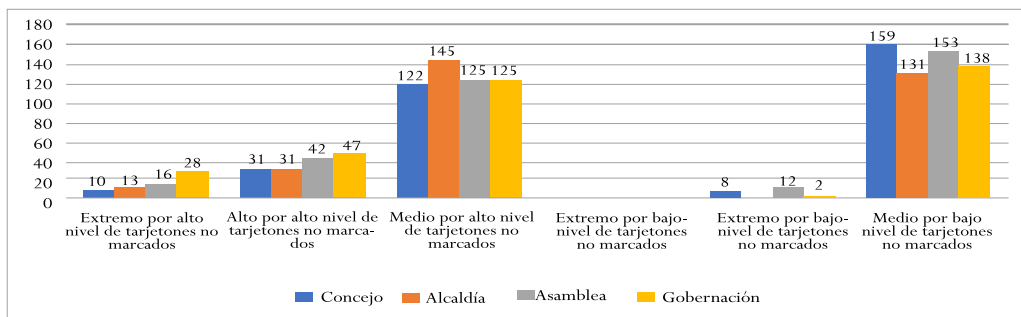
Tabla 6. Riesgo por atipicidad de VN

Riesgo por atipicidad de votos nulos				
Nivel de riesgo	Concejo	Alcaldía	Asamblea	Gobernación
<i>Extremo por alto nivel de votos nulos</i>	10	13	16	28
<i>Alto por alto nivel de votos nulos</i>	31	31	42	47
<i>Medio por alto nivel de votos nulos</i>	122	145	125	125
<i>Extremo por bajo nivel de votos nulos</i>	0	0	0	0
<i>Alto por bajo nivel de votos nulos</i>	8	0	12	2
<i>Medio por bajo nivel de votos nulos</i>	159	131	153	138
Total	330	320	348	340

Fuente: MOE.

La gráfica 2 muestra la misma información, cada una de las elecciones a las diferentes aunque agrupada por nivel de riesgo para corporaciones mencionadas.

Gráfica 2. Número de municipios con riesgo por atipicidad de VN por corporación



Fuente: elaboración propia con base en datos de MOE.

Tabla 7. Variaciones del riesgo por atipicidad de VN 2019 vs 2023

Riesgo por atipicidad de votos nulos 2019 vs. 2023												
Nivel de riesgo	Concejo			Alcaldía			Asamblea			Gobernación		
	2019	2023	Var %	2019	2023	Var %	2019	2023	Var %	2019	2023	Var %
<i>Extremo por alto nivel de votos nulos</i>	1	10	900%	7	13	85,7%	0	16	--	12	28	133,3%
<i>Alto por alto nivel de votos nulos</i>	20	31	55%	38	31	-18,4%	16	42	162,5%	41	47	14,6%
<i>Medio por alto nivel de votos nulos</i>	53	122	130%	135	145	7,4%	202	125	-38,1%	101	125	23,8%
<i>Extremo por bajo nivel de votos nulos</i>	0	0	--	0	0	--	0	0	--	0	0	--
<i>Alto por bajo nivel de votos nulos</i>	0	8	--	0	0	--	0	12	--	0	2	--
<i>Medio por bajo nivel de votos nulos</i>	10	159	1490%	133	131	-1,5%	153	153	0	76	138	81,6%
Total	84	330	293%	313	320	2,2%	371	348	-6,2%	230	340	47,8%

Fuente: MOE.

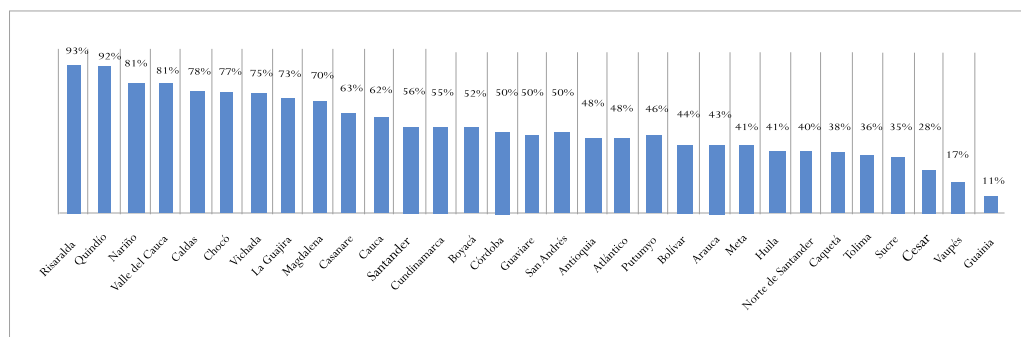
Las variaciones en las cifras entre el año 2019 y las elecciones de 2023 registran, con preocupación, un aumento en los municipios con riesgos altos y extremo, llegando a variaciones que superan el 100% para las elecciones de 2023 (Tabla 7). Las variaciones más altas se presentan específicamente en el nivel de riesgo medio por bajo nivel de votos nulos para las elecciones de Concejos Municipales (1490%); extremo por alto nivel de VN para las elecciones de las mismas corporaciones (900%); riesgo alto por alto nivel de votos nulos para la Asamblea Departamental (162,5%); riesgo extremo por alto nivel de votos nulos para la elección de gobernadores (133,3%); y riesgo medio por alto nivel de votos nulos para concejos municipales (130%).

Aunque se registran mayor cantidad de municipios con algún tipo de riesgo para las elecciones departamentales (gobernación y asamblea), las variaciones entre elecciones muestran que comparativamente a nivel municipal, específicamente para las elecciones a concejos municipales, es donde más municipios han entrado en algún tipo de riesgo.

Tabla 8. Riesgo por atipicidad de VN a nivel departamental.

Riesgo por atipicidad de votos nulos por departamento														
Depto.	Concejo			Alcaldía			Asamblea			Gobernación			Mpios. con algún nivel de riesgo	% de mpios. con riesgo
	Medio	Alto	Ext.	Medio	Alto	Ext.	Medio	Alto	Ext.	Medio	Alto	Ext.		
Risaralda	8	4	0	7	2	1	9	1	1	10	1	0	13 de 14	92,9%
Quindío	3	1	3	3	1	0	4	3	4	4	2	1	11 de 12	91,7%
Nariño	29	0	0	37	6	1	27	0	0	32	9	0	52 de 64	81,3%
Valle del Cauca	16	6	0	9	1	0	13	13	5	18	8	1	34 de 42	81,0%
Caldas	10	7	3	14	1	1	9	5	3	9	6	1	21 de 27	77,8%
Chocó	8	2	4	6	5	3	5	6	2	6	8	7	23 de 30	76,7%
Vichada	3	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3 de 4	75,0%
La Guajira	3	2	0	3	0	2	7	0	2	0	3	0	11 de 15	73,3%
Magdalena	3	0	0	6	1	0	12	0	0	1	1	0	21 de 30	70,0%
Casanare	7	0	0	7	1	0	6	0	0	3	1	0	12 de 19	63,2%
Cauca	14	2	1	12	1	0	15	2	1	10	3	2	26 de 42	61,9%
Santander	27	0	0	28	2	0	23	0	0	22	2	0	49 de 87	56,3%
C-marca	20	1	2	22	1	0	25	9	8	35	3	4	64 de 116	55,2%
Boyacá	33	0	0	37	2	0	29	2	0	45	1	0	64 de 123	52,0%
Córdoba	3	0	0	5	0	0	8	0	0	10	0	0	15 de 30	50,0%
Guaviare	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	2 de 4	50,0%
San Andrés	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1 de 2	50,0%
Antioquia	37	3	0	21	7	1	16	2	0	18	1	0	60 de 125	48,0%
Atlántico	3	0	0	1	1	0	8	0	0	3	0	0	11 de 23	47,8%
Putumayo	3	0	0	5	0	0	2	0	0	4	0	0	6 de 13	46,2%
Bolívar	5	0	0	13	2	0	9	0	0	6	0	0	20 de 46	43,5%
Arauca	2	0	0	2	0	0	2	0	0	1	0	0	3 de 7	42,9%
Meta	7	1	0	7	2	0	4	2	0	3	2	0	12 de 29	41,4%
Huila	7	0	0	8	0	0	9	0	0	8	0	0	15 de 37	40,5%
Norte de Santander	9	0	0	9	2	0	3	2	1	8	0	0	16 de 40	40,0%
Caquetá	4	0	0	4	0	0	1	0	0	4	0	0	6 de 16	37,5%
Tolima	5	2	0	6	1	0	7	1	1	10	1	0	17 de 47	36,2%
Sucre	4	0	0	2	0	1	4	0	0	3	0	0	9 de 26	34,6%
Cesar	1	0	0	3	0	0	4	0	0	2	0	0	7 de 25	28,0%
Vaupés	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1 de 6	16,7%
Guainía	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1 de 9	11,1%

Fuente: MOE.

Gráfica 3. Porcentaje de municipios en riesgo por atipicidad de VN

Fuente: elaboración propia con base en datos de MOE.

Los departamentos de Risaralda y Quindío tienen más del 90% de sus municipios con algún tipo de riesgo. Otros departamentos que sobrepasan el 60% con algún tipo de riesgo son: Nariño (81%), Valle del Cauca (81%), Caldas (78%), Chocó (77%), Viçhada (75%), La Guajira (73%), Magdalena (70%), Casanare (63%) y el Cauca (62%) (Tabla 8, Gráfica 3).

Tabla 8. Riesgo por atipicidad de VN a nivel departamental.

Riesgo por atipicidad de votos nulos por subregión														
Regio- nes	Concejo			Alcaldía			Asamblea			Gobernación			Mpios. con algún nivel de riesgo	% de mpios. con riesgo
	Medio	Alto	Ext.	Medio	Alto	Ext.	Medio	Alto	Ext.	Medio	Alto	Ext.		
Bajo Cauca Antioqueño	4	0	0	1	2	1	0	0	0	1	0	0	5 de 5	100,0%
Alta Guajira	1	2	0	2	0	2	2	0	1	0	3	0	4 de 4	100,0%
Alto Pu- tumayo	2	0	0	4	0	0	2	0	0	2	0	0	4 de 4	100,0%
Sur Del Valle	7	2	0	4	1	0	4	6	1	4	4	0	12 de 13	92,3%
Valle De San Juan	4	1	3	3	2	2	4	4	1	2	5	5	12 de 13	92,3%
Norte Del Cauca	11	1	1	9	1	0	12	1	1	6	3	2	19 de 21	90,5%
Valle De Aburra	6	2	0	2	0	0	7	2	0	6	1	0	9 de 10	90,0%
Ciénaga Grande De Santa Marta	3	0	0	4	0	0	8	0	0	1	0	0	14 de 16	87,5%

Centro Occidente De Nariño	5	0	0	5	1	0	4	0	0	3	4	0	7 de 8	87,5%
Eje Cafetero	21	12	5	23	4	2	22	9	7	23	8	2	44 de 52	84,6%
Centro Del Valle	3	2	0	2	0	0	6	3	2	8	1	0	11 de 13	84,6%
Norte De Nariño	4	0	0	9	0	0	6	0	0	7	2	0	11 de 13	84,6%
Oriente De Boyacá	4	0	0	3	0	0	5	0	0	5	0	0	5 de 6	83,3%
Atrato	3	1	1	2	3	1	2	2	1	4	2	2	9 de 11	81,8%
Sur De Nariño	8	0	0	7	2	0	7	0	0	9	2	0	11 de 14	78,6%
Centro De Nariño	2	0	0	6	0	0	1	0	0	2	0	0	7 de 9	77,8%
Provincia De Vélez	4	0	0	7	0	0	4	0	0	5	0	0	10 de 13	76,9%
Andén Pacifico Sur	5	1	0	3	2	1	3	0	1	2	1	1	9 de 12	75,0%
Serranía De Los Yariques	3	0	0	2	0	0	3	0	0	2	2	0	6 de 8	75,0%
Norte De Atlántico	1	0	0	1	1	0	0	0	0	3	0	0	3 de 4	75,0%
Occidente De Atlántico	1	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	3 de 4	75,0%
Occidente De Nariño	3	0	0	3	0	0	3	0	0	3	0	0	3 de 4	75,0%
Altillanura	5	0	0	1	2	0	1	1	0	2	1	0	5 de 7	71,4%
Sur De Magdalena	0	0	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	5 de 7	71,4%
Llanos Orientales	4	0	0	4	0	0	2	0	0	0	0	0	7 de 10	70,0%
Provincia De Guantán	8	0	0	7	1	0	7	0	0	8	0	0	12 de 18	66,7%
Norte Del Valle	6	1	0	2	0	0	3	4	1	6	3	0	10 de 15	66,7%
Provincia De García Rovira	5	0	0	7	0	0	3	0	0	2	0	0	8 de 12	66,7%
Caguán	2	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	2 de 3	66,7%
Triángulo de Telembí	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	2 de 3	66,7%

Urabá	4	0	0	4	1	0	1	0	0	0	0	0	7 de 11	63,6%
Canal Del Dique	2	0	0	7	0	0	7	0	0	2	0	0	13 de 22	59,1%
Piedemonte Llanero	7	1	0	10	1	0	9	1	0	6	2	0	15 de 27	55,6%
Catatumbo	3	0	0	4	1	0	1	1	0	3	0	0	6 de 11	54,5%
Altiplano Cundiboyacense	41	1	1	45	3	0	40	8	5	59	4	3	100 de 184	54,3%
Serranía Del Perijá	3	0	0	3	0	0	5	0	1	0	0	0	8 de 15	53,3%
Noroccidente De Cundinamarca	1	0	0	4	0	0	6	0	0	7	0	0	10 de 19	52,6%
Norte De Córdoba	2	0	0	3	0	0	6	0	0	7	0	0	10 de 19	52,6%
Montes De María	6	0	0	4	1	1	2	0	0	3	0	0	7 de 14	50,0%
La Mojana	0	0	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	4 de 8	50,0%
Área Metropolitana De Cúcuta	2	0	0	1	1	0	1	1	0	2	0	0	3 de 6	50,0%
Litoral Pacífico	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	3 de 6	50,0%
Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1 de 2	50,0%
Área Metropolitana De Bogotá	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1 de 2	50,0%
Norte De Antioquia	5	1	0	3	1	0	2	0	0	3	0	0	8 de 17	47,1%
Norte Del Tolima	5	2	0	3	0	0	6	1	1	8	1	0	12 de 26	46,2%
Patía	3	0	0	4	0	0	4	0	0	5	0	0	5 de 11	45,5%
Centro Del Huila	2	0	0	4	0	0	2	0	0	3	0	0	4 de 9	44,4%
Provincia De Soto	4	0	0	2	1	0	3	0	0	2	0	0	6 de 14	42,9%
Morrosquillo Y Sabanas De Sucre	1	0	0	1	0	0	4	0	0	3	0	0	5 de 12	41,7%
Sur Del Huila	3	0	0	4	0	0	3	0	0	2	0	0	7 de 17	41,2%

Alto Sinú Y San Jorge	1	0	0	1	0	0	2	0	0	3	0	0	4 de 10	40,0%
Norte Del Huila	2	0	0	0	0	0	4	0	0	3	0	0	4 de 10	40,0%
Suroeste Antio- queño	6	0	0	4	2	0	0	0	0	1	0	0	9 de 23	39,1%
Sierra Nevada De Santa Marta	0	0	0	2	1	0	4	0	0	1	1	0	7 de 18	38,9%
Macizo Colom- biano	2	1	0	3	0	0	2	1	0	4	0	0	5 de 13	38,5%
Occidente Antio- queño	3	0	0	4	0	0	1	0	0	2	0	0	7 de 19	36,8%
Magdale- na Medio	6	0	1	4	1	0	3	1	2	4	1	0	13 de 37	35,1%
Oriente Antio- queño	5	0	0	2	0	0	3	0	0	4	0	0	8 de 23	34,8%
Nordeste Antio- queño	3	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	4 de 12	33,3%
Sur De Bolívar	0	0	0	2	0	0	3	0	0	1	0	0	4 de 12	33,3%
Provin- cia De Ricaurte	2	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	3 de 9	33,3%
Bajo Putu- mayo	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	2 de 6	33,3%
Surocci- dente De Norte De Santander	1	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	0	2 de 6	33,3%
Surorien- te De Norte De Santander	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2 de 6	33,3%
Surocci- dente De Cundina- marca	4	0	0	2	0	0	1	1	0	3	0	0	4 de 13	30,8%
Ariari Guaya- bero	3	0	0	3	0	0	2	0	0	0	1	0	5 de 17	29,4%
Sumapaz	1	0	0	1	0	0	1	1	1	3	0	0	4 de 14	28,6%
Sur Del Tolima	0	0	0	3	1	0	1	0	0	2	0	0	5 de 18	27,8%
Florencia Y Área De Influencia	2	0	0	1	0	0	1	0	0	2	0	0	3 de 11	27,3%
Provincia Comunera	0	0	0	2	0	0	1	0	0	2	0	0	2 de 8	25,0%

San Jorge (Cesar)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 de 4	25,0%
Sarare	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1 de 4	25,0%
Amazonia Sur-Oriental	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	3 de 29	10,3%

Fuente: elaboración propia con base en datos de MOE.

4. Conclusiones

El 54.5% de los municipios en Colombia registran algún tipo de riesgo por atipicidad de votos nulos y el 32.9% cuentan con algún riesgo por atipicidad de tarjetones no marcados. Si bien estas cifras por sí solas resultan esclarecedoras, deben realizarse varias consideraciones: en primera medida, la variación de riesgo alto y extremo entre el año 2019 y 2023 para el caso de los TNM se disminuye dramáticamente a pesar de que por un efecto lógico las cifras de riesgo medio aumentan para las diferentes corporaciones. Otro es el caso del riesgo por atipicidad en los VN en los que los niveles de riesgo alto y extremo aumentan en muchos casos el doble a lo que se presentaba en las elecciones de 2019 constituyendo una clara alarma para las autoridades electorales.

En segunda medida, el análisis de cifras y el análisis espacial muestra que Departamentos como Arauca, Vichada y San Andrés, para el caso del riesgo por TNM, y Quindío, Nariño y el Valle del Cauca, en el caso de los VN, tienen porcentajes sumamente altos de municipios con algún tipo de riesgo lo que indica una dinámica regional específica que se traduce, sobre todo, en altos índices de riesgo para el caso de las elecciones de gobernadores y diputadas de las Asambleas Departamentales. En tercera medida, justo

por esta necesidad de entender lo regional, el artículo incluyó el análisis centrado en las subregiones mostrando también unos focos de riesgo muy específicos como el Bajo Cauca Antioqueño y los Llanos orientales.

En general, sobre todo el riesgo por atipicidad de VN se convierte en una amenaza latente para las elecciones regionales de 2023. Si bien como se pudo ver en la primera parte de este texto, existen numerosas causas para dichas anomalías, es innegable la coincidencia entre la ubicación de este tipo de riesgos y la presencia de grupos armados, de clanes políticos con estrategias electorales legales e ilegales a nivel regional o incluso una ausencia muy acentuada del Estado. La convivencia entre estos factores de riesgo y el nuevo panorama electoral que se dibuja desde las elecciones presidenciales de 2022, hacen que las elecciones regionales que se aproximan tomen una mayor relevancia tanto para la academia, como para la opinión pública en general.

Ante un panorama tan turbulento, urgen medidas encaminadas al fortalecimiento de la pedagogía electoral, la profundización de los mecanismos de denuncia en medio de procesos electorales y el efectivo cumplimiento de las labores de la organización electoral son apenas de algunas de las recetas para enfrentar los niveles de riesgo presentados.

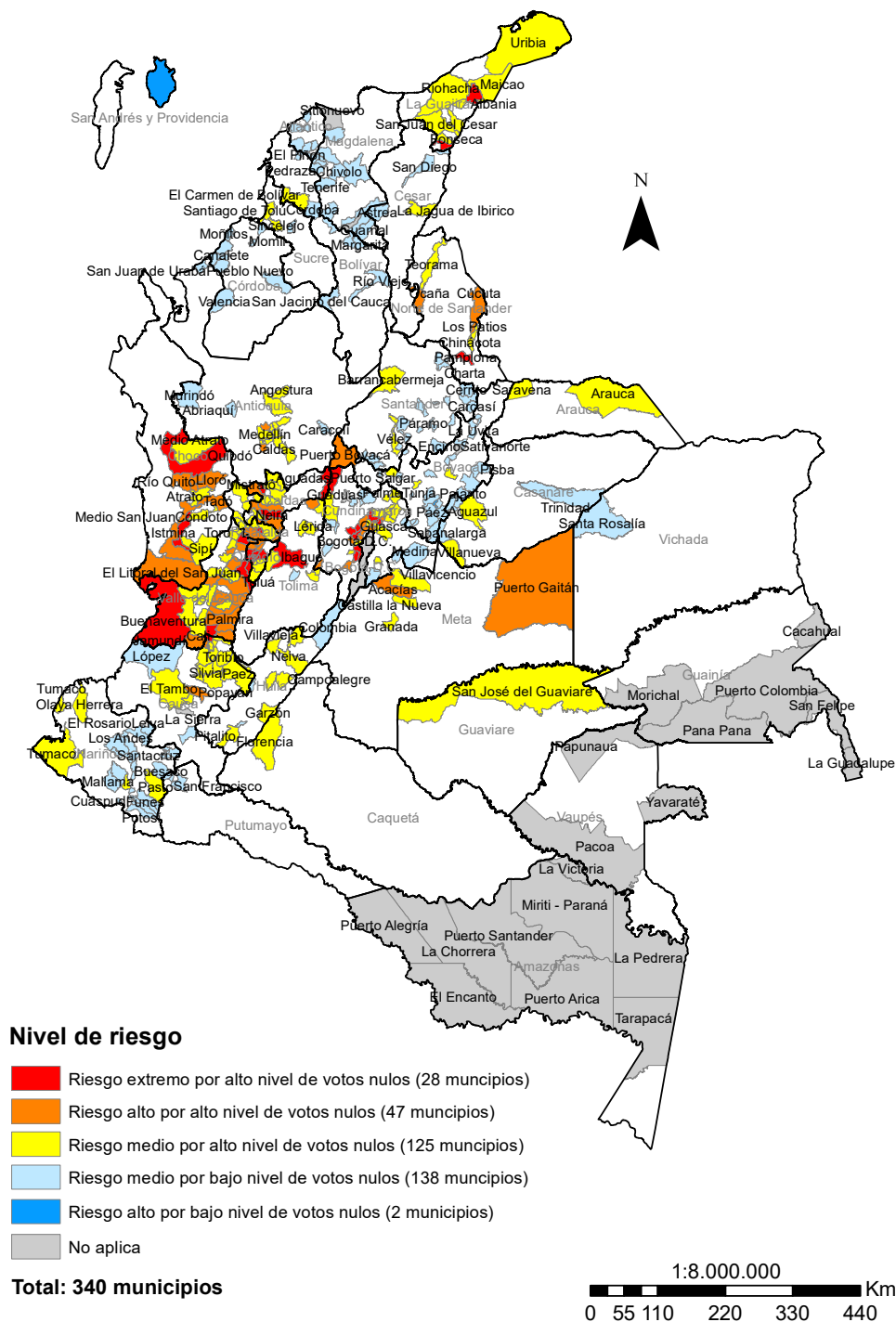
Referencias

- Bonneau, C., y Loepp, E. (2014). Getting things straight: The effects of ballot design and electoral structure on voter participation. *Electoral Studies*, 34, 119-130.
- Driscoll, A., y Nelson, M. (2014). Ignorance or Opposition? Blank and Spoiled Votes in Low-Information, Highly Politicized Environments. *Political Research Quarterly*, 67(3), 547-561.
- Duque Daza, J. (2017). *Las urnas contaminadas: Elecciones, fraude y manipulación de la democracia colombiana 1990-2015* (Primera edición). La Carreta.
- Martins, R. (2017). *The Blank and the Null: An examination of non-conventional voting choices*. Centre for Business and Economics Research.
- Novaes, P. (2009). Alheamento eleitoral: Reflexões sobre o significado de votos em branco, votos nulos e abstenções na teoria política contemporânea. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, 14(1), 170-199.
- OEA. (2023). *Trigésimo cuarto informe del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos* (mapp/OEA). <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2023/05/INFORME-XXXIV-Esp-1.pdf>
- Solvak, M., y Vassil, K. (2015). Indifference or Indignation? Explaining Purposive Vote Spoiling in Elections. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 25(4), 463-481.



Mapa # 10.

Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Gobernación 2023



◆ **Riesgo alto por bajo nivel de votos nulos**
Archipiélago de San Andrés (1)

- Providencia
- Boyacá (1)**
- Berbero

Total: 2

◆ **Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos**
Antioquia (12)

- Abriaquí
- Caracolí
- Murindó
- San Juan de Urabá

Atlántico (8)

- Candelaria
- Manatí
- Piojó
- Repelón
- Santa Lucía
- Suan
- Tubará
- Utiacurí

Bolívar (8)

- Córdoba
- Margarita
- Río Viejo
- San Cristóbal
- San Fernando
- San Jacinto del Cauca
- Soplaviento
- Talagüera Nuevo

Boyacá (26)

- Álmeida
- Betéitiva
- Bricéño
- Campohermoso
- El Espino
- Floresta
- Guayatá
- La Uvita
- Labranzagrande
- Miraflores
- Nuevo Colón
- Páez
- Pajarito
- Panqueba
- Pisba
- Rondón
- San Eduardo
- San José de Pare
- San Luis de Gaceno
- San Mateo
- Sativanorte
- Sativasur
- Somondoco
- Sutamarchán
- Tuta
- Zetaquirá

Casanare (4)

- Chámeza
- Recetor
- Sabanalarga
- Trinidad

Cauca (2)

- López
- San Sebastián

Cesar (3)

- Astrea
- Manauare
- San Diego

Córdoba (8)

- Canalete
- Cotorra
- Los Córdoba
- Momil
- Moñitos
- Pueblo Nuevo
- Puerto Escondido
- Valencia

Cundinamarca (10)

- Chaguani
- El Peñón
- Gutiérrez
- Jerusalén
- Manta
- Medina
- Paima
- San Cayetano
- Viani
- Villagómez

Huila (3)

- Colombia
- Eliás
- Nátaga

Magdalena (12)

- Cerro San Antonio
- Chibolo
- Concordia
- El Piñón
- Guamal
- Pedraza
- Pijíño del Carmen
- Remolino
- Sabanas de San Ángel
- San Sebastián de Buenavista
- Santa Bárbara de Pinto
- Tenerife

Meta (1)

- San Juanito

Nariño (23)

- Ancuyá
- Belén
- Buesaco
- Colón
- Contadero
- Córdoba
- Cuaspid
- Cumbitara
- El Rosario
- Funes
- Gualmatán
- La Cruz
- La Llanada
- Leiva
- Linares
- Los Andes
- Mallama
- Ospina
- Potosí
- Puerres
- San Bernardo
- San Pedro de Cartago
- Santacruz

Putumayo (2)

- Colón
- San Francisco

Santander (21)

- Aguda
- Cabrera
- California
- Carcasí
- Cepitá
- Cerrito
- Charta
- Chipatá
- Concepción
- El Guacamayo
- Escueso
- Florián
- Galan
- Guapotá
- Jordán
- La Belleza
- Matanza
- Ocamonte
- Páramo
- San Joaquín
- Santa Helena del Opón

Sucre (1)

- San Juan de Betulia

Tolima (1)

- Valle de San Juan

Vichada (1)

- Santa Rosalía

Total: 138

◆ **Riesgo por medio alta**

Antioquia (12)

- Angostura
- Barbosa
- Copacabana
- El Carmen de Viboral
- Envigado
- Girardota
- Guarne
- Itagüí
- La Estrella
- Medellín
- Medellín
- Negro
- Santa Rosa de Osos

rauca (2)

- Arauca

Saravena

Bolívar (1)

- El Carmen de Bolívar

Boyacá (3)

- Šaboyá
- Sogamoso
- Tunjá

Caldas (9)

- Aguadas
- Aranzazu
- Belalcázar
- Filadelfia
- Marmato
- Pácora
- Risaralda
- Salamina

Caquetá (1)

- Florencia

Casanare (2)

- Aguazul
- Villanueva

Cauca (13)

- Caldono
- Caloto
- El Tambo
- Guachené
- Jambaló
- Miranda
- Padilla
- Páez
- Piendamó
- Santander de Quilichao
- Silvia
- Timbío
- Toribío

Cesar (1)

- La Jagua de Ibirico

Chocó (5)

- Cértegui
- Condoto
- Medio Atrato
- Sipí
- Unión Panamericana

Cundinamarca (15)

- Cáqueza
- Chocontá
- Cogua
- Granada
- Guachetá
- Guaduas
- Guasca
- Lenguazaque
- Mosquera
- Nemocón
- Nesquilé
- Sopó
- Suesca
- Tabio
- Ubaté

Guaviare (1)

- San José del Guaviare

Huila (6)

- Campoalegre
- Garzón
- Neiva
- Pitalito
- Villavieja
- Yaguará

La Guajira (7)

- Fonseca
- Hatonuevo
- Maicao
- Riohacha
- San Juan del Cesar
- Uribia
- Villanueva

Meta (3)

- Castilla la Nueva
- Granada
- Villavicencio

Nariño (4)

- Olaya Herrera
- Pasto
- Tumaco
- Túquerres

Norte de Santander (3)

- Chinácota
- Los Patios
- Toorama

Quindío (4)

- Buenavista

Córdoba

- Génova
- Pijao

Risaralda (9)

- Balboa
- Belén de Umbria
- La Celia
- La Virginia
- Marsella
- Mistrató
- Quinchía
- Santa Rosa de Cabal
- Santuario

Santander (2)

- Barrancabermeja
- Vélez

Sucre (3)

- Coveñas
- Santiago de Tolú

Tolima (6)

- Cajamarca
- Espinal
- Flandes
- Honda
- Lérida
- Libano

Valle del Cauca (13)

- Andalucía
- Ansermanuevo
- Bugalagrande
- Cali
- Calima
- Dagua
- Ginebra
- Restrepo
- Roldanillo
- Silvia
- Toribío
- Trujillo
- Yotoco
- Yumbo

Total: 125

◆ **Riesgo alto por alta**

Antioquia (2)

- Bello
- Caldas

Boyacá (1)

- Puerto Boyacá

Caldas (5)

- Anserma
- Chinchiná
- Neira
- Riosucio
- Villamaría

Cauca (2)

- Popayán
- Villa Rica

Chocó (6)

- Atrato
- El Litoral del San Juan
- Istmina
- Lloró
- Río Quito
- Tadó

Cundinamarca (9)

- Bojacá
- Cajicá
- Chía
- Funza
- Fusagasugá
- Gacahincapá
- Girardot
- Subachoque
- Tenjo

Meta (2)

- Acacías
- Puerto Gaitán

Norte de Santander (2)

- Cúcuta
- Ocaña

Quindío (3)

- Circasia
- Filandia
- Quimbaya

Risaralda (1)

- Pereira

Tolima (1)

- Mariquita

Valle del Cauca (13)

- Alcalá
- El Cerrito

Florida

- Guacarí
- Guadalajara de Buga
- Jamundí
- La Unión
- Obando
- Palmira
- Pradera
- Riofrio
- Tuluá
- Zarzal

Total: 47

◆ **Riesgo extremo por alta**

Caldas (3)

- La Dorada
- Manizales
- Suñá

Cauca (1)

- Puerto Tejada

Chocó (2)

- Medio San Juan
- Quibdó

Cundinamarca (8)

- El Rosal
- Facatativá
- Madrid
- Puerto Salgar
- Sibaté
- Soacha
- Tocancipá
- Zipacquirá

La Guajira (2)

- Albania
- Urumita

Norte de Santander (1)

- Toro

Quindío (4)

- Armenia
- Calarcá
- La Tebaida
- Montenegro

Risaralda (1)

- Dosquebradas

Tolima (1)

- Ibagué

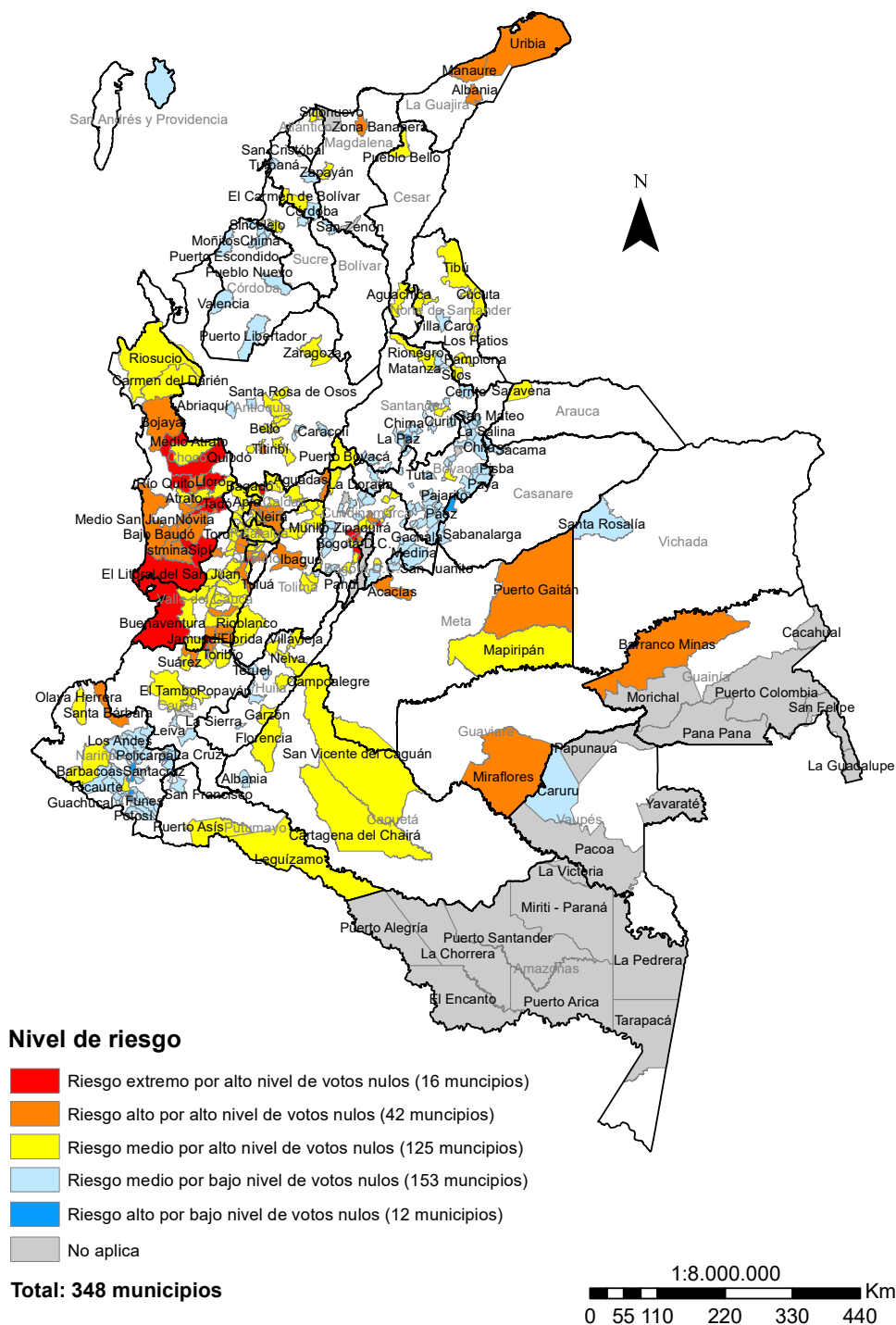
Valle del Cauca (5)

- Buenaventura
- Caicedonia
- Candelaria
- Cartago
- Sevilla

Total: 28

Mapa # 11.

Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Asamblea 2023



◆ Riesgo Alto Por Baja

Boyacá (1)

■ Panqueba

Casanare (1)

■ Chámeza

Nariño (8)

■ Ancuyá
■ Belén
■ Contadero
■ Gualmatán
■ Linares
■ Ospina
■ Providencia
■ San Bernardo

Santander (2)

■ Aguada
■ El Guacamayo

Total: 12

◆ Riesgo Medio Por Baja

Antioquia (5)

■ Abriaquí
■ Alejandría
■ Caracolí
■ Guatapé
■ Liborina

Archipiélago de San Andrés (1)

■ Providencia

Bolívar (5)

■ Córdoba
■ El Guamo
■ San Cristóbal
■ Talaigua Nuevo
■ Turbana

Boyacá (43)

■ Alcmeida
■ Berbeo
■ Betéitiva
■ Boavita
■ Busbanzá
■ Campheramoso
■ Chinavita
■ Chita
■ Ciéneqa
■ Coper
■ Covarachía
■ Cucaita
■ El Espino
■ Floresta
■ Guacamayas
■ Iza
■ Jericó
■ La Capilla
■ La Uvita
■ La Victoria
■ Labranzagrande
■ Macanal
■ Miraflores
■ Pachavita
■ Páez
■ Pajarito
■ Panna
■ Paya
■ Pisba
■ Rondón
■ San Eduardo
■ San José de Pare
■ San Luis de Gaceno
■ San Mateo
■ Santa Sofía
■ Santana
■ Sattivanorte
■ Somondoco
■ Tipacoque
■ Tununguá
■ Tuta
■ Ulmita
■ Zetaquirá

Caquetá (1)

■ Albania

Casanare (3)

■ La Salina
■ Sabanalarga
■ Sícama

Cauca (2)

■ San Sebastián
■ Sucre

Córdoba (10)

■ Chimá
■ Cotorra
■ Momil
■ Moñitos

■ Pueblo Nuevo
■ Puerto Escondido
■ Puerto Libertador
■ San Antero
■ Táchin
■ Valencia

Cundinamarca (21)

■ Chaguani
■ El Peñón
■ Fosca
■ Gachalá
■ Gama
■ Gutiérrez
■ Jerusalén
■ Manta
■ Medina
■ Nilo
■ Nimaima
■ Paime
■ Pandi
■ Pulí
■ San Cayetano
■ San Juan de Río Seco
■ Supatá
■ Tena
■ Útica
■ Viani
■ Villagómez

Huila (4)

■ Elías
■ Nátaga
■ Paicol
■ Teruel

Meta (2)

■ El Calvario
■ San Juanito

Nariño (29)

■ Albán
■ Aldana
■ Colón
■ Consacá
■ Córdoba
■ Cuaspud
■ Cumbitara
■ El Peñón
■ El Rosario
■ El Tablón de Gómez
■ Funes
■ Guachucal
■ Iles
■ Imúes
■ La Cruz
■ La Florida
■ La Llanada
■ Leiva
■ Los Andes
■ Mallama
■ Policarpa
■ Potosí
■ Puerres
■ Ricaurte
■ San Pablo
■ San Pedro de Cartago
■ Santacruz
■ Saptuyes
■ Taminango

Norte de Santander (1)

■ Villa Caro

Putumayo (2)

■ Colón

Santander (20)

■ Albania
■ Cabrera
■ Cepitá
■ Cerrito
■ Charta
■ Chima
■ Contratación
■ Guadalupe
■ Guapotá
■ Güepsa
■ Jordán
■ La Belleza
■ La Paz
■ Matanza
■ Ocamonte
■ Páramo
■ San Benito
■ San Joaquín
■ San Miguel
■ Villanueva

Sucre (1)

■ San Pedro

Tolima (1)

■ Flandes

Vaupés (1)

■ Carurú

Vichada (1)

■ Santa Rosalía

Total: 153

◆ Riesgo medio por alta

Antioquia (13)

■ Angostura
■ Barbosa
■ Bello
■ Copacabana
■ Don Matías
■ El Carmen de Viboral
■ Girardota
■ Itagüí
■ La Estrella
■ Rionegro
■ Santa Rosa de Osos
■ Titiribí
■ Zaragoza

Arauca (1)

■ Saravena

Atlántico (3)

■ Barranquilla
■ Galapa
■ Soledad

Bolívar (1)

■ El Carmen de Bolívar

Boyacá (2)

■ Puerto Boyacá
■ Sogamoso

Caldas (9)

■ Aguadas
■ Aranzazu
■ Belalcázar
■ Marquetalia
■ Pácora
■ Palestina
■ Pensilvania
■ Riosucio
■ Risaralda

Caquetá (3)

■ Cartagena del Chairá
■ Florencia
■ San Vicente del Caguán

Cauca (8)

■ Caloto
■ El Tambo
■ Miranda
■ Popayán
■ Santander de Quilichao
■ Suárez
■ Timbío
■ Toribío

Cesar (2)

■ Aguachica
■ Pueblo Bello

Chocó (6)

■ Bagadó
■ Carmen de Darién
■ Cértegui
■ El Cantón del San Pablo
■ Medio Atrato
■ Riosucio

Cundinamarca (14)

■ Boyacá
■ Cajicá
■ Ciénega
■ Fusagasugá
■ Gachancipá
■ Girardot
■ Guachetá
■ Mosquera
■ Puertito Salgar
■ Sibaté
■ Subachoque
■ Suesca
■ Tabio
■ Ubaté

Huila (4)

■ Campoalegre
■ Garzón
■ Neiva
■ Villavieja

Magdalena (1)

■ Zapayán

Meta (1)

■ Mapiripán

Nariño (3)

■ Barbacoas
■ Olaya Herrera
■ Túquerres

Norte de Santander (7)

■ Cúcuta
■ La Playa
■ Los Patios
■ Ocaña
■ Pamplona
■ Silos
■ Tibú

Putumayo (2)

■ Leguízamo
■ Puerto Asís

Quindío (4)

■ Armenia
■ Cirsacia
■ Filandia
■ Quimbaya

Risaralda (10)

■ Apía
■ Balboa
■ Belén de Umbría
■ La Virginia
■ Marsella
■ Pereira
■ Quinchía
■ Santa Rosa de Cabal
■ Santuario

Santander (2)

■ Curití
■ Rionegro

Sucre (2)

■ Coveñas
■ Sinclejo

Tolima (9)

■ Armero
■ Espinal
■ Fresno
■ Guamo
■ Honda
■ Libano
■ Mariquita
■ Murillo
■ Rioblanco

Valle del Cauca (18)

■ Alcalá
■ Ansermanuevo
■ Bugalagrande
■ Caicedonia
■ Calima
■ Dagua
■ El Águila
■ Guacarí
■ Guadalupe de Buga
■ Jamundí
■ La Unión
■ Palmira
■ Riófrío
■ Toro
■ Trujillo
■ Tuluá
■ Yotoco
■ Zarral

Total: 125

◆ Riesgo alto por alta

Antioquia (1)

■ Caldas

Caldas (6)

■ Anserma
■ Chinchiná
■ La Dorada
■ Manizales
■ Neira
■ Villamaría

Cauca (3)

■ Buenos Aires
■ Guachené
■ Padilla

Chocó (8)

■ Atrato
■ Bajo Baudó
■ Bojayá
■ Condoto
■ Istmina
■ Medio San Juan
■ Nóvita
■ Unión Panamericana

Cundinamarca (3)

■ El Rosal
■ Funza
■ Zipaquirá

Guainía (1)

■ Barranco Minas

Guaviare (1)

■ Miraflores

La Guajira (3)

■ Albania
■ Manaure
■ Uribia

Magdalena (1)

■ Zona Bananera

Meta (2)

■ Acacías
■ Puerto Gaitán

Nariño (1)

■ Santa Bárbara

Quindío (2)

■ Calarcá
■ Montenegro

Risaralda (1)

■ Dosquebradas

Tolima (1)

■ Ibagué

Valle del Cauca (8)

■ Candelaria
■ Cartago
■ El Cerrito
■ El Dovio
■ Florida
■ Obando
■ Pradera
■ Sevilla

T 42

◆ Riesgo Extremo Por Alta

Caldas (1)

■ Supía

Cauca (2)

■ Puerto Tejada
■ Villa Rica

Chocó (7)

■ El Litoral del San Juan
■ Lloró
■ Quibdó
■ Río Iro
■ Río Quito
■ Sipí
■ Tadó

Cundinamarca (4)

■ Facatativá
■ Madrid
■ Soacha

■ Tocancipá

Quindío (1)

■ La Tebaida

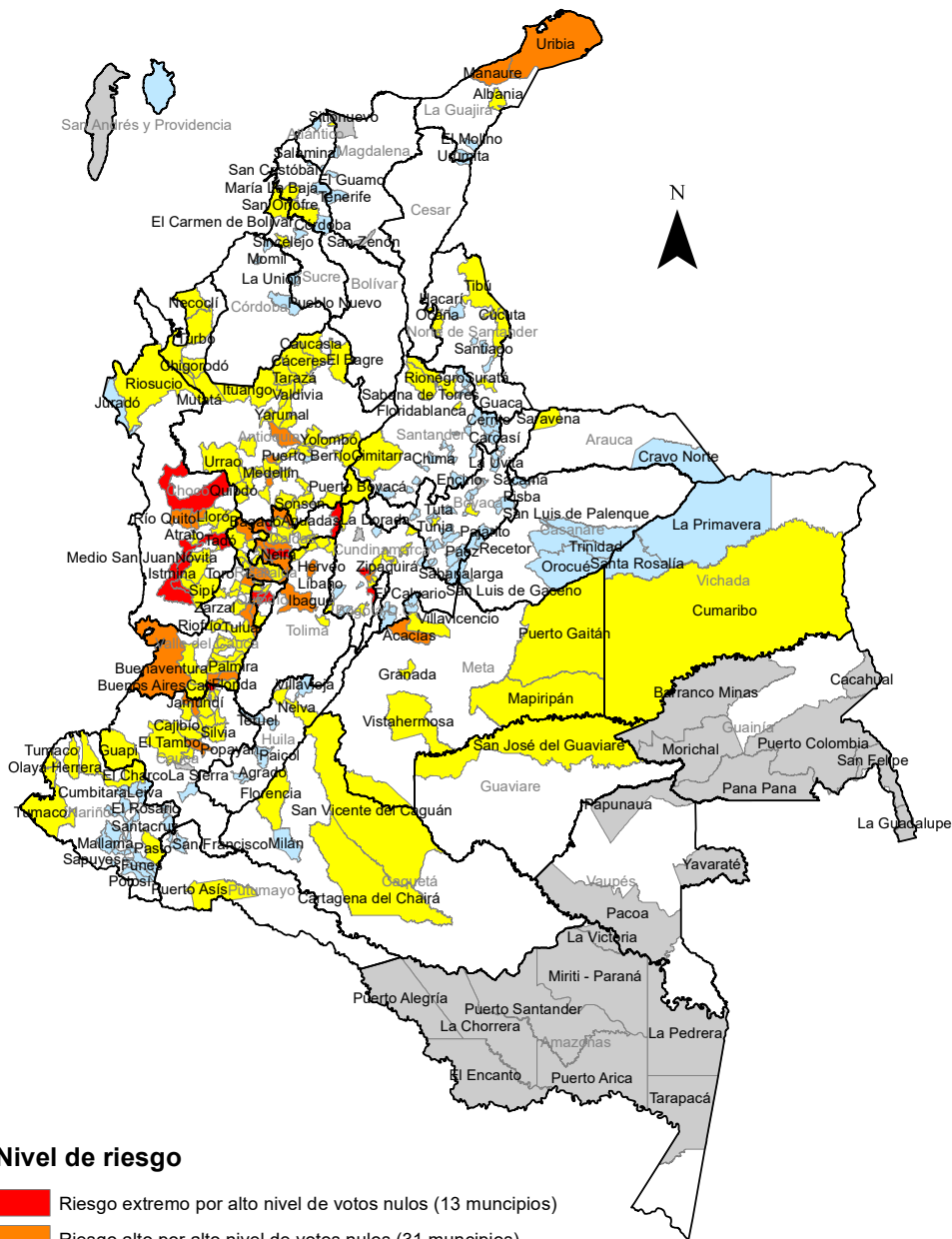
Valle del Cauca (1)

■ Buenaventura

Total: 16

Mapa # 12.

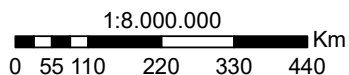
Riesgo por atipicidad en votos nulos para
elecciones a Alcaldía 2023



Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos (13 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de votos nulos (31 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de votos nulos (145 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos (131 municipios)
- No aplica

Total: 320 municipios



◆ Riesgo medio por baja

- Antioquia (1)**
 - Alejandria
- Arauca (1)**
 - Cravo Norte
- Archipiélago de San Andrés (1)**
 - Providencia
- Atlántico (2)**
 - Suan
 - Tubará
- Bolívar (3)**
 - Córdoba
 - El Guamo
 - San Cristóbal
- Boyacá (30)**
 - Almeida
 - Betéitiva
 - Busbanzá
 - Campohermoso
 - Chinavita
 - Ciénega
 - Cucaita
 - El Espino
 - Floresta
 - Guayatá
 - Iza
 - La Uvita
 - La Victoria
 - Motavita
 - Pachavita
 - Páez
 - Pajarito
 - Panqueba
 - Pisba
 - Rondón
 - San Luis de Gaceno
 - San Mateo
 - Sativasur
 - Somondoco
 - Sora
 - Sutamarchán
 - Tinjacá
 - Túta
 - Úmbita
 - Zetaquirá
- Caquetá (1)**
 - Milán
- Casanare (7)**
 - Chámeza
 - Orocué
 - Receter
 - Sabanalarga
 - Sácama
 - San Luis de Palenque
 - Trinidad
- Cauca (1)**
 - San Sebastián
- Cesar (1)**
 - Manauere
- Chocó (1)**
 - Juradó
- Córdoba (3)**
 - Cotorra
 - Momil
 - Pueblo Nuevo
- Cundinamarca (9)**
 - Fosca
 - Gutiérrez
 - Jerusalén
 - Manta
 - Nariño
 - Nilo
 - Paima
 - Tena
 - Uñe
- Huila (6)**
 - Agrado
 - Elias
 - Oporapa
 - Pacol
 - Teneal
 - Villavieja
- La Guajira (2)**
 - El Molino
 - Urumita
- Magdalena (3)**
 - Concordia
 - Salamina
 - Tenerife
- Meta (2)**
 - El Calvario
 - San Juanito

Nariño (24)

- Ancuyá
 - Belén
 - Colón
 - Contadero
 - Córdoba
 - Cuaspid
 - Cumbitara
 - El Peñol
 - El Rosario
 - El Tablón de Gómez
 - Funes
 - Gualmatán
 - Imués
 - La Llanada
 - Leiva
 - Linares
 - Mallama
 - Ospina
 - Potosí
 - Providencia
 - Puerres
 - San Bernardo
 - Sancruz
 - Sapuyes
- Norte de Santander (4)**
- Bochalema
 - Hacari
 - Lourdes
 - Santiago
- Putumayo (2)**
- Colón
 - San Francisco
- Santander (23)**
- Cabrera
 - California
 - Carcasí
 - Cepitá
 - Charta
 - Chima
 - Chipatá
 - Concepción
 - El Guacamayo
 - Encino
 - Enciso
 - Guaca
 - Guavatá
 - Güepsa
 - Jordán
 - La Belleza
 - Ocamonte
 - Palmar
 - Páramo
 - Pinchote
 - San Joaquín
- Sucre (2)**
- La Unión
 - Los Palmitos
- Vichada (2)**
- La Primavera
 - Santa Rosalía
- Total: 131**

◆ Riesgo Medio Por Alta

- Antioquia (36)**
- Abejorral
 - Angostura
 - Armenia
 - Barbosa
 - Betulia
 - Cáceres
 - Caucasia
 - Chigorodó
 - Cisneros
 - Ciudad Bolívar
 - Cocorná
 - Concordia
 - Copacabana
 - El Bagre
 - Envigado
 - Fredonia
 - Heliconia
 - Itagüí
 - Ituango
 - La Estrella
 - Medellín
 - Mutatá
 - Necoclí
 - Puerto Berrio
 - Rionegro

- Salgar
 - San Andrés de Cuerquia
 - Santafé de Antioquia
 - Santo Domingo
 - Sonsón
 - Tarazá
 - Turbo
 - Urrao
 - Valdivia
 - Yarumal
 - Yolombó
- Arauca (1)**
- Saravena
- Atlántico (1)**
- Soledad
- Bolívar (2)**
- El Carmen de Bolívar
 - María La Baja
- Boyacá (3)**
- Puerto Boyacá
 - Sogamoso
 - Tunja
- Caldas (10)**
- Aranzazu
 - Belalcázar
 - Filadelfia
 - Manzanares
 - Marmato
 - Marquetalia
 - Pácora
 - Pensilvania
 - Risaralda
 - Salamina
- Caquetá (3)**
- Cartagena del Chairá
 - Florencia
 - San Vicente del Caguán
- Cauca (13)**
- Cajibío
 - Caldono
 - El Tambo
 - Guachené
 - Guapi
 - Jambaló
 - Padilla
 - Piendamó
 - Santander de Quilichao
 - Silvia
 - Suárez
 - Timbío
 - Villa Rica
- Chocó (7)**
- Bagadó
 - Condoto
 - Lloró
 - Nóvita
 - Riosucio
 - Sipí
 - Unión Panamericana
- Cundinamarca (11)**
- El Rosal
 - Funza
 - Fusagasugá
 - Girardot
 - Guachetá
 - Mosquera
 - Puerto Salgar
 - Subachoque
 - Suesca
 - Tocancipá
 - Zapataquí
- Guaviare (1)**
- San José del Guaviare
- Huila (1)**
- Neiva
- La Guajira (1)**
- Albania
- Meta (5)**
- Mapiripán
 - Puerto Gaitán
 - Villavicencio
 - Vistahermosa
- Nariño (5)**
- El Charco
 - Francisco Pizarro
 - Olaya Herrera
 - Pasto
 - Tumaco
- Norte de Santander (5)**
- Cúcuta
 - Ocaña

- Pamplona
 - Puerto Santander
 - Tibú
- Putumayo (1)**
- Puerto Asís
- Quindío (3)**
- Circasia
 - Génova
 - Quimbaya
- Risaralda (8)**
- Balboa
 - Belén de Umbria
 - La Celia
 - Marsella
 - Pueblo Rico
 - Quinchía
 - Santa Rosa de Cabal
 - Santuario
- Santander (4)**
- Cimitarra
 - Floridablanca
 - Rionegro
 - Sabana de Torres
- Sucre (2)**
- San Onofre
 - Sincelejo
- Tolima (5)**
- Espinal
 - Fresno
 - Herveo
 - Honda
 - Mariquita
- Valle del Cauca (16)**
- Alcalá
 - Cali
 - Dagua
 - El Cerrito
 - El Dovio
 - Florida
 - Guacari
 - Guadalajara de Buga
 - Jamundí
 - La Unión
 - Obando
 - Palmira
 - Riofrío
 - Toro
 - Tuluá
 - Zarzal

Vichada (1)

Total: 145

◆ Riesgo alto por alto

- Antioquia (3)**
- Bello
 - Caldas
 - Santa Rosa de Osos
- Caldas (7)**
- Aguadas
 - Anserma
 - Chinchiná
 - Neira
 - Palestina
 - Riosucio
 - Villamaría
- Cauca (2)**
- Buenos Aires
 - Popayán
- Chocó (2)**
- Atrato
 - Río Quito
- Cundinamarca (1)**
- Madrid
- La Guajira (2)**
- Manauere
 - Uribia
- Meta (1)**
- Acacías
- Quindío (1)**
- La Tebaida
- Risaralda (4)**
- Dosquebradas
 - La Virginia
 - Mistrató
 - Pereira
- Tolima (2)**
- Ibagué
 - Libano
- Valle del Cauca (6)**
- Buenaventura
 - Caicedonia

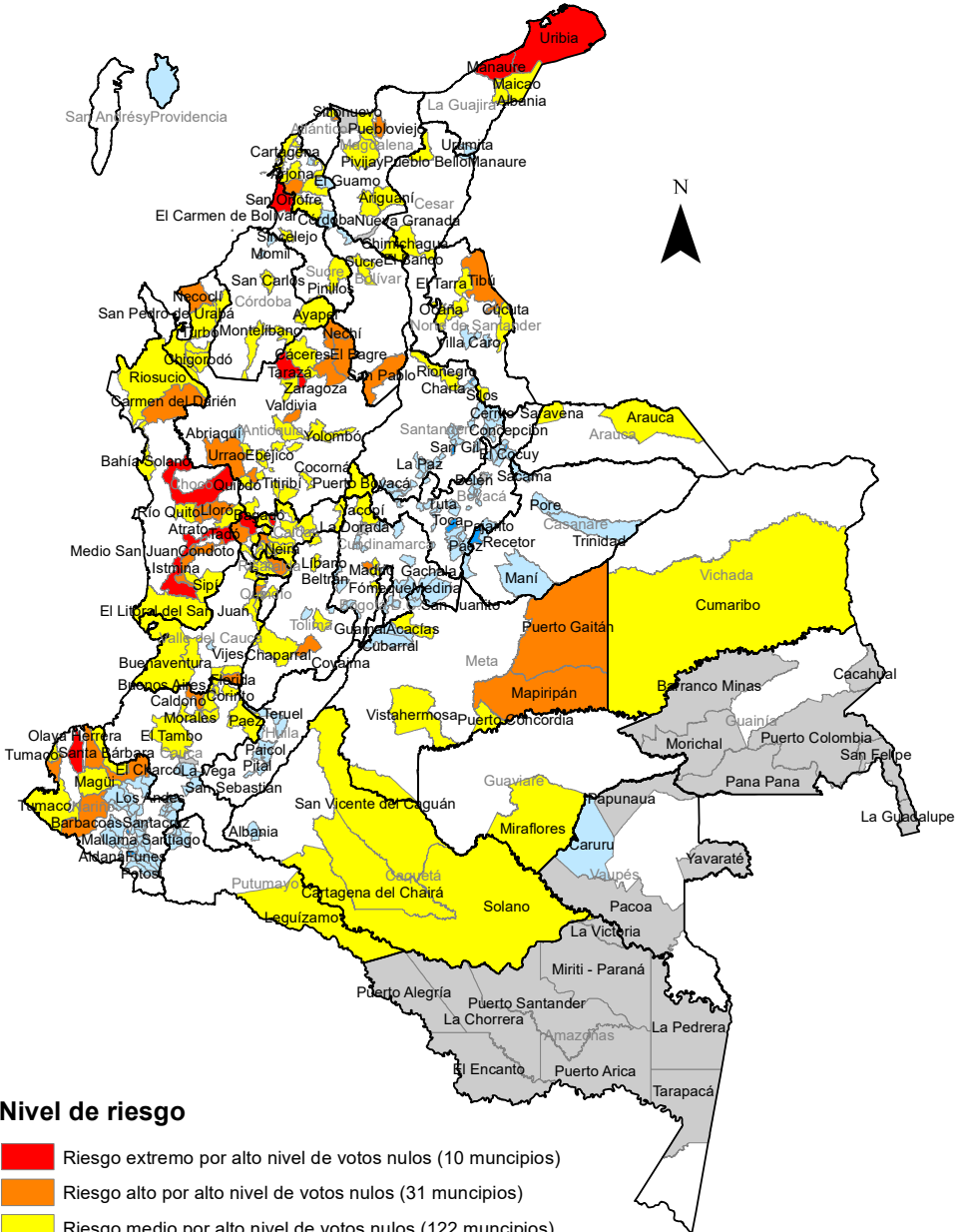
- Candelaria
 - Cartago
 - Pradera
 - Sevilla
- Total: 31**

◆ Riesgo Extremo Por Alta

- Caldas (3)**
- La Dorada
 - Manizales
 - Supía
- Cauca (1)**
- Puerto Tejada
- Chocó (4)**
- Istmina
 - Medio San Juan
 - Quibdó
 - Tadó
- Cundinamarca (2)**
- Facatativá
 - Soacha
- Quindío (3)**
- Armenia
 - Calarcá
 - Montenegro
- Total: 13**

Mapa # 13.

Riesgo por atipicidad en votos nulos para elecciones a Concejo 2023



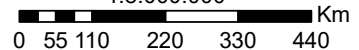
Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de votos nulos (10 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de votos nulos (31 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de votos nulos (122 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de votos nulos (159 municipios)
- Riesgo alto por bajo nivel de votos nulos (8 municipios)
- No aplica

Total: 330 municipios

1:8.000.000

0 55 110 220 330 440 Km



◆ **Riesgo Alto Por Baja**

Boyacá (2)
Panqueba
Rondón

Casanare (1)
Chámeza

Nariño (3)
Contadero
Gualmatán
Providencia

Santander (2)
California
Páramo

Total: 8

◆ **Riesgo medio por baja**

Antioquia (1)
Abriaquí

Archipiélago de San Andrés (1)
Providencia

Bolívar (5)
Córdoba
El Guamo
San Cristóbal
Soplaviento
Talaigua Nuevo

Boyacá (36)
Belén
Berbeo
Betéitiva
Boavita
Bricéño
Busbanzá
Campohermoso
Corrales
Cucaita
El Cocuy
El Espino
Floresta
Guacamayas
Iza
La Capilla
La Uvita
La Victoria
Miraflores
Monguí
Motavita
Nobsa
Nuevo Colón
Páez
Pajarito
San Eduardo
San José de Pare
San Mateo
Sativasur
Soatá
Sutamarchán
Toca
Tuninguá
Tuta
Villa de Leyva
Zetaquirá

Caquetá (1)
Albania

Casanare (7)
La Salina
Maní
Pore
Receptor
Sabanalarga
Sácama
Trinidad

Cauca (3)
La Vega
San Sebastián
Sucre

Cesar (1)
Manauare

Córdoba (2)
Cotorra
Momil

Cundinamarca (17)
Beltrán
Carmen de Carupa
Choachi
Cota
Fómeque
Fosca
Gachalá
Guatavita
Jerusalén

Medina
Nilo
Nocaima
Paieme
Pandi
Quebradanegra
Une
Útica

Huila (8)
Agrado
Altamira
Elías
Nátaga
Paicol
Pital
Teruel
Yaguará

La Guajira (1)
Urumita

Meta (4)
Cubarral
El Calvario
Guamal
San Juanito

Nariño (34)
Albán
Aldana
Ancuyá
Arboleda
Belén
Colón
Consacá
Córdoba
Cumbitara
El Peñol
El Rosario
El Tablón de Gómez
Funes
Iles
Imués
La Cruz
La Florida
La Llanada
Leiva
Linares
Los Andes
Mallama
Nariño
Ospina
Potosí
Puerres
San Bernardo
San Pablo
San Pedro de Cartago
Sandoná
Santacruz
Sapuyes
Tangua
Yacuanquer

Norte de Santander (3)
Lourdes
Santiago
Villa Caro

Putumayo (4)
Colón
San Francisco
Santiago
Sibundoy

Santander (27)
Aguada
Barichara
Cepitá
Cerrito
Charta
Chipatá
Concepción
El Guacamayo
Enciso
Florián
Guaca
Guadalupe
Guapotá
Guavatá
Jesús María
Jordán
La Belleza
La Paz
Málaga
Pinchote
San Benito
San Gil
San Joaquín

San José de Miranda
San Miguel
Vetas
Villanueva

Tolima (2)
Flandes
Valle de San Juan

Valle del Cauca (1)
Vijes

Vaupés (1)
Carurú

Total: 159

◆ **Riesgo Medio Por Alta**

Antioquia (20)
Abejorral
Andes
Barbosa
Cáceres
Caicedo
Carepa
Chigorodó
Cocorná
Ebéjico
Heliconia
La Estrella
Salgar
San Pedro
San Pedro de Urabá
Santa Bárbara
Santa Rosa de Osos
Titiribí
Turbo
Valdivia
Yolombó

Arauca (2)
Arauca
Saravena

Atlántico (1)
Barranquilla

Bolívar (8)
Arjona
Calamar
Cartagena
Clemencia
El Carmen de Bolívar
Pinillos
San Juan Nepomuceno
Villanueva

Boyacá (1)
Puerto Boyacá

Caldas (14)
Aguadas
Belalcázar
Chinchiná
La Dorada
Manizales
Manzanares
Neira
Palestina
Pensilvania
Riosucio
Risarcaldá
Salamina
San José
Villamaría

Caquetá (3)
Cartagena del Chairá
San Vicente del Caguán
Solano

Cauca (9)
Caldono
Corinto
El Tambo
Guačené
Morales
Páez
Puerto Tejada
Santander de Quilichao
Villa Rica

Cesar (2)
Chimichagua
Pueblo Bello

Chocó (6)
Bagadó
Bahía Solano
El Litoral del San Juan
Río Quito
Riosucio
Sipi

Córdoba (3)
Ayapel

Montelíbano
San Carlos

Cundinamarca (5)
El Rosal
Funza
Madrid
Soacha
Yacopí

Guaviare (1)
Miraflores

La Guajira (2)
Albania
Maicao

Magdalena (6)
Ariiguaní
El Banco
El Retén
Nueva Granada
Pivijay
Puebloviejo

Meta (3)
Acacias
Puerto Concordia
Vistahermosa

Nariño (3)
Magüí Payán
Santa Bárbara
Tumaco

Norte de Santander (6)
Cúcuta
El Tarra
Hacarí
La Playa
Ocaña
Silos

Putumayo (1)
Leguizamó

Quindío (3)
Calarcá
La Tebaida
Quimbaya

Risaralda (7)
Belén de Umbria
Dosquebradas
La Virginia
Marsella
Pereira
Quinchía
Santuario

Santander (1)
Rionegro

Sucre (2)
Sincelejo
Sucre

Tolima (4)
Chaparral
Fresno
Guamo
Libano

Valle del Cauca (8)
Alcalá
Buenaventura
Caicedonia
Candelaria
Cartago
Dagua
Pradera
Sevilla

Vichada (1)
Cumaribo

Total: 122

◆ **Riesgo alto por alta**

Antioquia (7)
Angostura
Concepción
El Bágre
Nechí
Necoclí
Urrao
Zaragoza

Atlántico (1)
Soledad

Bolívar (2)
María La Baja
San Pablo

Caldas (1)
Anserma

Cauca (1)
Buenos Aires

Chocó (5)
Atrato

Carmen del Darién
Condoto
Lloró
Medio San Juan

Cundinamarca (1)
Facatativá

Magdalena (1)
Zona Bananera

Meta (2)
Mápiripán
Puerto Gaitán

Nariño (3)
Barbacoas
El Charco
Francisco Pizarro

Norte de Santander (2)
Puerto Santander
Tibú

Quindío (1)
Montenegro

Risaralda (2)
Santa Rosa de Cabal

Tolima (1)
Covaima

Valle del Cauca (1)
Florida

Total: 31

◆ **Riesgo extremo por alta**

Antioquia (1)
Tarazá

Caldas (1)
Supía

Chocó (3)
Istmina
Quibdó
Tadó

La Guajira (2)
Manauare
Uribí

Nariño (1)
Olaya Herrera

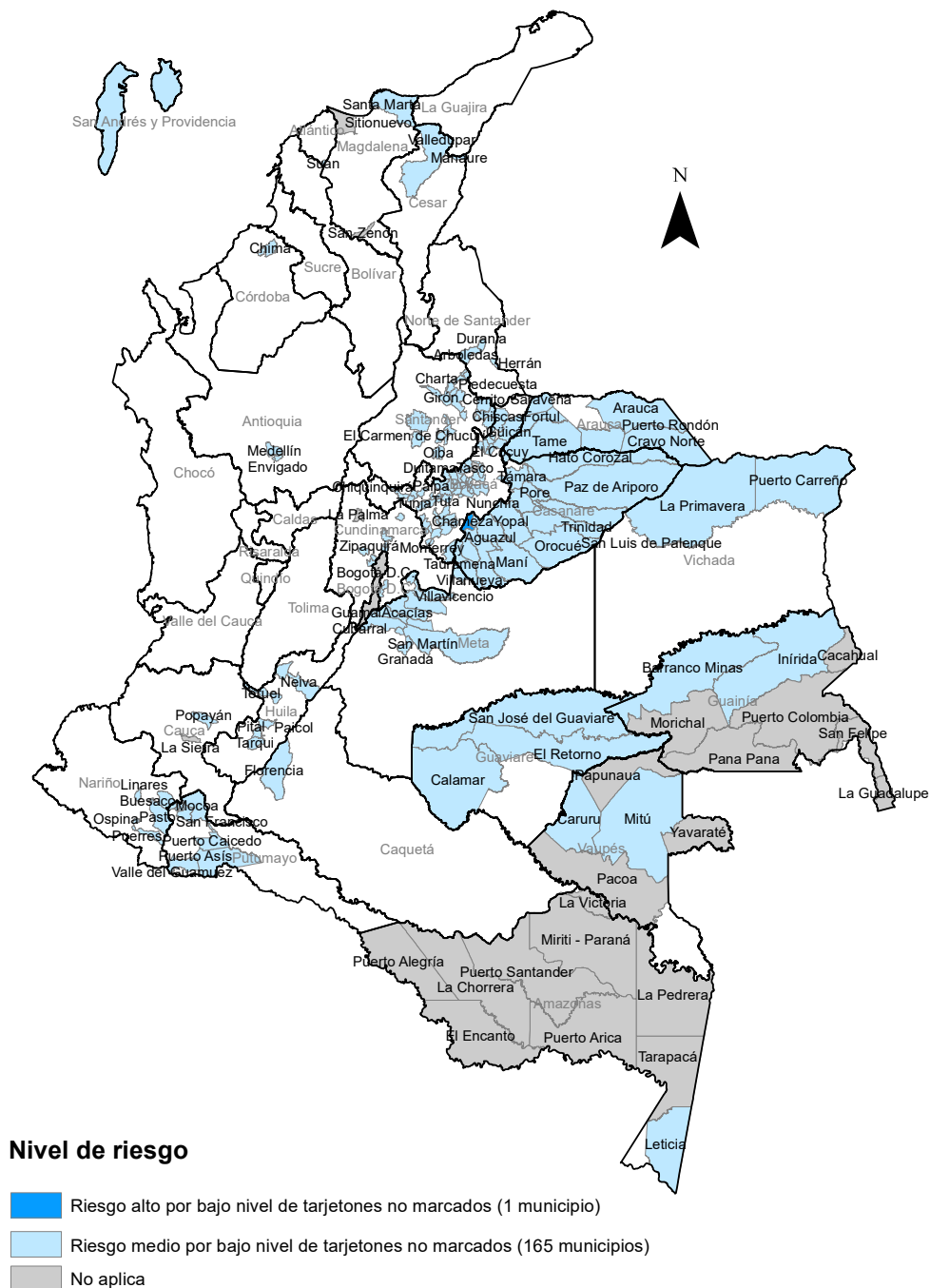
Risaralda (1)
Mistrató

Sucre (1)
San Onofre

Total: 10

Mapa # 14.

Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Gobernación 2023



◆ **Riesgo Alto Por Bajo nivel de tajetones no marcados**

Casanare (1)

Chámeza

Total: 1

◆ **Riesgo Medios Por Bajo nivel de tajetones no marcados**

Amazonas (1)

Leticia

Antioquia (3)

Envigado

Medellín

Sabaneta

Arauca (6)

Arauca

Cravo Norte

Fortul

Puerto Rondón

Saravena

Tame

Archipiélago de San Andrés (2)

Providencia

San Andrés

Atlántico (1)

Suan

Boyacá (56)

Álmeida

Belén

Berbeo

Boavita

Busbanzá

Cerínza

Chiquinquirá

Chiscas

Chivatá

Corrales

Cucaita

Duitama

El Cocuy

Firavitoba

Floresta

Garagoa

Guacamayas

Güicán

Iza

La Capilla

La Uvita

Miraflores

Mongua

Monguí

Motavita

Nobsa

Oicatá

Pachavita

Paipa

Ramiriquí

Rondón

Samacá

San Eduardo

San Luis de Gaceno

San Mateo

Santa Rosa de Viterbo

Sativasur

Soatá

Socha

Sogamoso

Somondoco

Sotaquirá

Sutamarchán

Tasco

Tibasosa

Tinjacá

Toca

Tópaga

Tunja

Tununguá

Turmequé

Tuta

Tutazá

Úmbita

Villa de Leyva

Zetaquirá

Caquetá (1)

Florencia

Casanare (17)

Aguazul

Hato Corozal

La Salina

Maní

Monterrey

Nunchía

Orocucé

Paz de Ariporo

Pore

Recetor

Sabanalarga

San Luis de Palenque

Támara

Tauramena

Trinidad

Villanueva

Yopal

Cauca (1)

Popayán

Cesar (2)

Manaure

Valledupar

Córdoba (2)

Chimá

Cotorra

Cundinamarca (8)

Cajicá

Chía

Facatativá

Funza

Mosquera

Ubaté

Une

Zipaquirá

Guainía (2)

Barranco Minas

Inírida

Guaviare (3)

Calamar

El Retorno

San José del Guaviare

Huila (5)

Neiva

Paicol

Pital

Tarqui

Teruel

Magdalena (1)

Santa Marta

Meta (12)

Acacías

Barranca de Upiá

Castilla la Nueva

Cubarral

Cumaral

El Dorado

Granada

Guamal

Restrepo

San Juanito

San Martín

Villavicencio

Nariño (6)

Buesaco

Gualmatán

Linares

Ospina

Pasto

Puerres

Norte de Santander (3)

Arboledas

Durania

Herrán

Putumayo (7)

Colón

Mocoa

Puerto Asís

Puerto Caicedo

San Francisco

Sibundoy

Valle del Guamuez

Santander (22)

Bucaramanga

California

Carcasi

Cepitá

Cerrito

Charta

Concepción

El Carmen de Chucurí

Floridablanca

Girón

Málaga

Oiba

Palmar

Palmas del Socorro

Parámo

Piedecuesta

Pinchote

San Gil

Santa Helena del Opón

Socorro

Vetas

Villanueva

Vaupés (2)

Carurú

Mitú

Vichada (2)

La Primavera

Puerto Carreño

Total: 165



Mapa # 15.

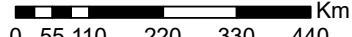
Riesgo por atipicidad en tarjetones no marcados para elecciones a Asamblea 2023



Nivel de riesgo

- Riesgo alto por bajo nivel de tarjetones no marcados (3 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados (143 municipios)
- No aplica

Total: 146 municipios

1:8.000.000

 0 55 110 220 330 440 Km



◆ Riesgo Alto Por Bajo nivel de tarjetones no marcados	Yopal
Archipiélago de San Andrés (1)	Cesar (2)
■ San Andrés	Chimichagua
Casanare (1)	Valledupar
■ Chámeza	Chocó (5)
Guainía (1)	Alto Baudó
■ Barranco Minas	Bajo Baudó
Total: 3	El Cantón del San Pablo
	Medio Atrato
	Río Quito
◆ Riesgo Alto Por Bajo nivel de tarjetones no marcados	Cundinamarca (14)
Amazonas (2)	Cajicá
■ Leticia	Chía
■ Puerto Nariño	Cota
Antioquia (3)	Facatativá
■ Envigado	Funza
■ Medellín	Girardot
■ Sabaneta	Gutiérrez
Arauca (7)	Madrid
■ Arauca	Manta
■ Arauquita	Mosquera
■ Cravo Norte	Sopó
■ Fortul	Ubaté
■ Puerto Rondón	Une
■ Saravena	Zipaquirá
■ Tame	Guainía (1)
Archipiélago de San Andrés (1)	■ Inírida
■ Providencia	Guaviare (3)
Atlántico (10)	■ Calamar
■ Baranoa	■ El Retorno
■ Manatí	■ San José del Guaviare
■ Repelón	Huila (1)
■ Sabanagrande	■ Neiva
■ Sabanalarga	La Guajira (8)
■ Santa Lucía	■ Barrancas
■ Santo Tomás	■ Distracción
■ Suan	■ El Molino
■ Tubará	■ Fonseca
■ Utiacurí	■ La Jaga del Pilar
Bolívar (1)	■ San Juan del Cesar
■ San Fernando	■ Urumita
Boyacá (31)	■ Villanueva
■ Belén	Meta (9)
■ Berbeo	■ Acacias
■ Busbanzá	■ Castilla la Nueva
■ Cerinza	■ Cumaral
■ Chiquinquirá	■ Granada
■ Chivatá	■ Guamal
■ Corrales	■ Restrepo
■ Duitama	■ San Juanito
■ Firavitoba	■ San Martín
■ Floresta	■ Villavicencio
■ La Capilla	Nariño (3)
■ La Uvita	■ Gualmatán
■ Miraflores	■ Pasto
■ Monguí	■ Providencia
■ Motavita	Norte de Santander (8)
■ Nobsa	■ Cúcuta
■ Paipa	■ Cúcuta
■ Ramiriquí	■ Durania
■ Samacá	■ Herrán
■ San Eduardo	■ Los Patios
■ Santa Rosa de Viterbo	■ Pamplona
■ Sativasur	■ Santiago
■ Soatá	■ Villa del Rosario
■ Sogamoso	Putumayo (3)
■ Sotaquirá	■ Mocoa
■ Tópaga	■ Puerto Caicedo
■ Tunja	■ Sibundoy
■ Tuta	Santander (5)
■ Tutazá	■ Bucaramanga
■ Úmbita	■ Floridablanca
■ Zetaquirá	■ Girón
Caldas (1)	■ Málaga
■ Manizales	■ San Gil
Caquetá (1)	Tolima (1)
■ Florencia	■ Flandes
Casanare (14)	Valle del Cauca (2)
■ Aguazul	■ Cali
■ Ható Corozal	■ Vijes
■ Maní	Vaupés (3)
■ Monterrey	■ Caruru
■ Orocué	■ Mitú
■ Paz de Ariporo	■ Taraira
■ Pore	Vichada (4)
■ Recetor	■ Cumaribo
■ Sabanalarga	■ La Primavera
■ San Luis de Palenque	■ Puerto Carreño
■ Tauramena	■ Santa Rosalía
■ Trinidad	Total: 143
■ Villanueva	



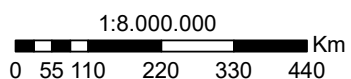
Mapa # 16.
Riesgo por atipicidad en tarjetones no
marcados para elecciones a Alcaldía 2023



Nivel de riesgo

-  Riesgo medio por bajo nivel de tarjetones no marcados (136 municipios)
-  No aplica

Total: 136 municipios



◆ Riesgo Medio Por Bajo nivel de tarjetones no marcados	Yaguará
Antioquia (1)	La Guajira (2)
Abriaquí	El Molino
Archipiélago de San Andrés (1)	Urumita
Providencia	Magdalena (2)
Atlántico (1)	Concordia
Suan	Pedraza
Bolívar (3)	Meta (4)
El Guamo	Cubarral
San Cristóbal	El Calvario
Talagua Nuevo	El Dorado
Boyacá (42)	San Juanito
Almeida	Nariño (20)
Berbeo	Ancuyá
Busbanzá	Colón
Campohermoso	El Peñol
Cerínza	El Rosario
Chiscas	El Tablón de Gómez
Chita	Funes
Chivatá	Gualmatán
Chivor	Iles
Cucaita	Imués
El Cocuy	La Llanada
El Espino	Linares
Firavitoba	Los Andes
Floresta	Ospina
Guacamayas	Providencia
Iza	Puerres
La Victoria	Pupiales
Mongua	San Bernardo
Monguí	San Pablo
Motavita	San Pedro de Cartago
Panqueba	Sapuyes
Paya	Norte de Santander (3)
Rondón	Cácuta
Sáchica	Durania
San Eduardo	Lourdes
San Luis de Gaceno	Putumayo (2)
San Mateo	Colón
Santa María	San Francisco
Santa Sofía	Santander (22)
Sativanorte	Cabrera
Sativasur	California
Sora	Carcasí
Susacón	Cepitá
Sutamarchán	Cerrito
Tipacoque	Chipatá
Toca	Concepción
Tópaga	El Peñón
Turmequé	Encino
Tuta	Florián
Tutazá	Guavatá
Úmbita	Güepsa
Zetaquirá	La Belleza
asanare (8)	La Paz
Chámeza	Macaravita
Maní	Málaga
Orocué	Palmar
Pore	Páramo
Recetor	San Joaquín
Sabanalarga	San José de Miranda
Tauramena	Santa Helena del Opón
Trinidad	Villanueva
Cauca (1)	Vaupés (1)
López	Carurú
Cesar (1)	Vichada (1)
Manauare	Santa Rosalía
Córdoba (1)	Total: 136
Cotorra	
Cundinamarca (17)	
Agua de Dios	
Bellrán	
Bojacá	
Chipaque	
Choachi	
Fosca	
Gachalá	
Guataquí	
Gutiérrez	
Lenguazaque	
Machetá	
Manta	
Medina	
Paima	
Quetame	
Terjo	
Uña	
Huila (3)	
Oporapa	
Teruel	



◆ **Riesgo Medio Por Bajo nivel de tarjetones no marcados**

Arauca (1)

Cravo Norte

Atlántico (11)

Campo de La Cruz
Candelaria
Juan de Acosta
Manatí
Piojó
Puerto Colombia
Repelón
Sabanagrande
Santa Lucía
Suan
Tubará

Bolívar (11)

Achí
Arroyohondo
Cicuco
El Guamo
Mompós
Pinillos
San Cristóbal
San Jacinto del Cauca
Soplaviento
Talaigua Nuevo
Turbaná

Boyacá (43)

Álmeida
Belén
Berbeo
Betéitiva
Busbanzá
Cerinza
Chiscas
Chivatá
Ciénega
Cómbita
Corrales
Cucaita
Cúitiva
El Espino
Floresta
Iza
La Capilla
La Uvita
Mongua
Monguí
Motavita
Nobsa
Nuevo Colón
Oicatá
Panqueba
Pesca
Rondón
San Eduardo
Santa Sofía
Sativasur
Soatá
Sora
Sotaquirá
Sutamarchán
Tinjacá
Toca
Tópaga
Tunja
Tununguá
Tuta
Tutazá
Úmbita
Zetaquirá

Casanare (4)

Aguazul
Chámeza
Recetor
Sabanalarga

Cesar (1)

Manauare

Choacó (2)

Alto Baudó
Medio Atrato

Córdoba (8)

Chimá
Cotorra
La Apartada
Momil
Pueblo Nuevo
San Bernardo del Viento
San José de Uré
San Pelayo

Cundinamarca (4)

Cota
Quetame
Tocancipá
Uñe

La Guajira (5)

Distracción
Fonseca
La Jagua del Pilar
Urumita
Villanueva

Magdalena (6)

Cerro San Antonio
Concordia
Pijiño del Carmen
Remolino
Santa Bárbara de Pinto
Tenerife

Meta (3)

Castilla la Nueva
El Calvario
San Juanito

Nariño (9)

Ancuyá
Belén
El Rosario
Gualmatán
Imués
Linares
Potosí
San Bernardo
San Pedro de Cartago

Norte de Santander (8)

Bochalema
Cachirá
Cácuta
Durania
Los Patios
Mutiscua
San Cayetano
Santiago

Santander (20)

Cabrera
California
Carcasí
Cepitá
Cerrito
Charta
Confinés
Floridablanca
Guaca
Guapotá
Jordán
Macaravita
Molagavita
Palmar
Palmas del Socorro
Páramo
Pinchote
Socorro
Suratá
Villanueva

Sucre (11)

Buenavista
Coveñas
El Roble
Guaranda
La Unión
Los Palmitos
San Benito Abad
San Juan de Betulia
San Luis de Sincé
San Pedro
Tolú Viejo

Tolima (1)

Flandes

Total: 148

Desafíos a la democracia subnacional: amenazas de dominancia electoral en municipios y departamentos de Colombia en las elecciones locales y regionales de 2023



Autor:
Juan Federico Pino Uribe
Sebastián Pantoja Barrios
Anaí Oñate
Diego Alejandro Casas Ramírez
FLACSO - Ecuador

Introducción

La democracia es un tema que ha sido ampliamente discutido en la Ciencia Política. A lo largo de los siglos, se ha desarrollado diversas teorías y definiciones sobre qué es la democracia y cómo se diferencia de un régimen autoritario. Una de las características comunes es la importancia de la competencia política para fortalecer la democracia y la participación ciudadana (Schumpeter, 1994; Przeworski, 1991; Dahl, 1989b). Para determinar si un sistema electoral es competitivo, numerosos estudios se han enfocado en cómo las instituciones pueden crear un entorno competitivo en el sistema de partidos (Milanese, 2020; Abadía *et al.*, 2016; Bedoya y Arenas, 2015; Afzal, 2014; Cleary, 2003; de Hoyos, 2003). Así, una forma de evaluar la calidad de la democracia es a través del análisis de patrones de competencia electoral a nivel subnacional y nacional. Esto permite determinar si las autoridades son elegidas por los ciudadanos mediante elecciones libres y competitivas.

Con el objetivo de medir la competencia política se han construido diversos indicadores. Estos cuantifican la variación de la competencia electoral y muestran la posibilidad real que tienen los partidos y candidatos de competir dentro de un sistema democrático para cargos de elección pública. También, hacen posible evaluar si las elecciones permiten a los ciudadanos realizar un proceso de rendición de cuentas por medio del voto a sus representantes.

La Misión de Observación Electoral - MOE ha señalado que los comportamientos atípicos en la competencia electoral pueden revelar distintos factores que afectan las elecciones. Los factores endógenos se relacionan con los arreglos institucionales del sistema electoral y de partidos, de acuerdo con la historia del sistema de partidos colombiano (Dávila Ladrón de Guevara, 2020). Por ejemplo, el tipo de sistema de partidos puede desincentivar la participación de partidos más pequeños y favorecer a los más grandes. También, existen factores exógenos que pueden reducir la competencia electoral en los sistemas democráticos.

En Colombia, la violencia también puede afectar a la competencia electoral limitando el número de candidatos o partidos inscritos (Barrios, 2019; Trejos y Cantillo, 2018; Pino Uribe, 2017). Los actores armados pueden coaccionar a grupos poblacionales para que voten de una forma determinada, más aún en un contexto de continuas transformaciones de las lógicas violentas, pues “también hay violencia derivada del crimen organizado, violencia asociada con el narcotráfico y violencia asociada con tierra, por nombrar sólo algunas” (Trejos y Badillo, 2023, p.129). Estas formas de violencia pueden incidir sobre la democracia subnacional de manera diferente a la violencia política “tradicional”, ejercida por los grupos guerrilleros y paramilitares.

Por estas razones, desde 2007, la MOE ha incorporado en sus Mapas de Riesgo Electoral la variable de dominancia electoral, la cual permite identificar concentraciones atípicas de votos por un único partido político en las elecciones de las corporaciones nacionales y regionales. Esta variable revela posibles limitaciones a la competencia electoral debido a ventajas proporcionadas por los arreglos institucionales, coacción hacia los ciudadanos o estructuras políticas dominantes.

El presente capítulo aborda los riesgos de dominancia electoral en las elecciones subnacionales que tendrán lugar en octubre de 2023. En primer lugar, se busca identificar los patrones de riesgo electoral por dominancia política, para determinar cuáles municipios y departamentos presentan un mayor nivel de riesgo. En segundo lugar, se analiza la relación multinivel entre el

riesgo de dominancia regional y municipal, para identificar si el debilitamiento de la competencia electoral en los comicios de gobernaciones y asambleas incrementa el riesgo de que un partido político domine las próximas elecciones de alcaldes y concejos municipales.

Para determinar la relación multinivel entre el riesgo de dominancia regional y municipal, se estimaron dos modelos de regresión lineal utilizando los indicadores de riesgo electoral en 1118 municipios. Los resultados de los modelos muestran que existe un mayor riesgo de que un partido político domine las elecciones de alcaldes y concejos de los municipios, en departamentos donde hubo una mayor dominancia en las elecciones de gobernaciones y asambleas de 2011 y 2015. El debilitamiento de la competencia electoral, en estas corporaciones, no solo afecta la calidad de la democracia departamental, también afecta la de sus municipios.

Así, el presente capítulo se estructura de la siguiente forma. En un primer apartado se analizan los cambios y continuidades que ha experimentado el sistema político colombiano, a partir de las últimas elecciones locales y nacionales. Posteriormente, se realiza una revisión de la literatura existente, destacando la importancia de la competencia en el juego democrático. En un tercer apartado, se elabora la descripción detallada de los municipios y departamentos, clasificándolos según los niveles atípicos de riesgo identificados. En una cuarta sección, se explica por qué las amenazas a nivel departamental pueden estar incidiendo en

contextos municipales menos competitivos, estableciendo una relación multinivel entre la dominancia regional y local. Finalmente, se presentan las principales conclusiones derivadas del análisis realizado.

1. Escenarios subnacionales: el legado de las elecciones nacionales en el panorama político regional

Es común escuchar cada cuatro años el calificativo de “elecciones históricas” en los análisis electorales de Colombia. A pesar de que esta expresión se ha vuelto un lugar común en la reflexión política, las elecciones han generado cambios en el sistema político y electoral colombiano. Estas transformaciones son relevantes para identificar las amenazas de la dominancia electoral en las próximas elecciones locales y regionales de 2023. Por esto, la presente sección analiza lo “novedoso” y las inercias que han surgido en el escenario político y electoral colombiano (Botero *et al.*, 2022).

Lo novedoso de las elecciones de 2022 fue la renovación parcial del Congreso, con la ampliación de las fuerzas políticas de izquierda y la reconfiguración del equilibrio de fuerzas políticas en el Senado y la Cámara, así como la llegada del primer presidente de izquierda del país. Además, se destaca la flexibilidad que ha promovido el Consejo Nacional Electoral, entidad que por medio del otorgamiento de personerías jurídicas y la resurrección de partidos políticos, ha conducido a un incremento de la oferta partidista y a una mayor atomización del sistema de partidos. Estas decisiones menoscabaron los esfuerzos para reducir el

personalismo en la política y darle coherencia ideológica y programática al sistema de partidos, aspecto que se había conseguido parcialmente con la reforma electoral de 2003 (García y Hoskin, 2006; Restrepo *et al.*, 2021).

Las renovaciones en las legislaturas pueden estudiarse desde diversas perspectivas, no necesariamente excluyentes, como la composición partidaria (Duque Daza, 2022), las actitudes políticas (Freidenberg, 2008) o las características individuales (González-Bustamante y Cisternas, 2016). Sin embargo, para analizar, de forma comparada, las elecciones locales con las nacionales, resulta más pertinente mencionar los cambios ocurridos en los partidos políticos. En este aspecto, la renovación o la estabilidad de la composición partidista en el legislativo, que puede estar asociada a nuevos clivajes, nuevas reglas electorales, funcionamientos internos de los partidos y las candidaturas o coyunturas políticas y sociales que crean nuevos partidos (Duque Daza, 2022).

Frente a dicho contexto, uno de los elementos más novedosos de las elecciones de 2022 es que, por primera vez en la historia, la fuerza política mayoritaria en el Senado colombiano no viene del Partido Liberal (PL) ni del Partido Conservador (PC); tampoco de los partidos que tienen origen en estos, como Cambio Radical (CR) y el Partido de la U (La U), ni de nuevos partidos de derecha como el Centro Democrático (CD) (CNN, 2022; Duque Daza, 2022). La coalición del Pacto Histórico (PH), conformada por varios partidos y movimientos de izquierda, fue la fuerza política

que más escaños ocupó en el Senado (20) y la segunda en la Cámara de Representantes (27). Pero, el PL y el PC siguieron ocupando un gran número de curules en el Senado (14 y 15, respectivamente) y en Cámara de Representantes (32 y 35, respectivamente), lo que demuestra que la presencia de los partidos tradicionales sigue siendo relevante en la política colombiana. Mientras que el CD, anterior partido de gobierno, y CR fueron las bancadas que más escaños perdieron en relación con las elecciones de 2018.

Otro aspecto histórico novedoso de las elecciones pasadas fue el “boom” de los nuevos partidos. Frente a dichas reglas electorales, surgieron partidos que en el pasado fueron víctimas de la violencia política, fenómeno que comenzó a partir del fallo de la Corte Constitucional a favor del Partido Nuevo Liberalismo. El caso del partido Unión Patriótica, en el 2013, fue un precedente similar, la diferencia es que este fallo estuvo impulsado, en buena medida, por el Acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC-EP, y buscaba generar espacios de apertura democrática a nuevas fuerzas políticas.

Por esta misma vía, se le reconoció personería jurídica a los partidos Comunista, Salvación Nacional y Oxígeno Verde. También, se le reconoció personería jurídica a partidos mediante el estatuto de la oposición que se inauguró en 2018, como los partidos Colombia Humana, Fuerza Ciudadana y la Liga de Gobernantes Anticorrupción. Frente a temas internos de los partidos se hizo efectiva la figura de la escisión, en donde se encuentra el Partido Dignidad,

antes en el Polo Democrático Alternativo, y La Fuerza de la Paz, antes en la Alianza Democrática Amplia.

Este “boom” de creación de nuevas organizaciones partidistas ha sido una de las causas de la fragmentación en el sistema de partidos. Pero también han existido otras figuras jurídicas que han generado este resultado, como las coaliciones políticas entre partidos y la existencia de grupos significativos de ciudadanos (Uribe et al., 2022). Ambas figuras reforzaron las tendencias centrífugas hacia el fraccionamiento del sistema de partidos. Las coaliciones han servido para que algunos partidos puedan “sobrevivir” al umbral, incluso también han servido para que algunas organizaciones políticas que llegan al Congreso en coalición reclamen personería jurídica, como es el caso de Independientes o Todos Somos Colombia.

De otro lado, los Grupos Significativos de Ciudadanos, según Naranjo (2019):

(...) están enmarcados dentro de la Ley 130 de 1994 que estipula que para que un partido o movimiento político obtenga personería jurídica se necesita que: sus directivas presenten la solicitud, copia de sus estatutos, demostrar su existencia mediante la recolección de al menos 50.000 firmas u obtener esa cantidad de votos para el 13 Congreso de la República. Igualmente, los grupos significativos de ciudadanos deben mostrar el logo y el nombre con el cual aparecerán en el tarjetón y están sujetos a las mismas reglamentaciones de financiamiento y publicidad que los partidos políticos. Adicionalmente, tienen los mismos beneficios de los partidos políticos de tener acceso

a medios de comunicación y de declararse de oposición si así lo desean. (pp.12-13)

Así, por su misma naturaleza, no son permanentes; pueden no aparecer, como son las coaliciones políticas entre partidos y la existencia de los movimientos las siguientes elecciones. Tampoco tienen un arraigo en los electores, ni cuentan necesariamente con una base de militantes, y pueden responder a proyectos personalistas.

A su vez, la renovación del legislativo se vio articulada con la llegada a la presidencia de Gustavo Petro y Francia Márquez, lo cual marcó dos hitos políticos que vuelven novedoso este hecho. El primero es que nunca antes un binomio presidencial de izquierda había ganado en Colombia, ni siquiera en la época del giro a la izquierda en Latinoamérica (Pachano, 2021), pero tampoco alguien fuera de la extracción liberal-conservadora. El segundo hito, son las características individuales de Petro y Márquez: por primera vez en la historia de Colombia un desmovilizado de una guerrilla y una mujer afrocolombiana ganaron las elecciones presidenciales, convirtiendo así, a dos personas identificadas dentro de minorías políticas en las primeras autoridades administrativas de Colombia.

Estos tres hechos, la renovación legislativa, el primer gobierno de izquierda y el auge de nuevos partidos, pueden tener implicaciones en las elecciones subnacionales de 2023. Adicionalmente, se suman otros elementos de cambios partidistas ocurridos en las elecciones locales de 2019. Por ejemplo, las fuerzas políticas que más alcaldías propias lograron fueron el CD (72), el PC (119)

y el PL (97), estos dos últimos sufrieron un retroceso en relación con las elecciones de 2015 (Arenas Gómez, 2020). Mientras que el CD y la Alianza Verde (AV) fueron los partidos que más victorias aumentaron con relación a las elecciones de alcaldías de 2015, escenario que dentro de un cambio en el sistema de partidos muestra un declive de organizaciones tradicionales y un crecimiento importante de organizaciones con un pasado no tan extenso dentro de la historia política del país. (Arenas Gómez, 2020).

De esa manera, el panorama político para 2023 plantea un escenario en el que los resultados nacionales se pueden replicar en lo regional, y otro en el que se mantienen las tendencias de las elecciones de 2019. Es decir, no es claro que los cambios políticos que se generaron en lo nacional se expresen en lo local y regional. Particularmente, no hay precedentes del funcionamiento de algunos actores políticos en lo subnacional, como el caso del Pacto Histórico (coalición que se formó en el año 2021), ni tampoco de muchos de los nuevos partidos a los que se les ha reconocido personería jurídica desde el 2019. Además, lo que se ha evidenciado en anteriores elecciones locales y regionales es que los partidos tradicionales, incluidos sus escisiones, han mantenido su relevancia electoral (Albarracín, 2020; Piedrahita Bustamante, 2020). Por lo tanto, este resultado no necesariamente ha sido un reflejo de lo nacional.

Otro aspecto que puede tener implicaciones en las elecciones subnacionales es el estatuto de la oposición. Este mecanismo fue aplicado por primera vez a escala nacio-

nal por Gustavo Petro quien, al quedar en el segundo puesto de las elecciones presidenciales de 2018, se declaró en oposición a Iván Duque; esta herramienta le brindó una serie de derechos políticos, como la reserva de un escaño en el Senado. En las elecciones subnacionales dicho mecanismo fue inaugurado para los comicios de 2019, lo que significó que algunos políticos que se presentaron a los cargos uninominales y perdieron, pudieran acceder a escaños en concejos y asambleas. Al igual que lo hizo Petro, posiblemente algunos de estos políticos busquen aspirar nuevamente a las alcaldías y a las gobernaciones. Esta dinámica institucional permite explorar si el estatuto de la oposición sirvió como garantía de participación y si puede ayudar a romper la dominancia electoral en algunas regiones¹.

Adicionalmente, muchas de las colectividades a las que se les ha reconocido personería jurídica en este “boom” de partidos políticos responden a liderazgos regionales que no necesariamente tienen presencia nacional. Por lo tanto, podría decirse que estos cambios pueden reforzar la fragmentación y regionalización del sistema de partidos, lo que también podría incapacitar a los partidos para obtener intereses a largo plazo (Polga-Hecimovich, 2022). Este es el caso de partidos como Fuerza Ciudadana, con la figura de Carlos Caicedo en Magdalena y parte de la costa Caribe, En Marcha, con Juan Fernando Cristo en Norte de Santander, Independientes, con Daniel Quintero y Creemos Colombia,

con Federico Gutiérrez, ambos en Antioquia y la Liga de Gobernantes Anticorrupción, con la figura de Rodolfo Hernández en Santander, entre otros.

De esta manera, una premisa intuitiva que podría ser que entre más partidos haya en la disputa electoral menos posibilidades hay de que exista dominancia electoral, se vuelve contraintuitiva. Es decir, no necesariamente el reconocimiento de estas personerías jurídicas va a significar apertura democrática, sino todo lo contrario, pues al contar con varios beneficios reconocidos por el Estado, esta situación puede favorecer a que, en algunos municipios o departamentos, se siga profundizando una hegemonía electoral, se cierre la posibilidad de competencia y los viejos liderazgos sigan teniendo influencia en las elecciones. También, puede ocurrir que los liderazgos personalistas cuenten con la posibilidad de otorgar avales para los cargos en disputa, lo cual puede abaratar los costos asociados a recoger firmas.

2. Enclaves subnacionales: desafíos democráticos y amenazas a la competencia electoral desde una mirada comparada

Esta sección presenta la evolución de las teorías respecto a heterogeneidad democrática subnacional en términos de conceptualizaciones, explicaciones y efectos. Asimismo, analiza cómo, según la literatura, la competencia subnacional es la dimensión afectada críticamente en los regímenes no democráticos.

¹ Aunque esto no se investiga en el presente capítulo es un aspecto analítico que puede contribuir a entender las transformaciones de la política subnacional colombiana en las próximas elecciones.

Han pasado treinta años desde que Guillermo O'Donnell abrió el debate sobre la heterogeneidad de la presencia estatal en los distintos territorios nacionales. Las famosas zonas marrones, conceptualizadas en el trabajo de O'Donnell, pusieron sobre la mesa de discusión un tema que para la época era poco abordado dentro de la Ciencia Política: el proceso de democratización nacional no siempre se traduce en regímenes democráticos a nivel subnacional (1993). En la actualidad, si bien este no es el tema más estudiado dentro de la disciplina, sí ha tenido un desarrollo teórico considerable sobre democracia subnacional. No obstante, este subcampo presenta un serio sesgo hacia el estudio de regímenes federales.

La mayoría de los aportes teóricos sobre la heterogeneidad democrática a nivel subnacional se centran en estados federales, pues en esta forma de gobierno los niveles inferiores tienen mayor autonomía para reformar las normas democráticas, en comparación con los regímenes unitarios. A pesar de esto, la discusión existente sobre democracia subnacional alimenta este trabajo y permite exponer las razones por las cuáles las limitaciones a la competencia subnacional inciden de manera profunda en la calidad de la democracia a nivel local y nacional.

Gibson (2005) fue uno de los primeros en conceptualizar los regímenes subnacionales, donde los incumbentes han subordinado la institucionalidad democrática a su favor, a los que llamó regímenes autoritarios. Sin embargo, el problema de esta etiqueta es que existen leyes democráticas a nivel

nacional que impiden que estos regímenes lleguen a ser autoritarismos cerrados. Por lo tanto, lo más común es encontrar regímenes subnacionales que se encuentran en el medio del continuum entre democracia y autoritarismo. Entre las propuestas de clasificaciones para mitigar este problema están regímenes híbridos (Gervasoni, 2010), regímenes subnacionales no democráticos (Giraudy, 2011), provincias con juegos cerrados (Behrend 2011), estructuras liberales subnacionales (Behrend y Whitehead, 2016), enclaves de partido dominante (J. T. Hiskey y Moseley, 2019) y dominios electorales (Pino, 2017).

Dichas etiquetas dan nombre a un mismo fenómeno: regímenes subnacionales en los que la posibilidad de alternancia del gobernante, o del partido, se ve comprometida, ya que a pesar de que las elecciones son regulares y se permite la competencia de otras fuerzas políticas, en la realidad los incumbentes inclinan el juego a su favor mediante distintas herramientas institucionales formales e informales. En general, los académicos han expuesto diferentes estrategias que se han usado en los enclaves subnacionales no democráticos para mantener el poder de una persona, familia, grupo de familias, o partidos dominantes en el tiempo, sin permitir la alternancia en los puestos de elección popular. Entre las estrategias se encuentran cooptar las instituciones democráticas estatales para permitir la reproducción del poder (Gibson, 2005), el clientelismo (Došek, 2019; González-Ocantos et al., 2015; Jang, 2022) gerrymandering (Norris, 2019), manipulación de los medios (Durazo 2017; Dozek,

2019; Salazar Rebolledo 2020), renterismo fiscal o de recursos naturales (Díaz-Rioseco, 2016; Díaz-Rioseco y Giraudy, 2021; Gervasoni, 2018) y prácticas extralegales contra la delincuencia organizada (J. Hiskey et al., 2020).

En general, los líderes antidemocráticos subnacionales dependen de leyes a nivel nacional y prefieren mantener la fachada de democracia compitiendo en elecciones regulares. Sin embargo, la competencia efectiva se ve comprometida mediante las estrategias mencionadas anteriormente. En el caso del control de límites propuesto por Gibson (2005), en estos regímenes, la oposición compite en una arena inclinada, ya que el gobernante controla las instituciones del Estado importantes dentro del juego político: la judicatura y las agencias electorales. Asimismo, las maquinarias políticas no democráticas controlan recursos fiscales y naturales que les permiten fidelizar a los votantes mediante la asignación de beneficios particularistas (Díaz-Rioseco, 2016; Díaz-Rioseco y Giraudy, 2021; Došek, 2019; Gervasoni, 2010, 2018; González-Ocantos et al., 2015; Jang, 2022).

En este sentido, la oposición no puede competir contra los recursos que posee el gobernante y que ofrece a los votantes como recompensa por el apoyo electoral. Esta explicación basada en factores estructurales, se analiza en Buehler et al. (2021), quienes estudian cuál es la razón por la que en las regiones de Indonesia no se han creado enclaves semi-autoritarios. La respuesta es que la cantidad de población con la que cuentan las regiones hace imposible

prácticas clientelares a gran escala; en este sentido, la autonomía económica de los votantes incide en que los sistemas sean más competitivos. En la misma línea, la cooptación de los medios de comunicación a manos de los gobernantes impide el acceso de la oposición a estas arenas de competencia electoral (Došek, 2019). En este sentido, como alega Harbers (2019) las elecciones en estos regímenes son competitivas, pero no son libres ni justas.

Aunque en un primer momento el foco estuvo en documentar y explicar porque se daba las variaciones en la democracia subnacional, en la actualidad, otro aspecto de este subcampo, que ha tenido un desarrollo significativo, es la medición de su calidad. Para esto, distintos autores se han basado en conceptualizaciones minimalistas usadas para medir los regímenes democráticos a nivel nacional. Entre las referenciadas están la de Dahl (2007 [1971]), Schumpeter (1975), Altman y Pérez-Liñán (2002), Diamond y Morlino (2005), Munck y Verkuilen (2002) y Levine y Molina (2011). A partir de estos conceptos, se han hecho adecuaciones a nivel subnacional para capturar el fenómeno de la heterogeneidad democrática. Particularmente, el primer ejercicio de medición de la democracia subnacional se puede remontar al trabajo de Hernández (2000), en el que se evalúa la calidad de la democracia de los estados mexicanos en tres dimensiones: competencia, representación y respeto a los derechos civiles.

En general, los ejercicios de medición se han hecho para países específicos, y la

comparación ha sido entre unidades internas (Beer y Mitchell, 2004; Borges, 2007; Giraudy, 2015; Grumbach, 2022; Harbers et al., 2019; Mickey, 2015; Ortega Ortiza & Somuano, 2011). Sin embargo, McMann (2018) evaluó la validez de los datos de Varieties of Democracy (V-DEM) para la medición de la calidad de la democracia a nivel subnacional. Siguiendo el ejemplo de las mediciones a nivel nacional, las dimensiones evaluadas por V-Dem son elecciones (limpias, justas y competitivas), autoridad y límites del gobierno, y respeto a los derechos civiles. Aunque por ser una medición basada en entrevistas a expertos existe un sesgo de autoridad, McMann (2018) argumenta que, en general, los datos se ajustan a las realidades y que, además, son el mejor instrumento que se posee en la actualidad para recoger datos de democracia a nivel subnacional en la mayoría de los países alrededor del mundo.

Mediciones más robustas han comparado la calidad de las democracias entre países, como la de Fidalgo (2022) hecha para los países federales, y la de Pérez Sandoval (2023), para países de América y la India. Lo que se debe resaltar es que estas mediciones difieren en las dimensiones que toman como importantes para evaluar la calidad de la democracia a nivel subnacional; no obstante, la competencia electoral es la única que se repite en todos los casos, por lo que se ve como piedra angular de la calidad de la democracia a nivel subnacional.

Finalmente, la discusión sobre democracia subnacional está evolucionando hacia la explicación no sólo de las razones por las

que se da la heterogeneidad entre unidades sino también los efectos de este fenómeno. Saikkonen (2021) argumenta que, en el caso del régimen autoritario ruso, las maquinarias electorales a nivel subnacional, que fidelizan votantes a través de prácticas clientelares y de intimidación, también son usadas para mantener el poder del autócrata nacional. A su vez, Jang (2022) estudia el caso de Turquía y explica que los autócratas ven amenazado su estatus quo cuando existen enclaves de democracia subnacional efectiva y el país goza de relativa libertad de prensa. Sin embargo, la heterogeneidad de la democracia subnacional no solo tiene efectos a nivel de régimen nacional.

En los últimos años, Jonathan Hiskey ha trabajado cómo la falta de competencia subnacional incide en las actitudes de los votantes. De acuerdo con Hiskey et al. (2020) los votantes en regímenes con partidos dominantes tienden a basar su voto en los beneficios clientelares que puedan obtener, mientras que en las provincias donde existe competencia efectiva, los votantes refieren que su elección es en base del desempeño del incumbente y de las propuestas de campaña (voto económico). Asimismo, Hiskey y Moseley (2019) argumentan que en los estados donde hay partidos dominantes se crea un sistema de vínculos entre el gobierno y la ciudadanía, basados en dependencia económica, clientelismo, corrupción y miedo al castigo judicial si se oponen a la maquinaria política del partido. Este sistema crea un tipo de ciudadano tolerante a las prácticas no democráticas, que no castiga electoralmente la corrupción ni el mal desempeño político de los gobernantes.

A nivel de resultados estructurales, Faughnan et al. (2014) encontró que los estados con regímenes sin competencia electoral efectiva actualmente y los que fueron autocráticos en el pasado por un periodo prolongado de tiempo, exhiben mayores niveles de corrupción subnacional, pero también, una ciudadanía que tiende a no ver esto como un problema. Por su lado, Mauro (2021) encontró una correlación entre un sistema partidista subnacional competitivo y la disminución de la desigualdad. Estos resultados contrastan con lo postulado por Gonzales (2017) que alega que en los distritos donde el incumbente goza de menor competición, el gasto social general aumenta, mientras que donde existe mayor competencia el incumbente tiende a ofrecer beneficios particularistas a ciertos grupos que componen su electorado leal.

Otro factor estructural que se ha estudiado es la violencia política. Albarracín et al. (2023) encuentran que la violencia política es más común en los estados que tienen competencia electoral media. En los estados donde hay un partido o gobernante hegemónico no se necesita ejercer violencia política porque ese partido tiene el poder para ganar elecciones a través de sus maquinarias políticas. Sin embargo, en los partidos donde hay competencia limitada, es decir que hay una posibilidad real de que el incumbente pierda, es más común la violencia política contra la oposición.

Los avances de literatura respecto a la democracia subnacional nos muestran el carácter transversal de la discusión sobre competencia electoral. Así, es posible ver

que la falta de competencia a nivel subnacional tiene efectos perniciosos tanto para el sistema político nacional como para el local. Los estudios sobre actitudes de los votantes muestran que la falta de democracia plena a nivel subnacional impacta en la cultura política de los ciudadanos. En este sentido, el análisis de los riesgos por dominio electoral en Colombia permite describir el fenómeno de la heterogeneidad democrática subnacional, pero también alertar de los posibles efectos negativos del problema.

3. La medición del riesgo por dominio electoral en elecciones subnacionales de 2023

La presente sección se aproxima a la medición de la competencia electoral subnacional a través del índice de dominancia electoral. Este índice ha sido calculado por la MOE en informes anteriores de riesgo electoral, con el fin de identificar cuáles municipios podrían presentar fraude debido a que un partido político haya dominado las elecciones nacionales y locales anteriores. En ese sentido, el indicador de riesgo por dominancia electoral de los informes pasados en un municipio determinado, se calculó a partir de los porcentajes de votos válidos recibidos de todos los partidos o movimientos políticos que obtuvieron votos en dicho municipio. La existencia de riesgo por dominancia electoral se detectaba a partir de un alto porcentaje de votos obtenido por un único partido político a lo largo de las tres últimas elecciones (MOE, 2018, 2022).

Para este informe, la MOE realizó un ajuste metodológico con el fin de incorporar

a la medición no solo a los candidatos que recibieron votos, sino a todos los partidos y movimientos políticos que aparecían en el tarjetón de cada elección. Así, el indicador de riesgo por dominancia electoral se estimó a partir del índice de razón de probabilidad (*probability ratio index*), propuesto originalmente por Chakravarty et al. (2020). El cálculo de este índice (IRP) para cada municipio y elección se realizó a través de la siguiente fórmula:

$$IRP = \frac{N}{N-1} \left[1 - \sum_{i=1}^N s_i^2 \right]$$

Donde N es el número de partidos políticos en disputa en cada municipio y elección, y s_i^2 es el porcentaje de votos válidos de cada uno de tales partidos elevado al cuadrado.

Este índice mide el nivel de competitividad electoral, donde 0 es nada de competitividad y 1 es el máximo de competitividad electoral. El IRP toma valores entre 0 y 1, y refleja la probabilidad de encontrar a dos votantes de un mismo municipio que hayan elegido a dos partidos políticos diferentes en la misma elección. Entre más alto sea el IRP, mayor es dicha probabilidad y por ende hay una mayor competencia electoral.

Dado que el enfoque adoptado por la MOE es el de la identificación del fenómeno inverso, es decir, del dominio por parte de un único partido en una elección determinada, se calculó el índice municipal de dominancia electoral (IDE) a través de la siguiente ecuación:

$$DMA = C * Mediana(|IDE_a - Mediana(IDE)|)$$

Así, el IDE municipal es el inverso del IRP en una escala de 0 a 100, donde 0 indica que una determinada elección en el municipio fue totalmente competitiva, todos los votos se repartieron de manera equitativa entre todos los partidos políticos del tarjetón, y 100 indica que dicha elección fue totalmente dominada por un único partido político, todos los votos se emitieron hacia un único partido político.

Siguiendo la ecuación, el equipo técnico de la MOE calculó el IDE municipal para cada elección departamental (Gobernaciones y Asambleas) y municipal (Alcaldías y Concejos) en los años 2011, 2015 y 2019. Con base en estos indicadores, se construyó un IDE municipal único para cada elección, calculando un promedio ponderado de los IDE en las tres elecciones analizadas. Así, el IDE municipal ponderado de cada elección equivale al 60% del IDE del 2019, el 30% del IDE de 2015 y el 10% del IDE de 2011. Esto permite incorporar el comportamiento electoral de las tres elecciones pasadas, dando más peso a lo sucedido en la elección inmediatamente anterior (2019).

Para la identificación de los municipios con riesgo por dominancia electoral en los comienzos de 2023, se aplicó a cada IDE municipal ponderado el método de desviación absoluta de la mediana doble (Leys et al. 2013; Rosenmai, 2013). Este método es más adecuado para identificar valores extremos (y por ende municipios con riesgo) en los IDE municipales, pues los valores de

estos indicadores no siguen una distribución normal. Para la aplicación del método, se dividieron los municipios según su IDE municipal ponderado en dos grupos: los valores que están por debajo de la mediana general (IDE_p), y los que están por encima de dicha mediana (IDE_a). A continuación, para el grupo con valores por encima de la mediana general, se calculó la desviación mediana absoluta (DMA), equivalente a la mediana del valor absoluto de las desviaciones de cada IDE respecto a la mediana general, multiplicada por la constante de consistencia C^2 :

$$IDE = 100 \times (1 - IRP)$$

Los municipios sin ningún riesgo por dominancia electoral para los comicios de 2023 tienen un valor de IDE municipal ponderado menor al de la mediana general más una DMA. Es decir, con el método desarrollado por la MOE, al menos el 50% de los municipios, más una fracción adicional determinada por el DMA, no tienen riesgo por dominancia electoral. Esto es coherente con la conceptualización presentada en la sección anterior, puesto que se establece que el dominio de un partido político tiene la capacidad de generar riesgos sobre la democracia subnacional si y sólo si dicho dominio ha sido lo suficientemente grande, es decir, ha controlado la mayoría de los votos de manera consistente en las últimas tres elecciones.

En línea con lo anterior, los municipios con riesgo medio por dominancia electoral tie-

nen un IDE por encima de la mediana general más una DMA; los municipios con riesgo alto tienen un IDE por encima de la mediana general más dos DMA; y los municipios con riesgo extremo tienen un IDE por encima de la mediana general más tres DMA. Así, hay posibilidad de que no existan municipios con riesgo alto o extremo, dado que los IDE no están lo suficientemente alejados de la mediana general para cumplir con las condiciones descritas. La inexistencia de tales municipios en una elección determinada reflejaría entonces que dicha elección es competitiva y que los partidos políticos no tienen la capacidad de mantener un dominio electoral consistente.

3.1 Municipios en riesgo por nivel atípico de dominio electoral para el año 2019

3.1.1 Riesgo por nivel de dominio electoral para Gobernaciones y Asambleas 2019

Para la clasificación de riesgo de dominio electoral en elecciones a gobernación del año 2023, se utilizaron las tres categorías de riesgo que muestran el número absoluto de municipios en los distintos niveles de riesgo para cada uno de los departamentos del país; a su vez, se emplearon dos porcentajes para analizar dos dimensiones diferentes de este fenómeno (Tabla 1). El porcentaje de riesgo nacional identifica la participación porcentual de municipios en riesgo que tiene cada uno de los departamentos respecto al total de riesgo nacional. De otro lado, el porcentaje de riesgo

² La constante de coherencia más usada equivale a 1.4826, lo que asegura que la DMA sea un estimador aproximado de la desviación estándar, en un escenario donde los IDE siguieran una distribución normal (Leys et al. 2013; Rosenmai, 2013).

departamental identifica los municipios que están en riesgo frente al total de municipios del departamento, para ver cuáles tienen un mayor porcentaje de riesgo intra-departamental. Estos indicadores permiten la comparación entre departamentos, y al interior de estos, para observar niveles de afectación en los niveles atípicos de competencia electoral.

En cuanto a las elecciones a Gobernación en 2023 se identificaron 67 municipios en riesgo, que corresponden al 5.97% del total del país. La mayoría (41) se ubican en un nivel de riesgo medio, 14 en riesgo alto, y 12 municipios riesgo extremo. Este primer resultado indica que el 94.03% de los municipios del país tienen niveles normales de

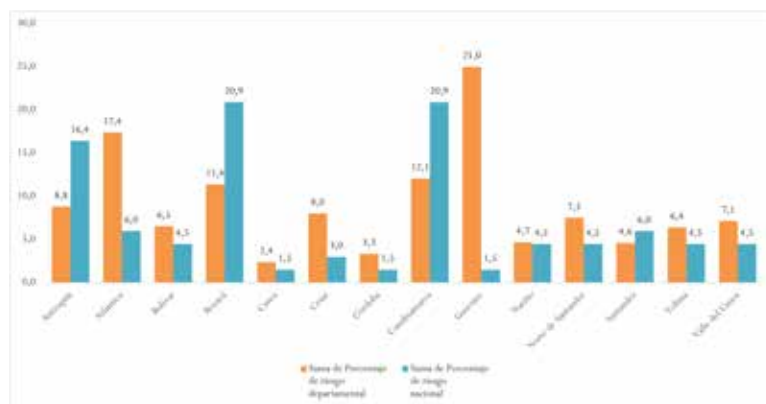
competencia electoral. En comparación al 21.2% de riesgo que se presentó en 2019, ha habido una disminución considerable, sin embargo, esto se puede deber al cambio en la medición detallada descrito en el apartado anterior.

En cuanto al porcentaje de riesgo nacional, la mayoría de estos municipios se concentran en Boyacá (20,90%), Cundinamarca (20,90%), Antioquia (16,42%), y Santander (5,97%). Respecto al porcentaje de riesgo departamental Guaviare tiene el 25% de sus municipios en riesgo por dominio electoral, seguido por Atlántico con 17,39, Cundinamarca con 12,07 y Boyacá con 11,38%.

Tabla 1. Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a go-

Corporación	Gobernación			
Departamento	extremo	alto	medio	Total general
Antioquia	1	2	8	11
Atlántico	1	2	1	4
Bolívar	1	0	2	3
Boyacá	0	4	10	14
Cauca	0	1	0	1
Cesar	0	0	2	2
Córdoba	0	0	1	1
Cundinamarca	8	1	5	14
Guaviare	0	0	1	1
Nariño	1	0	2	3
Norte de Santander	0	2	1	3
Santander	0	0	4	4
Tolima	0	1	2	3
Valle del Cauca	0	1	2	3
Vaupés	0	0	0	0
Total general	12	14	41	67

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MOE.

Gráfico 1. Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a gobernaciones, 2023.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MOE.

Por otro lado, para las elecciones a Asamblea se identificaron 194 municipios en riesgo por dominio electoral en las votaciones. De estos departamentos, 135 están en riesgo medio, 34 en riesgo alto y 25 en riesgo extremo (Tabla 2). Esto indica que el 17,28% de los municipios del país tienen comportamientos atípicos en los niveles de competencia política en las asambleas. De forma comparada, el número total de municipios en riesgo es más elevado que en las elecciones a Gobernación, y en las tres categorías de riesgo (medio, alto y extremo) se encuentra mayor cantidad de municipios en las elecciones a Asamblea que en las de Gobernación.

El comportamiento del porcentaje de riesgo nacional permite observar que el riesgo por limitaciones a la competencia se concentra en Boyacá (15,46%), Antioquia (12,89%) y Cundinamarca (7,73%). En estos tres casos se evidencia una coincidencia territorial del riesgo para las dos elecciones del nivel departamental. El departamento que concentra un mayor número de municipios en riesgo es Amazonas con 54,55%, seguido por Guaviare con el 50%, Casanare con 47,37% y Guainía con 44,44%. Es decir, las cifras indican que las elecciones a Asamblea son mucho menos competitivas que a las gobernaciones.

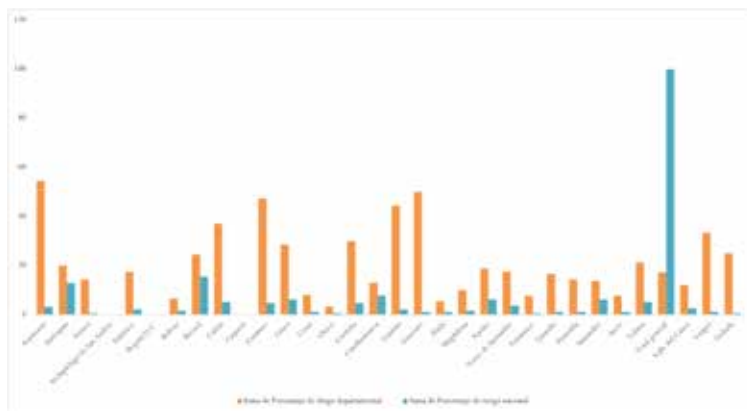
Tabla 2. Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a Asamblea 2023.

Departamento	extremo	alto	medio	Total general
Amazonas	0	4	2	6
Antioquia	5	4	16	25
Arauca	0	0	1	1
Atlántico	0	0	4	4

Bolívar	1	1	1	3
Boyacá	5	8	17	30
Caldas	0	1	9	10
Casanare	3	3	3	9
Cauca	4	2	6	12
Cesar	0	1	1	2
Chocó	0	0	1	1
Córdoba	2	1	6	9
Cundinamarca	1	3	11	15
Guainía	0	1	3	4
Guaviare	0	1	1	2
Huila	0	0	2	2
Magdalena	0	0	3	3
Nariño	1	0	11	12
Norte de Santander	0	1	6	7
Putumayo	0	0	1	1
Quindío	0	0	2	2
Risaralda	0	0	2	2
Santander	0	1	11	12
Sucre	0	0	2	2
Tolima	2	2	6	10
Valle del Cauca	1	0	4	5
Vaupés	0	0	2	2
Vichada	0	0	1	1
Total general	25	34	135	194

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MOE.

Gráfico 2. Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a Asamblea 2023.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MOE.

3.1.2 Riesgo por nivel de dominio electoral para alcaldías y concejos 2023

Se identificaron 164 municipios en riesgo por dominio electoral, por lo que el 14,60% del país experimenta algún tipo de atipicidad en la competencia electoral para las elecciones a alcaldías (Tabla 3). En este caso se identificó sólo un 1 municipio en riesgo extremo, 15 en riesgo alto y 148 en riesgo medio. Esto significa que, a comparación con las gobernaciones, hay menos municipios en riesgo extremo, pero sí hay más municipios en riesgo alto y medio.

El porcentaje de riesgo nacional muestra que el departamento con más municipios en riesgo es Boyacá con el 14,63%, seguido por Bolívar (10,36%), Córdoba (9,75) y Cundinamarca (9,75%). Estos cuatro departamentos concentran aproximadamente el 44,49% de los municipios en los que se presentan posibles limitaciones a la competencia electoral. Estos resultados evidencian que la mayoría de municipios

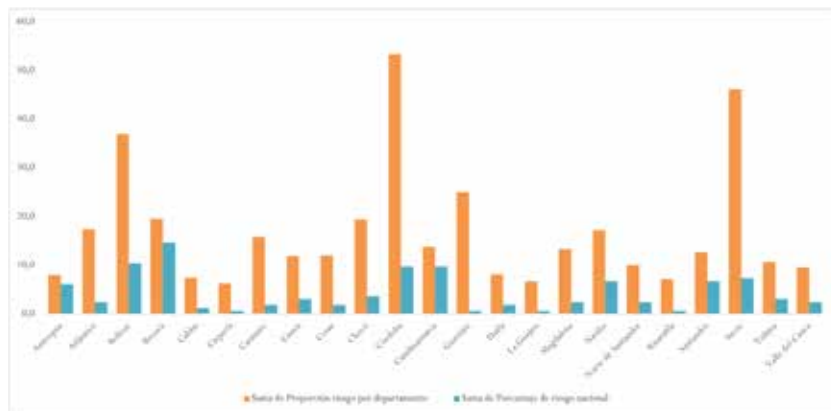
en estas elecciones son competitivos, sin embargo, se ve una coincidencia en dos de los departamentos que concentran los municipios frente al anterior apartado (Cundinamarca y Santander).

Por otro lado, el porcentaje de riesgo departamental muestra que Córdoba (53,33%), Sucre (46,15%) y Bolívar (36,95%) tienen más del 35% de sus municipios en riesgo. Mientras que Chocó (19,35), Boyacá (19,51), Atlántico (17,39) y Nariño (17,18) tienen más del 15% de sus municipios en riesgo. Dicha aproximación permite identificar otros departamentos con comportamientos atípicos que afectan a un gran número de sus municipios.

Tabla 3. Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a alcaldías, 2023.

Departamento	extremo	alto	medio	Total riesgo departamento
Antioquia	0	0	10	10
Atlántico	0	0	4	4
Bolívar	0	3	14	17
Boyacá	0	4	20	24
Caldas	0	0	2	2
Caquetá	0	0	1	1
Casanare	0	2	1	3
Cauca	0	0	5	5
Cesar	0	0	3	3
Chocó	0	0	6	6
Córdoba	0	1	15	16
Cundinamarca	0	3	13	16
Guaviare	0	0	1	1
Huila	0	0	3	3
La Guajira	0	0	1	1
Magdalena	0	1	3	4
Nariño	0	0	11	11
Norte de Santander	1	0	3	4
Risaralda	0	0	1	1
Santander	0	0	11	11
Sucre	0	1	11	12
Tolima	0	0	5	5
Valle del Cauca	0	0	4	4
Total general	1	15	148	164

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MOE.

Gráfico 3. Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a alcaldías, 2023.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MOE.

En cuanto a la elección de concejos municipales, se identifica un total de 180 municipios en distintos niveles de riesgo de dominio electoral, que corresponden al 16,03% de los municipios del país (Tabla 4). La mayoría de estos 180 municipios se ubican en riesgo medio (107), 44 en riesgo alto y 29 en riesgo extremo. Al igual que en el caso de las elecciones del nivel departamental, el número de municipios en riesgo en concejos es mayor que para alcaldías, y esto se comprueba en las tres categorías de riesgo utilizadas (medio, alto y extremo)

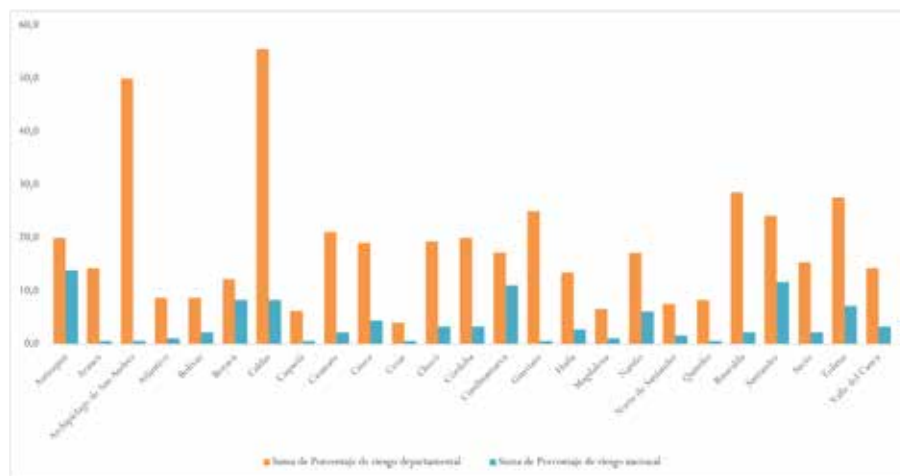
La mayoría de los municipios en riesgo, según el porcentaje de riesgo nacional, se localizan en los siguientes departamentos: Antioquia (11.89%), Cundinamarca (11.11%) y Santander (11.67%), que concentran el 36,67% de los municipios en riesgo. De esa manera, se observa que estos tres departamentos son los que más tienen riesgo por dominancia a nivel nacional en las elecciones a Gobernación, Asamblea y Concejos.

Finalmente, el porcentaje de riesgo departamental muestra que los departamentos con más municipios con riesgo por dominancia electoral son Caldas (55,56%), el archipiélago de San Andrés (50%), Risaralda (28,57%), Tolima (27,66%) y Guaviare (25%).

Tabla 4. Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a concejos, 2023.

Departamento	extremo	alto	medio	Total general
Antioquia	2	6	17	25
Arauca	0	0	1	1
Archipiélago de San Andrés	0	1	0	1
Atlántico	0	1	1	2
Bolívar	1	0	3	4
Boyacá	2	2	11	15
Caldas	1	4	10	15
Caquetá	0	0	1	1
Casanare	1	3	0	4
Cauca	4	2	2	8
Cesar	0	0	1	1
Chocó	0	2	4	6
Córdoba	0	1	5	6
Cundinamarca	3	3	14	20
Guaviare	0	0	1	1
Huila	1	1	3	5
Magdalena	0	0	2	2
Nariño	2	2	7	11
Norte de Santander	1	1	1	3
Quindío	0	0	1	1
Risaralda	0	1	3	4
Santander	8	7	6	21
Sucre	1	1	2	4
Tolima	1	3	9	13
Valle del Cauca	1	3	2	6
Total general	29	44	107	180

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MOE.

Gráfico 4. Municipios en riesgo por dominio electoral en las elecciones a concejos, 2023.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la MOE.

4. Marco Teórico: dominios electorales y concentración del poder, obstáculos para la competencia política en alcaldías y concejos en Colombia

Actualmente, varios municipios y departamentos presentan diversos niveles de riesgo por dominancia electoral en las gobernaciones y asambleas. Por lo tanto, es pertinente indagar cómo lo regional puede estar afectando la esfera política local, específicamente en términos de incrementar los riesgos por dominancia electoral. Esta relación se puede entender a través de la perspectiva de territorialización de la política y con los estudios sobre la consolidación de poderes democráticos y autoritarios en contextos subnacionales, caracterizados por la presencia diferenciada del Estado.

Según Gibson (2005), las fuerzas políticas que controlan las gobernaciones suelen

tener un interés en ampliar su dominio político en el territorio y ejercer un control autoritario sobre las instituciones y los actores clave a nivel subnacional. Este objetivo se puede lograr mediante diversas estrategias, como la cooptación de opositores políticos, la manipulación de los procesos electorales, el debilitamiento de los partidos de oposición y el financiamiento selectivo de sus partidarios. Estas acciones contribuyen a crear un entorno político desigual y desfavorecen la competencia política en el ámbito local.

De otro lado, Sidel (2014), se enfoca en los autoritarismos subnacionales y las relaciones de subordinación económica, y resalta las formas cómo los líderes autoritarios en el ámbito subnacional consolidan su poder a través del control de las gobernaciones y las asambleas, lo que limita la competencia política y la participación de otros actores. Gervasoni (2010), por su parte, señala que estos líderes tienden a

ejercer un control centralizado sobre las decisiones y las políticas estatales con base en su poder económico fiscal, favoreciendo aliados y restringiendo la competencia política en el ámbito local. Además, Pino Uribe (2022) destaca la importancia de analizar las dinámicas de poder a través de la administración pública y el acceso a recursos nacionales para comprender la baja o alta competitividad subnacional. Por esto, la figura de los gobernadores, su poder económico y administrativo puede incidir notablemente en las dinámicas de competitividad local.

Al examinar la falta de alternancia política en las gobernaciones y cómo esto contribuye a la baja competitividad regional, Fonseca y Pino (2022) se enfocan en los dominios electorales, entendidos como aquellos territorios donde las fuerzas políticas dominantes mantienen su control a largo plazo utilizando instrumentalmente diversas etiquetas partidistas. Así, analizan cómo estos dominios electorales perpetúan la falta de alternancia política al dificultar la entrada de nuevos actores y limitar las opciones electorales para los ciudadanos en el ámbito local y regional, a pesar de que los departamentos se mantienen relativamente competitivos.

La consolidación del poder por parte de las fuerzas políticas dominantes en las gobernaciones genera un ambiente político poco favorable para la competencia equitativa y la participación de otros actores políticos. Estos líderes tienden a mantener su control a través de prácticas como el clientelismo, el nepotismo y el control de

los recursos estatales. Con esto, se perpetúa la falta de alternancia política y se dificulta el surgimiento de nuevos liderazgos y proyectos políticos en las gobernaciones. Por ejemplo, Dahl (1989^a) define la competencia política como un elemento esencial de la democracia, donde diferentes grupos y actores políticos compiten de manera justa por el poder y la representación. Sin embargo, la falta de competencia en las gobernaciones puede socavar este principio democrático y generar desequilibrios en el sistema político que se termina reflejando en la esfera local.

En el contexto de las gobernaciones colombianas, Fonseca y Pino (2022) argumentan que la falta de alternancia política en los dominios electorales tiene un impacto negativo en la competitividad regional. Esto se debe a que la ausencia de cambios en el liderazgo político impide la renovación de ideas, enfoques y políticas en las gobernaciones, lo cual es fundamental para fomentar la competencia política y promover el desarrollo regional. La influencia del poder regional de estos dominios electorales puede restringir la competencia política al influir sobre las instituciones nacionales de control. Esto lo expone Espitia (2022), quien ha mostrado en el caso de la Casa Char, “la importancia de las alianzas políticas dentro del Congreso con el fin de intervenir en elecciones de ... los organismos de control, resaltando que a pesar de tener una alta tasa de denuncias, Atlántico es el único departamento de la costa norte que no ha tenido si no un gobernador sancionado y ninguno destituido” (p.43).

Además, los dominios electorales pueden llevar a la concentración del poder en manos de unas pocas fuerzas políticas, lo que limita la participación y representación de otros actores. Este control político concentrado genera un ambiente de desigualdad y falta de oportunidades para aquellos actores políticos que no forman parte del grupo dominante. Esto dificulta la competencia equitativa y limita la pluralidad de voces y perspectivas en el ámbito subnacional. En este sentido, se destaca la importancia de ir más allá de los partidos políticos para comprender la falta de competencia en las gobernaciones y las asambleas, y las dinámicas de poder subyacentes que perpetúan la baja competitividad regional, incluso cuando existen múltiples partidos políticos en el escenario político que hacen oposición en el ámbito local. Esto crea incentivos para que los gobernadores intenten que el poder político de su estructura se extienda a través de los cargos uninominales y plurinominales locales, como una forma de consolidar su poder afectando la competencia.

Tomando como referencia el marco teórico expuesto, es posible formular las siguientes hipótesis:

- **Hipótesis 1: La existencia de dominios electorales en las gobernaciones y asambleas colombianas tiene un impacto negativo en la competitividad de las elecciones locales en alcaldías y concejos.**

Esta hipótesis se basa en que los dominios electorales perpetúan la falta de competencia política en las gobernaciones y

asambleas. Esto dificulta la entrada de nuevos actores y limita las opciones electorales para los ciudadanos. Como resultado, se crea un ambiente político desfavorable para la competencia equitativa en el ámbito local, lo que se espera que incida negativamente en la competitividad de las elecciones en alcaldías y concejos.

- **Hipótesis 2: La concentración del poder en los dominios electorales de las gobernaciones y asambleas colombianas genera un ambiente desigual y limitado para la participación de otros actores políticos en las elecciones locales, lo cual impacta negativamente en la pluralidad de voces y perspectivas en las alcaldías y concejos.**

Esta hipótesis se basa en la idea de que la consolidación del poder, por parte de las fuerzas políticas dominantes, en los dominios electorales de las gobernaciones y asambleas crea un entorno político desfavorable para la competencia equitativa y la participación de otros actores en las elecciones locales. Estas fuerzas políticas suelen utilizar prácticas como el clientelismo, el nepotismo y el control de los recursos estatales para mantener su control autoritario sobre el territorio y las instituciones subnacionales. Como resultado, se limita la participación y representación de otros actores políticos en las elecciones de alcaldías y concejos, generando un ambiente de desigualdad y falta de oportunidades para aquellos que no forman parte del grupo dominante.

Ambas hipótesis plantean que la existencia de dominios electorales en las gobernaciones y asambleas colombianas, junto con la concentración del poder en manos de unas pocas fuerzas políticas, tiene consecuencias negativas en la competitividad y pluralidad de las elecciones locales en alcaldías y concejos. Se espera que esta situación limite la participación de otros actores políticos y la representación de diferentes perspectivas, lo que afecta la calidad democrática y la diversidad de voces en el ámbito subnacional.

5. Análisis de determinantes del dominio electoral en las elecciones municipales

En la presente sección se identifican cuáles son las variables de nivel municipal que explican el dominio electoral por parte de un partido político en las últimas elecciones de alcaldías y concejos de 2019. Tales variables caracterizan de forma más detallada los municipios que tienen mayor riesgo por dominancia electoral para los próximos comicios de octubre de 2023. Por ello, los resultados de este análisis contribuyen a que la MOE, y otros organismos de vigilancia electoral, puedan concentrar sus esfuerzos en tales municipios, basados en su nivel de riesgo por dominancia en las últimas elecciones departamentales y legislativas, y sus características socioeconómicas particulares.

En relación con las variables que miden el dominio en elecciones departamentales de 2011 y 2015 (es decir, las IDE de gobernaciones y asambleas), se encontró que el dominio en las elecciones de alcaldías

de 2019 fue significativamente más alto en municipios con mayor dominio en las elecciones de gobernaciones de 2011. Los resultados de las elecciones de gobernadores de 2015 no tuvieron una incidencia significativa sobre el dominio electoral de las alcaldías y concejos de 2019. De manera análoga, el IDE de los comicios de concejos municipales en 2019 fue significativamente mayor, a medida que el dominio en las elecciones de asambleas de 2011 y 2015 fue más alto (Tabla 5).

Estos hallazgos respaldan la hipótesis principal de que en los departamentos donde existe mayor dominio electoral por parte de un partido político en las elecciones de gobernaciones y asambleas, es más probable que sus municipios presenten riesgo por dominio electoral en los comicios de alcaldías y concejos municipales. Lo anterior se respalda con los resultados de las variables que miden el dominio en elecciones legislativas de 2010, 2014 y 2018. En particular, un mayor dominio por parte de un partido político en la elección de Cámara de Representantes de 2018 incrementó el dominio electoral de las elecciones de alcaldías y concejos municipales de 2019. Esto indica que, en los municipios con una mayor concentración de votos por un partido político en las elecciones de Cámara de 2018, también hubo un mayor dominio electoral en los comicios de alcaldías y concejos de 2019. Por otro lado, las elecciones legislativas de 2010 y 2014 de Senado y Cámara no incidieron en el dominio electoral de las elecciones municipales de 2019.

En relación con las características socioeconómicas, los municipios con una mayor proporción de transferencias del gobierno nacional sobre el total de sus ingresos en 2018, que pertenecen a las regiones Caribe y Pacífica, y con una menor población total, tuvieron un mayor dominio electoral en los comicios de alcaldías de 2019. La dependencia de las transferencias estatales también incrementó el dominio electoral en los comicios de concejos municipales, a la vez que dicho dominio fue mayor en los

municipios ubicados en la Región Pacífica y Orinoquía, en comparación a otros municipios del país. Esto indica que los municipios con alta dependencia de las transferencias estatales para la obtención de sus ingresos, ubicados en regiones periféricas del país y con baja población, tuvieron una mayor probabilidad de tener riesgo por dominio electoral en las elecciones municipales de 2019.

Tabla 5. Principales factores determinantes del dominio electoral de alcaldías y concejos municipales, 2019.

Tipo de variables	Variables que aumentan el riesgo en elecciones de alcaldías	Variables que aumentan el riesgo en elecciones de Concejos municipales
Dominio en elecciones departamentales	Dominio en la elección de gobernador de 2011	Dominio en la elección de Asamblea departamental de 2011 y 2015
Dominio en elecciones legislativas	Dominio en la elección de Cámara de Representantes de 2018	
Características socioeconómicas	Dependencia de transferencias del Gobierno nacional Ubicación geográfica en la Región Caribe y Pacífica Población total	Dependencia de transferencias del Gobierno nacional Ubicación geográfica en la Región Pacífica y Orinoquía

Fuente: Elaboración propia

Para obtener los resultados descritos, se estimaron cuatro modelos de regresión multivariada bajo el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios. Los modelos 1 y 2 tienen como variable dependiente el dominio electoral en los comicios de alcaldía de 2019, y los modelos 3 y 4 el dominio

electoral en los comicios de concejos municipales del mismo año. Dado que la hipótesis principal planteada en este capítulo establece la existencia de una relación directa entre el dominio electoral en elecciones departamentales y municipales, los modelos 1 y 3 incluyeron como variables

independientes únicamente a los dominios electorales en gobernaciones y asambleas departamentales, estimados por la MOE para los años 2015 y 2011. Con esto, se buscó evaluar si el dominio electoral en comicios departamentales pasados incidió en el dominio electoral observado en los comicios de 2019.

En aras de fortalecer la robustez empírica de estas estimaciones, y de identificar otras variables que expliquen el dominio electoral, se estimaron los modelos 2 y 4 con dos grupos adicionales de variables independientes: el dominio en elecciones de Senado y Cámara de Representantes de 2010, 2014 y 2018, calculado también por la MOE (2022); y características so-

cioeconómicas municipales observadas en 2018, tales como el nivel de pobreza multidimensional, la proporción de transferencias del gobierno nacional sobre los ingresos municipales, la población total, la proporción de población rural y la ubicación geográfica por regiones de cada municipio. Estas variables son compiladas en el Panel Municipal del CEDE (2021) y permiten capturar factores adicionales que inciden en las dinámicas electorales regionales, que pueden determinar el grado de dominio de un partido político en las elecciones de alcaldías y concejos municipales. Las estadísticas descriptivas de las variables independientes descritas se presentan en la Tabla 6.

Tabla 6. Estadísticas descriptivas de las variables independientes.

		N (Mpios)	Media	Desv. est.	Min.	Max.
Dominio en elecciones departamentales (IDE ponderado)	Gobernaciones 2011	1117	0.296	0.149	0.021	0.935
	Gobernaciones 2015	1118	0.274	0.113	0.004	0.741
	Asambleas 2011	1117	0.140	0.083	0.013	0.579
	Asambleas 2015	1118	0.122	0.070	0.015	0.503
Dominio en elecciones legislativas (MOE, 2022)	Senado 2010	1122	0.304	0.123	0.119	0.901
	Cámara 2010	1122	0.246	0.085	0.102	0.673
	Senado 2014	1120	0.199	0.065	0.000	0.662
	Cámara 2014	1102	0.830	0.177	0.500	1.000
	Senado 2018	1056	0.630	0.193	0.335	1.000
	Cámara 2018	1118	0.295	0.119	0.117	0.947

Variables socioeconómicas (Panel Municipal del CEDE)	Índice de pobreza multidimensional 2018	1122	0.418	0.173	0.045	0.985
		1101	0.079	0.050	0.000	0.281
	Prop. transferencias Gob. Nacional 2018	1122	43011.14	253826.2	279	7412566
		1122	0.564	0.239	0.001	1.000
	Población total	1122	0.561	0.497	0.000	1.000
		1122	0.176	0.381	0.000	1.000
	Región Andina	1122	0.159	0.366	0.000	1.000
	Región Caribe	1122	0.053	0.223	0.000	1.000
	Región Pacífica	1122	0.053	0.223	0.000	1.000
Región Orinoquía	1122	0.053	0.223	0.000	1.000	
Región Amazonía	1122	0.053	0.223	0.000	1.000	

Fuente: Cálculos propios con base en datos de MOE y Panel Municipal del CEDE

La Tabla 6 presenta los resultados de estimación de los modelos de regresión descritos. Como se indicó anteriormente, los modelos 1 y 3 incluyeron únicamente los dominios en elecciones de gobernadores y asambleas departamentales de 2011 y 2015. Los resultados indican que ambos indicadores de dominio en elecciones de gobernadores de 2011 y 2015 inciden de manera positiva en el dominio electoral observado en las elecciones de alcaldes de 2019. El mismo comportamiento se observa para el dominio electoral en las elecciones de concejos municipales, con el resultado adicional de que el mayor dominio en las elecciones de asambleas departamentales también tiene un efecto positivo y significativo.

Sin embargo, al incluir las variables de dominio en elecciones legislativas y de características municipales, la relación entre el dominio en las elecciones de gobernadores y asambleas de 2015 y el dominio electoral en los comicios de alcaldías de 2019

deja de ser significativa. El dominio en las elecciones de gobernadores también deja de ser significativo para el caso de los comicios de concejos municipales de 2019. En cambio, la incidencia del dominio en las elecciones de gobernadores de 2011 sigue siendo significativo (aunque con un menor nivel de confianza); al igual que los dominios en las elecciones de asambleas departamentales de 2011 y 2015 siguen siendo determinantes del mayor dominio en las elecciones de concejos.

Cabe destacar que los modelos 2 y 4 tienen una mayor capacidad explicativa de los dominios electorales de alcaldías y concejos municipales respectivamente, observado en el valor del R-cuadrado (0.171 y 0.282, respectivamente). Así, tales modelos tienen una mayor robustez estadística en comparación a los modelos 1 y 3, donde se observa valores de R-cuadrado más bajos (0.076 y 0.211, respectivamente). Sin embargo, es importante recalcar que este análisis es

de carácter exploratorio, pues es necesario especificar y estimar modelos de mayor complejidad para validar los resultados descritos. Por ello, el análisis especificado

contribuye a motivar estudios futuros que profundicen en torno a la explicación del dominio electoral en las elecciones de alcaldía y concejos municipales.

Tabla 7. Estadísticas descriptivas de las variables independientes.

		Alcaldías		Concejos municipales	
		(1)	(2)	(3)	(4)
Dominio en elecciones departamentales (IDE ponderado)	Gobernaciones 2011	0.068** (0.019)	0.056** (0.021)	0.020* (0.009)	0.011 (0.010)
	Gobernaciones 2015	0.110** (0.025)	0.023 (0.027)	0.033** (0.012)	0.014 (0.013)
	Asambleas 2011	0.038 (0.037)	0.037 (0.041)	0.080** (0.018)	0.040* (0.020)
	Asambleas 2015	0.137** (0.043)	0.034 (0.045)	0.211** (0.021)	0.181** (0.022)
Dominio en elecciones legislativas (MOE, 2022)	Senado 2010		0.003 (0.027)		0.007 (0.013)
	Cámara 2010		0.023 (0.043)		0.030 (0.020)
	Senado 2014		0.053 (0.056)		0.048+ (0.027)
	Cámara 2014		-0.011 (0.018)		0.001 (0.008)
	Senado 2018		-0.019 (0.016)		0.004 (0.008)
	Cámara 2018		0.058+ (0.030)		0.032* (0.014)
Variables socioeconómicas (Panel Municipal del CEDE)	Índice de pobreza multidimensional 2018		0.024 (0.024)		-0.019 (0.012)
	Prop. transferencias		0.277** (0.064)		0.132** (0.031)
	Gob. Nacional 2018		-0.008+ (0.004)		-0.002 (0.002)
	Población total 2018 (logarítmica)		0.019 (0.016)		0.012 (0.008)
	Prop. población rural 2018				
	Región Caribe		0.045** (0.010)		0.002 (0.005)

Variables socioeconómicas (Panel Municipal del CEDE)	Región Pacífica		0.026** (0.009)		0.012** (0.004)
	Región Orinoquía		-0.020 (0.014)		-0.012+ (0.007)
	Región Amazonía		-0.003 (0.017)		0.003 (0.008)
	Constante	0.153** (0.008)	0.127** (0.018)	0.018** (0.004)	-0.007 (0.009)
	N (Municipios)	1095	1029	1095	1029
	R-cuadrado	0.076	0.171	0.211	0.282

Errores estándar en paréntesis. + $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la MOE y el Panel Municipal del CEDE.

Conclusiones

El análisis de dominios electorales muestra que, para las elecciones de 2023, existe una cantidad importante de alcaldías, gobernaciones, concejos y asambleas que se encuentran en riesgo. Estos riesgos pronosticados pueden agudizarse y, con esto, consolidarse más dominios de los predichos, teniendo en cuenta las transformaciones que en los últimos años han entrado en vigencia dentro de la normativa electoral colombiana, como el estatuto de la oposición y la flexibilización en la adjudicación de personerías jurídicas que se han basado en el fallo de la Corte Constitucional frente al Nuevo Liberalismo.

El dominio electoral en las elecciones de gobernadores y asambleas departamentales en años anteriores tuvo un impacto relevante en el dominio electoral de las elecciones de alcaldías y concejos municipales de 2019. Esto implica que los departamentos donde un partido político ha tenido un alto dominio en elecciones anteriores, también tienen más probabilidades de tener un alto dominio en las elecciones municipales. Se sustenta lo

que teoriza Gibson (2005), es decir, que los gobernadores no democráticos buscan expandir su escala de influencia y tener aliados claves en los municipios para mantener su dominación a nivel subnacional. Así mismo, se comprueba lo que Gervasoni (2018) y Fonseca y Pino (2022) alegan, que los municipios con más rentas fiscales provistas por la gobernación tienden a ser más proclives a sistemas no competitivos.

El dominio en las elecciones legislativas de Cámara de Representantes de 2018 también influyó en el dominio electoral de las elecciones de alcaldías y concejos municipales de 2019. Esto sugiere que los municipios donde un partido político obtuvo una mayor concentración de votos en las elecciones legislativas, también experimentaron un mayor dominio electoral en las elecciones municipales.

En cuanto a las características socioeconómicas municipales se identificaron patrones a tener en cuenta. Los municipios con una mayor dependencia de las transferencias del gobierno nacional en relación con sus

ingresos, particularmente aquellos ubicados en las regiones Caribe y Pacífica, y con una población total más pequeña, exhibieron un mayor dominio electoral en las elecciones de alcaldías de 2019. Asimismo, la dependencia de las transferencias estatales y la ubicación geográfica en las regiones Pacífica y Orinoquía también contribuyeron a un mayor dominio electoral en las elecciones de concejos municipales.

Al considerar las variables de dominio en elecciones legislativas y las características socioeconómicas municipales en los modelos de regresión, se encontró que la relación entre el dominio en las elecciones de gobernadores y asambleas departamentales de 2015 y el dominio electoral en las elecciones de alcaldías de 2019 dejó de ser significativa. Sin embargo, el dominio en las elecciones de gobernadores de 2011 y el dominio en las elecciones de asambleas departamentales de 2011 y 2015 continuaron siendo factores determinantes del dominio electoral en las elecciones de concejos municipales.

Es importante destacar que los modelos de regresión que incluyeron variables de dominio en elecciones legislativas y características socioeconómicas municipales tuvieron una mayor capacidad explicativa y robustez estadística, en comparación con los modelos que solo consideraron variables de dominio en elecciones departamentales. No obstante, es necesario tener en cuenta que este es un análisis exploratorio y se requiere una investigación más detallada y modelos más complejos para validar los resultados presentados.

En resumen, los resultados y conclusiones obtenidos en este estudio contribuyen a una caracterización más completa de los municipios con mayor riesgo de dominio electoral en las próximas elecciones. Estos hallazgos pueden ser utilizados por la MOE y otros organismos de vigilancia electoral para concentrar sus esfuerzos en los municipios con un alto riesgo de dominancia electoral. No obstante, es necesario reiterar que es fundamental realizar investigaciones futuras que profundicen en la explicación del dominio electoral en las elecciones municipales.



Referencias

- Abadía, A. A., Manfredi, L., y Milanese, J. P. (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: Análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 1-26.
- Afzal, M. (2014). Do barriers to candidacy reduce political competition? Evidence from a bachelor's degree requirement for legislators in Pakistan. *Public Choice*, 161(1-2), 51-72. <https://doi.org/10.1007/s11127-013-0126-2>
- Albarracín, J., Milanese, J. P., Valencia, I. H., y Wolff, J. (2023). Local competitive authoritarianism and post-conflict violence. An analysis of the assassination of social leaders in Colombia. *International Interactions*, 49(2), 237-267. <https://doi.org/10.1080/03050629.2023.2142218>
- Albarracín, J. (2020). Cambios y continuidades en las elecciones subnacionales de la región Pacífico (1997-2019). En F. Barrero Escobar y E. Richard (Eds.), *Elecciones subnacionales 2019: Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Altman, D., y Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9(2), 85-100. <https://doi.org/10.1080/714000256>
- Arenas Gómez, J. C. (2020). Presentación. Política y elecciones en Colombia, 2019. Una agenda de investigación sobre la reconfiguración del poder regional. *Estudios Políticos*, 59, 211-225. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n59a09>
- Barrios, F. M. (2019). Participación electoral en el Magdalena Medio colombiano. Un análisis del posacuerdo con las FARC. *OPERA*, 26, 241-267. <https://doi.org/10.18601/16578651.n26.12>
- Bedoya, J. F., y Arenas, J. C. (2015). Incidencia de los cambios en las reglas de la competencia electoral sobre nacionalización del sistema de partidos: Las estrategias de los actores políticos. Antioquia, 1997-2011. *Colombia Internacional*, 85, 81-110. <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.03>
- Beer, C., y Mitchell, N. J. (2004). Democracy and Human Rights in the Mexican States: Elections or Social Capital? *International Studies Quarterly*, 48(2),

- 293-312. <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2004.00302.x>
- Behrend, J., y Whitehead, L. (2016). The Struggle for Subnational Democracy. *Journal of Democracy*, 27(2), 155-169. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0023>
- Borges, A. (2007). Rethinking state politics: The withering of state dominant machines in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 2.
- Botero, F., Ortega, B., Wills Otero, L., y Pino Uribe, J. F. (Eds.). (2022). *En configuración permanente. Partidos y elecciones nacionales y subnacionales en Colombia, 2018-2019*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Buehler, M., Nataatmadja, R., y Anugrah, I. (2021). Limitations to subnational authoritarianism: Indonesian local government head elections in comparative perspective. *Regional & Federal Studies*, 31(3), 381-404. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1918388>
- CEDE (2021). Bases de datos públicas. Datos CEDE. <https://datoscede.uniandes.edu.co/es/catalogo-de-microdata>
- Centeno, M. Á. 2014. Sangre y deuda: ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina. Universidad Nacional de Colombia.
- Chakravarty, S.R., Mitra, M., Mutuswami, S. y Pal, R. (2020) On the probability ratio index as a measure of electoral competition. *Palgrave Commun* 6, 96. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-0466-8>
- Cleary, M. R. (2003). Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos. *Política y gobierno*, 10(1), 183-217.
- CNN. (2022, julio 19). Así quedó conformado el Congreso de Colombia para el periodo 2022-2026. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/07/19/conformacion-congreso-colombia-2022-2026-orix/>
- Dahl, R. A. (1989a). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989b). *La Poliarquía: Participación y Oposición*. Tecnos.
- Dahl, R. A. (2007). *Polyarchy: Participation and opposition (Repr.)*. Yale Univ. Press.
- Dávila Ladrón de Guevara, A. (2020). Desarticulaciones partidistas: Diálogos entre el partido nacional y el partido en los territorios. En F. Barrero y

- E. Richard (Eds.), Elecciones subnacionales 2019: *Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 25-57). Fundación Konrad Adenauer.
- de Hoyos, I. M. (2003). Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997. *Política y gobierno*, 10(1), 139-182.
- Diamond, L. J., y Morlino, L. (Eds.). (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Díaz-Rioseco, D., y Giraudy, A. (2021). Unconditional Transfers Are Not Oil: The Economic Foundations of Subnational Undemocratic Regime Reproduction. *Bulletin of Latin American Research*, 40(5), 730-749. <https://doi.org/10.1111/blr.13219>
- Díaz-Rioseco, D. (2016). Blessing and Curse: Oil and Subnational Politics in the Argentine Provinces. *Comparative Political Studies*, 49(14), 1930-1964. <https://doi.org/10.1177/0010414016666833>
- Došek, T. (2019). *La persistencia de caudillos locales en América Latina* [Tesis de doctorado, Pontificia Universidad Católica de Chile]. <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/22356/Tomas%20Dosek%20Enero%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Duque Daza, J. (2022). Elecciones de Congreso en Colombia en 2022 ¿Pluralismo, cambio y renovación? *Reflexión Política*, 24(50). <https://doi.org/10.29375/01240781.4543>
- Evans, P. (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. En S. Haggard y R. Kaufman (Eds.), *The Politics of Economic Adjustment* (pp. 139-181). Princeton University Press.
- Faughnan, B. M., Hiskey, J. T., y Revey, S. D. (2014). Subnational Electoral Contexts and Corruption in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 6(1), 45-81. <https://doi.org/10.1177/1866802X1400600102>
- Fidalgo, A. (2022). How democratic is government really? The impact of subnational regime variation on evaluations of democracy. *Governance*, 35(4), 1077-1094. <https://doi.org/10.1111/gove.12643>
- Fonseca, J. C., y Pino Uribe, J. F. P. (2022). Competencia sin alternancia en las gobernaciones colombianas: Los dominios electorales en la democracia subnacional colombiana. Un análisis más allá de los partidos políticos. Análisis

- Político, 104, 7-32.
- Espitia, N. (2022). Autoritarismos subnacionales y dominios electorales en la gobernación del Atlántico 2015 - 2019. [Tesis de grado, Universidad El Bosque]. <https://repositorio.unbosque.edu.co/handle/20.500.12495/9400>.
- Freidenberg, F. (2008). ¿Renovación o Continuidad? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana. Centro Andino de Acción Popular. <https://gredos.usal.es/handle/10366/110840>
- García, M., y Hoskin, G. (2006). Reforma política, personalismo y sistema de partidos. ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales? En G. Hoskin y M. García (Eds.), *La Reforma Política de 2003*. Ediciones Uniandes.
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(02), 302. <https://doi.org/10.1017/S0043887110000067>
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340. <https://doi.org/10.1017/S0043887110000067>
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States* (1.a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108590679>
- Gibson, E. L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101-132. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0018>
- Giraudy, A. (2011). La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español*, 3, 42-57.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and autocrats: Pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries*. Oxford University Press.
- González, L. (2017). Electoral Competition and Social Spending in the Argentine Provinces. *Journal of Politics in Latin America*, 9(1), 91-124. <https://doi.org/10.1177/1866802X1700900104>
- González-Bustamante, B., y Cisternas, C. (2016). Élités políticas en el poder legislativo chileno: La Cámara de Diputados (1990-2014). *Política: Revista de Ciencia Política*, 54(1). <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2016.42691>

- González-Ocantos, E., Kiewiet De Jonge, C., y Nickerson, D. W. (2015). Legitimacy Buying: The Dynamics of Clientelism in the Face of Legitimacy Challenges. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1127-1158. <https://doi.org/10.1177/0010414015574882>
- Grumbach, J. M. (2022). Laboratories of Democratic Backsliding. *American Political Science Review*, 1-18. <https://doi.org/10.1017/S0003055422000934>
- Harbers, I., Bartman, J., y Van Wingerden, E. (2019). Conceptualizing and measuring subnational democracy across Indian states. *Democratization*, 26(7), 1154-1175. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1606797>
- Hernández, A. (2000). Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998. *Política y gobierno*, 7(1), 101-144.
- Hiskey, J., Malone, M. F. T., y Diaz-Domínguez, A. (2020). Authoritarian Recall: Mexico's Drug War and Subnational Patterns of Opposition to Democracy. *Journal of Politics in Latin America*, 12(1), 3-31. <https://doi.org/10.1177/1866802X20913287>
- Hiskey, J. T., & Moseley, M. W. (2019). *Life in the political machine: Dominant-party enclaves and the citizens they produce*. Oxford University Press.
- Jang, J. (2022). Subnational Elections and Media Freedom in Autocracies: Diffusion of Local Reputation and Regime Survival. *Political Research Quarterly*, 75(4), 1321-1334. <https://doi.org/10.1177/10659129211066895>
- Levine, D., y Molina, J. E. (2011). Calidad de la democracia: Fortalezas y debilidades en América Latina. *Revista latinoamericana de política comparada*, 5, 95-123.
- Leys, C., Ley, C., Klein, O., Bernard, P., y Licata, L. (2013). Detecting outliers: Do not use standard deviation around the mean, use absolute deviation around the median. *Journal of experimental social psychology*, 49(4), 764-766.
- Mauro, V. (2021). Party Systems, Political Competition, and Inequality in Subnational Brazil. *Latin American Research Review*, 56(4), 797-813. <https://doi.org/10.25222/larr.1062>
- McMann, K. M. (2018). Measuring subnational democracy: Toward improved regime typologies and theories of regime change. *Democratization*, 25(1), 19-37. <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1307822>

- Mickey, R. W. (2015). *Paths out of Dixie: The democratization of authoritarian enclaves in America's Deep South, 1944-1972*. Princeton University Press.
- Milanese, J. P. (2020). Más que una simple arena. El espacio como variable que influencia la configuración de las preferencias electorales en Colombia. En P. Montilla & M. Jiménez (Eds.), *Elecciones 2018 en Colombia: La competencia política en un escenario de paz* (pp. 235-273). Universidad Externado de Colombia.
- Munck, G. L., y Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies*, 35(1), 5-34. <https://doi.org/10.1177/001041400203500101>
- Naranjo, O. L. (2019). ¿La era de la independencia?: Grupos significativos en elecciones locales de 2015-2019 [Tesis de grado, Universidad Javeriana].
- Norris, P. (2019). Do perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The US in comparative perspective. *International Political Science Review*, 40(1), 5-22. <https://doi.org/10.1177/0192512118806783>
- Ortega Ortiza, R., y Somuano, M. F. (2011). Identidad partidista y democracia en los estados mexicanos. En S. Martí i Puig, R. Y. Ortega Ortiz, y M. F. Somuano (Eds.), *La democracia en México: Un análisis a 10 años de la alternancia* (pp. 97-134). Ediciones Bellaterra.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E)
- Pachano, S. (2021). *Giro político y democracia en Sudamérica y Ecuador*. Flacso Ecuador.
- Pérez Sandoval, J. (2023). Measuring and assessing subnational electoral democracy: A new dataset for the Americas and India. *Democratization*, 1-26. <https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2183195>
- Piedrahita Bustamante, P. (2020). Relevancia electoral en Antioquia: Tendencias y cambios políticos 2015-2019. En F. Barrero Escobar y E. Richard (Eds.), *Elecciones subnacionales 2019: Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*. Konrad Adenauer Stiftung.

- Pino, J. F. (2017). Entre democracias y autoritarismos: Una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica. *Colombia Internacional*, 91, 215-242. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.07>
- Pino Uribe, J. F. (2017). ¿Un matrimonio infeliz? Democracia y violencia política en Colombia: Entre la restricción, cooptación y construcción. *Revista Papel Político*, 22(2), 369-393. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-2.midv>
- Pino Uribe, J. F. (2022). Rethinking political competition: Contracts and nationally located linkages in Colombian municipalities (1988–2015). *Latin American Policy*, 13(1), 122-139. <https://doi.org/10.1111/lamp.12250>
- Polga - Hecimovich, J. (2022). Coaliciones reformistas y tipo de régimen: Una teoría del cambio electoral aplicada al Ecuador. *Revista Ecuatoriana de Ciencia Política*, 1(1). <https://doi.org/10.59352/recp.v1i1.26>
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge University Press.
- Restrepo, N. J., Casas, D. A., y Patiño, I. (2021). La izquierda en Colombia. Un análisis del Comportamiento electoral en el siglo XXI. *Novum Jus*, 15(1). <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2021.15.1.3>
- Rosenmai, Peter. (2013). Using the Median Absolute Deviation to Find Outliers. *Eureka Statistics*, 25(11).
- Saikkonen, I. A.-L. (2021). Coordinating the machine: Subnational political context and the effectiveness of machine politics. *Acta Política*, 56(4), 658-676. <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00187-z>
- Schumpeter, J. A. (1975). *Capitalism, socialism, and democracy*. Harper & Row.
- Schumpeter, J. A. (1994). *Capitalism, socialism, and democracy*. Routledge. <http://www.crcnetbase.com/isbn/9780203202050>
- Sidel, J. T. (2014). Economic foundations of subnational authoritarianism: Insights and evidence from qualitative and quantitative research. *Democratization*, 21(1), 161-184. <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.725725>
- Trejos, L. F., y Cantillo, J. G. (2018). Clientelismo armado en el Caribe colombiano por medio de la Reconfiguración cooptada del Estado. El caso del Bloque Norte de la Autodefensas Unidas de Colombia. *Justicia*, 34, 539-578.

Trejos Rosero, L. F., y Badillo Sarmiento, R. (2023). La Constitución de 1991 como acuerdo de paz: Lecciones para el posacuerdo con las Farc-EP. En A. Vargas Velásquez (Ed.), *Terminación del conflicto armado y construcción de paz a 30 años de la Constitución del 91* (pp. 108-129). Universidad Nacional de Colombia.

Uribe, C., Alipios, C., y Acuña, F. A. (2022). ¿La unión hace la fuerza? Coaliciones preelectorales y competencia partidistas en las elecciones locales y nacionales en Colombia (2018-2019). En F. Botero, B. Ortega, L. Wills Otero, & J. F. Pino Uribe (Eds.), *En reconfiguración permanente Partidos y elecciones nacionales y subnacionales en Colombia, 2018-201* (pp. 227-254). Editorial Universidad Javeriana.

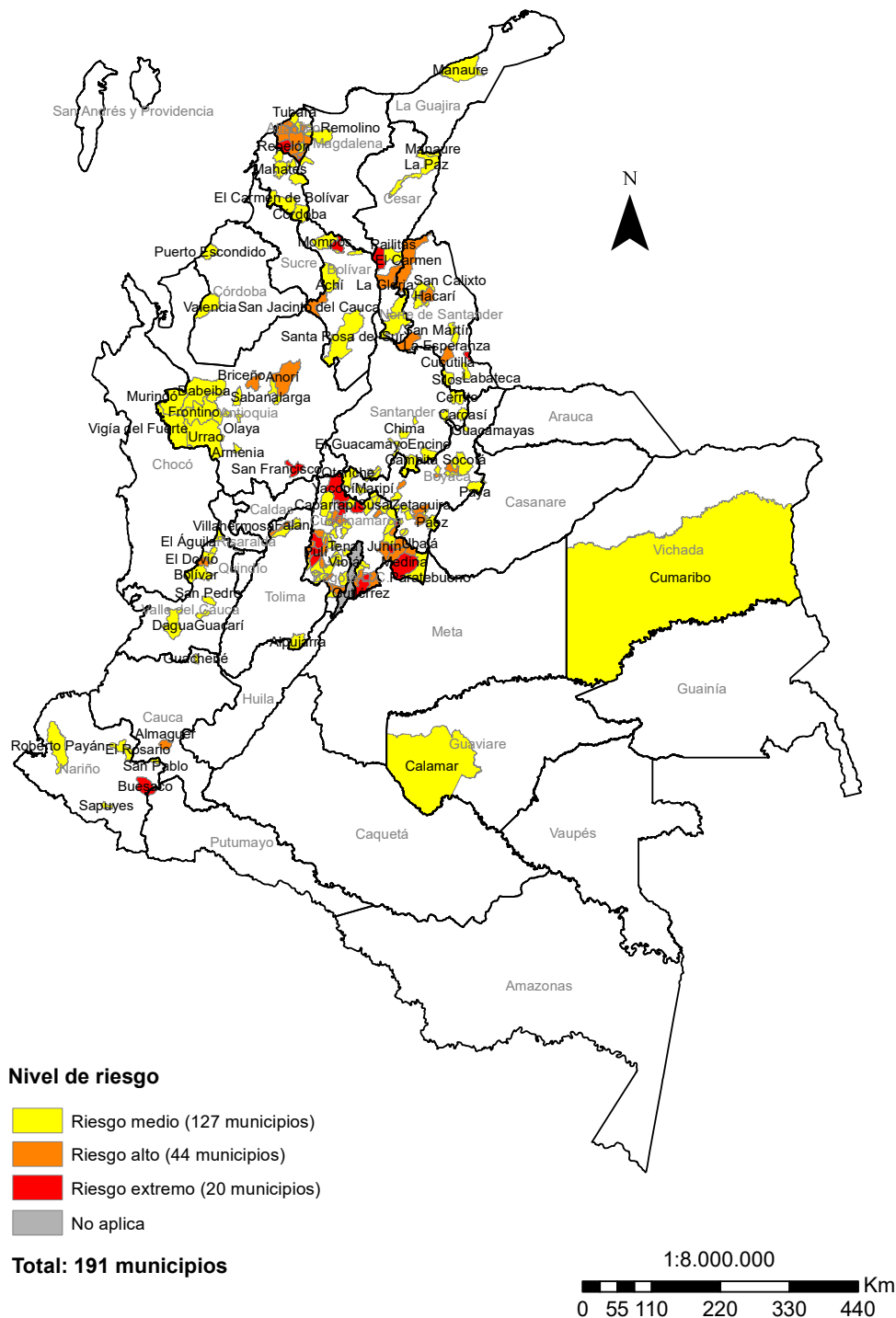




FLACSO
ECUADOR

Mapa # 18.

Riesgo por dominio electoral para elecciones de Gobernación 2023



◆ **Riesgo medio**

Antioquia (13)

Abriaquí
Armenia
Campamento
Dabeiba
Frontino
Giraldo
Guadalupe
Murindó
Olaya
Sabanalarga
Uramita
Urrao
Vigía del Fuerte

Atlántico (5)

Baranoa
Candelaria
Palmar de Varela
Sabanagrande
Tubará

Bolívar (10)

Achí
Arroyohondo
Córdoba
El Carmen de Bolívar
El Guamo
Hatillo de Loba
Mahates
Mompós
San Estanislao
Santa Rosa del Sur

Boyacá (18)

Álmeida
Berbeo
Chinavita
Floresta
Gámeza
Guacamayas
La Capilla
Maripí
Otanche
Páez
Paya
Samacá
Socha
Socotá
Somondoco
Tibaná
Tunguá
Turmequé

Cauca (1)

Guachené

Cesar (6)

González
La Paz
Manauare
Pailitas
Río de Oro
San Martín

Córdoba (2)

Puerto Escondido
Valencia

Cundinamarca (35)

Agua de Dios
Anolaima
Caparrapí
Carmen de Carupa
Chipaqué
El Colegio
Fúquene
Gachetá
Granada
Guataquí
Guayabal de Siquima
Lenguazaque
Machetá
Mesquera
Nilo
Nocaima
Paime
Paratebueno
Pasca
Quebradanegra
San Antonio del Tequendamá
San Francisco
Sasaima
Simijaca
Supatá
Susa
Tena
Tocaima

Ubaque
Útica
Venecia
Viani
Villapinzón
Viotá
Zipacón

Guaviare (1)

Calamar

La Guajira (1)

Manauare

Magdalena (2)

Cerro San Antonio

Remolino

Nariño (4)

El Rosario
Roberto Payán
San Pablo
Sapuyes

Norte de Santander (6)

Durania
La Playa
Labateca
San Calixto
Santiago
Silos

Santander (11)

Albania
Cabrera
Carcasí
Cerrito
Chima
El Guacamayo
Encino
Gambita
Jesús María
Molagavita
San Benito

Tolima (3)

Alpujarra
Falán
Villahermosa

Valle del Cauca (8)

Argelia
Bolívar
Dagua
El Águila
Guacarí
San Pedro
Ulloa
Versalles

Vichada (1)

Cumaribo

Total: 127

◆ **Riesgo alto**

Antioquia (2)

Anorí
Briceño

Atlántico (10)

Campo de La Cruz
Juan de Acosta
Lurtao
Manatí
Piojó
Polomeuvo
Ponedera
Sabanalarga
Santa Lucía
Usiacurrí

Bolívar (1)

San Jacinto del Cauca

Boyacá (5)

Chiquiza
Miraflores
Nobsa
Tasco
Zetaquirá

Cauca (1)

Almaguer

Cesar (1)

La Gloria

Cundinamarca (18)

Apulo
Beltrán
Bituima
Chaguani
Cucunubá
Gachalá
Guayabetal
Junín
La Peña

Manta
Pandi
Quetame
Quipile
San Bernardo
Tibacuy
Ubalá
Une
Vergara

Norte de Santander (4)

Cucutilla
El Carmen
Hacarí
La Esperanza

Tolima (1)

Casabianca

Valle del Cauca (1)

El Dovio

Total: 44

◆ **Riesgo extremo**

Antioquia (1)

San Francisco

Atlántico (2)

Repelón

Suan

Bolívar (1)

San Fernando

Cesar (1)

Tamalameque

Cundinamarca (13)

El Peñón
Fosca
Gama
Gutiérrez
Jerusalén
Medina
Nimaima
Pulí
San Cayetano
San Juan de Río Seco
Tibirita
Topaipi
Yacopí

Nariño (1)

Buesaco

Norte de Santander (1)

Herrán

Total: 20

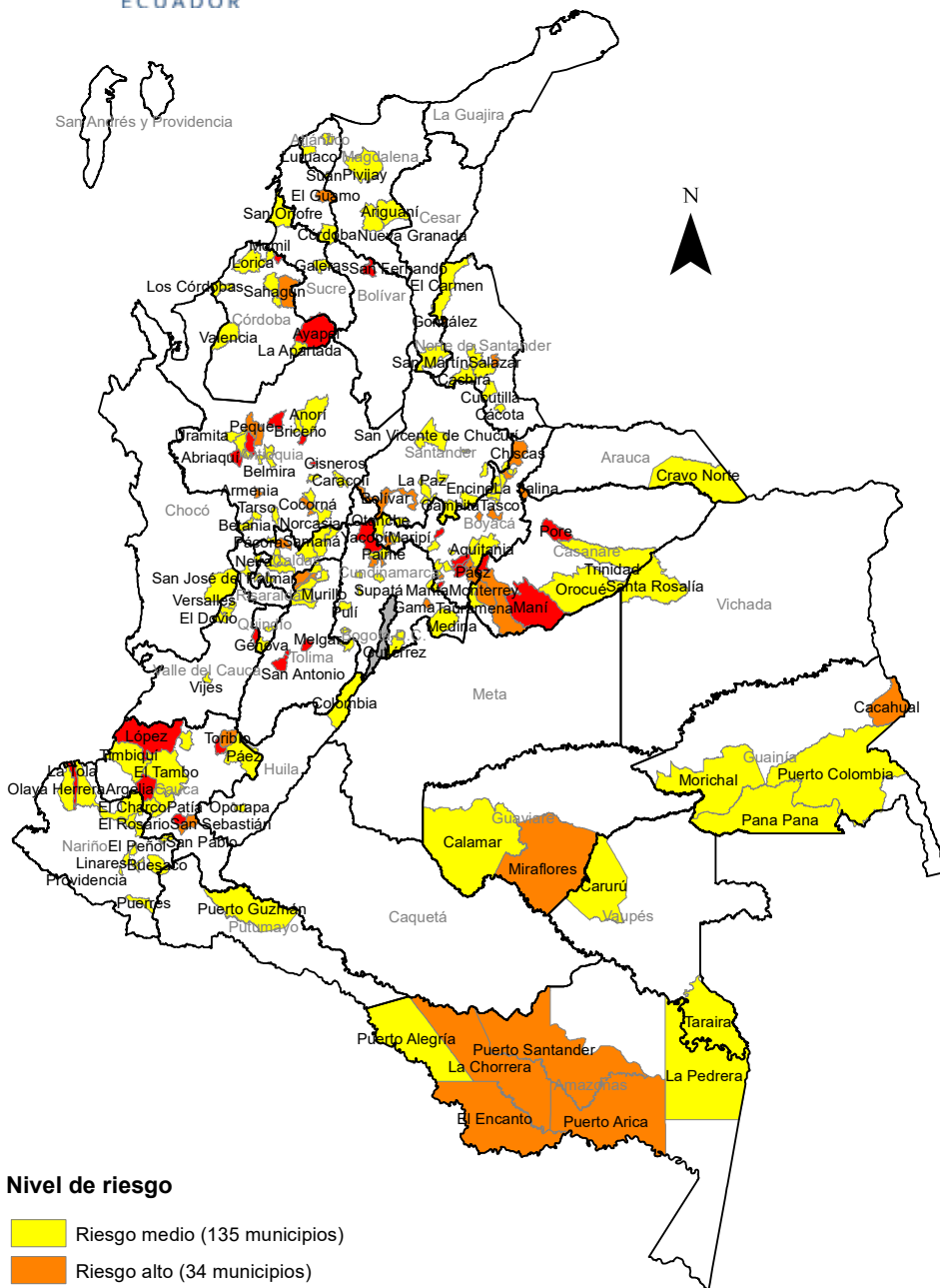




FLACSO
ECUADOR

Mapa # 19.

Riesgo por dominio electoral para elecciones de Asamblea 2023

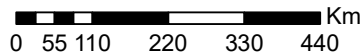


Nivel de riesgo

- Riesgo medio (135 municipios)
- Riesgo alto (34 municipios)
- Riesgo extremo (25 municipios)
- No aplica

Total: 194 municipios

1:8.000.000



◆ **Riesgo medio**

Amazonas (2)

La Pedrera
Puerto Alegre

Antioquia (16)

Alejandro
Anorí
Belmira
Betania
Campamento
Cañasgordas
Caracolí
Caramanta
Giraldo
Granada
Hispania
Olaya
San Francisco
Santa Bárbara
Tarso
Uramita

Arauca (1)

Cravo Norte

Atlántico (4)

Baranoa
Luruaco
Polonuevo
Suan

Bolívar (1)

Córdoba

Boyacá (17)

Aquitania
Boavita
Chinavita
Ciénega
Guacamayas
Guayatá
La Capilla
Maripí
Otanche
Panqueba
Samacá
Sativanorte
Sativasur
Soatá
Susacón
Tota
Úmbita

Caldas (9)

Aranzazu
Filadelfia
La Merced
Neira
Norcasia
Palestina
Pensilvania
Samaná
San José

Casanare (3)

Orocúe
Sabanalarga
Trinidad

Cauca (6)

Balboa
El Tambo
Páez
Patía
Suárez
Timbiquí

Cesar (1)

San Martín

Chocó (1)

San José del Palmar

Córdoba (6)

Ciénaga de Oro
La Apartada
Lorica
Los Córdoba
Momil
Valencia

Cundinamarca (11)

Agua de Dios
Fosca
Guayabal de Siquima
Gutiérrez
Manta
Medina
Paimé
Pulí
Quebradanegra
Supatá
Topaipí

Guainía (3)

Morichal
Pana Pana
Puerto Colombia

Guaviare (1)

Calamar

Huila (2)

Colombia
Oporapa

Magdalena (3)

Ariguaní
Nueva Granada
Pivijay

Nariño (11)

Buesaco
Colón
El Charco
El Peñol
El Rosario
La Florida
Linares
Olaya Herrera
Providencia
Puerres
San Pablo

Norte de Santander (6)

Cachirá
Cácuta
Cucutilla
El Carmen
Salazar
Villa Caro

Putumayo (1)

Puerto Guzmán

Quindío (2)

Córdoba
Génova

Risaralda (2)

Apía
Gúatica

Santander (11)

Chima
Chipatá
Encino
Florián
Gambita
Jordán
La Paz
Macaravita
San Benito
San Joaquín
San Vicente de Chucurí

Sucre (2)

Galeras
San Onofre

Tolima (6)

Falan
Fresno
Melgar
Murillo
Santa Isabel
Villahermosa

Valle del Cauca (4)

Argelia
El Dovio
Versalles
Vijes

Vaupés (2)

Carurú
Taraira

Vichada (1)

Santa Rosalía

Total: 135

◆ **Riesgo alto**

Amazonas (4)

El Encanto
La Chorrera
Puerto Arica
Puerto Santander

Antioquia (4)

Armenia
Cocorná
Peque
Sabanalarga

Bolívar (1)

El Guamo

Boyacá (8)

Chiscas
Floresta
Muzo
Páez

San Eduardo
San Mateo
Tasco
Tenza

Caldas (1)

Pácora

Casanare (3)

La Salina
Monterrey
Tauramena

Cauca (2)

San Sebastián
Toribio

Cesar (1)

González

Córdoba (1)

Sahagún

Cundinamarca (3)

El Peñón
Gama
Villagómez

Guainía (1)

Cacahual

Guaviare (1)

Miraflores

Norte de Santander (1)

Santiago

Santander (1)

Bolívar

Tolima (2)

Casabianca
Herveo

Total: 34

◆ **Riesgo extremo**

Antioquia (5)

Abriaquí
Bricenío
Buriticá
Cisneros
Guadalupe

Bolívar (1)

San Fernando

Boyacá (5)

Berbeo
Chiquiza
Miraflores
Somondoco
Zetaquira

Casanare (3)

Chámeza
Maní
Pore

Cauca (4)

Almaguer
Argelia
Jambaló
López

Córdoba (2)

Ayapel
Tichín

Cundinamarca (1)

Yacopí

Nariño (1)

La Tola

Tolima (2)

San Antonio
Valle de San Juan

Valle del Cauca (1)

Caicedonia

Total: 5

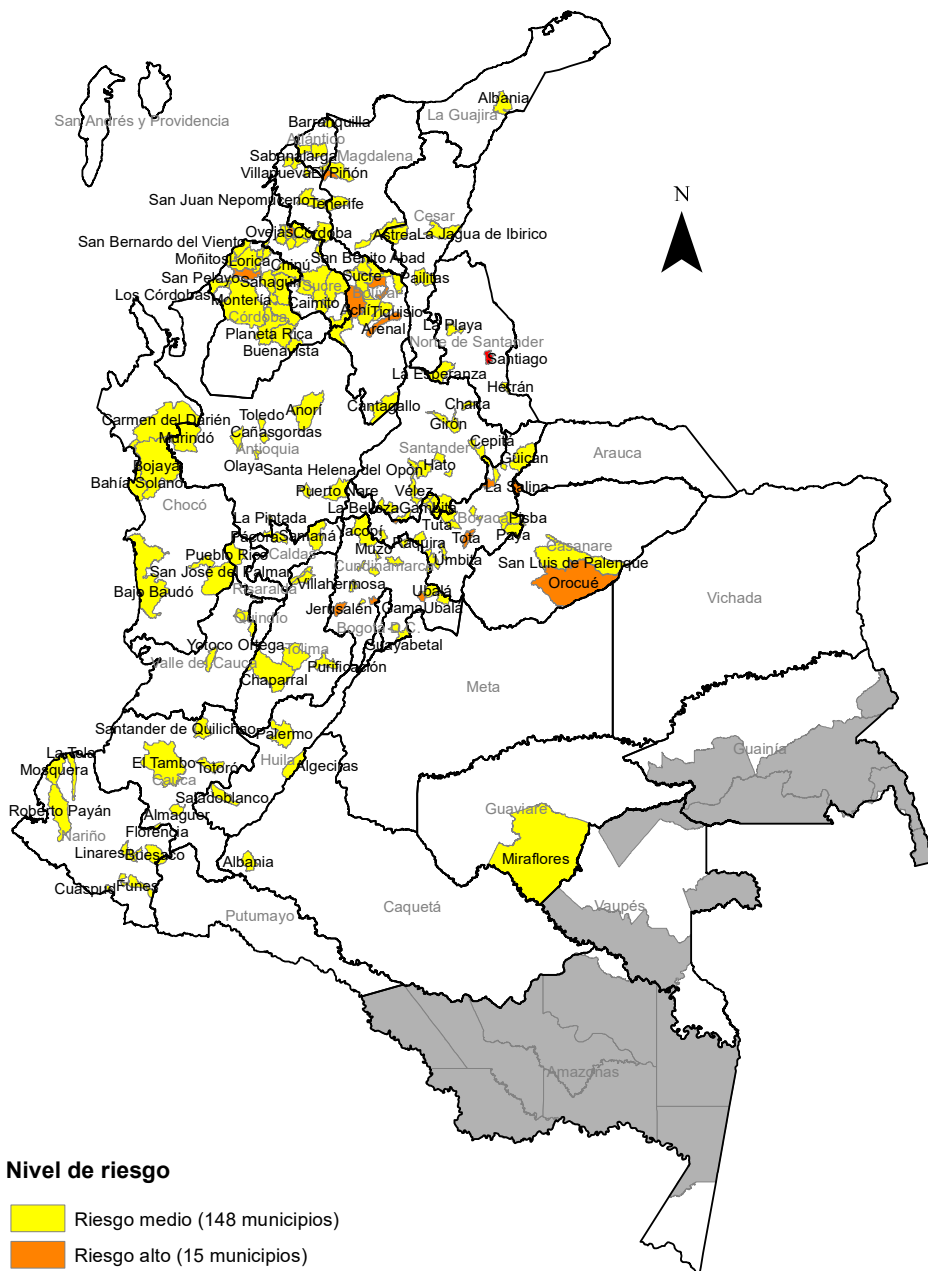




FLACSO
ECUADOR

Mapa # 20.

Riesgo por dominio electoral para elecciones de Alcaldía 2023

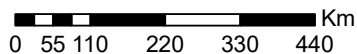


Nivel de riesgo

- Riesgo medio (148 municipios)
- Riesgo alto (15 municipios)
- Riesgo extremo (1 municipio)
- No aplica

Total: 164 municipios

1:8.000.000



◆ **Riesgo medio**

Antioquia (10)

Anorí
Cañasgordas
Caramanta
Granada
La Pintada
Murindó
Olaya
Puerto Nare
San José de La Montaña
Toledo

Atlántico (4)

Barranquilla
Campo de La Cruz
Luruaco
Sabanalarga

Bolívar (14)

Cantagallo
Córdoba
El Peñón
Hatillo de Loba
Margarita
Norosí
Pinillos
San Fernando
San Jacinto del Cauca
San Juan Nepomuceno
Santa Rosa
Soplaviento
Tiquisio
Villanueva

Boyacá (20)

Boavita
Chitaraque
Covarachía
Floresta
Guacamayas
Güicán
Muzo
Pachavita
Paya
Pisba
Ramiriquí
Ráquira
San José de Pare
Santana
Sotaquirá
Togüí
Tópaga
Turmequé
Tuta
Umbita

Caldas (2)

Picora

Samaná

Caquetá (1)

Albania

Casanare (1)

San Luis de Palenque

Cauca (5)

Almaguer
El Tambo
Florencia
Santander de Quilichao
Totoró

Cesar (3)

Astrea
La Jaga de Ibirico
Pailitas

Chocó (6)

Bahía Solano
Bajo Baudó
Bojayá
Carmen del Darién
Río Iro
San José del Palmar

Córdoba (15)

Buenavista
Chinú
Ciénaga de Oro
Cotorra
La Apartada
Lorica
Los Córdoba
Momil
Montería
Moñitos
Planeta Rica
Pueblo Nuevo
Purísima
Sahagún

San Bernardo del Viento

Cundinamarca (13)

Bituima
Fosca
Guayabal de Siquima
Guayabetal
Nimaima
Supatá
Susa
Tausa
Tena
Tibirita
Ubalá
Villagómez
Yacopi

Guaviare (1)

Miraflores

Huila (3)

Algeciras
Palermo
Saladoblanco

La Guajira (1)

Albania

Magdalena (3)

El Peñón
Pijiño del Carmen
Tenerife

Nariño (11)

Buesaco
Contadero
Cuaspué
Funes
La Florida
La Tola
Linares
Mosquera
Ospina
Roberto Payán
Sandoná

Norte de Santander (3)

Herrán
La Esperanza
La Playa

Risaralda (1)

Pueblo Rico

Santander (11)

Albania
Cepitá
Charta
Confines
Gambita
Girón
Hato
La Belleza
Molagavita
Santa Helena del Opón
Vélez

Sucre (11)

Buenavista
Caimito
Colosó
Coveñas
Guaranda
Los Palmitos
Morroa
Ovejas
San Benito Abad
Sucre
Tolú Viejo

Tolima (5)

Casiblanca
Chaparral
Ortega
Purificación
Villahermosa

Valle del Cauca (4)

Caicedonia
La Victoria
Ulloa
Yotoco

Total:148

◆ **Riesgo alto**

Bolívar (3)

Achí
Arenal
Barranco de Loba

Boyacá (4)

Cúitiva
Susacón
Tota
Tunungá

Casanare (2)

La Salina
Orocúé

Córdoba (1)

San Pelayo

Cundinamarca (3)

Gama

Jerusalén

Mosquera

Magdalena (1)

Cerro San Antonio

Sucre (1)

Chalán

Total: 15

◆ **RIESGO EXTREMO: (3)**

Norte de Santander (1)

Santiago

Total: 1

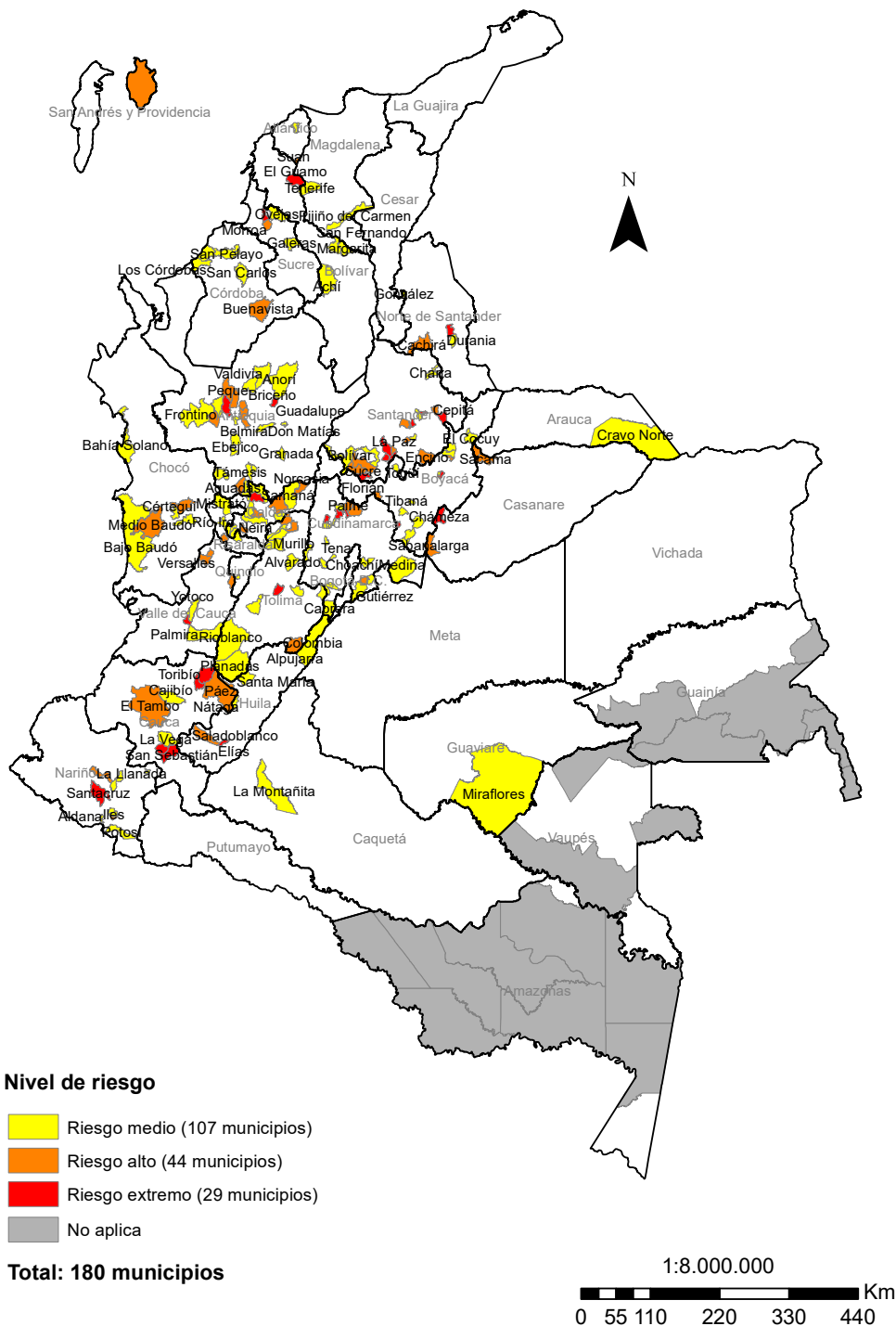




FLACSO
ECUADOR

Mapa # 21.

Riesgo por dominio electoral para elecciones de Concejo 2023



◆ **Riesgo medio**

Antioquia (17)

Anorí
Armenia
Briceño
Cañasgordas
Caramanta
Cisneros
Ciudad Bolívar
Don Matías
Ebéjico
Frontino
Granada
Hispania
Montebello
Olaya
Santa Bárbara
Valdivia
Valparaiso

Arauca (1)

Cravo Norte

Atlántico (1)

Baranoa

Bolívar (3)

Achí
Margarita
San Fernando

Boyacá (11)

Búsbanza
Chivor
El Cocuy
Macanal
Miraflores
Panqueba
Sativanorte
Susacón
Tibaná
Togüí
Viracachá

Caldas (10)

Aguadas
Belalcázar
Filadelfia
La Merced
Manzanares
Marmato
Neira
Samaná
San José
Viterbo

Caquetá (1)

La Montañita

Cauca (2)

Cajibío
La Vega

Cesar (1)

González

Chocó (4)

Bahía Solano
Bajo Baudó
Río Iro
Unión Panamericana

Córdoba (5)

Cotorra
Los Córdoba
Puerto Escondido
San Carlos
San Pelayo

Cundinamarca (14)

Anapoima
Arbeláez
Beltrán
Cabrera
Choachí
Guayabal de Siquima
Gutiérrez
Medina
Nimaima
Pandi
Quebradanegra
Quetame
Tena
Topaipí

Guaviare (1)

Miraflores

Huila (3)

Colombia
Nátaga
Santa María

Magdalena (2)

Pijño del Carmen
Tenerife

Nariño (7)

Aldana
Belén
El Peñol
Iles
Linares
Ospina
Potosí

Norte de Santander (1)

Durania

Quindío (1)

Buenavista

Risaralda (3)

Apía
Marsella
Mistrató

Santander (6)

Bolívar
California
Charta
Confinés
Palmar
Villanueva

Sucre (2)

Galeras
Ovejas

Tolima (9)

Alvarado
Casabianca
Espinal
Icononzo
Murillo
Planadas
Rioblanco
San Antonio
Villahermosa

Valle del Cauca (2)

Palmira
Yotoco

Total: 107

◆ **Riesgo alto**

Antioquia (6)

Abriaquí
Belmira
Peque
Sabanalarga
San José de La Montaña
Támesis

Archipiélago de San Andrés (1)

Providencia

Atlántico (1)

Suan

Boyacá (2)

San Miguel de Sema

Sativasur

Caldas (4)

Aranzazu
Norcasia
Palestina
Pensilvania

Casanare (3)

La Salina
Sabanalarga
Sácama

Cauca (2)

El Tambo
Páez

Chocó (2)

Cértegui
Medio Baudó

Córdoba (1)

Buenavista

Cundinamarca (3)

Fosca
Páime
San Cayetano

Huila (1)

Saladoblanco

Nariño (2)

Contadero
La Llanada

Norte de Santander (1)

Cachirí

Risaralda (1)

Balboa

Santander (7)

Aguada
Cepitá
Encino
Guapotá
Hato

La Belleza

Sucre

Sucre (1)

Morroa

Tolima (3)

Alpujarra
Falan
Fresno

Valle del Cauca (3)

Argelia
Caicedonia
Versalles

Total: 44

◆ **Riesgo extremo**

Antioquia (2)

Buriticá
Guadalupe

Bolívar (1)

El Guamo

Boyacá (2)

Corrales
La Capilla

Caldas (1)

Pácora

Casanare (1)

Chámeza

Cauca (4)

Almaguer
Jambaló
San Sebastián
Toribio

Cundinamarca (3)

El Peñón
Útica
Villagómez

Huila (1)

Elías

Nariño (2)

Providencia
Santacruz

Norte de Santander (1)

Santiago

Santander (8)

Cabrera
Chipatá
Florián
Güepsa
Jordán
La Paz
Molagavita
San Benito

Sucre (1)

Colosó

Tolima (1)

Valle de San Juan

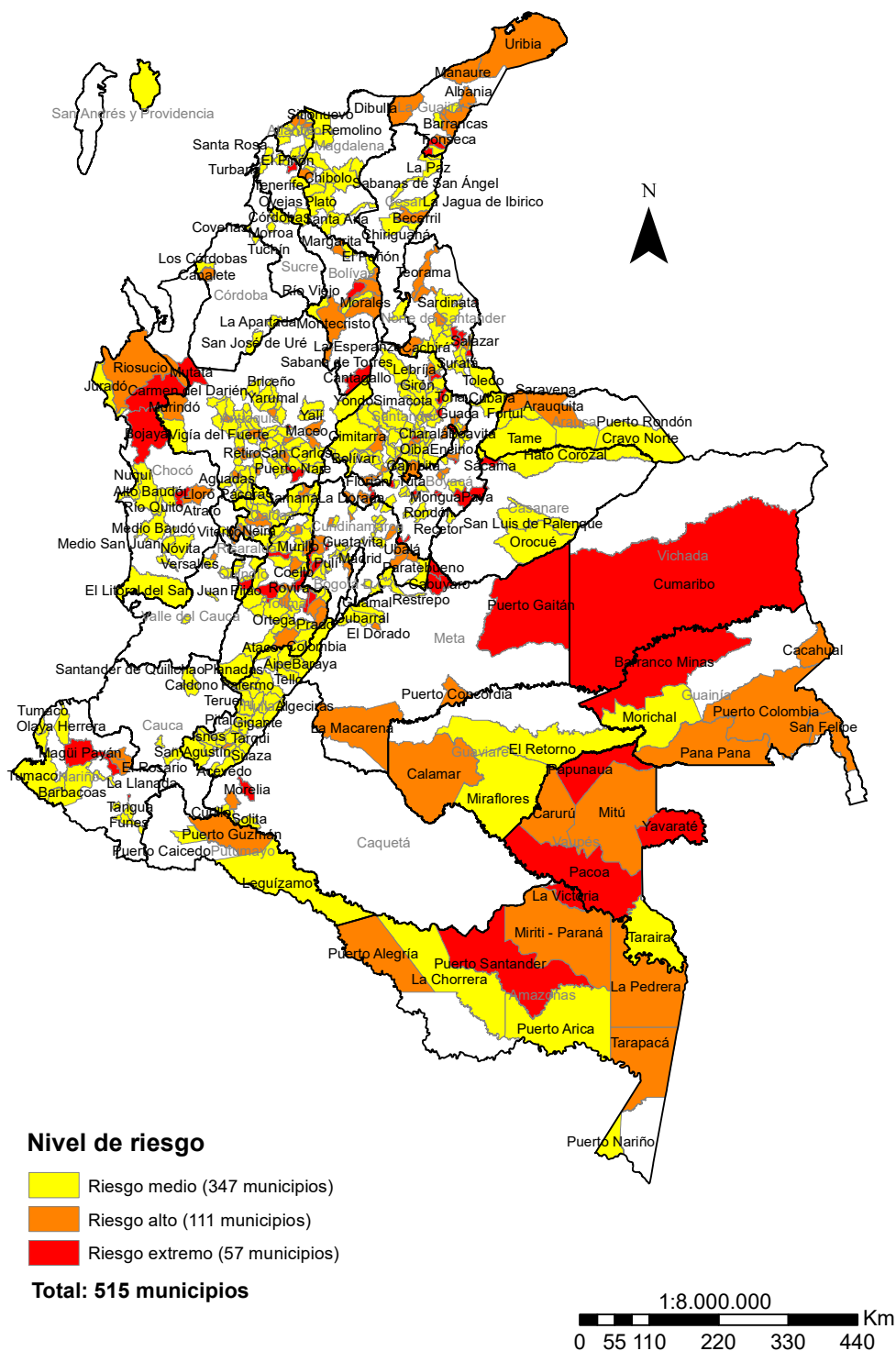
Valle del Cauca (1)

Vijes

Total: 29

Mapa # 22.

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral para las elecciones de autoridades locales 2023



◆ **Riesgo medio**

Antioquia (57)

Abriaquí
Angostura
Armenia
Barbosa
Bello
Belmira
Betania
Briceño
Buritica
Campamento
Cañasgordas
Caramanta
Cocorná
Concepción
Don Matías
Ebéjico
El Carmen de Viboral
El Santuario
Entrerriós
Fredonia
Gómez Plata
Guadalupe
Guarne
Guatapé
Hispania
Jardín
Jericó
La Estrella
La Pintada
Liberina
Olaya
Peñol
Pueblorrico
Puerto Nare
Puerto Triunfo
Retiro
San Carlos
San Jerónimo
San José de La Montaña
San Luis
San Rafael
San Vicente
Santa Bárbara
Santafé de Antioquia
Santo Domingo
Sopetrán
Támesis
Titiribí
Toledo
Uramita
Valparaiso
Vegachí
Venecia
Vigía del Fuerte
Yalí
Yarumal
Yondó

Santander (45)

Aguada
Arotoca
Barbosa
Barichara
Betulia
Cabrera
California
Capitanejo
Charalá
Chima
Chipatá
Cimitarra
Currití
El Carmen de Chucurí
El Guacamayo
El Peñón
Encino
Floridablanca
Girón
Guaca
Guadalupe
Güepsa
Hato
La Paz
Lebríja
Los Santos
Ocamonte
Oiba
Páramo
Piedecuesta
Pinchote

Puente Nacional
Puerto Parra
Sabana de Torres
San Miguel
Santa Helena del Opón
Simacota
Socorro
Suaita
Suratá
Tona
Valle de San José
Villanueva
Zapatoa

Huila (32)

Acevedo
Agrado
Aipe
Algeciras
Altamira
Baraya
Campalegre
Colombia
Gigante
Guadalupe
Hobo
Íquira
Isnos
La Argentina
Nátaga
Oporapa
Paicól
Palermo
Palestina
Pital
Rivera
Saladoblanco
San Agustín
Santa María
Suaza
Tarquí
Tello
Teruel
Tesalia
Timaná
Villaveja
Yaguará

Tolima (27)

Alpujarra
Anzoátegui
Armero
Ataco
Cajamarca
Casabianca
Coyaima
Dolores
Flandes
Guamo
Herveo
Honda
Icononzo
Lérida
Melgar
Murillo
Ortega
Palocabildo
Piedras
Planadas
Prado
Roncesvalles
Saldaña
San Antonio
Valle de San Juan
Venadillo
Villahermosa

Cundinamarca (24)

Anapoima
Apule
Bojacá
Cachipay
Cajicá
Cucunubá
Facatativá
Fosca
Gachancipá
Guachetá
Guatavita
Guayabetal
La Peña
Madrid
Mosquera
Páime
Paratebueno

Pulí
Suesca
Susa
Sutatausa
Tibirita
Tocaima
Zapacón

Boyacá (20)

Boavita
Busbanzá
Chíquiza
Chitaraque
Cubará
Gachantivá
Mongua
Motavita
Ráquira
Rondón
San José de Pare
San Mateo
Sora
Soracá
Tibaná
Tipacoque
Togüí
Tuta
Tutazá
Zetaquirá

Caldas (17)

Aguadas
Anserma
Chinchiná
Filadelfia
La Dorada
La Merced
Manzanares
Marmato
Marquetalia
Marulanda
Pácora
Riosucio
Salamina
Samaná
Supía
Victoria
Villamaría

Atlántico (17)

Baranoa
Campo de La Cruz
Candelaria
Juan de Acosta
Lurucó
Manatí
Palmar de Varela
Piojó
Polonuevo
Ponedera
Puerto Colombia
Sabanagrande
Santa Lucía
Santo Tomás
Soledad
Suán
Usiacurí

Norte de Santander (12)

Bochalema
Cachirí
Chimicota
Gramalote
Lourdes
Pamplona
Pamplonita
Salazar
Sardinata
Teledo
Villa Caro
Villa del Rosario

Bolívar (11)

Arenal
Córdoba
El Guamo
El Peñón
Margarita
San Estanislao
San Jacinto del Cauca
Santa Rosa
Soplaviento
Turbaco
Turbaná

Magdalena (10)

Algarrobo
Chibolo

Concordia
El Piñón
Plato
Remolino
Sabanas de San Ángel
Santa Ana
SitioNuevo
Tenerife

Nariño (9)

Barbacoas
Francisco Pizarro
Funes
Guaitarilla
Iles
La Llanada
Olaya Herrera
Tangua
Tumaco

Chocó (8)

Alto Baudó
El Litoral del San Juan
Juradó
Medio Baudó
Medio San Juan
Nóvita
Nuquí
Río Quito

Quindío (6)

Buenavista
Córdoba
Génova
Montenegro
Quimbaya
Salento

Casanare (5)

Hato Corozal
La Salina
Orocué
Recetor
San Luis de Palenque

Cesar (5)

Becerril
Chiriguana
La Paz
Manaure
Río de Oro

Meta (5)

Cubarral
El Calvario
Guamal
Restrepo
San Juanito

Valle del Cauca (5)

Andalucía
La Victoria
Restrepo
Ulloa
Versalles

Sucre (4)

Chalán
Coveñas
Morroa
Ovejas

Cauca (4)

Caldono
San Sebastián
Santander de Quilichao
Sucre

Córdoba (4)

La Apartada
Los Córdoba
San José de Uré
Tuchín

Arauca (4)

Cravo Norte
Fortul
Puerto Rondón
Tame

La Guajira (3)

Distracción
Hatónuevo
Urumita

Amazonas (3)

La Chorrera
Puerto Arica
Puerto Nariño

Guaviare (2)

El Retorno
Miraflores

Putumayo (2)

Leguízamo
Puerto Caicedo

Caquetá (2)

Curillo
Solita

Archipiélago de San Andrés (1)

Providencia

Vaupés (1)

Taraira

Risaralda (1)

Santuario

Guainía (1)

Morichal

Total: 347

◆ **Riesgo alto**

Santander (15)

Confines
Enciso
Florián
Gambita
Guapotá
Guavatá
Jesús María
Jordán
Landázuri
Macaravita
Matanza
Palmar
San Benito
San Joaquín
San José de Miranda

Antioquia (15)

Alejandro
Angelópolis
Caracolí
Carolina
Enviado
Giraldo
Girardota
Granada
Heliconia
Macco
Montebello
Murindó
Sabaneta
San Pedro
Tarlo

Cundinamarca (9)

Chaguaná
Gachalá
Guataquí
Machetá
San Juan de Río Seco
Soacha
Ubalá
Útica
Villagómez

Boyacá (8)

Betétiva
Buenavista
Chivatá
Floresta
Maripí
Quipama
Sativanorte
Tununguá

Caldas (8)

Aranzazu
Belalcázar
Neira
Norcasia
Palestina
Risaralda
San José
Viterbo

Tolima (7)

Alvarado
Ambalema
Cunday
Falan
Natagaima
San Luis
Villarrica

La Guajira (7)

Albania
Barrancas
Dibulla
El Molino
Fonseca
Manaure
Uribía

Bolívar (5)

Montecristo

■	Morales
■	Regidor
■	Río Viejo
■	San Fernando
■	Norte de Santander (5)
■	Bucarasica
■	La Esperanza
■	Los Patios
■	San Calixto
■	Teorama
■	Amazonas (4)
■	La Pedrera
■	Miriti - Paraná
■	Puerto Alegría
■	Tarapacá
■	Guainía (4)
■	Cacabual
■	Pana Pana
■	Puerto Colombia
■	San Felipe
■	Atlántico (3)
■	Galapa
■	Malambo
■	Tubará
■	Meta (3)
■	El Dorado
■	La Macarena
■	Puerto Concordia
■	Chocó (2)
■	Lloró
■	Riosucio
■	Cesar (2)
■	González
■	La Jagua de Ibirico
■	Vaupés (2)
■	Carurú
■	Mitú
■	Arauca (2)
■	Araucquita
■	Saravena
■	Nariño (2)
■	El Rosario
■	Policarpa
■	Guaviare (1)
■	Calamar
■	Córdoba (1)
■	Canalete
■	Magdalena (1)
■	Pedraza
■	Caquetá (1)
■	Albania
■	Valle del Cauca (1)
■	Argelia
■	Putumayo (1)
■	Puerto Guzmán
■	Huila (1)
■	Elías
■	Risaralda (1)
■	La Virginia
■	Total: 111

◆ **Riesgo extremo**

■	Boyacá (13)
■	Álmeida
■	Bribeño
■	Caldas
■	Covarachía
■	Cúltiva
■	Guavatá
■	Iza
■	La Victoria
■	Labranzagrande
■	Oicatá
■	Paya
■	Santa Sofía
■	Sativaaur
■	Norte de Santander (5)
■	Durania
■	Puerto Santander
■	Ragonvalia
■	San Cayetano
■	Santiago
■	Tolima (5)
■	Carmen de Apicalá
■	Coello
■	Rovira
■	Santa Isabel
■	Suárez
■	Santander (4)
■	Cepitá
■	Charta
■	Palmas del Socorro

■	Santa Bárbara
■	Nariño (3)
■	Cumbitara
■	Magüi Payán
■	Nariño
■	Meta (3)
■	Barranca de Upiá
■	Cabuyaro
■	Puerto Gaitán
■	Bolívar (3)
■	Arroyohondo
■	Cantagallo
■	Norosí
■	Antioquia (3)
■	Cisneros
■	Mutató
■	San Francisco
■	Vaupés (3)
■	Pacoa
■	Papunaua
■	Yavaraté
■	Chocó (3)
■	Atrato
■	Bojayá
■	Carmen del Darién
■	Cundinamarca (3)
■	Beltrán
■	Bituima
■	Jerusalén
■	La Guajira (2)
■	La Jagua del Pilar
■	Villanueva
■	Amazonas (2)
■	La Victoria
■	Puerto Santander
■	Caquetá (1)
■	Morelia
■	Vichada (1)
■	Cumaribo
■	Quindío (1)
■	Pijao
■	Casanare (1)
■	Sácama
■	Guainía (1)
■	Barranco Minas
■	Total: 57

Riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral. Las Alteraciones en el censo electoral como herramienta de fraude

Autores:

Diego Alejandro Rubiano Plazas

Investigador Senior

Observatorio Político-Electoral de la Democracia

Misión de Observación Electoral – MOE

Saira Daniela Mora

Investigadora Profesional Junior

Observatorio Político-Electoral de la Democracia

Misión de Observación Electoral – MOE

Mauricio Andrés Vela Barón

Coordinador

Observatorio Político-Electoral de la Democracia

Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

La trashumancia es un mal conocido en el contexto electoral colombiano. De acuerdo con posturas expuestas en distintos medios de comunicación por parte de las autoridades electorales, este fenómeno se encuentra disperso en todos los territorios del país (Sáenz, 2023). La trashumancia busca por medios irregulares alterar la conformación del censo electoral a nivel municipal e incidir en el resultado electoral, situación que cobra especial relevancia en el contexto de las elecciones locales, donde en circunscripciones muy pequeñas un voto puede definir una elección.

Para la Misión de Observación Electoral – MOE, este fenómeno afecta directamente el sentido de la decisión de los votantes, por lo que se debe trabajar de manera articulada entre la sociedad civil y la autoridad electoral para tener estrategias preventivas, formas de detección temprana y medidas correctivas y sancionatorias que garanticen el ejercicio libre e igualitario del derecho al sufragio y el respeto de las decisiones de la ciudadanía en las urnas.

En este orden de ideas, la MOE ha desarrollado un indicador estadístico multivariado que permite identificar los municipios en los que se encuentren vulnerables de este fenómeno. Esta batería de indicadores permitió la construcción de un mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral, el cual prioriza municipios donde la confluencia de variables permite indicar que se encuentran niveles elevados de riesgo. De esta manera, se puede

focalizar de forma eficiente la labor de las autoridades del Estado encaminadas a garantizar la transparencia del proceso electoral que enfrentará Colombia en octubre próximo.

En el presente capítulo, se analizan los resultados de la confluencia de niveles de riesgo de acuerdo con las variables trabajadas; con esto se hace una determinación regional de priorización sugerida para que las autoridades prevengan la posible trashumancia electoral. Seguido de eso, se analiza la inscripción de cédulas como una variable que arroja información sobre los movimientos poblacionales, de cara al próximo proceso de elección de autoridades locales. Posteriormente, se desarrolla un estudio de las incidencias de las desproporciones del censo electoral frente a las proyecciones de censo poblacional, con el fin de percibir la posibilidad de trashumancia histórica. Finalmente, se analiza una variable retomada de los estudios de la misma Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), en la cual se toman en consideración el número de inscripciones de cédulas anuladas en el proceso anterior, para verificar cuál es el grado de antecedentes de trashumancia que se encuentran a nivel municipal.

A partir de este cruce de variables, la MOE calcula su indicador consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral, con el cual se emitirán una serie de conclusiones y recomendaciones de cara al proceso electoral de autoridades locales del próximo 29 de octubre.

1. Mapa consolidado por factores indicativos de trashumancia electoral

La trashumancia electoral es una de las irregularidades electorales que más captura la atención de los medios de comunicación y de la ciudadanía, por los impactos que puede llegar a tener en el desarrollo de la jornada y los resultados electorales. Por esto, es necesario realizar un análisis estadístico que, de manera objetiva, alerte a las autoridades sobre qué lugares pueden tener mayor incidencia del fenómeno, y así focalizar su atención prioritaria.

Para la Misión de Observación Electoral – MOE cobra especial relevancia la construcción de un indicador multivariado en el que se crucen factores determinantes para encontrar posibles alteraciones a la conformación del censo electoral. Así, se busca entender las dinámicas de este fenómeno e identificar casos particulares con el objetivo de alertar tanto a la ciudadanía y a las autoridades, y contar con la mayor cantidad de veeduría sobre el proceso, desde diferentes aristas y actores interesados.

1.1 Resultados de la consolidación de variables de riesgo de trashumancia

El mapa de riesgo consolidado por factores indicativos de trashumancia electoral integra las siguientes variables:

1. Riesgo por atipicidad en inscripción de cédulas 2023.
2. Riesgo por desproporción entre el censo electoral y el censo poblacional 2022.
3. Riesgo por antecedentes de trashumancia 2019.

Ante este cálculo, se destacan 515 municipios (45,9% del total de municipios del país) en los cuales el agregado de las tres

variables de riesgo permite categorizarlos en niveles medio, alto y extremo por factores indicativos de trashumancia electoral.

Tabla 1. Número de municipios por nivel de riesgo consolidado de trashumancia

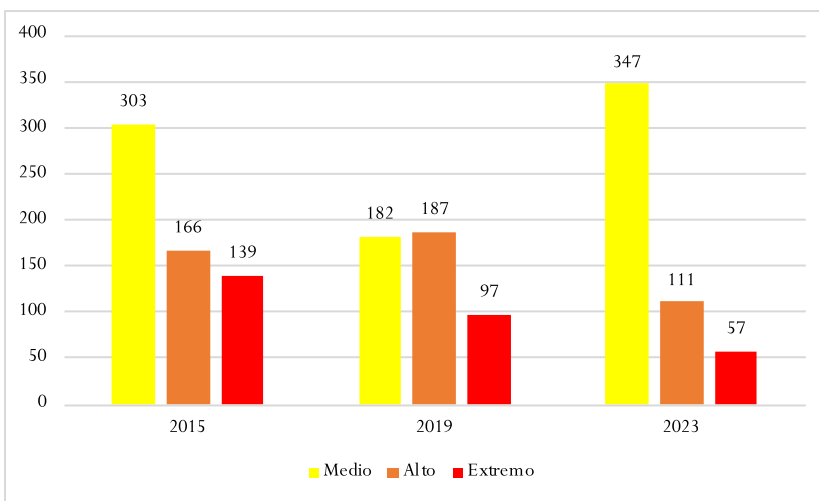
Nivel de Riesgo	Número de Municipios
Riesgo Medio	347
Riesgo Alto	111
Riesgo Extremo	57
Total de Municipios en Riesgo	515

Fuente: cálculos MOE con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), Consejo Nacional Electoral (CNE) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Al hacer una comparación con el año 2019, se observa un aumento en el número general de municipios con algún nivel de riesgo; estos aumentaron en un 10,5% para este proceso electoral. Sin embargo, el riesgo

alto es el único que presentó un leve aumento respecto de las elecciones locales de 2015, pasando de 166 municipios en este nivel de riesgo a 187.

Gráfico 1. Municipios con riesgo consolidado por factores indicativos de trashumancia electoral 2015 - 2023



Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, CNE y DANE.

En cuanto a la distribución geográfica, se han ubicado cinco zonas en las cuales la concentración de municipios en riesgo alto y extremo es mucho más alta en comparación con el resto del país:

- La Cordillera Oriental, desde la frontera de Santander y Boyacá hasta Norte de Santander. En esta región se resaltan los casos de Cúcuta, su área metropolitana y en general la frontera con Venezuela.
- La cuenca media del Río Magdalena, especialmente las provincias de Rionegro, Magdalena Centro y Alto Magdalena de Cundinamarca y los municipios aledaños del Tolima.
- El norte del departamento del Cesar, en los municipios de extracción de carbón; se extiende hasta el sur de La Guajira y los municipios que son frontera con Venezuela.

- La cuenca Baja del Río Magdalena y la región del Canal del Dique, hacia los departamentos de Magdalena, Atlántico y Bolívar, hasta algunos municipios de los Montes de María.
- La subregión del Urabá Chococano y Antioqueño, particularmente hacia la cuenca baja del río Atrato.

En esta edición, el número de municipios en riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral aumentó con relación a 2019. La variación del riesgo a nivel departamental puede generar otro criterio que permita a las autoridades centrar su atención a la hora de reaccionar contra los problemas asociados a la trashumancia. Así, la tabla 2 muestra cómo cambió el número de municipios en riesgo de 2019 a la actualidad.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo de trashumancia 2019 Vs 2023.

Departamento		Consolidado Trashumancia 2019	Consolidado Trashumancia 2023	Variación total por Depto.	Variación porcentual 2019 Vs 2023
1	Amazonas	1	9	8	800,0%
2	Antioquia	43	75	32	74,4%
3	Arauca	2	6	4	200,0%
4	Archipiélago de San Andrés	0	1	1	100,0%
5	Atlántico	11	20	9	81,8%
6	Bolívar	16	19	3	18,8%
7	Boyacá	77	41	-36	-46,8%
8	Caldas	13	25	12	92,3%
9	Caquetá	3	4	1	33,3%

10	Casanare	7	6	-1	-14,3%
11	Cauca	4	4	0	0,0%
12	Cesar	12	7	-5	-41,7%
13	Chocó	14	13	-1	-7,1%
14	Córdoba	8	5	-3	-37,5%
15	Cundinamarca	65	36	-29	-44,6%
16	Guainía	1	6	5	500,0%
17	Guaviare	0	3	3	100,0%
18	Huila	9	33	24	266,7%
19	La Guajira	8	12	4	50,0%
20	Magdalena	9	11	2	22,2%
21	Meta	20	11	-9	-45,0%
22	Nariño	16	14	-2	-12,5%
23	Norte de Santander	23	22	-1	-4,3%
24	Putumayo	0	3	3	100,0%
25	Quindío	4	7	3	75,0%
26	Risaralda	1	2	1	100,0%
27	Santander	49	64	15	30,6%
28	Sucre	10	4	-6	-60,0%
29	Tolima	21	39	18	85,7%
30	Valle del Cauca	15	6	-9	-60,0%
31	Vaupés	2	6	4	200,0%
32	Vichada	2	1	-1	-50,0%
Total general		466	515	49	10,5%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, CNE y DANE.

Se destacan 97 casos de especial relevancia sobre los cuales se ha registrado riesgo extremo en el consolidado de trashumancia

en 2019. Estos casos se pueden observar resaltados en rojo en el mapa al final de este texto, así como en la tabla 3.

Tabla 3. Municipios en riesgo extremo por factores indicativos de trashumancia.

Departamento	Municipio		Departamento	Municipio	
Amazonas	1	La Victoria	Guainía	30	Barranco Minas
	2	Puerto Santander	La Guajira	31	La Jagua del Pilar
Antioquia	3	Cisneros		32	Villanueva
	4	Mutató	Meta	33	Barranca de Upía
	5	San Francisco		34	Cabuyaro
Bolívar	6	Arroyohondo	35	Puerto Gaitán	
	7	Cantagallo	Nariño	36	Cumbitara
	8	Norosí		37	Magüí Payán
Boyacá	9	Almeida	38	Nariño	
	10	Briceño	Norte de Santander	39	Durania
	11	Caldas		40	Puerto Santander
	12	Covarachía		41	Ragonvalia
	13	Cúitiva		42	San Cayetano
	14	Guayatá		43	Santiago
	15	Iza	Quindío	44	Pijao
	16	La Victoria	Santander	45	Cepitá
	17	Labranzagrande		46	Charta
	18	Oicatá		47	Palmas del Socorro
	19	Paya		48	Santa Bárbara
Caquetá	20	Santa Sofía	Tolima	49	Carmen de Apicalá
	21	Sativasur		50	Coello
Casanare	22	Morelia		51	Rovira
Chocó	23	Sácama		52	Santa Isabel
	24	Atrato		53	Suárez
	25	Bojayá	Vaupés	54	Pacoa
26	Carmen del Darién	55		Papunaua	

Cundinamarca	27	Beltrán	Vaupés	56	Yavaraté
	28	Bituima	Vichada	57	Cumaribo
	29	Jerusalén			

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, CNE y DANE.

2. Riesgo por atipicidad en la inscripción de cédulas 2019

Para entender el problema de la inscripción de cédulas, en relación con los cambios y modificaciones que puede generar sobre el censo electoral, es necesario partir de la definición de la *residencia electoral*; esto permite entender cuándo una inscripción se da ajustada a los parámetros legales o cuándo puede volverse una inscripción irregular.

Así pues, las normas consagradas en el Código Electoral (Decreto-Ley 2241, 1986), en particular los artículos 78 y 79, dictan que la inscripción de cédulas se hará para *cambiar el puesto de votación* que fue asignado tras la emisión del documento y se hará de manera personal, dejando constancia por medio de la impresión de la huella dactilar (Villar Jiménez, 2006). Adicionalmente, esta sólo podrá ser válida cuando se haga en “el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo” (Ley 136, 1994). Dicha normativa fue complementada años después por el Código Penal, en su artículo 389, que incluyó la posibilidad de inscribir la cédula en el lugar de nacimiento (Código penal Colombiano, 2000).

En la actualidad hay un debate en la doctrina jurídica al respecto del último punto, pues algunas posiciones resaltan que la definición de la residencia electoral, de acuerdo con el lugar de nacimiento, es solo una exigencia de la comisión del delito de fraude en la inscripción de cédulas, pero no deja de ser una causal para considerarlo una inscripción irregular susceptible de ser analizada por la autoridad electoral. Así las cosas, es de destacar que la *residencia electoral* sólo será definida por el ciudadano a través de la inscripción de cédulas, siempre y cuando se cumplan las condiciones de residencia, relación económica o nacimiento con el municipio donde decida acceder a su derecho al sufragio.

En este sentido, se hace imperioso analizar, de acuerdo con un criterio estadístico, aquellos municipios que pueden estar viéndose afectados por inscripciones irregulares de cédulas, donde intereses criminales pueden estar alterando el censo electoral para sacar un provecho el día de las elecciones.

Para ello, la MOE, gracias a las herramientas tecnológicas puestas a disposición por la Registraduría Nacional del Estado Civil, ha logrado calcular la *Tasa de Inscripción de Cédulas*, un indicador que desde 2015 ha permitido informar, de manera tempra-

na, cómo se comporta el proceso de inscripción de cédulas en tiempo real¹. Con esto, se analizan las inscripciones realizadas desde el inicio del proceso, en octubre 29 de octubre de 2022, hasta el mes de julio, con el cierre del proceso de inscripción de cédulas en puestos de votación que ocurrió entre el 5 y el 13 de julio de 2023.

Durante este periodo, un total de 1'969.666 personas dentro de Colombia han accedido a este proceso otorgado por la normatividad electoral, de las cuales 613.673 se inscribieron entre el 5 y 13 de julio en la semana de inscripción en puestos, y dado que se tiene una población proyectada por el DANE en el 2023 de 37'927.237 personas adultas, esto da una tasa de inscripciones de 51,9 por cada mil habitantes a nivel nacional. Este número de inscripciones es un 10.6% menor en comparación con los inscritos durante el mismo momento, en relación con las elecciones de 2019, en el que, durante los primeros nueve meses, un total de 2'178.633 ciudadanos cambiaron su puesto de votación.

Para el cálculo de la tasa de *inscripción de cédulas* es necesario recurrir a la proyección del censo de 2018 hecha por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. El uso de la tasa permite anular las diferencias demográficas entre los municipios del país para hacerlos comparables, y así emitir un criterio objetivo. Esto se da por el hecho de que no resul-

ta estadísticamente comparable el número absoluto de inscritos de una ciudad como Bogotá, frente a una inscripción de un municipio de quinta o sexta categoría. A nivel local, inscripciones que parecen insignificantes junto a las de una gran ciudad, pueden ser significativamente altas si se tiene en cuenta el tamaño del municipio.

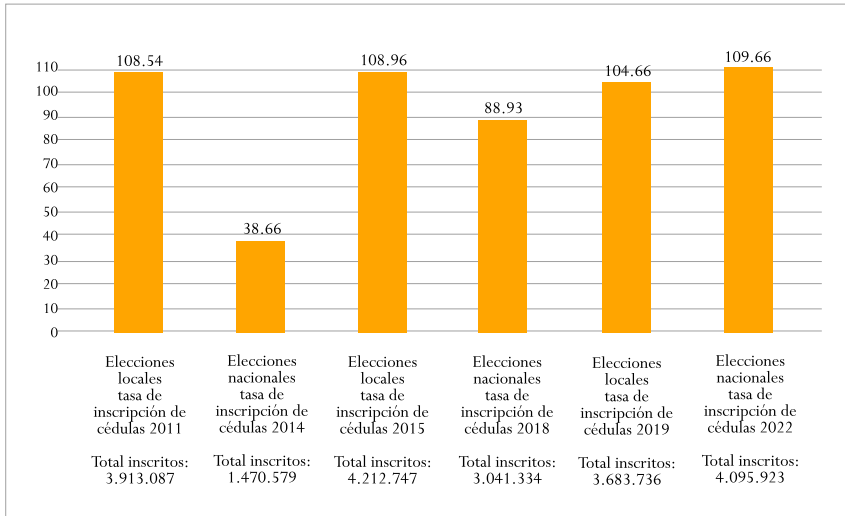
Para el cálculo de la tasa se divide el número total de inscritos entre la población adulta de cada municipio y este cociente se multiplicado por 1.000, de la siguiente manera:

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

Como se aprecia en la gráfica 1, en unas elecciones nacionales, históricamente, la tasa al final del periodo de inscripción llegaba a ser en promedio cerca de 79,1 ciudadanos por cada mil habitantes mientras que en elecciones de autoridades locales es mucho más alta, pues tradicionalmente ha rondado los 107 inscritos por cada mil habitantes. Para las elecciones nacionales de 2022, el contexto político y social, además de la facilidad para inscribir las cédulas de manera virtual, llevó a que la tasa de inscripción se incrementara respecto a años anteriores.

¹ La constante de coherencia más usada equivale a 1.4826, lo que asegura que la DMA sea un estimador aproximado de la desviación estándar, en un escenario donde los IDE siguieran una distribución normal (Leys et al. 2013; Rosenmai, 2013).

Gráfico 2. Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2011 - 2022

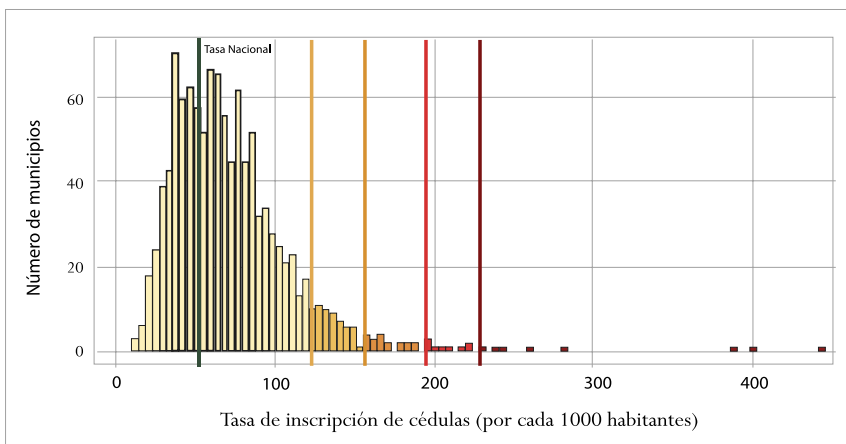


Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

En cuanto al análisis municipal, la gráfica 2 muestra la distribución de la tasa de inscripción por cada mil habitantes para cada uno de los 1121 municipios del país²; existe una gran dispersión de la tasa de inscripción con algunos municipios con tasas su-

periores incluso a los 200 inscritos por cada mil habitantes, mientras la gran mayoría tienen tasas alrededor de 72,5³, recordando que la tasa nacional es de 51,9 por cada mil habitantes.

Gráfico 3. Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2011 - 2022



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

² 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.

³ 38,6 es el promedio de todos los municipios que se calcula dándole el mismo peso a todos los municipios sin tener en cuenta su población.

Ante esta dispersión de los datos, la medición de riesgo indica que todos aquellos municipios cuyas tasas se encuentran en el intervalo comprendido entre 20,4 y 120,7 inscritos por cada mil habitantes serán considerados como comportamientos normales, y por lo tanto con base en ellos se calculan los parámetros (media y desviación estándar)

del indicador de riesgo por atipicidad en la inscripción de cédulas para 2023.

Así, se han identificado 114 municipios que tienen algún nivel de riesgo para este proceso electoral y están distribuidos según los niveles descritos en la siguiente tabla.

Tabla 4. Número de municipios en riesgo por tasa de inscripción de cédulas.

Nivel de Riesgo	Número de Municipios
Riesgo extremo por alta tasa de inscripción de cédulas	19
Riesgo alto por alta tasa de inscripción de cédulas	19
Riesgo medio por alta tasa de inscripción de cédulas	61
Riesgo medio por baja tasa de inscripción de cédulas	15
Total de municipios en riesgo	114

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

2.1 Municipios en riesgo por baja tasa de inscripción de cédulas

En un primer escenario se encuentran los municipios que, de manera atípica, cuentan con una muy baja tasa de inscripción de cédulas. En principio, este hecho indicaría que el municipio no ha sufrido un cambio demográfico suficiente que evidencie que electores han llegado de otros lugares. Sin embargo, en esta edición se aprecia cómo los municipios que están alertados por un bajo nivel de inscripción de cédulas corresponden también con zonas donde el recrudecimiento del conflicto armado está te-

niendo niveles muy altos. En este sentido, es preciso caracterizar estos 15 municipios de acuerdo con dicha correlación.

Particularmente, los municipios con riesgo por baja inscripción de cédulas se concentran en las subregiones del Norte del Cauca, Pacífico Medio y Sur, la región del Sarare en Arauca, el norte de Antioquia y Urabá Chocoano, donde también se evidencian un alto número de acciones bélicas. Allí, las confrontaciones entre actores armados, particularmente las Disidencias de las FARC y el ELN, han dejado afectaciones a la movilidad humana de la pobla-

ción civil⁴, esto último puede estar limitando la posibilidad de acceder al proceso de inscripción de cédulas que, durante la mayoría del tiempo, exige la movilización de las personas a la cabecera municipal.

Tabla 5. Municipios con riesgo por baja inscripción de cédulas y número de acciones de conflicto en 2023.

Departamento	Municipio	Región	Acciones de conflicto	
Antioquia	1	Ituango	Norte De Antioquia	17
	2	Yarumal	Norte De Antioquia	8
Cauca	3	Balboa	Patía	12
	4	Buenos Aires	Norte Del Cauca	10
	5	Caldono	Norte Del Cauca	24
	6	Corinto	Norte Del Cauca	17
	7	Santander de Quilichao	Norte Del Cauca	11
Chocó	8	Riosucio	Atrato	0
	9	Sipí	Valle De San Juan	17
Nariño	10	Magüí Payán	Triángulo de Telembí	2
	11	Tumaco	Anden Pacifico Sur	19
Valle del Cauca	12	Buenaventura	Anden Pacifico Sur	42
Arauca	13	Araucuita	Sarare	13
	14	Saravena	Sarare	13
	15	Tame	Sarare	15

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

⁴ En el capítulo sobre riesgos por presencia y acciones armadas por parte de grupos armados ilegales se encuentra con mayor detalle el análisis de este escenario.

En la tabla 4 puede apreciarse cómo estos municipios, durante lo corrido del 2023, han tenido un alto número de acciones de conflicto; particularmente, los 15 municipios que presentan riesgo por baja inscripción de cédulas concentran cerca del 20% de las acciones armadas que han tenido lugar en todo el país.

2.2 Municipios en riesgo por alta inscripción de cédulas

- *Regiones con explotación de petróleo y minería a gran escala*

Otra de las zonas del país que presenta niveles de riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas, y que se vuelve un patrón recurrente en los análisis hechos por la MOE, son aquellas regiones que tienen proyectos de extracción de minerales e hidrocarburos a gran escala. En esta ocasión, la MOE llama la atención en el eje minero que llega hasta el sur de La Guajira, así como los campos petroleros del departamento del Meta.

De manera particular, se alerta sobre la situación del municipio de Puerto Gaitán que ha sido uno de los municipios recurrentes en los informes emitidos por la MOE desde el año 2015 y que mantiene la misma tendencia, posicionado como el municipio con la mayor tasa de inscripción en todo el territorio nacional.

De igual modo, en el Departamento del Meta se encuentran cinco de los municipios con las tasas más altas del país alertados por estas variables. Dichos municipios, en su mayoría, están asociados a economías extractivas, particularmente de petróleo

y su cadena de tránsito hacia el centro del país. Sin embargo, es de destacar el Caso de Puerto Concordia, ubicado al sur del Meta, donde la movilización de ciudadanos puede estar asociado a un proceso de retorno a puestos de votación de la cabecera municipal luego de la votación de las circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP el año inmediatamente anterior, que promovió el traslado de ciudadanos hacia las zonas rurales.

- *La cuenca del Río Magdalena entre los departamentos de Tolima y Cundinamarca*

Otra de las regiones que concentra un gran número de municipios en riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas, está ubicada entre los departamentos de Cundinamarca y Tolima, todos cercanos a la cuenca del Río Magdalena. Esta región ha sido alertada por la MOE en los análisis respecto de esta variable en procesos anteriores. Sin embargo, para este año resulta alarmante la cantidad de municipios del departamento de Cundinamarca, que son los que especialmente han aumentado: desde la provincia de Rio-negro, al noroccidente del departamento, pasando por Gualivá, Magdalena Centro, Tequendama y Alto Magdalena, concentran la mayoría de los municipios en riesgo extremo del departamento.

Tabla 6. Municipios de la cuenca media del Magdalena en riesgo por inscripción atípica de cédulas 2023.

Departamento	Municipio		Nivel de Riesgo
Cundinamarca	1	Beltrán	Riesgo Extremo
	2	Bituima	Riesgo Extremo
	3	Jerusalén	Riesgo Extremo
	4	Ubalá	Riesgo Extremo
	5	Paime	Riesgo Alto
	6	Tibacuy	Riesgo Alto
	7	Villagómez	Riesgo Alto
	8	Chaguaní	Riesgo Medio
	9	Guataquí	Riesgo Medio
	10	Guayabal de Siquima	Riesgo Medio
	11	Nariño	Riesgo Medio
	12	Nimaima	Riesgo Medio
	13	Topaipí	Riesgo Medio
	14	Yacopí	Riesgo Medio
Tolima	15	Carmen de Apicalá	Riesgo Extremo
	16	Santa Isabel	Riesgo Alto
	17	Alvarado	Riesgo Medio
	18	Coello	Riesgo Medio
	19	Cunday	Riesgo Medio
	20	Falan	Riesgo Medio
	21	Rovira	Riesgo Medio
	22	San Luis	Riesgo Medio
	23	Suárez	Riesgo Medio

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

- *Área metropolitana de Cúcuta – Norte de Santander*

Esta zona cubre los municipios de Puerto Santander, Cúcuta, Durania y San Cayetano. La afluencia de inscripciones en esta zona puede ser efecto del retorno de

colombo-venezolanos. Por esta razón, es necesario que las autoridades presten especial atención ya que, si bien es obligación del Estado garantizar el derecho al sufragio de todos sus ciudadanos, muchos de estos pueden convertirse en población vulnerable, que puede ser atraída por personas in-

teresadas en la comisión de delitos contra la participación democrática.

Si bien solo concentra siete municipios en todo el departamento de Norte de Santander, este departamento a corte de esta medición era el segundo del país con mayor tasa de inscripción de cédulas, solo por debajo del departamento de Guainía; a pesar de que solo un 17,5% del departamento presenta alertas, estas están concentradas de tal forma que aumenta los niveles de riesgo de toda la región. Por ello, se debe prestar especial atención a la situación por parte de las autoridades electorales, con el fin de subsanar de manera oportuna esta inscripción de cédulas.

3. Riesgo por desproporción entre el censo electoral y el censo poblacional

La conformación de los listados de ciudadanos aptos para votar, también llamado censo o padrón electoral, es vital a la hora de garantizar la transparencia y legitimidad de cualquier democracia. Su correcta definición va de la mano con los demás elementos del sistema electoral, ya que de allí parte la correcta definición de circunscripciones y su tamaño, entre otros factores que resultan cruciales en la organización de las elecciones.

En este apartado se expondrá cómo se ha construido una variable de riesgo contrastando el censo electoral con el censo poblacional, con el fin de alertar a las autoridades

sobre posibles distorsiones en la conformación del censo electoral, que podrían reflejar movimientos actuales e históricos de trashumancia, provocando posibles alteraciones en los resultados a nivel municipal, afectando la competencia electoral y la transparencia de los comicios.

Para este año, la MOE ha calculado el indicador de riesgo mediante la comparación del censo electoral oficial establecido por la Registraduría para las últimas elecciones realizadas en el año 2022⁵, con respecto a las proyecciones de población realizadas por el DANE para el mismo año⁶.

Con estas fuentes se hizo una comparación entre ambos datos desgregados a partir del municipio como unidad de análisis. En este sentido, la sustracción realizada del censo electoral frente al censo poblacional arroja una diferencia que se contrasta con la proyección de población de la siguiente manera:

$$\text{Proporción de censo electoral} = \frac{\text{Censo poblacional} - \text{Censo electoral}}{\text{Censo poblacional}}$$

Esta operación parte del supuesto de que el censo poblacional debe ser mayor al censo electoral, ya que el primero incluye a personas que no se incorporan al segundo; es decir, cuenta también con los menores de edad, los miembros de la Fuerza Pública, y las personas con sus derechos suspendidos por alguna decisión judicial.

⁵ Se toma el dato oficial emitido por la RNEC para la votación de las elecciones presidenciales de 2022.

⁶ La proyección de población del DANE es el dato oficial disponible más preciso que se puede tener para hacer esta medición. Con base a las proyecciones calculadas con el Censo Nacional del año 2018.

Con estos cálculos realizados, se obtiene el dato de referencia con base en el cual se calculan atipicidades en la proporción de censo electoral municipal. Así pues, *a nivel nacional, para 2022 el censo electoral es menor al censo poblacional en un 22,4%*.

A partir de este cálculo, se procedió a realizar la misma operación a nivel municipal, y posteriormente se comparó qué municipios presentan atipicidades con respecto

al nivel nacional. El cálculo estadístico del riesgo por nivel de censo electoral se realiza despejando los municipios que están una, dos o tres desviaciones estándar alejados del nivel nacional, ya sea porque tienen demasiado censo electoral, o muy poco.

Esta comparación entre las unidades municipales arrojó un total de 266 municipios en riesgo, distribuidos en distintos niveles, como se puede apreciar en la Tabla 7.

Tabla 7. Número de municipios en riesgo por desproporción entre Censo Electoral y Censo Poblacional.

Nivel de Riesgo	Número de Municipios
Riesgo extremo por alto nivel de censo electoral	5
Riesgo alto por alto nivel de censo electoral	22
Riesgo medio por alto nivel de censo electoral	112
Riesgo medio por bajo nivel de censo electoral	94
Riesgo alto por bajo nivel de censo electoral	22
Riesgo extremo por bajo nivel de censo electoral	11
Total de municipios en riesgo	266

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

3.1 Municipios con riesgo por bajo nivel de censo electoral

En este nivel de riesgo se encuentran 127 municipios distribuidos, en su mayoría, en zonas alejadas de los centros políticos y económicos del país, con deficiente presencia estatal. Por ejemplo, los municipios y corregimientos departamentales de la Amazonía colombiana⁷, el Pacífico (especial-

mente concentrados en los departamentos de Chocó y Nariño), Norte del Cauca y el sur de Bolívar-Magdalena Medio.

Dichos territorios son lugares con dificultades en vías de acceso: muchos están conectados sólo a través de medios fluviales o aéreos. La Amazonía, donde se concentran los casos en riesgo alto y extremo por su bajo nivel de censo electoral, es una región

⁷ La mayor parte del territorio de Guainía, Vaupés y Amazonas ni siquiera está organizada como municipios, sino como corregimientos departamentales: centros poblados que se gobiernan a través de representantes de la Gobernación, sin alcalde ni concejo municipal.

habitada principalmente por comunidades indígenas alejadas de los centros urbanos, como la Piaroa y Puinave en Cacahual, Pisamira en Pana Pana y en Papunaua, y Yau-na y Kawiyari en La victoria (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2015). Esta situación no solo dificulta la llegada de bienes de consumo, también de servicios, incluidos los del Estado. La cantidad de censo poblacional frente a su poco censo electoral, puede ser causado por una posible falta de cedulación, o un subregistro en los datos oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Una situación similar se observa en las comunidades afrodescendientes e indígenas del Pacífico colombiano, donde se ubican en riesgo los municipios Alto y Bajo Baudó en el Departamento del Chocó, y Magüi Payán y Francisco Pizarro, en Nariño, municipios con la situación más crítica.

3.2 Municipios con riesgo por alto nivel de censo electoral

A partir de la medición, es posible identificar 139 municipios que presentan un alto nivel de censo electoral; es decir, una diferencia entre el número de votantes y la proyección de población muy corta, en relación con la diferencia nacional.

La mayoría de los municipios en riesgo medio (resaltados en amarillo en el mapa al final de este capítulo), tienen una amplia vocación agrícola, y sus habitantes se dedican a la explotación económica de la tierra a través de cultivos a pequeña escala. La situación en estas zonas del país, en términos demográficos, no es la esperada y difiere

mucho de lo proyectado en el censo de 2005, si se contrasta con los análisis del censo de 2018 del DANE. Así, la pirámide poblacional de la proyección de población hecha en 2005, frente a lo que se obtiene en los resultados del censo de 2018, demuestra la existencia de un envejecimiento de la población más alto de lo esperado. Esta situación se acentúa en las regiones rurales, pues presentan una población de una edad promedio más alta, junto a personas jóvenes migran hacia grandes ciudades (Ramírez, 2019).

En cuanto al resto de la medición, los municipios se caracterizan porque las diferencias de censo electoral y censo poblacional son negativas, es decir que, de acuerdo con las cifras oficiales, cuentan con un mayor censo electoral que poblacional, o como se ha dicho coloquialmente, son municipios con “más votantes que habitantes”. Este conjunto está conformado por 27 municipios sobre los cuales la MOE ha hecho especial énfasis desde el inicio del periodo electoral, ya que puede existir el riesgo latente de una posible alteración del censo desde procesos anteriores, lo que comúnmente se denomina trashumancia histórica.

Este fenómeno, sin duda, debería ser un foco de especial atención en el control y regulación de las autoridades, ya que constituye un riesgo claro para los derechos políticos de las personas que allí habitan, y podría afectar directamente la toma de decisiones políticas a través de las elecciones.

En las tablas 8 y 9 se identifican, por departamento, todos aquellos municipios que están alertados en riesgo por el alto nivel de censo electoral.

Tabla 8. Tabla resumen departamental - número de municipios con más censo electoral que censo poblacional.

Departamento		Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total general
1	Boyacá	7	6	1	14
2	Cundinamarca	10	2		12
3	Antioquia	4	2		6
4	Santander	4	1		5
5	Norte de Santander		1	4	5
6	Valle del Cauca	2	2		4
7	Caldas	4			4
8	Nariño		3		3
9	Tolima	1	1		2
10	Quindío		1		1
11	Caquetá	1			1
12	Risaralda		1		1
13	Chocó		1		1
14	Sucre	1			1
15	Córdoba	1			1
16	Cesar	1			1
17	Bolívar		1		1
18	Magdalena	1			1
Total general		37	22	5	64

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Tabla 9. Tabla de municipios con más censo electoral que censo poblacional.

#	Depto	Municipio	Población	Censo Electoral 2022	Dif Censo Elc vs. Población	% Diferencia sobre Pobl	Nivel de Riesgo
1	Norte de Santander	Puerto Santander	9732	18690	-8958	-92.0%	Extremo
2	Norte de Santander	Ragonvalia	6613	9972	-3359	-50.8%	Extremo
3	Norte de Santander	Durania	5082	6853	-1771	-34.8%	Extremo
4	Boyacá	La Victoria	1173	1542	-369	-31.5%	Extremo
5	Norte de Santander	Santiago	3798	4925	-1127	-29.7%	Extremo
6	Chocó	Atrato	6616	8086	-1470	-22.2%	Alto
7	Norte de Santander	San Cayetano	7943	9700	-1757	-22.1%	Alto

8	Risaralda	La Virginia	28431	33714	-5283	-18.6%	Alto
9	Antioquia	Cisneros	10253	12092	-1839	-17.9%	Alto
10	Tolima	Suárez	3901	4533	-632	-16.2%	Alto
11	Cundinamarca	Beltrán	2010	2308	-298	-14.8%	Alto
12	Nariño	Policarpa	10230	11571	-1341	-13.1%	Alto
13	Antioquia	San Francisco	5901	6664	-763	-12.9%	Alto
14	Quindío	Pijao	5389	6060	-671	-12.5%	Alto
15	Valle del Cauca	El Dovio	9155	10249	-1094	-11.9%	Alto
16	Bolívar	Arroyohondo	8694	9623	-929	-10.7%	Alto
17	Valle del Cauca	Argelia	5526	6115	-589	-10.7%	Alto
18	Santander	Charta	2968	3282	-314	-10.6%	Alto
19	Cundinamarca	Villagómez	1950	2153	-203	-10.4%	Alto
20	Boyacá	Guayatá	3480	3836	-356	-10.2%	Alto
21	Boyacá	Covarachía	2884	3169	-285	-9.9%	Alto
22	Nariño	Cumbitara	6113	6702	-589	-9.6%	Alto
23	Boyacá	Iza	2045	2234	-189	-9.2%	Alto
24	Boyacá	Sativanorte	2280	2488	-208	-9.1%	Alto
25	Nariño	Nariño	4504	4912	-408	-9.1%	Alto
26	Boyacá	Sativasur	1138	1232	-94	-8.3%	Alto
27	Boyacá	Buenavista	4582	4951	-369	-8.1%	Alto
28	Cundinamarca	Gachalá	4821	5206	-385	-8.0%	Medio
29	Antioquia	Heliconia	5636	6073	-437	-7.8%	Medio
30	Cundinamarca	Jerusalén	2515	2708	-193	-7.7%	Medio
31	Cundinamarca	Paimé	4589	4911	-322	-7.0%	Medio
32	Caldas	Norcasia	6100	6528	-428	-7.0%	Medio
33	Caquetá	Morelia	3857	4120	-263	-6.8%	Medio
34	Boyacá	San José de Pare	5213	5556	-343	-6.6%	Medio
35	Cundinamarca	Nariño	2644	2814	-170	-6.4%	Medio
36	Córdoba	Canalete	16233	17077	-844	-5.2%	Medio

37	Santander	Guavatá	4381	4604	-223	-5.1%	Medio
38	Cundinamarca	Bituima	2747	2885	-138	-5.0%	Medio
39	Caldas	Aranzazu	10735	11263	-528	-4.9%	Medio
40	Valle del Cauca	Ansermanuevo	18207	19084	-877	-4.8%	Medio
41	Santander	Palmar	1475	1545	-70	-4.7%	Medio
42	Boyacá	Briceño	2274	2380	-106	-4.7%	Medio
43	Valle del Cauca	Versalles	7421	7764	-343	-4.6%	Medio
44	Cundinamarca	Útica	4754	4962	-208	-4.4%	Medio
45	Santander	Macaravita	2229	2323	-94	-4.2%	Medio
46	Boyacá	Maripí	5948	6185	-237	-4.0%	Medio
47	Boyacá	Gachantivá	2905	3004	-99	-3.4%	Medio
48	Antioquia	Caramanta	4869	5014	-145	-3.0%	Medio
49	Tolima	Natagaima	14818	15239	-421	-2.8%	Medio
50	Antioquia	Caracolí	4744	4869	-125	-2.6%	Medio
51	Caldas	Viterbo	13077	13373	-296	-2.3%	Medio
52	Boyacá	San Mateo	3504	3581	-77	-2.2%	Medio
53	Boyacá	Chivatá	2933	2994	-61	-2.1%	Medio
54	Antioquia	Carolina	4154	4237	-83	-2.0%	Medio
55	Cundinamarca	San Juan de Rioseco	9074	9252	-178	-2.0%	Medio
56	Cundinamarca	Quetame	5648	5758	-110	-1.9%	Medio
57	Cundinamarca	Manta	4100	4178	-78	-1.9%	Medio
58	Boyacá	Tipacoque	3442	3501	-59	-1.7%	Medio
59	Caldas	San José	4882	4953	-71	-1.5%	Medio
60	Cundinamarca	Ubalá	8448	8555	-107	-1.3%	Medio
61	Sucre	Chalán	4731	4754	-23	-0.5%	Medio
62	Magdalena	Concordia	11590	11640	-50	-0.4%	Medio
63	Santander	Jesús María	3411	3424	-13	-0.4%	Medio
64	Cesar	González	4739	4744	-5	-0.1%	Medio

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

4. Riesgo por antecedentes de trashumancia electoral: elecciones locales 2023

En el ámbito electoral, la trashumancia ha sido un tema de preocupación y debate en diversos países, incluyendo Colombia. La trashumancia electoral se refiere al desplazamiento masivo e irregular de votantes con el objetivo de influir en los resultados electorales. Particularmente, el CNE, en su resolución 2857 de 2018, plantea que “la trashumancia electoral, conocida comúnmente como trasteo de votos, consiste en inscribir la cédula de un ciudadano en un lugar distinto (municipio o ciudad) al de su residencia electoral, con el objetivo de participar indebidamente en las elecciones de autoridades territoriales y locales” (CNE, s.f.).

En el contexto de las elecciones locales en Colombia es de vital importancia comprender este fenómeno para salvaguardar la integridad del proceso electoral, asegurar la representatividad y legitimidad de las autoridades locales. La Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y el Consejo Nacional Electoral (CNE), desempeñan un papel crucial en la organización y supervisión de las elecciones en Colombia. Según la RNEC, la trashumancia electoral afecta negativamente la transparencia y la equidad de las elecciones, socavando los principios democráticos en el ejercicio del sufragio.

Otro concepto clave en el estudio de la trashumancia es la “residencia electoral”. Particularmente, el artículo 316 de la Constitución Política establece que en las elecciones locales sólo podrán participar los ciudadanos “residentes en el respectivo municipio”. De

igual manera, el artículo 4 de la Ley 163 de 1994, definió que la residencia electoral “será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad de juramento, residir en el respectivo municipio”.

Lo anterior, para que se reconozca que el ciudadano es apto para votar y no se le aplique la anulación de cédula. Específicamente, la anulación de una cédula implica la invalidez de un registro electoral debido a irregularidades detectadas, como el traslado fraudulento de votantes. En ese sentido, el CNE es la autoridad a la que le compete investigar los hechos que puedan constituir trashumancia electoral.

El CNE realiza un proceso para invalidar una inscripción mediante el cruce y confrontación de información de bases de datos estatales. Este análisis se realiza con bases de datos del Sisbén, Censo Electoral, Departamento para la Prosperidad Social y Ministerio de Salud, para verificar si la persona, y su número de cédula inscrita, tienen residencia electoral en el lugar donde se registró. Esta medida busca contrarrestar los intentos de manipulación del proceso electoral y garantizar que cada votante ejerza su derecho al voto en su lugar de residencia legítimo.

Por tanto, en este apartado se exponen los trabajos realizados anteriormente en busca de un mapa de riesgo de trashumancia. A su vez, se presenta la metodología adoptada para medir los riesgos relacionados con este fenómeno y, por último, se exponen los resultados de dicha medición junto con las conclusiones.

4.1. Antecedentes de mapa de riesgo por trashumancia electoral

Es fundamental examinar los posibles casos de trashumancia electoral en el contexto de las elecciones locales en Colombia. Estas elecciones desempeñan un papel crucial en la toma de decisiones relacionadas con la gestión pública a nivel municipal y departamental. Por esto, la trashumancia puede distorsionar la voluntad popular y generar resultados electorales sesgados, lo que podría perjudicar la representatividad y legitimidad de los cargos públicos a nivel local. Así, conseguir movilizar votantes de un municipio a otro puede llegar a ser determinante en la definición del ganador o ganadores de unas elecciones locales; debido al reducido tamaño de las circunscripciones, el poder de definir quién vota y dónde, es determinante en la definición de los ganadores en asambleas, concejos o alcaldías.

Cabe destacar que la trashumancia electoral no se limita únicamente a las elecciones de autoridades a nivel local. De hecho, se ha evidenciado que el fraude en la inscripción de cédulas se enmarca en una estrategia delictiva más amplia. Esta estrategia implica la manipulación de la ubicación de votantes con el objetivo de tener el control sobre su voto. En este sentido, la trashumancia electoral puede dirigirse no solo hacia otras circunscripciones, sino también hacia lugares de votación específicos. Por lo tanto, es perfectamente factible que este fenómeno se presente en elecciones de carácter nacional. Esta práctica ilícita de movilizar personas hacia ciertos puestos de votación busca influir en los resultados electorales de manera

estratégica. Así, al controlar la ubicación de los votantes, se puede tener un mayor poder para determinar por quién votarán.

No obstante, en las elecciones locales el traslado irregular de votos adquiere una relevancia más evidente, lo que genera una mayor preocupación. Esta es la razón por la cual los principales análisis de riesgo por trashumancia, realizados hasta el momento en Colombia por las autoridades electorales, se han centrado en el estudio de las elecciones territoriales.

Por tal razón, a principios de 2011 la RNEC elaboró, por primera vez, un mapa de riesgo electoral por trashumancia. Este mapa se basó en los datos recopilados por la RNEC sobre la inscripción de cédulas en 2007, así como en la información proporcionada por el CNE respecto a las inscripciones anuladas debido a irregularidades comprobadas en el proceso (El País, 2011). De esta manera, se creó un índice que evaluaba el riesgo en todos los municipios del país, teniendo como base los antecedentes de trashumancia detectados por las autoridades durante las elecciones de 2007.

A nivel mundial, diferentes países y organismos electorales también han abordado la elaboración de mapas de riesgo de trashumancia electoral. Estos mapas han utilizado diversos índices y metodologías adaptadas a las particularidades de cada contexto electoral. Por ejemplo, en México, el Instituto Nacional Electoral (INE) ha desarrollado mapas de riesgo de traslado de ciudadanos para identificar y prevenir la trashumancia electoral. Dichos mapas se basan en el análisis de variables demográficas y pa-

trones de movilidad de los votantes (INE, 2020). En Sudáfrica, la Comisión Electoral Independiente (IEC) ha implementado un sistema de análisis espacial para identificar patrones de traslado de votantes y detectar posibles casos de trashumancia electoral. Este sistema utiliza información geográfica y datos electorales para generar mapas de riesgo (IEC, 2014).

A nivel internacional, organismos como IDEA Internacional (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) y la Unión Europea, han promovido la utilización de mapas de riesgo de trashumancia electoral como una herramienta para detectar y prevenir prácticas fraudulentas. Estos mapas se construyen mediante la combinación de datos electorales, demográficos y geoespaciales, y se utilizan para identificar áreas de mayor riesgo y dirigir acciones de control y prevención (IDEA, 2013; UE, 2015). En el caso colombiano, los antecedentes de mapas de riesgo de trashumancia electoral incluyen los construidos por la RNEC en 2011, así como experiencias internacionales.

El presente apartado retoma el estudio realizado por la RNEC en el año 2011 y se actualiza utilizando los datos más recientes disponibles. El objetivo es desarrollar un indicador de riesgo basado en los antecedentes de trashumancia electoral, con miras a las elecciones de 2023.

4.2. La anulación de cédulas como base metodológica para la medición de riesgo

Según los datos recopilados por la Misión de Observación Electoral (MOE) en 2011, el CNE tomó la decisión de anular un total de 461.530 cédulas en todo el territorio nacional. Esta cifra representa la confirmación oficial, por parte de las autoridades competentes, sobre los municipios y el grado en que se cometieron irregularidades en la inscripción de cédulas. Así, en 727 municipios del país se registraron irregularidades en la inscripción de cédulas durante el año 2011. En otras palabras, alrededor del 65% de los municipios del país se vieron afectados por el fenómeno de la trashumancia electoral.

Este indicador es relevante porque considera la posibilidad de que los municipios que hayan presentado casos comprobados de trashumancia en el pasado puedan reincidir en este proceso electoral. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el fraude en la inscripción de cédulas se encuentra dentro de una estrategia delictiva más amplia, llevada a cabo por organizaciones con el propósito de corromper el sistema electoral. Sin embargo, debido a algunas discrepancias entre esta cifra y la información detallada proporcionada por el CNE, desglosada por municipio, se ha utilizado la primera resolución encontrada, donde se resuelve dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas en el año 2019, utilizado en el análisis elaborado por la MOE en ese mismo periodo⁸.

Es razonable suponer que los municipios donde se registraron casos de trashuman-

⁸ Se toma en cuenta la primera resolución sin los contra recursos interpuestos por los ciudadanos a los cuales se les anuló la cédula para las elecciones locales de ese año (2019).

cia en años anteriores podrían enfrentar nuevamente este problema en 2023, considerando que la inscripción fraudulenta de cédulas forma parte de una estrategia delictiva más amplia, llevada a cabo por grupos con la intención de corromper el sistema electoral. Asimismo, es lógico asumir que, a mayor grado de irregularidad en el pasado, existe una mayor probabilidad de que los corruptos tengan la capacidad de cometer este delito, lo que implica un mayor riesgo de repetición de irregularidades en el presente año.

Hechas estas salvedades, a continuación, se retoma la metodología originalmente formulada por la RNEC para configurar un indicador de riesgo por antecedentes de trashumancia para las elecciones locales de 2023. Dicho indicador surge a partir del cálculo del porcentaje de las cédulas inscritas por ciudadanos que cambiaron su residencia electoral, de acuerdo con los datos de la RNEC, y que fueron anuladas por el CNE; esto indica qué porción de la inscrip-

ción de cédulas se debió a la trashumancia en cada municipio.

El indicador de riesgo se compone de la siguiente manera: se toman las cédulas anuladas para el año 2019 bajo la primera resolución expuesta por el CNE y se dividen por el total de ciudadanos inscritos para el mismo año. Así, se consideran en riesgo medio los municipios donde las cédulas anuladas representan hasta el 20% de las cédulas inscritas. En riesgo alto están los municipios donde fueron anuladas entre el 20% y el 50% de las inscripciones. Finalmente, se considera en riesgo extremo a los municipios donde más del 50% de las inscripciones fueron anuladas⁹.

4.3. Municipios en riesgo por antecedentes de trashumancia electoral 2023

Para 2019, existen 970 municipios con trashumancia comprobada distribuidos en los siguientes niveles de riesgo (Tabla 10).

Tabla 10. Número de municipios según nivel de riesgo por antecedente de trashumancia

Nivel de riesgo	Número de municipios en riesgo	Porcentaje de municipios en riesgo
Extremo	369	32,9%
Alto	505	45,0%
Medio	96	8,6%
Total	970	86,5%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

⁹ La escala utilizada en este contexto se adapta a los niveles de riesgo manejados en los indicadores de la MOE. La escala original propuesta por la RNEC (2011) se estructura así: riesgo muy bajo cuando no hay inscripciones anuladas; riesgo bajo cuando el porcentaje de inscripciones anuladas se encuentra entre el 1% y el 4%; riesgo medio cuando el porcentaje de inscripciones anuladas se sitúa entre el 5% y el 19%; riesgo alto cuando el porcentaje de inscripciones anuladas se encuentra entre el 20% y el 49%; y riesgo muy alto cuando el porcentaje de inscripciones anuladas supera el 50%.

La distribución de estos municipios se puede observar en el mapa al final del capítulo. Es fundamental señalar cuántos municipios se encuentran en cada nivel de riesgo con base en las cédulas anuladas para las pasadas elecciones territoriales (Tabla 11).

Tabla 11. Número de municipios según nivel de riesgo por departamento.

Departamento	Extremo	Alto	Medio	Total de municipios en riesgo	N° de municipios del departamento	Porcentaje del departamento en riesgo
Arauca	2	5	0	7	7	100,0%
Archipiélago de San Andrés	1	0	1	2	2	100,0%
Atlántico	19	4	0	23	23	100,0%
Bolívar	16	28	2	46	46	100,0%
Boyacá	17	102	4	123	123	100,0%
Caldas	25	2	0	27	27	100,0%
Caquetá	1	13	2	16	16	100,0%
Casanare	1	17	1	19	19	100,0%
Guaviare	1	3	0	4	4	100,0%
Huila	33	4	0	37	37	100,0%
Magdalena	4	25	1	30	30	100,0%
Meta	3	24	2	29	29	100,0%
Norte de Santander	18	20	2	40	40	100,0%
Putumayo	0	12	1	13	13	100,0%
Quindío	3	8	1	12	12	100,0%
Risaralda	0	13	1	14	14	100,0%
Santander	61	26	0	87	87	100,0%
Tolima	39	7	1	47	47	100,0%
Vaupés	6	0	0	6	6	100,0%
Vichada	0	4	0	4	4	100,0%
Antioquia	69	54	1	124	125	99,2%
Nariño	5	30	28	63	64	98,4%
Córdoba	1	16	12	29	30	96,7%

La Guajira	12	2	0	14	15	93,3%
Amazonas	0	4	6	10	11	90,9%
Guainía	0	0	7	7	9	77,8%
Chocó	3	10	10	23	30	76,7%
Cundinamarca	20	47	1	68	116	58,6%
Sucre	1	8	4	13	26	50,0%
Valle del Cauca	1	11	3	15	42	35,7%
Cesar	7	1	0	8	25	32,0%
Cauca	0	5	5	10	42	23,8%
Total	369	505	96	970	1121	86,5%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

La tabla 11 muestra una situación preocupante: solo Bogotá quedó exento de anulación de cédulas en 2019. De resto, todos los departamentos del país tuvieron al menos 2 municipios en algún nivel de riesgo por trashumancia. Además, 20 de los 32 departamentos presentan el 100% de municipios en riesgo; es decir, todos los municipios de esos departamentos tienen riesgo de trashumancia.

La trashumancia electoral ha sido un fenómeno preocupante en varios departamentos de Colombia, particularmente en Antioquia, Santander y Tolima. Estos tres departamentos destacan por tener un mayor número de municipios clasificados como “Extremo” en términos de riesgo de trashumancia electoral. Por ejemplo, Antioquia cuenta con 69 municipios en riesgo extremo, Santander 61 municipios y Tolima 39 municipios. Estos datos refuerzan la magnitud del problema de trashumancia,

además indican la presencia de prácticas fraudulentas relacionadas con la inscripción irregular de cédulas.

Es de resaltar que, de los 970 municipios con algún nivel de riesgo por trashumancia, el 33% cuentan con riesgo extremo (más del 50% de inscripciones anuladas), el 45% con riesgo alto (entre 20% y 50% de inscripciones anuladas) y 9% con riesgo medio (hasta 20% de anulaciones). Por otra parte, la trashumancia electoral no se limita a una zona geográfica específica, afecta departamentos en diferentes regiones del país, lo que indica que es un desafío generalizado en contextos locales.

Tabla 12. Municipios con más cédulas anuladas que inscritas en 2019.

Departamento	Municipio	Cédulas Anuladas 2019	Inscritos 2019	Porcentaje De Anulación
La Guajira	La Jagua Del Pilar	2174	383	567,6%
Tolima	Lérida	6955	1414	491,9%
Norte De Santander	San Cayetano	3228	1208	267,2%
La Guajira	El Molino	1857	751	247,3%
La Guajira	Hatonuevo	2748	1165	235,9%
Antioquia	Puerto Nare-La Magdalena	2871	1219	235,5%
Santander	Girón	45660	21270	214,7%
Antioquia	Uramita	1226	629	194,9%
Vaupés	Pacoa	186	100	186,0%
Vaupés	Papunaua	29	16	181,3%
Caldas	San José	1097	631	173,9%
Boyacá	Tibana	975	600	162,5%
Santander	San Benito	195	130	150,0%
Vaupés	Carurú	255	172	148,3%
Caldas	Victoria	1269	872	145,5%
Huila	Elías	536	371	144,5%
Vaupés	Yavarate	147	102	144,1%
Caldas	Marulanda	574	404	142,1%
Atlántico	Juan De Acosta	2322	1636	141,9%
Huila	Saladoblanco	1125	805	139,8%
Caldas	Risaralda	829	608	136,3%
Huila	Tesalia (Carnicerías)	833	613	135,9%
Santander	Chipatá	580	428	135,5%
Huila	Altamira	824	610	135,1%
Huila	Villavieja	1229	916	134,2%
Cesar	La Jagua De Ibirico	5867	4373	134,2%

Caldas	Filadelfia	1023	766	133,6%
Caldas	La Merced	791	594	133,2%
Huila	Teruel	679	511	132,9%
Caldas	Viterbo	921	696	132,3%
Caldas	Palestina	1859	1424	130,5%
Bolívar	El Guamo	1150	888	129,5%
Huila	Paicol	744	582	127,8%
Caldas	Belalcázar	1164	917	126,9%
Huila	Palestina	1218	963	126,5%
Norte De Santander	Pamplona	4364	3464	126,0%
Cesar	Rio De Oro	2451	1956	125,3%
Caldas	Marmato	1120	898	124,7%
Atlántico	Piojo	640	518	123,6%
Huila	Nátaga	675	547	123,4%
Huila	Agrado	1105	899	122,9%
Huila	Baraya	922	781	118,1%
Huila	Tello	1455	1243	117,1%
Antioquia	La Estrella	7002	5987	117,0%
Huila	La Argentina (Plata Vieja)	1066	916	116,4%
Antioquia	Murindó	253	218	116,1%
Caldas	Neira	1064	935	113,8%
Caldas	Norcasia	537	473	113,5%
Santander	Charta	451	408	110,5%
Huila	Colombia	685	620	110,5%
Santander	Jordán	162	147	110,2%
La Guajira	Urumita	940	854	110,1%
Caldas	Villamaría	4525	4152	109,0%
Santander	Jesús María	373	348	107,2%
Vaupés	Taraira	310	290	106,9%

Huila	Rivera	2304	2160	106,7%
Tolima	Alvarado	1120	1061	105,6%
Atlántico	Puerto Colombia	9192	8708	105,6%
La Guajira	Dibulla	3445	3293	104,6%
Huila	Palermo	2808	2706	103,8%
Antioquia	Giraldo	529	510	103,7%
Antioquia	Vigía Del Fuerte	923	896	103,0%
Huila	Oporapa	618	600	103,0%
Tolima	Coello	1046	1019	102,6%
Antioquia	Retiro	1705	1676	101,7%
Huila	Aipe	1675	1666	100,5%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Es relevante destacar un grupo particular de municipios, compuesto por 66 casos, en los cuales el CNE anuló un número de cédulas que supera la cantidad de ciudadanos que se inscribieron para votar. A primera vista, este hecho puede parecer contradictorio, sin embargo, se debe a que el CNE no solo revisó los procesos de inscripción de cédulas del año en cuestión, también examinó procedimientos de años anteriores. En la tabla 13, se identifican 66 municipios de 12 departamentos, en los cuales se encuentran municipios con un número de cédulas anuladas mayor al número de inscritos para las elecciones territoriales de 2019.

Estos casos de altos porcentajes de anulación reflejan una situación preocupante en cuanto a la trashumancia electoral y la posible distorsión de los resultados electorales. Particularmente, se destaca el departamento del Huila al tener 18 municipios con porcentajes de anulación más altos que los

de inscripción. También, el departamento de Caldas, que concentra 13 municipios con anulaciones significativamente más altas que inscritas, y seguidamente está Antioquia con 7 municipios.

Por otra parte, el municipio de La Jagua Del Pilar, de La Guajira, presenta el mayor porcentaje de anulación (567,6%). El departamento del Tolima también muestra municipios con altos porcentajes de anulación: Lérica registra un porcentaje del 491,9%, lo cual indica una importante presencia de prácticas irregulares en la inscripción de cédulas. Estos números reflejan una situación alarmante en cuanto a la manipulación de inscripciones de cédulas y la posibilidad de prácticas fraudulentas.

4.4. El riesgo por antecedente de trashumancia frente al riesgo por inscripción atípica de cédulas en 2023

De los 970 municipios en donde el CNE realizó anulación de cédulas inscritas para las elecciones locales del 2019, hay 72 municipios que para 2023 presentan algún nivel de riesgo por atipicidad en la inscripción de cédulas¹⁰. Este tipo de coincidencia puede sugerir dónde el fenómeno de trashumancia electoral puede tener recurrencia.

Tabla 12. Municipios con más cédulas anuladas que inscritas en 2019.

Depto.	Municipio	Nivel De Riesgo Por Antecedentes De Trashumancia	Cédulas Anuladas 2019	Nivel De Riesgo Por Alta Tasa De Inscripción De Cédulas 2023	Tasa De Inscripción De Cédulas 2023 ¹¹
La Guajira	La Jagua Del Pilar	Extremo	2174	Extremo	332,2
Meta	Puerto Gaitán	Alto	3561	Extremo	276,7
Chocó	Atrato	Alto	803	Extremo	223,8
Meta	Cabuyaro	Alto	542	Extremo	179,4
Norte De Santander	Puerto Santander	Extremo	1400	Extremo	165,2
Bolívar	Cantagallo	Alto	680	Muy Alto	154,7
Boyacá	Labranzagrande	Extremo	284	Muy Alto	141,4
Boyacá	Paya	Alto	58	Muy Alto	139,5
Cundinamarca	Jerusalén	Extremo	259	Muy Alto	138,5
Tolima	Carmen De Apicalá	Extremo	878	Muy Alto	136,6
Caquetá	Albania	Alto	158	Muy Alto	132,1
Boyacá	Cuitiva	Extremo	147	Muy Alto	130,3
Cundinamarca	Bituima	Extremo	266	Alto	128,3
Boyacá	Covarachía	Extremo	214	Alto	126,5
Meta	El Dorado	Alto	286	Alto	124,7
Meta	Puerto Concordia	Alto	563	Alto	123,7

¹⁰ Con corte del 29 de octubre de 2022 a 29 de junio de 2023.

¹¹ Para el momento de esta medición, la tasa promedio nacional de inscripción de cédulas era de 23.2 inscritos por cada mil habitantes, lo que da la dimensión de la atipicidad de estas cifras

Santander	Palmas Del Socorro	Extremo	203	Alto	123,3
Chocó	Bojayá	Medio	1	Alto	120,7
Chocó	Jurado	Medio	1	Alto	118,0
Santander	Confines	Extremo	364	Alto	113,4
Meta	Barranca De Upía	Extremo	539	Alto	112,7
Antioquia	Mutatá	Alto	1604	Alto	108,2
Boyacá	Briceño	Alto	172	Alto	107,1
Casanare	Sacama	Alto	98	Alto	106,1
Guainía	Barranco Minas	Medio	42	Alto	104,4
Bolívar	San Fernando	Extremo	782	Alto	102,9

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC.

Los municipios de la Jagua del Pilar, en La Guajira, y Puerto Santander, en Norte de Santander, presentaron un riesgo extremo por cédulas anuladas para 2019 y concentran un riesgo extremo por nivel atípico de inscripción de cédulas para 2023. Por tanto, es necesario que las autoridades electorales identifiquen dichos niveles de coincidencia y atipicidad.

Además, hay otros 24 municipios que, para las próximas elecciones de autoridades locales, se encuentran en riesgo alto, muy alto o extremo por una alta inscripción de cédulas y que, a su vez, presentaron anulación de cédulas por parte del CNE en 2019. En la tabla 14 se muestran los casos más críticos en coincidencia de factores de riesgo que se deben priorizar por parte de las autoridades, para revisar y garantizar la transparencia del proceso de las elecciones territoriales.

5. Conclusiones y recomendaciones

El objetivo principal sobre los indicadores de riesgo es generar alertas tempranas para que las autoridades competentes tomen medidas pertinentes y oportunas que mitiguen cualquier anomalía que pueda afectar el desarrollo del certamen electoral. Particularmente, el análisis sobre los riesgos de trashumancia e inscripción de cédulas, pretende generar alertas tempranas para las autoridades; también, para que los ciudadanos tomen conciencia del importante papel que juegan en las elecciones.

La metodología utilizada para el mapa de riesgo por trashumancia electoral, creado por la Registraduría Nacional en 2011, ha demostrado ser una valiosa herramienta en el análisis integral llevado a cabo por la MOE en 2023. A través de la creación de

indicadores que identifican el riesgo asociado a este delito electoral, el análisis presentado en el presente capítulo adquiere mayor importancia al señalar los municipios en riesgo, basado en antecedentes verificados de fraude en la inscripción de cédulas respaldados por las autoridades electorales.

Este análisis desempeña un papel crucial al generar alertas tempranas para las autoridades electorales, lo que les permite revisar y anular las inscripciones fraudulentas de manera oportuna. Los resultados del estudio sobre trashumancia electoral proporcionan una visión clara de los desafíos de cara a las elecciones locales de 2023 en Colombia. Así, los casos de municipios con altos índices de cédulas anuladas y municipios en riesgo extremo son una señal de la presencia de prácticas fraudulentas que distorsionan la voluntad popular y comprometen la legitimidad de los resultados electorales.

Es necesario hacer un seguimiento a largo plazo de los indicadores de riesgo de trashumancia que incorpore tanto las elecciones locales previas como los indicios provenientes de la reciente elección de autoridades nacionales. En este sentido, es fundamental disgregar los aspectos más relevantes de los análisis presentados para focalizar, de manera oportuna, la atención de las autoridades electorales. El proceso de inscripción de cédulas está sujeto a vulnerabilidades, y el control estatal sobre el fenómeno a imprecisiones, dada la complejidad del concepto de residencia electoral. Por lo tanto, se recomienda aclarar y actualizar el Código Electoral colombiano con una definición más precisa.

Así mismo, la MOE invita al legislador y a las autoridades a reflexionar sobre la duración del periodo de inscripción de cédulas. La Ley 1475 de 2011 estipula que este proceso debe comenzar un año antes de la elección, lo que causa riesgo de actos de trashumancia con antelación, cuando las autoridades están menos atentas al proceso electoral; por otro lado, la inscripción de cédulas acaba apenas dos meses antes de las elecciones, lo que deja poco tiempo para la revisión del CNE y la organización logística de la Registraduría. Además, durante un mes coincide el final de la inscripción de cédulas con el inicio de la campaña electoral (tres meses antes de las elecciones), lo que puede exacerbar el interés de hacer trashumancia. Se recomienda revisar estas fechas; posiblemente, con buena divulgación y pedagogía, se puede iniciar la inscripción de cédulas medio año antes de las elecciones y acabarla tres meses antes de las mismas.

En cuanto a la trashumancia histórica, la medición muestra que la desproporción entre el censo electoral y el censo poblacional sigue aumentando: cada vez hay más municipios en riesgo; sin embargo, esto puede ser por los desajustes del censo DANE de 2005. Aun así, los cálculos pueden dar indicio de municipios pequeños que pasan desapercibidos por otras variables presentadas en este libro, pero que pueden estar sufriendo una trashumancia que viene de periodos anteriores.



Esta información es valiosa para las autoridades, pues hay correlaciones entre las atipicidades en el censo electoral y la inscripción de cédulas, estrechos márgenes de victoria y antecedentes de disturbios durante el certamen electoral. Así, los datos aportados también son relevantes para la prevención de alteraciones al orden público en el marco de las elecciones.

El CNE ha adelantado una labor para analizar la trashumancia electoral con herramientas técnicas y normativas que permiten revisar de oficio la totalidad de la inscripción de cédulas, en busca de casos. No obstante, hace falta utilizar un conjunto más amplio de datos para verificar la residencia de los ciudadanos e impedir que se anulen, de manera injusta, inscripciones que cumplan con los requisitos legales, pues se puede llegar a poner en riesgo el derecho fundamental a la participación política.

La MOE recomienda a las autoridades, partidos políticos y sociedad civil pensar mejor la conceptualización de todo el fenómeno de la trashumancia; no es clara la definición de la residencia electoral, ni la trashumancia, que busca contrarrestar el CNE y la Fiscalía. En un sentido práctico, la trashumancia implica movilizar ciudadanos mediante dádivas o presiones hacia puestos de votación, en los que posteriormente se pueda controlar el sentido de su voto. Es un paso dentro de una cadena de prácticas irregulares orientadas a cometer fraude electoral. Este hecho no está del todo cubierto por el delito de fraude en inscripción de cédulas. En cambio, puede haber dinámicas demo-

gráficas y económicas que impliquen movimientos de personas entre municipios, incluso entre departamentos en zonas fronterizas, que distraen la atención porque formalmente pueden dar la apariencia de trashumancia.

Finalmente, la MOE invita a considerar estas reflexiones de cara a las reformas normativas y los preparativos institucionales que permitan tener unas elecciones cada vez más transparentes.

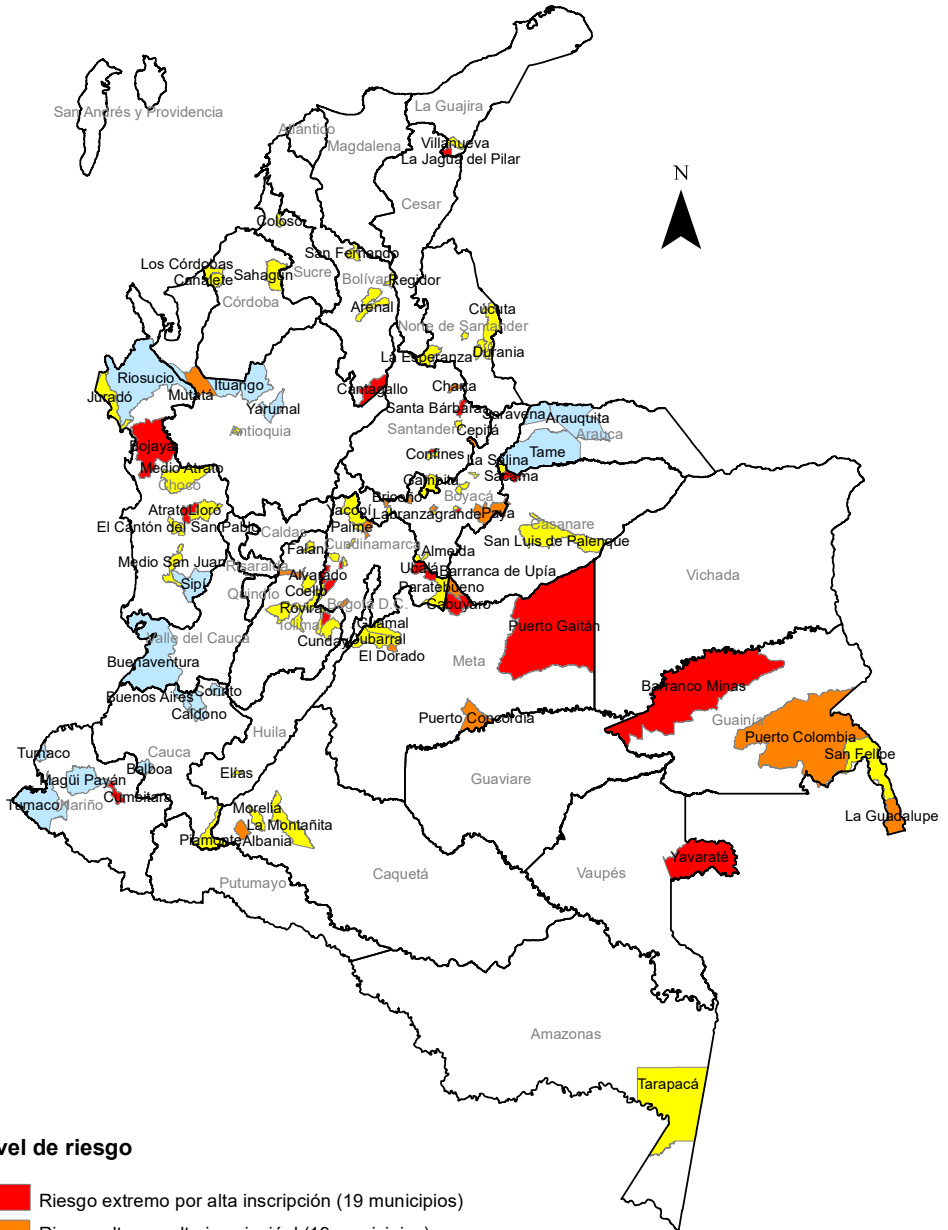
Referencias

- CNE. (s.f.). Reglas electorales para la cultura democrática. <https://www.cne.gov.co/phocadownload/informacion-general/elecciones-2019/reglamento/cartilla-reglaselectorales.pdf>
- El País. (27 de enero de 2011). Catorce departamentos tienen riesgo de trasteo de votos. <https://www.elpais.com.co/colombia/catorce-departamentos-tienen-riesgo-de-trasteo-de-votos.html>.
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2020). Mapas de riesgo de traslado de ciudadanos. https://centrodedescargas.ine.mx/mapas/traslado_ciudadanos
- International IDEA. (2013). The Electoral Risk Management Tool. https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-risk-management-tool_0.pdf
- Penagos, Hernán, (22 de septiembre de 2019). Alerta Roja por situación electoral en el país. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2019/otras-ciudades/alerta-roja-por-situacion-electoral-en-el-pais-cne-414908>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). (2011). Mapa de Riesgo Electoral por Trashumancia 2011.
- Saénez, Freddy. (29 de mayo de 2023). CNE advierte sobre riesgo de trashumancia electoral por incremento inusual de inscripción de cédulas. Radio Nacional de Colombia. <https://www.radionacional.co/actualidad/alerta-del-cne-ante-el-riesgo-de-trashumancia-en-varias-regiones-del-pais>
- South African Independent Electoral Commission (IEC). (2014). GIS for Elections. <https://www.electionresources.org/za/gis-for-elections/>
- Unión Europea. (2015). Handbook on Risk Assessment in Electoral Processes. <https://www.eods.eu/risks-to-electoral-processes-risk-assessment-in-elections-handbook/>







Mapa # 23.

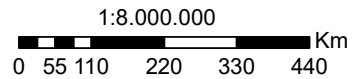
Riesgo por atipicidad en inscripción de cédulas 2023



Nivel de riesgo

-  Riesgo extremo por alta inscripción (19 municipios)
-  Riesgo alto por alta inscripción (19 municipios)
-  Riesgo medio por alta inscripción (61 municipios)
-  Riesgo medio por baja inscripción (15 municipios)

Total: 114 municipios



◆ **Riesgo medio por baja inscripción de cédulas**

Antioquia (2)

Ituango
Yarumal

Arauca (3)

Arauquita
Saravena
Tame

Cauca (5)

Balboa
Buenos Aires
Caldono
Corinto
Santander de Quilichao

Chocó (2)

Riosucio
Sipí

Nariño (2)

Magüi Payán
Tumaco

Valle del Cauca (1)

Buenaventura

Total: 15

◆ **Riesgo medio por alta inscripción de cédulas**

Amazonas (1)

Tarapacá

Antioquia (1)

Giraldo

Bolívar (4)

Arenal
Norosí
Regidor
San Fernando

Boyacá (9)

Álmeida
Betéitiva
Caldas
Chivatá
Floresta
Guayatá
Iza
La Victoria
Sativasur

Caquetá (2)

La Montañita
Morelia

Casanare (2)

La Salina
San Luis de Palenque

Cauca (1)

Piamonte

Chocó (5)

El Cantón del San Pablo
Juradó
Lloró
Medio Atrato
Medio San Juan

Córdoba (3)

Canalete
Los Córdoba
Sahagún

Cundinamarca (8)

Chaguani
Guataquí
Guayabal de Siquima
Nariño
Nimaima
Paratebueno
Topaipí
Yacopí

Guainía (1)

San Felipe

Huila (1)

Eliás

La Guajira (1)

Villanueva

Meta (2)

Cubarral
Guamal

Norte de Santander (7)

Cúcuta
Durania
La Esperanza
Los Patios
Lourdes
San Cayetano
Villa del Rosario

Santander (4)

Cepita

Confines

Gambita

Guapotá

Sucre (1)

Colosó

Tolima (7)

Alvarado
Coello
Cunday
Falan
Rovira
San Luis
Suárez

Valle del Cauca (1)

Ulloa

Total: 61

◆ **Riesgo alto por alta inscripción de cédulas**

Antioquia (1)

Mutatá

Boyacá (7)

Briceño
Covarachía
Labranzagrande
Oicatá
Paya
Santa Sofía
Tununguá

Caquetá (1)

Albania

Cundinamarca (3)

Paima
Tibacuy
Villagómez

Guainía (2)

La Guadalupe
Puerto Colombia

Meta (3)

Barranca de Upiá
El Dorado
Puerto Concordia

Santander (1)

Charta

Tolima (1)

Santa Isabel

Total: 19

◆ **Riesgo extremo por alta inscripción de cédulas**

Bolívar (1)

Cantagallo

Boyacá (1)

Cúitiva

Casanare (1)

Sícama

Chocó (2)

Atrato
Bojayá

Cundinamarca (4)

Beltrán
Bituima
Jerusalén
Ubalá

Guainía (1)

Barranco Minas

La Guajira (1)

La Jagna del Pilar

Meta (2)

Cabuyaro
Puerto Gaitán

Nariño (1)

Cumbitara

Norte de Santander (1)

Puerto Santander

Santander (2)

Palmas del Socorro
Santa Bárbara

Tolima (1)

Carmen de Apicalá

Vaupés (1)

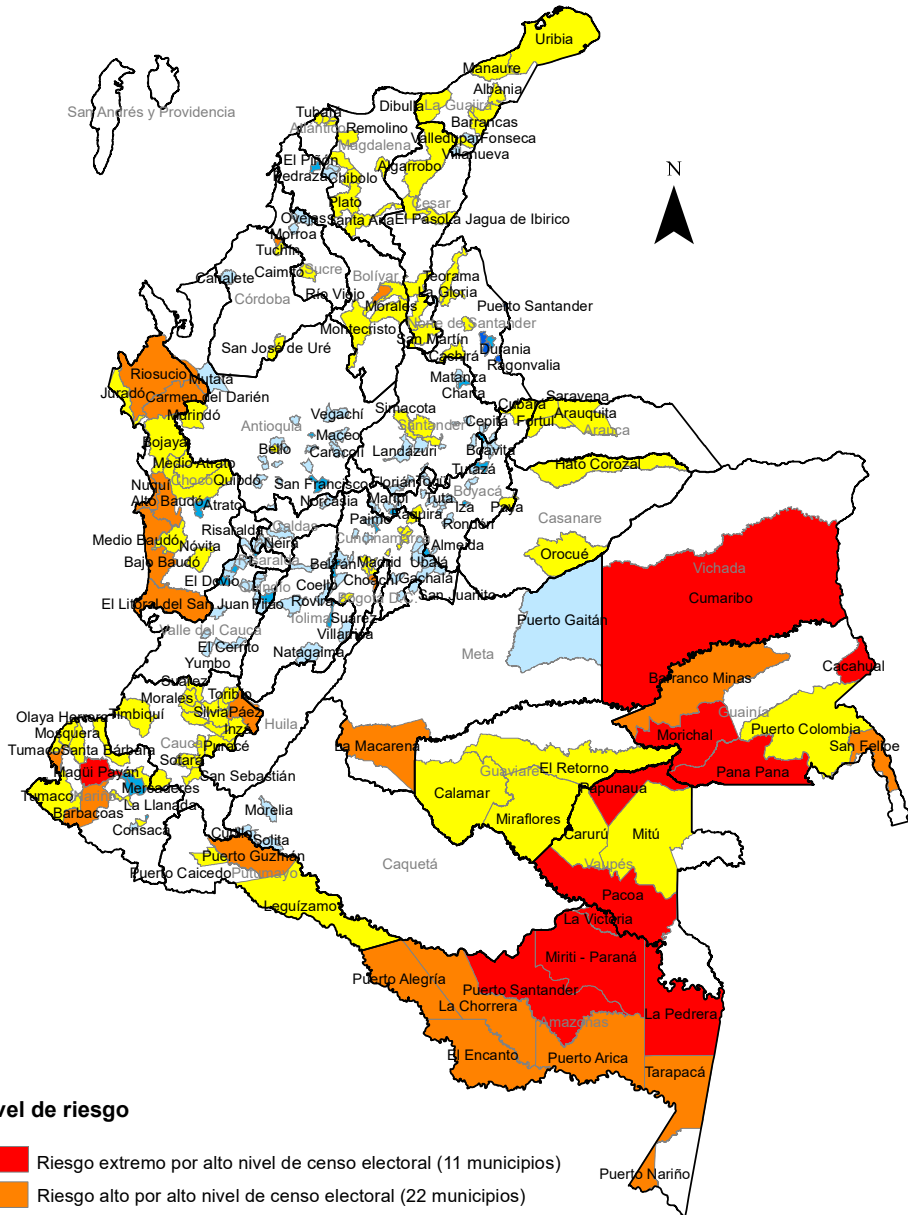
Návarate

Total: 19



Mapa # 24.

Riesgo por desproporción de censo electoral frente a censo poblacional 2022

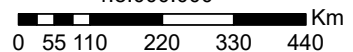


Nivel de riesgo

- Riesgo extremo por alto nivel de censo electoral (11 municipios)
- Riesgo alto por alto nivel de censo electoral (22 municipios)
- Riesgo medio por alto nivel de censo electoral (94 municipios)
- Riesgo medio por bajo nivel de censo electoral (112 municipios)
- Riesgo alto por bajo nivel de censo electoral (22 municipios)
- Riesgo extremo por bajo nivel de censo electoral (5 municipios)

Total: 266 municipios

1:8.000.000



◆ Riesgo extremo por bajo nivel de censo electoral

Amazonas (4)

La Pedrera
La Victoria
Miriri - Paraná
Puerto Santander

Guainía (3)

Cacahual
Morichal
Pana Pana

Nariño (1)

Magüi Payán

Vaupés (2)

Pacoa
Papunaua

Vichada (1)

Cumaribo

Total: 11

◆ Riesgo alto por bajo nivel de censo electoral

Amazonas (6)

El Encanto
La Chorrera
Puerto Alegría
Puerto Arica
Puerto Nariño

Bolívar (1)

Tarapacá

Cauca (1)

Páez

Chocó (6)

Alto Baudó
Bajo Baudó
Carmen del Darién
El Litoral del San Juan
Nuquí
Riosucio

Córdoba (1)

Tuchín

Cundinamarca (1)

Soacha

Guainía (2)

Barranco Minas
San Felipe

Meta (1)

La Macarena

Nariño (2)

Barbacoas
Francisco Pizarro

Putumayo (1)

Puerto Guzmán

Total: 22

◆ Riesgo medio por bajo nivel de censo electoral

Antioquia (2)

Bello
Murindó

Arauca (3)

Arauquita
Fortul
Saravena

Atlántico (4)

Galapa
Malambo
Soledad
Tubará

Bolívar (3)

Montecristo
Morales
Río Viejo

Boyacá (3)

Cúbará
Paya
Ráquira

Casanare (2)

Hato Corozal
Orocúé

Cauca (17)

Buenos Aires
Cajibío
Caldono
Inzá
Jambaló
La Vega
Mercaderes
Morales
Puracé
San Sebastián

Silvia

Sotará

Suárez

Sucre

Timbiquí

Toribío

Totoró

Cesar (6)

Aguachica
El Paso
La Gloria

La Jagua de Ibrico

San Martín

Valledupar

Chocó (6)

Bojayá

Juradó

Medio Atrato

Medio Baudó

Nóvita

Quibdó

Córdoba (2)

San Andrés Sotavento

San José de Uré

Cundinamarca (11)

Bojacá

Cajicá

Cucunubá

Facatativá

Gachancipá

Guachetá

Madrid

Mosquera

Nilo

Susca

Suesatausa

Guainía (1)

Puerto Colombia

Guaviare (3)

Calamar

El Retorno

Miraflores

La Guajira (7)

Albania

Barrancas

Dibulla

Fonseca

Manauare

Uribia

Villanueva

Magdalena (6)

Algarrobo

Chibolo

El Piñón

Plato

Remolino

Santa Ana

Nariño (7)

Consacá

El Rosario

La Llanada

Mosquera

Olaya Herrera

Santa Bárbara

Tumaco

Norte de Santander (4)

Bucarasica

Cachirí

San Calixto

Teorama

Putumayo (2)

Leguízamo

Puerto Caicedo

Santander (2)

El Carmen de Chucurí

Simacota

Sucre (1)

Cáimito

Vaupés (2)

Caruru

Mitú

Total: 94

◆ Riesgo medio por alto nivel de censo electoral

Antioquia (17)

Alejadria

Angelópolis

Caracolí

Caramanta

Carolina

Envigado

Girardota

Granada

Heliconia

Maceo

Montebello

Mutatá

Sabaneta

San Pedro

Tarso

Vegachi

Venezia

Boyacá (22)

Álmeida

Betétiva

Boavita

Briceño

Caldas

Chíquiza

Chivatá

Cúitiva

Floresta

Gachantivá

Maripí

Motavita

Oicatá

Quipama

Rondón

San José de Pare

San Mateo

Soracá

Tipacoque

Togüí

Tutá

Tutazá

Caldas (8)

Aranzaz

Belalcázar

Neira

Norcasia

Palestina

Risaralda

San José

Viterbo

Caquetá (3)

Curillo

Morelia

Solita

Cesar (1)

González

Córdoba (1)

Canalete

Cundinamarca (15)

Bituima

Choachí

Gachalá

Gachetá

Jerusalén

Machetá

Manta

Nariño

Paima

Quetame

San Juan de Río Seco

Topaipí

Ubalá

Útica

Vergara

La Guajira (2)

El Molino

La Jagua del Pilar

Magdalena (2)

Concordia

Pedraza

Meta (2)

Puerto Gaitán

San Juanito

Nariño (1)

Guaitarilla

Quindío (4)

Córdoba

Genova

Montenegro

Quimbaya

Risaralda (1)

Santuario

Santander (15)

Cepitá

Enciso

Florián

Guavatá

Jesus María

Jordán

Landázuri

Macaravita

Matanza

Palmar

Palmas del Socorro

San Benito

San Joaquín

San José de Miranda

Santa Helena del Opón

Sucre (3)

Chalán

Morroa

Ovejas

Tolima (6)

Ambalema

Coello

Natagaima

Rovira

Santa Isabel

Villarrica

Valle del Cauca (9)

Ansermanuevo

Caicedonia

El Cairo

El Cerrito

La Victoria

Restrepo

Riofrío

Versalles

Yumbo

Total: 112

◆ Riesgo alto por alto nivel de censo electoral

Antioquia (2)

Cisneros

San Francisco

Bolívar (1)

Arroyohondo

Boyacá (6)

Buenavista

Covarachía

Guayatá

Iza

Sativanorte

Sativasur

Chocó (1)

Atrato

Cundinamarca (2)

Beltrán

Villagómez

Nariño (3)

Cumbitara

Nariño

Policarpa

Norte de Santander (1)

San Cayetano

Quindío (1)

Pijao

Risaralda (1)

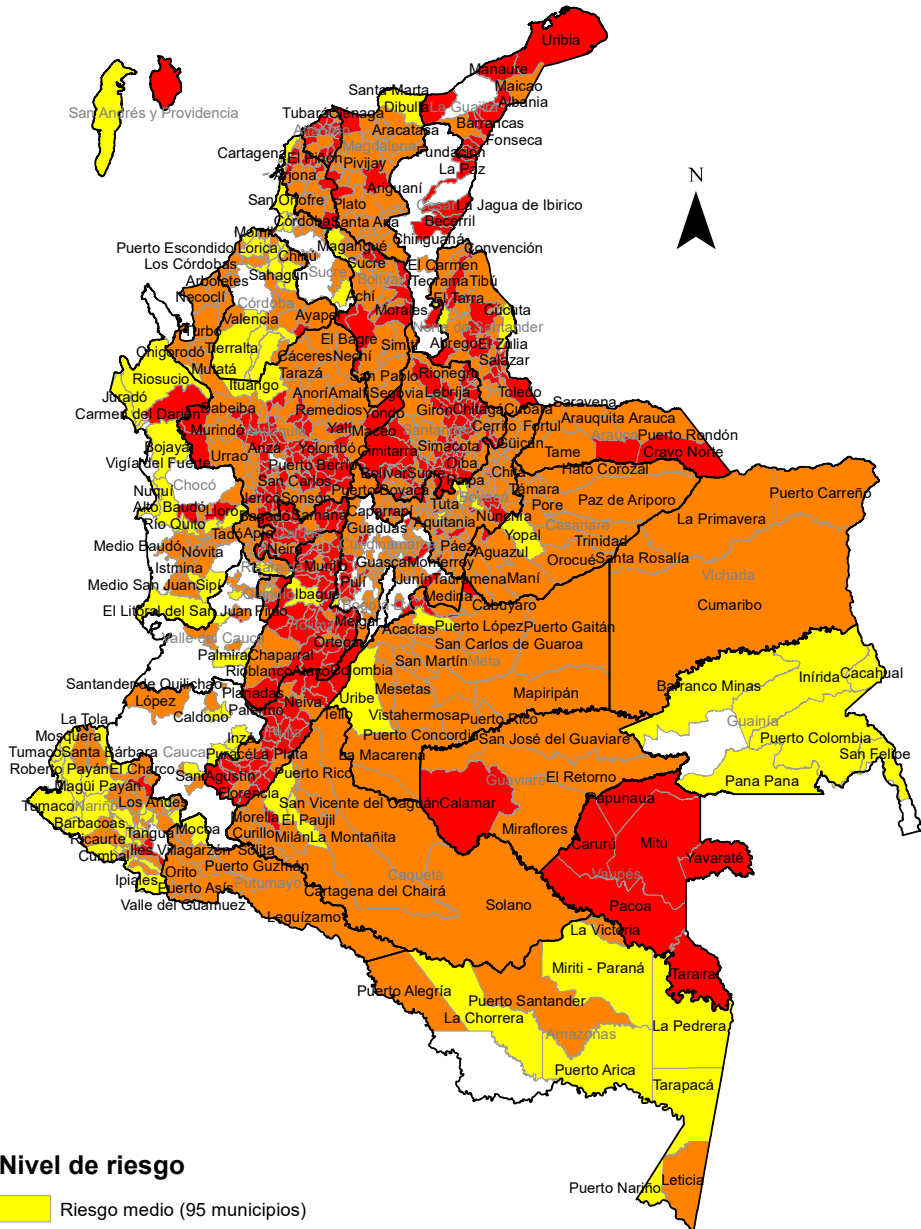
La Virginia

Santander (1)

Charta

Mapa # 25.

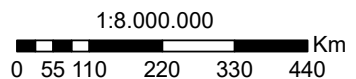
Riesgo por antecedentes de trashumancia
2019



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (95 municipios)
- Riesgo alto (505 municipios)
- Riesgo extremo (369 municipios)

Total: 969 municipios



◆ **Riesgo medio**

■ **Amazonas (6)**

La Chorrera
La Pedrera
Mirití - Paraná
Puerto Arica
Puerto Nariño
Tarapacá

■ **Antioquia (1)**

Ituango

■ **Archipiélago de San Andrés (1)**

San Andrés

■ **Bolívar (2)**

Cartagena
Magangué

■ **Boyacá (4)**

Duitama
Paipa
Sogamoso
Tunja

■ **Caquetá (2)**

Florencia
La Montañita

■ **Casanare (1)**

Yopal

■ **Cauca (5)**

Caldono
Inzá
Jambaló
La Vega
Puracé

■ **Chocó (10)**

Alto Baudó
Bagadó
Bojayá
Cértegui
El Cantón del San Pablo
El Litoral del San Juan
Juradó
Nuquí
Riosucio
Sipí

■ **Córdoba (12)**

Cereté
Chimá
Ciénaga de Oro
Lorica
Montelíbano
Puerto Libertador
Purisima
Sahagún
San Andrés Sotavento
San Bernardo del Viento
Tierralta
Tuchín

■ **Cundinamarca (1)**

Girardot

■ **Guainía (6)**

Barrancominas
Cacahual
Iniridá
Pana Pana
Puerto Colombia
San Felipe

■ **Magdalena (1)**

Santa Marta

■ **Meta (2)**

Uribe
Villavicencio

■ **Nariño (28)**

Albán
Ancuyá
Barbacoas
Belén
Chachagüí
Colón
Conseca
Córdoba
Cumbal
El Peñol
El Tablón de Gómez
El Tambo
Francisco Pizarro
Guachucal
Gualmatán
Imués
IpiALES
La Unión
Magüí Payán
Mosquera
Roberto Payán
Samaniego

San Pedro de Cartago

Sandoná

Santa Bárbara

Santacruz

Tumaco

Túquerres

■ **Norte de Santander (2)**

Cúcuta

Ocaña

■ **Putumayo (1)**

Mocoa

■ **Quindío (1)**

Armenia

■ **Risaralda (1)**

Pereira

■ **Sucre (4)**

Majagual

San Onofre

Santiago de Tolú

Tolú Viejo

■ **Tolima (1)**

Ibagué

■ **Valle del Cauca (3)**

Palmira

Riofrío

Roldanillo

Total: 95

◆ **Riesgo alto**

■ **Amazonas (4)**

La Victoria
Leticia

Puerto Alegría

Puerto Santander

■ **Antioquia (54)**

Abejorral

Amagá

Amalfi

Andes

Anorí

Anzá

Apartadó

Arboletes

Argelia

Bello

Betulia

Cáceres

Caicedo

Caldas

Caramanta

Carepa

Caucasia

Chigorodó

Ciudad Bolívar

Concordia

Copacabana

Dabeiba

El Bagre

Frontino

Itagüí

La Ceja

La Unión

Marinilla

Mutatá

Nariño

Nechí

Necoclí

Peque

Puerto Berrio

Remedios

Rionegro

Sabanalarga

Salgar

San Andrés de Cuerquía

San Juan de Urabá

San Pedro de Urabá

San Roque

Santa Rosa de Osos

Segovia

Sonsón

Tarazá

Turbo

Urrao

Valdivia

Vegachí

Venecia

Yarumal

Yolombó

Zaragoza

■ **Arauca (5)**

Arauca
Araucita

Fortul

Saravena

Tame

■ **Atlántico (4)**

Barranquilla

Repelón

Sabanalarga

Soledad

■ **Bolívar (28)**

Achí

Altos del Rosario

Arenal

Arjona

Barranco de Loba

Calamar

Cantagallo

Cicuco

Clemencia

El Carmen de Bolívar

Hatillo de Loba

Mahates

María La Baja

Mompós

Norosis

Pinillos

San Cristóbal

San Jacinto

San Juan Nepumuceno

San Martín de Loba

San Pablo

Santa Catalina

Santa Rosa del Sur

Simití

Talaigua Nuevo

Tiquisio

Villanueva

Zambrano

■ **Boyacá (102)**

Áquitania

Arcabuco

Belén

Berbeo

Betétiva

Boavita

Boyacá

Briceno

Buenavista

Campohermoso

Cerínza

Chinavita

Chiquinquirá

Chiquiza

Chiscas

Chita

Chivatá

Chivor

Ciénega

Cómbita

Coper

Corrales

Cubará

Cucaita

El Cocuy

El Espino

Firavitoba

Floresta

Gachantivá

Gámeza

Garagoa

Guacamayas

Guatiqué

Guayatá

Guicán

Orocúé

Jenesano

Jericó

La Capilla

La Uvita

Macanal

Miraflores

Monguí

Moniquirá

Motavita

Muzo

Nobsa

Nuevo Colón

Oicatá

Otanche

Pachavita

Páez

Pajarito

Panqueba

Pauna

Paya

Paz de Rio

Pesca

Pisba

Puerto Boyacá

Ramiriquí

Ráquira

Rondón

Saboyá

Sáchica

Samacá

San Eduardo

San José de Pare

San Luis de Gaceno

San Mateo

San Miguel de Sema

San Pablo de Borbur

Santa María

Santa Rosa de Viterbo

Santana

Sativanorte

Siachoque

Soatá

Socha

Socotá

Somondoco

Soracá

Sotaquirá

Susacón

Sutamarchán

Sutatenza

Tasco

Tenza

Tibasosa

Tinjacá

Tipacoque

Toca

Togüí

Tópaga

Tutavá

Úmbita

Ventquemada

Villa de Leyva

Viracachá

■ **Caldas (2)**

Manizales

Pensilvania

■ **Caquetá (13)**

Albania

Belén de los Andaquíes

Cartagena del Chairá

Curillo

El Doncello

El Paujil

Milán

Puerto Rico

San José del Fragua

San Vicente del Caguán

Solano

Solita

Valparaiso

■ **Casanare (17)**

Aguazul

Chámeza

Hato Corozal

La Salina

Maní

Monterrey

Nunchía

Orocúé

Paz de Ariporo

Porre

Sabanalarga

Sácama

San Luis de Palenque

Támara

Tauramena

Trinidad

Chibolo
Ciénaga
Concordia
El Banco
El Piñón
El Retén
Fundación
Guamal
Nueva Granada
Pijiño del Carmen
Privijay
Plato
Puebloviejo
Remolino
Salamina
San Sebastián de Buenavista
San Zenón
Santa Ana
Santa Bárbara de Pinto
Zapayán
Zona Bananera

Meta (24)

Acacías
Cabuyaro
Castilla la Nueva
Cubarral
Cumará
El Castillo
El Dorado
Fuente de Oro
Granada
Guamal
La Macarena
Lejánias
Mapiripán
Mesetas
Puerto Concordia
Puerto Gaitán
Puerto Lleras
Puerto López
Puerto Rico
San Carlos de Guaroa
San Juan de Arama
San Juanito
San Martín
Vistahermosa

Nariño (30)

Aldana
Arboleda
Buesaco
Contadero
Cuaspud
Cumbitara
El Charco
Guatarrilla
La Cruz
La Florida
La Llanada
La Tola
Leiva
Linares
Los Andes
Mallama
Olaya Herrera
Ospina
Policarpa
Potosí
Providencia
Puerres
Pupiales
Ricuarre
San Bernardo
San Lorenzo
San Pablo
Sapuyes
Taminango
Yacuanquer

Norte de Santander (20)

Abrego
Arboledas
Cachirá
Cácuta
Chitagá
Convención
Cucutilla
Durania
El Carmen
El Tarra
El Zulia
Hacarí
Herrán
La Playa

Labateca
La Victoria
Mutiscua
Silos
Tibú
Villa del Rosario

Putumayo (12)

Colón
Leguízamo
Orito
Puerto Asís
Puerto Caicedo
Puerto Guzmán
San Francisco
San Miguel
Santiago
Sibundoy
Valle del Guamuez
Villagrá

Quindío (8)

Calarcá
Circasia
Córdoba
Filandia
Génova
La Tebaida
Montenegro
Quimbaya

Risaralda (13)

Apía
Balboa
Belén de Umbria
Dosquebradas
Gúaticá
La Celia
La Virginia
Marsella
Mistrató
Pueblo Rico
Quinchía
Santa Rosa de Cabal
Santuario

Santander (26)

Albania
Barrancabermeja
Bucaramanga
Carcasí
Cerrito
Concepción
Contratación
Coromoro
El Carmen de Chucurí
El Playón
Galán
La Belleza
Málaga
Mogotes
Molagavita
Onzaga
Puerto Wilches
Rionegro
San Andrés
San Gil
San Vicente de Chucurí
Santa Helena del Opón
Simacota
Sucre
Vélez
Yetas

Sucre (8)

Buenavista
Chalán
El Roble
Los Palmitos
Morroa
Ovejas
San Pedro
Sucre

Tolima (7)

Chaparral
Espinal
Fresno
Libano
Mariquita
Purificación
Rioblanco

Valle del Cauca (11)

Alcalá
Argelia
Bugalagrande
Cálama
Ginebra

La Unión
La Victoria
Restrepo
Ulloa
Versalles
Vijes

Vichada (4)

Cumaribo
La Primavera
Puerto Carreño
Santa Rosalía

Total: 505**◆ Riesgo extremo****Antioquia (69)**

Abriaquí
Alejandría
Angelópolis
Angostura
Armenia
Barbosa
Bemira
Betania
Briceño
Buritica
Campamento
Cañasgordas
Caracolí
Carolina
Cisneros
Cocorná
Concepción
Don Matías
Ebéjico
El Carmen de Viboral
El Santuario
Entrerriños
Envigado
Fredonia
Giraldo
Girardota
Gómez Plata
Granada
Guadalupe
Guarne
Guatapé
Heliconia
Hispania
Jardín
Jericó
La Estrella
La Pintada
Liberina
Maceo
Montebello
Murindó
Olaya
Peñol
Pueblorrico
Puerto Nare
Puerto Triunfo
Retiro
Sabaneta
San Carlos
San Francisco
San Jerónimo
San José de La Montaña
San Luis
San Pedro
San Rafael
San Vicente
Santa Bárbara
Santafé de Antioquia
Samaná
Sopetrán
Támesis
Tarsó
Titiribí
Toledo
Uramita
Valparaiso
Vigía del Fuerte
Yalí
Yondó

Arauca (2)

Cravo Norte
Puerto Rondón

Archipiélago de San Andrés (1)

Providencia

Atlántico (19)

Baranoa

Campo de La Cruz
Candelaria
Galapa
Juan de Acosta
Luruaco
Malambo
Manatí
Palmar de Varela
Piojó
Polonuevo
Ponedera
Puerto Colombia
Sabanagrande
Santa Lucía
Santo Tomás
Suan
Tubará
Usiacurí

Bolívar (16)

Arroyohondo
Córdoba
El Guamo
El Peñón
Margarita
Montecristo
Morales
Regidor
Río Viejo
San Estanislao
San Fernando
San Jacinto del Cauca
Santa Rosa
Soplaviento
Turbaco
Turbaná

Boyacá (17)

Álmeida
Busbanzá
Caldas
Chitaraque
Covarachía
Cúitiva
Iza
La Victoria
Labranzagrande
Maripí
Mongua
Quipama
Santa Sofía
Sativasur
Sora
Tibaná
Zetaquirá

Caldas (25)

Agudás
Anserma
Aranzazu
Belalcázar
Chinchiná
Filadelfia
La Dorada
La Merced
Manzanares
Marmato
Marquetalia
Marulanda
Neira
Norcasia
Pácora
Palestina
Riosucio
Risaralda
Salamina
Samaná
San José
Supía
Victoria
Villmaría
Viterbo

Caquetá (1)

Morelia

Casanare (1)

Recetor

Cesar (7)

Becerril
Chiriguán
González
La Jagua de Ibrico
La Paz
Manaure
Río de Oro

Chocó (3)

Carmen del Darién
Lloró
Río Quito
Córdoba (1)
La Apartada

Cundinamarca (20)

Anapoima
Apulo
Bituima
Cachipay
Chaguani
Fosca
Gachalá
Guataquí
Guatavita
Guayabetal
Jerusalén
La Peña
Machetá
Pulí
San Juan de Río Seco
Susa
Tibirita
Tocaima
Útica
Zipacón

Guaviare (1)

Calamar

Huila (33)

Accevedo
Agrado
Aipe
Algeciras
Altamira
Baraya
Campoalegre
Colombia
Elias
Gigante
Guadalupe
Hobo
Iquira
Isnos
La Argentina
Nátaga
Oporapa
Paicol
Palermo
Palestina
Pital
Rivera
Saladoblanco
San Agustín
Santa María
Suaza
Tarqui
Tello
Teruel
Tesalia
Timaná
Villavieja
Yaguará

La Guajira (12)

Albania
Barrancas
Dibulla
Distracción
El Molino
Fonseca
Hatunuevo
La Jagua del Pilar
Manauare
Urbibá
Urumita
Villanueva
Magdalena (4)
Pedraza
Sabanas de San Ángel
Sitonuevo
Tenerife

Meta (3)

Barranca de Upiá
El Calvario
Restrepo

Nariño (5)

El Rosario
Funes
Iles
Nariño
Tangua

Norte de Santander (18)

Bochalema

Bucarasica
Chinácota
Gramalote
La Esperanza
Los Patios
Pamplona
Pamplonita
Puerto Santander
Ragonvalia
Salazar
San Calixto
San Cayetano
Santiago
Sardinata
Teorama
Toledo
Villa Caro
Quindío (3)
Buenavista
Pijao
Salento
Santander (61)
Aguada
Aratoca
Barbosa
Barichara
Betulia
Bolívar
Cabrerá
California
Capitanejo
Cepitá
Charalá
Charta
Chima
Chipatá
Cimitarra
Confinés
Curití
El Guacamayo
El Peñón
Encino
Enciso
Florián
Floridablanca
Gambita
Girón
Guaca
Guadalupe
Guapotá
Guavatá
Güepsa
Hato
Jesús María
Jordán
La Paz
Landázuri
Lebrija
Los Santos
Macaravita
Matanza
Ocamonte
Oiba
Palmar
Palmas del Socorro
Páramo
Piedecuesta
Pinchote
Puente Nacional
Puerto Parra
Sabana de Torres
San Benito
San Joaquín
San José de Miranda
San Miguel
Santa Bárbara
Socorro
Suaita
Suratá
Tona
Valle de San José
Villanueva
Zapatoca
Sucre (1)
Coverñas
Tolima (39)
Alpujarra
Alvarado
Ambalema
Anzoátegui
Armero
Ataco

Cajamarca
Carmen de Apicalá
Casabianca
Coello
Coyaima
Cunday
Dolores
Falan
Flandes
Guamo
Herveo
Honda
Icononzo
Lérida
Melgar
Murillo
Natagaima
Ortega
Palocabildo
Piedras
Planadas
Prado
Roncesvalles
Rovira
Saldaña
San Antonio
San Luis
Santa Isabel
Suárez
Valle de San Juan
Venadillo
Villahermosa
Villarrica
Valle del Cauca (1)
Andalucía
Caquetá (6)
Carurú
Mitú
Pacoa
Papunaua
Tairara
Yavaraté
Total: 369



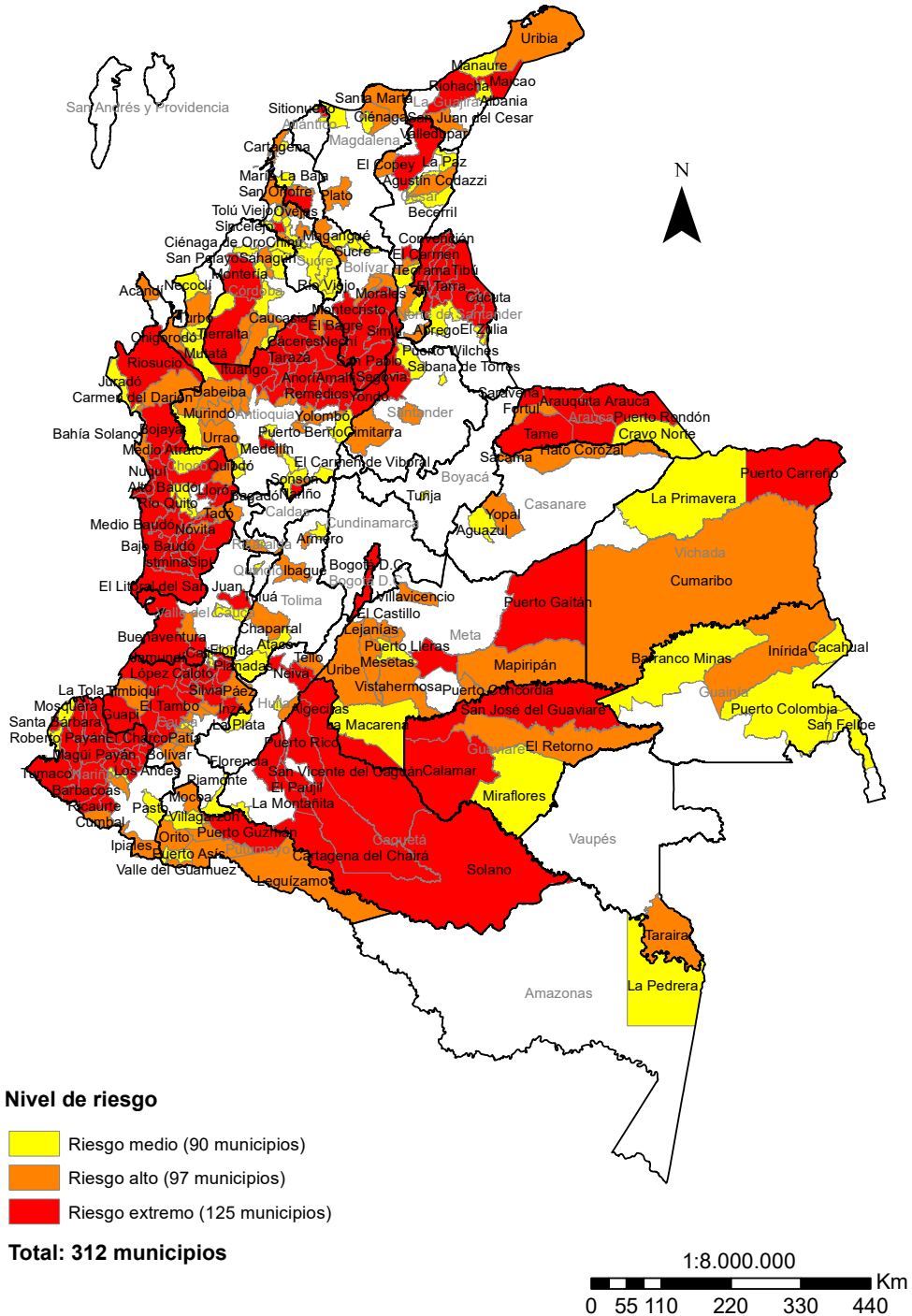
II

Riesgo por factores de violencia



Mapa # 26.

Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia para las elecciones de autoridades locales 2023



◆ **Riesgo medio**

- Amazonas (1)**
- La Pedrera
- Antioquia (14)**
- Apartadó
- Bello
- Betulia
- Carepa
- Chigorodó
- Ciudad Bolívar
- El Carmen de Viboral
- Mutatá
- Necoclí
- Puerto Berrio
- Salgar
- San Pedro
- Sonsón
- Vigía del Fuerte
- Arauca (1)**
- Cravo Norte
- Atlántico (2)**
- Malambo
- Puerto Colombia
- Bolívar (6)**
- Hatillo de Loba
- Margarita
- María La Baja
- Mompós
- San Fernando
- Santa Rosa
- Boyacá (1)**
- Tunja
- Caquetá (1)**
- Curillo
- Casanare (1)**
- Aguazul
- Cauca (4)**
- Guachené
- Piamonte
- Puerto Tejada
- Rosas
- Cesar (4)**
- Becerril
- La Gloria
- La Paz
- Río de Oro
- Chocó (5)**
- El Cantón del San Pablo
- Juradó
- Medio Atrato
- Río Quito
- Unión Panamericana
- Córdoba (7)**
- Chinú
- Planeta Rica
- Sahagún
- San Carlos
- San José de Uré
- San Pelayo
- Valencia
- Guainía (4)**
- Barranco Minas
- Cachual
- Puerto Colombia
- San Felipe
- Guaviare (1)**
- Miraflores
- Huila (2)**
- Hobo
- La Plata
- La Guajira (2)**
- Albania
- Manauare
- Magdalena (2)**
- Sitonuevo
- Zona Bananera
- Meta (2)**
- La Macarena
- San Juan de Arama
- Nariño (4)**
- Francisco Pizarro
- La Llanada
- Mosquera
- Pasto
- Norte de Santander (4)**
- Abrego
- Bucarasica
- Los Patios
- San Cayetano
- Putumayo (2)**
- Valle del Guamuez
- Villagarzón

- Quindío (1)**
- Armenia
- Risaralda (1)**
- Dosquebradas
- Santander (2)**
- Bucaramanga
- Sabana de Torres
- Sucre (10)**
- Corozal
- Coveñas
- El Roble
- Guaranda
- Majagual
- Morroa
- Palmito
- San Benito Abad
- Sucre
- Tolú Viejo
- Tolima (3)**
- Armero
- Ataco
- Planadas
- Valle del Cauca (2)**
- Florida
- Guadalajara de Buga
- Vichada (1)**
- La Primavera
- Total: 90**

◆ **Riesgo alto**

- Antioquia (17)**
- Angostura
- Argelia
- Buriticá
- Cañasgordas
- Dabeiba
- Frontino
- Guadalupe
- Murindó
- Nechí
- Peque
- Rionegro
- San Andrés de Cuerquía
- Santo Domingo
- Turbo
- Uramita
- Urrao
- Yolombó
- Arauca (1)**
- Fortul
- Bolívar (5)**
- Cartagena
- Magangué
- Norosí
- Río Viejo
- San Jacinto
- Casanare (3)**
- Hato Corozal
- Sácama
- Yopal
- Cauca (11)**
- Almaguer
- Bolívar
- La Sierra
- La Vega
- Páez
- Piendamó
- Popayán
- Sucre
- Timbío
- Timbiquí
- Totoró
- Cesar (6)**
- Aguachica
- Agustín Codazzi
- El Copey
- González
- Pelaya
- San Alberto
- Chocó (6)**
- Acandí
- Bahía Solano
- Carmen del Darién
- Condoto
- El Carmen de Atrato
- Tadó
- Córdoba (3)**
- Ciénaga de Oro
- Montelíbano
- Puerto Libertador
- Guainía (1)**
- Inirida

- Guaviare (1)**
- El Retorno
- Huila (2)**
- Algeciras
- Baraya
- La Guajira (2)**
- San Juan del Cesar
- Uribia
- Magdalena (3)**
- Ciénaga
- Plato
- Santa Marta
- Meta (9)**
- El Castillo
- Granada
- Lejanías
- Mapiripán
- Mesetas
- Puerto Concordia
- Uribe
- Villavicencio
- Vistahermosa
- Nariño (3)**
- Cumbal
- Ipiales
- Samaniego
- Norte de Santander (2)**
- Puerto Santander
- Villa del Rosario
- Putumayo (6)**
- Leguizamo
- Mocoa
- Orito
- Puerto Asís
- Puerto Caicedo
- San Miguel
- Risaralda (2)**
- Pereira
- Pueblo Rico
- Santander (2)**
- Cimitarra
- El Carmen de Chucurí
- Sucre (6)**
- Chalán
- Colosó
- Ovejas
- Sampués
- San Luis de Sincé
- San Onofre
- Tolima (3)**
- Chaparral
- Ibagué
- Libano
- Valle del Cauca (1)**
- Dagua
- Vaupés (1)**
- Taraira
- Vichada (1)**
- Cumaribo
- Total: 97**

◆ **Riesgo extremo**

- Antioquia (19)**
- Amalfí
- Anorí
- Briceno
- Cáceres
- Campanero
- Caucasia
- El Bagre
- Itango
- Medellín
- Nariño
- Remedios
- Sesgovia
- Tarazá
- Toledo
- Valdivia
- Vegachi
- Yarumal
- Yondó
- Zaragoza
- Arauca(5)**
- Arauca
- Araucuita
- Puerto Rondón
- Saravena
- Tame
- Atlántico (2)**
- Barranquilla
- Soledad
- Bogotá D.C.(1)**
- Bogotá D.C.
- Bolívar (8)**
- Arenal
- Cantagallo
- El Carmen de Bolívar
- Montecristo
- Morales
- San Pablo
- Santa Rosa del Sur
- Simití
- Caquetá (7)**
- Cartagena del Chairá
- El Pajón
- Florencia
- La Montañita
- Puerto Rico
- San Vicente del Caguán
- Solano
- Cauca (19)**
- Argelia
- Balboa
- Buenos Aires
- Cajibío
- Caldono
- Caloto
- Corinto
- El Tambo
- Guapi
- Inzá
- Jambaló
- López
- Miranda
- Morales
- Patía
- Santander de Quilichao
- Silvia
- Suárez
- Toribío
- Cesar (2)**
- Pailitas
- Valledupar
- Chocó (16)**
- Alto Baudó
- Bagadó
- Bajo Baudó
- Bojayá
- El Litoral del San Juan
- Istmina
- Lloró
- Medio Baudó
- Medio San Juan
- Nóvita
- Nuquí
- Quibdó
- Río Iro
- Riosucio
- San José del Palmar
- Sipi
- Córdoba (2)**
- Montería
- Tierralta
- Guaviare (2)**
- Calamar
- San José del Guaviare
- Huila (2)**
- Neiva
- Tello
- La Guajira (2)**
- Maicao
- Riohacha
- Meta (2)**
- Puerto Gaitán
- Puerto Lleras
- Nariño (15)**
- Barbacoas
- Cumbitara
- El Charco
- El Rosario
- La Tola
- Leiva
- Los Andes
- Magüí Payán
- Mallama
- Olaya Herrera
- Policarpa
- Ricaurte
- Roberto Payán
- Santa Bárbara
- Tumaco
- Norte de Santander (12)**
- Convención
- Cúcuta

- El Carmen
- El Tarra
- El Zulia
- Hacarí
- La Playa
- Ocaña
- San Calixto
- Sardinata
- Teorama
- Tibú
- Putumayo (1)**
- Puerto Guzmán
- Santander (2)**
- Barrancabermeja
- Puerto Wilches
- Sucre (1)**
- Sincelejo
- Valle del Cauca (4)**
- Buenaventura
- Cali
- Jamundí
- Tuluá
- Vichada (1)**
- Puerto Carreño
- Total: 125**



Mapa consolidado de riesgo por factores de violencia 2023

Autor:

Mauricio Andrés Vela Barón

Coordinador

Observatorio Político-Electoral de la Democracia

Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

La Misión de Observación Electoral – MOE, en el marco de los Mapas y Factores de Riesgo Electoral, presenta un consolidado de riesgo debido a factores de violencia, a los cuales nos referimos como variables activas. Este análisis estudia el impacto de la violencia en las elecciones locales de 2023. Para esto, se categorizan los riesgos según la presencia e intensidad de acciones violentas de tres tipos de grupos armados ilegales: los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC¹. Dentro de las acciones violentas, se consideran afectaciones masivas a la movilidad humana, violaciones a la libertad de prensa y violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales.

La identificación de riesgos vinculados a la actividad violenta de los grupos armados ilegales -GAI proviene del monitoreo de medios que realiza la MOE. Esto se complementa con datos cualitativos obtenidos en reuniones y grupos focales con distintas organizaciones sociales regionales. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) contribuyó con información sobre afectaciones a la movilidad humana. La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) aportó lo concerniente a las violaciones a la libertad de prensa. Finalmente, la MOE proporcionó e identificó los riesgos por violencia contra liderazgos sociales, políticos y comunales. A continuación, se presenta una tabla resumiendo la cantidad de municipios en riesgo según cada variable y el número de municipios en riesgo según el consolidado.

¹ También se incluye el riesgo por acciones violentas de grupos armados ilegales que no se logran identificar.

Tabla 1. Variables de Riesgo de Violencia y número de municipios.

#	Variable	Número de municipios por nivel de riesgo				Autor/Fuente	
		Medio	Alto	Extremo	Total		
1	Riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados o Grupos Armados Delincuenciales Organizados (GDO)	97	90	68	255	Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)	
2	Riesgo por presencia del ELN	48	68	61	177		
3	Riesgo por presencia de las disidencias de las FARC	67	71	76	214		
4	Riesgo por la intensidad de acciones violentas de GAO o GDO	102	45	24	171		
5	Riesgo por la intensidad de acciones violentas del ELN	37	21	19	77		
6	Riesgo por la intensidad de acciones violentas de disidencias de las FARC	65	43	24	132		
7	Riesgo por la intensidad de acciones violentas de grupos no identificados	84	43	9	136		
8	Riesgo por afectaciones masivas a la movilidad humana	24	48	24	96		
9	Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	32	52	4	88		Fundación para la libertad de prensa (FLIP)
10	Riesgo por violencia, política, social y comunal	55	54	42	151		Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE
	Riesgo consolidado por factores de violencia	90	97	125	312		

Fuente: Elaboración MOE.

Este capítulo presenta el análisis de la interacción entre la violencia y los procesos electorales, las distintas dinámicas que surgen de este contexto violento y su potencial para influenciar sobre las elecciones. Así, cada una de las variables usadas para calcular el consolidado por factores de violencia tienen consecuencias diferenciadas en los procesos electorales. En primer lugar, la presencia de grupos armados ilegales conlleva una serie de amenazas al correcto desarrollo democrático. Estos grupos ejercen presiones, mediante métodos en su mayoría violentos, para favorecer intereses particulares, apoderarse de instituciones políticas y electorales, coaccionar a los electores y atentar o cooptar candidatos. Además, su presencia puede obstaculizar el proceso electoral, limitar la libre circulación y actuar como agente de intimidación hacia la población, dificultando o impidiendo la participación en las urnas.

El involucramiento en política no es ajeno a la mayoría de los grupos armados ilegales; de hecho, muchos optan por desempeñar un papel activo en los procesos electorales. Estos actores, en función de sus intereses y objetivos, pueden implementar diversas estrategias. Por un lado, hay grupos que presentan sus propios candidatos o intentan cooptar candidaturas existentes, como fue evidente con los grupos paramilitares en la década del 2000. En tiempos recientes, esto también es notorio con el Clan del Golfo en algunas regiones del país. Por otro lado, hay actores armados que buscan socavar el proceso democrático al restringir la participación electoral o atacar directamente la infraestructura electoral.

Junto a la presencia de los GAI en la formulación del consolidado de violencia, se considera también la intensidad de las acciones violentas de estos actores. Un aumento en la intensidad implica serias repercusiones para la vida, integridad y libertad de las candidaturas, funcionarios públicos, liderazgos políticos y la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, escaladas de violencia suelen instigar un ambiente de terror e intimidación entre la población, lo que puede repercutir negativamente en la participación electoral. Durante periodos preelectorales, esta violencia tiende a agudizarse con hechos como atentados, homicidios, hostigamientos y amenazas no solo contra la población civil, también contra candidaturas, liderazgos sociales, autoridades y fuerzas del orden público.

Además de los factores anteriormente mencionados, es esencial reconocer las afectaciones significativas a la movilidad humana. Este fenómeno, que abarca desplazamientos múltiples y masivos, confinamientos y restricciones a la movilidad humana representa una de las principales violaciones a los derechos humanos y es un indicador palpable del recrudecimiento de la crisis humanitaria. Pero las consecuencias de dichos desplazamientos y confinamientos también se extienden al ámbito político-electoral: las personas desplazadas o confinadas enfrentan obstáculos para ejercer su derecho al voto, ya sea por la pérdida de su lugar de residencia, imposibilidad de moverse o el temor de represalias. Esta situación compromete la representatividad de los procesos electorales y limita la capacidad de las poblaciones afectadas, y la ciudadanía en



general, de participar activamente en la toma de decisiones políticas.

Adicional a los riesgos ya señalados, uno de los desafíos más acuciantes para una democracia es la restricción a la libertad de expresión. Los medios de comunicación, cuando operan libremente y de manera activa, son cruciales para garantizar la rendición de cuentas políticas y empoderan a los votantes al proporcionar información esencial para tomar decisiones en las urnas. La libertad de prensa juega un papel vital al generar transparencia en asuntos públicos y en la financiación de campañas. Sin embargo, cuando esta libertad se ve coartada, puede llevar a elecciones sesgadas, en las cuales la información proporcionada a los votantes se encuentra manipulada o incompleta, limitando su capacidad para elegir de manera informada.

Finalmente, la violencia dirigida hacia líderes y lideresas políticas, sociales y comunales no solo suprime voces e intereses de la sociedad civil, también coarta posturas políticas y reivindicaciones fundamentales. Estos liderazgos desempeñan roles vitales en el proceso democrático: son la voz de comunidades marginadas, actúan como vigilantes de los derechos de la ciudadanía y ayudan a mantener a los gobiernos responsables de sus acciones. Su activa participación en elecciones garantiza que se representen una variedad de intereses y perspectivas. Sin embargo, los actos violentos contra estos liderazgos no solo erosionan la representatividad democrática y disminuyen la

participación política, también debilitan el nexo esencial entre candidatos y electorado, dificultando la construcción de una democracia inclusiva y participativa.

A continuación, presentamos algunas alertas tempranas a las autoridades competentes e informamos a la sociedad civil sobre los riesgos de violencia identificados por la MOE².

1. Contexto de violencia actual

El Acuerdo Final de Paz, firmado en 2016, surgió como un faro de esperanza para disminuir los conflictos armados en varias regiones de Colombia, y establecer una presencia estatal más robusta en áreas anteriormente bajo el control de la extinta guerrilla de las FARC. No obstante, la materialización de este Acuerdo ha enfrentado numerosos desafíos y presenta un avance lento. En las zonas más golpeadas por el conflicto, la ausencia de las FARC dejó un vacío de poder que el Estado no ha podido ocupar. Esta situación ha propiciado un escenario de recomposición de actores ilegales, caracterizado por la fragmentación y aparición de diversos grupos armados. Dichos grupos tienen patrones de comportamiento diferenciado, son heterogéneos, y persiguen el control de territorial para beneficiarse de las actividades ilícitas y sus rentas.

En el contexto actual, se ha dado una profunda consolidación y multiplicación de actores armados, lo que se traduce en un proceso marcado por la atomización de la violencia, lo que, a su vez, genera nuevos retos para la estabilidad y seguridad en las

² El análisis de cada uno de los tipos de riesgo se realiza de forma profunda en capítulos separados.

regiones afectadas. Esta fragmentación no solo subraya diferencias evidentes entre los diversos grupos, sino que, como apuntan Trejos y Badillo (2023), la heterogeneidad se manifiesta incluso dentro de los propios grupos, variando en función de la subregión en la que operan. Esta complejidad interna se refleja en sus modus operandi, alianzas locales y objetivos.

Mientras en algunos territorios vemos alianzas formadas entre determinados grupos armados, en otros lugares estos mismos actores se enfrentan entre sí en cruentos enfrentamientos. Este entramado de conflictos revela un panorama marcado por dinámicas que pueden variar drásticamente según la subregión. Así, el modo de operar violentamente, los intereses económicos y el grado de control social pueden diferir notablemente dependiendo del territorio, incluso si se involucran los mismos actores armados.

Ciertas regiones han experimentado un agravamiento en los enfrentamientos entre grupos armados, siendo la población civil la más afectada. Las estadísticas muestran un alza en los enfrentamientos entre actores armados ilegales, con un incremento del 21% durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023, en comparación con el mismo periodo del año anterior. Paralelamente, las repercusiones para la población se manifiestan en confinamientos y desplazamientos masivos, que también han registrado un significativo aumento en los últimos tiempos. Datos de CODHES resaltan que en 2022 se contabilizaron 44.887 eventos de confinamiento, lo que representa un incremento del 21,5%

respecto a 2021. Esta situación ha llevado a que, tan solo en el periodo entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023, se reportaran al menos 326.587 víctimas de movilidad restringida o forzada, distribuidas en 293 eventos registrados.

Varias subregiones del país manifiestan patrones de violencia congruentes, con marcados enfrentamientos entre grupos armados ilegales por el dominio territorial y resultantes crisis humanitarias de gran magnitud. Ejemplos incluyen el Andén Pacífico Sur, el Norte del Cauca, Patía en Cauca, Magdalena Medio y el Valle de San Juan en Chocó. Contrariamente, existen regiones donde, a pesar de una menor intensidad en los enfrentamientos y niveles de violencia, la mera presencia de estos grupos armados, ya sea bajo la hegemonía de un único grupo o en coexistencia con otros, conlleva serias repercusiones para la sociedad civil a través de su gobernanza criminal.

En ciertos escenarios, estos grupos armados no solo ejercen funciones tradicionalmente estatales, también cooptan instituciones gubernamentales, ofrecen sistemas de protección, arbitraje en disputas, gravan a la población local y hasta garantizan la prestación de servicios públicos, desplazando la influencia estatal. Ejemplo de estas situaciones se dan en Montes de María, Sur de Córdoba, La Mojana y Sur del Meta.

La intrincada naturaleza del actual contexto de violencia se refleja asimismo en el ámbito político-electoral, pues la diversidad de intereses políticos es palpable, y la gobernanza criminal adopta múltiples facetas. En este sentido, un actor armado

específico puede manifestar distintas aspiraciones respecto al proceso electoral, dependiendo de la subregión en que opere. Como resultado, enfrentamos una variedad de escenarios respecto al impacto que los GAI pueden tener en las elecciones.

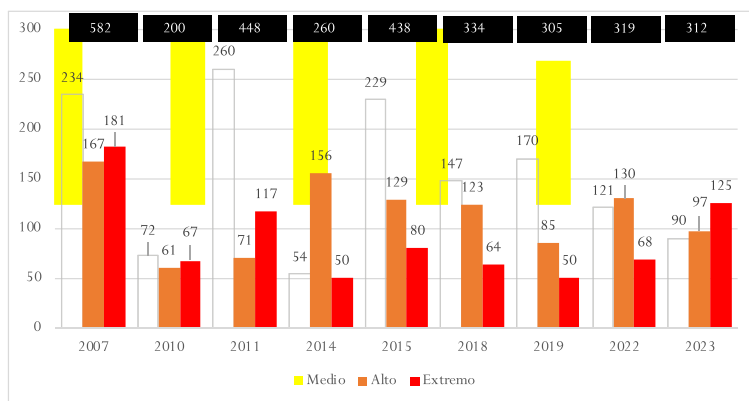
La reconfiguración del conflicto e intensificación de la violencia se refleja en el mapa de riesgo consolidado de violencia. A continuación, se resaltan los departamentos y subregiones con mayores niveles de violencia.

2. Resultado del mapa consolidado de violencia

La gráfica 1 ilustra una dinámica preocupante en cuanto a la distribución de la violencia:

aunque el número total de municipios en riesgo por factores de violencia ha disminuido ligeramente desde las elecciones nacionales de 2022, al reducirse de 319 a 312, es alarmante notar que la cantidad de municipios catalogados bajo riesgo extremo ha aumentado significativamente. En total, actualmente 125 municipios se encuentran en la categoría de riesgo extremo, una cifra que no se había registrado desde las elecciones de 2007, cuando se contabilizaron 181 municipios. Esta tendencia sugiere una intensificación de la violencia en aquellos municipios ya afectados anteriormente, en lugar de indicar una expansión de la violencia hacia territorios previamente no afectados.

Gráfica 1. Histórico de niveles de riesgo por factores consolidados de violencia.



Fuente: Elaboración MOE.

La agudización de la violencia, reflejada en la mayor cantidad de municipios con riesgo extremo, lleva consigo importantes desafíos para el panorama electoral. Las candidaturas en estos municipios enfrentan mayores riesgos de amenazas, y la violencia puede ser usada para limitar su participación o influir en sus agendas. En regiones con fuer-

te presencia de grupos armados ilegales, el constreñimiento electoral es una realidad preocupante; la población puede verse coaccionada a apoyar a ciertas candidaturas o abstenerse de participar en el proceso.

Además, la libertad de prensa es limitada, ya que los medios o se les imposibilita su

labor o pueden ser presionados para limitar la cobertura de ciertos temas. Existe también el peligro de que se prohíban ciertas posturas y reivindicaciones de los liderazgos de estas regiones, aprovechando el clima de miedo y la influencia de los grupos armados. Todo esto compromete la calidad democrática del proceso, haciendo esencial la implementación de medidas de protección y monitoreo en estas zonas críticas.

Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Bolívar, Caquetá y Arauca son departamentos que merecen especial

atención por parte de las autoridades, dada la concentración del mayor número de municipios categorizados en riesgo extremo (Tabla 2). Resulta alarmante que en departamentos como Cauca, Chocó, Guaviare, Arauca, Sucre, Putumayo y Vichada todos, o la mayoría de sus municipios, se encuentren en esta categoría de riesgo. Además, la tabla ofrece una desagregación que destaca las subregiones más vulnerables dentro de cada departamento.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo consolidado por factores de violencia por departamento.

	Depto.	Extremo	Alto	Medio	Total	% de los municipios	Subregiones más afectadas
1	Antioquia	19	17	14	50	40.00	Bajo Cauca, Magdalena Medio, Nordeste y Norte antioqueño.
2	Cauca	19	11	4	34	80.95	Anden Pacifico Sur, Norte Del Cauca y Patía
3	Chocó	16	6	5	27	90.00	Atrato, Litoral Pacifico y Valle De San Juan
4	Nariño	15	3	4	22	34.38	Anden Pacifico Sur, Occidente De Nariño, Patía y Triángulo de Telembí
5	Norte de Santander	12	2	4	18	45.00	Área Metropolitana De Cúcuta y Catatumbo
6	Bolívar	8	5	6	19	41.30	La Mojana, Sur de Bolívar, Magdalena Medio, Montes De María
7	Caquetá	7	0	1	8	50.00	Amazonia Sur-Oriental, Caguán y Florencia y su área de influencia
8	Arauca	5	1	1	7	100	Llanos Orientales, Sarare

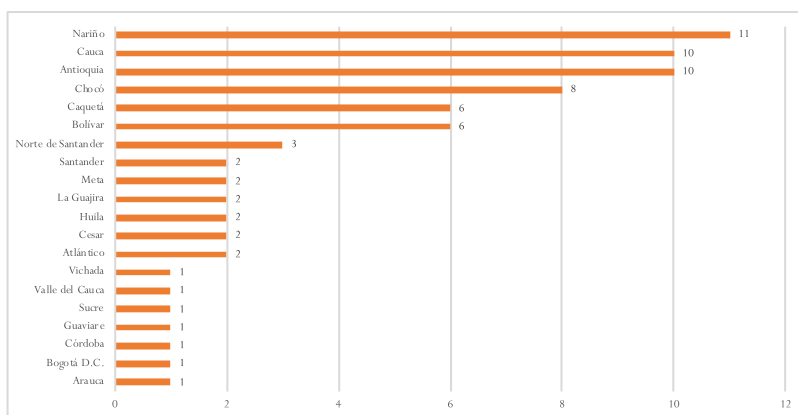
9	Valle del Cauca	4	1	2	7	16.67	Anden Pacifico Sur, Centro Del Valle y Sur Del Valle
10	Meta	2	9	2	13	44.83	Sur del Meta
11	Cesar	2	6	4	12	48.00	Sierra Nevada De Santa Marta
12	Córdoba	2	3	7	12	40.00	Sur de Córdoba
13	Huila	2	2	2	6	16.22	Norte Del Huila
14	La Guajira	2	2	2	6	40.00	Alta Guajira y Sierra Nevada De Santa Marta
15	Santander	2	2	2	6	6.90	Magdalena Medio
16	Guaviare	2	1	1	4	100	Ariari Guayabero
17	Atlántico	2	0	2	4	17.39	Norte De Atlántico
18	Sucre	1	6	10	17	65.38	Montes de María
19	Putumayo	1	6	2	9	69.23	Medio y Bajo Putumayo
20	Vichada	1	1	1	3	75.00	Altillanura
21	Bogotá D.C.	1	0	0	1	100	
22	Tolima	0	3	3	6	12.77	Norte Del Tolima y Sur Del Tolima
23	Magdalena	0	3	2	5	16.67	Sierra Nevada De Santa Marta
24	Casanare	0	3	1	4	21.05	Llanos Orientales y Piedemonte Llanero
25	Risaralda	0	2	1	3	21.43	Pereira y Dosquebradas
26	Guainía	0	1	4	5	62.50	Amazonia Sur-Oriental
27	Vaupés	0	1	0	1	16.67	Amazonia Sur-Oriental
28	Amazonas	0	0	1	1	9.09	Amazonia Sur-Oriental
29	Boyacá	0	0	1	1	0.81	Tunja
30	Quindío	0	0	1	1	8.33	Armenia

Fuente: Elaboración MOE.

El mayor incremento del número de municipios se dio en el riesgo extremo, al comparar el mapa de riesgo de 2023 con el de 2022. Los departamentos que más incrementaron el número de municipios en riesgo extremo, en comparación con el mapa de riesgo de 2022, fueron Nariño, Cauca, Antioquia, Chocó, Caquetá, Bolí-

var y Norte de Santander. Además, en los departamentos de Antioquia, Chocó, Sucre, Meta, Putumayo, Cauca y Bolívar ya venía aumentando el número de municipios en riesgo extremo desde el 2022. Posteriormente, se analizarán las regiones y departamentos que vienen presentando los mayores recrudescimientos de la violencia.

Gráfica 2. Nuevos municipios con riesgo extremo en 2023 en comparación con 2022.



Fuente: Elaboración MOE.

3. Patrones de Violencia

Mediante el empleo del análisis de clústeres, se categorizaron los municipios basados en criterios específicos de los niveles de presencia de GAI, la intensidad de acciones violentas, las afectaciones a la movilidad humana y los incidentes de violencia dirigidos hacia periodistas y liderazgos del país. Esta metodología permite brindar una visión detallada de los diversos patrones de violencia prevalentes en el territorio nacio-

nal y arroja luz sobre los riesgos eminentes que podrían afectar el proceso electoral.

Dependiendo de las categorías establecidas, es factible anticipar diferentes escenarios de riesgo. Con esto, las autoridades pueden diseñar y adaptar estrategias de intervención específicas, orientadas a mitigar y prevenir actos de violencia en contextos particulares. La tabla 3 muestra cinco patrones distintos de violencia, basados en las variables descritas.

Tabla 3. Patrones de violencia por departamento.

#	Patrones de violencia	Caracterización	Riesgo presencia de GAI	Riesgo intensidad de acciones de GAI	Riesgo por afectaciones masivas a la movilidad humana	Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	Riesgo por violencia contra liderazgos	Principales subregiones afectadas
1	Municipios con crisis humanitarias y fuertes niveles de violencia por parte de GAI	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte presencia de grupos armados ilegales, en su mayoría enfrentados entre sí. • Como resultado, derivan en crisis humanitarias severas. • Existe un riesgo extremo de afectaciones masivas a la movilidad humana. 	Alto/ Extremo	Alto/ Extremo	Alto/ Extremo	Bajo	Bajo/ Medio	Andén Pacífico Sur en Cauca, Nariño y Valle del Cauca, Magdalena Medio, Valle del San Juan y Atrato en Chocó, Caquetá, Sur de Bolívar, Triángulo de Telembí en Nariño, Patía y

		<ul style="list-style-type: none"> • Intensidad fuerte de acciones violentas, principalmente contra la población civil de forma indiscriminada. • La capacidad para ejercer liderazgos y la existencia de prensa libre es limitada, lo que resulta en bajos registros de violencia contra periodistas o liderazgos. 						Macizo en Cauca y Nariño, Nordeste, Norte y Bajo Cauca antioqueño, Medio y Bajo Putumayo
2	Municipios fuerte presencia de GAI y mayor violencia selectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte presencia y control territorial por parte de algunos grupos armados ilegales, en ciertos casos compartiendo el control con otros grupos armados. • Incremento en la violencia selectiva. • Fuertes afectaciones a la libertad de prensa. • Alto niveles de violencia contra liderazgos. • Algunos de estos municipios exhiben niveles altos de riesgo por afectaciones a la movilidad y violencia por parte de GAI. 	Extremo	Medio/Alto	Medio/Alto	Alto/Extremo	Alto/Extremo	Norte del Cauca, Huila, Catatumbo y área Metropolitana de Cúcuta, Arauca, Sur del Tolima, Magdalena y La Guajira, Sur del Valle del Cauca
3	Municipios con consolidación territorial de GAI y bajos niveles de violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte presencia de grupos armados ilegales. • En su mayoría hay un fuerte control territorial. • Se registra una baja intensidad de acciones armadas como enfrentamientos, hostigamientos y asesinatos 	Alto/Extremo	Bajo/Medio	Bajo	Bajo	Bajo/Medio	Sur de Córdoba, Sur del Meta, Guaviare, Occidente de Nariño, Urabá, Casanare, Sur del Cesar, Centro del Valle, Montes de María, La Mojana (Sucre), Amazonas, Guainía, Vichada
4	Municipios con bajo control territorial por parte de GAI y alta violencia selectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Baja presencia o control territorial de grupos armados ilegales. • A pesar de la baja presencia de estos grupos, se observa una fuerte violencia dirigida contra liderazgos y periodistas. 	Bajo/Medio	Bajo/Medio	Bajo	Alto/Extremo	Alto/Extremo	Oriente, occidente y Suroeste antioqueño, Serranía Del Perijá en Cesar, Norte del Tolima
5	Violencia en grandes centros urbanos	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en la violencia urbana. • Fuerte presencia de grupos delincuenciales organizados. • Violencia dirigida contra la prensa y personas líderes. 	Medio/Alto	Alto/Extremo	Bajo	Alto/Extremo	Alto/Extrem	Barranquilla, Soledad, Valle de Aburrá, Buenaventura, Tumaco, Cartagena, Popayán, Valledupar, Montería, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Pereira, Dosquebradas Armenia, Villavicencio, Cúcuta, Barrancabermeja, Bucaramanga, Sincelejo, Ibagué, Cali, Tuluá, Bogotá

Fuente: Elaboración MOE.

3.1. Municipios con crisis humanitarias y fuertes niveles de violencia por parte de GAI

Los municipios en esta categoría son afectados por intensos enfrentamientos entre grupos armados ilegales que buscan el dominio territorial. Este contexto hace que se presenten graves crisis humanitarias, como desplazamientos masivos y confinamientos. A pesar de las frecuentes acciones armadas, enfrentamientos y ataques a bienes civiles, la violencia dirigida a periodistas o líderes locales es notablemente baja; tampoco son altos los riesgos por afectaciones. Esta anomalía puede atribuirse a la escasa presencia de medios de comunicación locales y a las amenazas y presiones que inhiben el ejercicio del liderazgo.

3.1.1. Distribución Geográfica y dinámicas de violencia

- **Andén Pacífico Sur y Triángulo de Telembí:** en los municipios López, Guapi, Timbiquí, El Charco, La Tola, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, las zonas rurales de Buenaventura y Tuma-co, y en los municipios del Triángulo de Telembí, en Nariño, se enfrentan las disidencias del Estado Mayor Central (EMC), la Segunda Marquetalia y el ELN. Estos enfrentamientos han aumentado recientemente, afectando a la población civil con desplazamientos y confinamientos. Allí, los fuertes enfrentamientos se han intensificado en el último año y han generado impactos a la población civil que ha tenido que salir desplazada o es confinada. En el periodo entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023 se registraron un

total de 111 hechos violentos por parte de GAI, de los cuales el 48% fueron acciones bélicas, 41% causadas por grupos disidentes de las FARC. Buenaventura, posee el 23% del total de víctimas de desplazamiento forzado de Colombia según datos de CODHES.

- **Departamento del Chocó:** en áreas como el Valle de San Juan y Atrato, el Clan del Golfo y el ELN luchan por el control. Durante el mismo período, se registraron 110 incidentes de violencia, de los cuales el 34% fueron acciones bélicas y el 23% desplazamientos masivos. Más de 52 comunidades se encuentran en crisis humanitarias en cercanías de Sipí, Nóvita, Istmina, Medio San Juan y Litoral del San Juan producto del enfrentamiento entre grupos armados ilegales. También, han sido constantes los paros armados, en especial del ELN. Durante el paro armado del ELN de julio de 2023 en el Valle de San Juan, por ejemplo, más de 9.000 personas estuvieron en situación de hambruna.
- **Patía y Macizo:** en muchos de los municipios de estas regiones en los departamentos de Cauca y Nariño, son constantes las acciones armadas por parte de grupos armados ilegales. Entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023, se presentaron 89 acciones de conflicto, de los cuales 50 eran acciones bélicas. El Frente Patiño del EMC mantiene una lucha por el control de la región contra una alianza entre la Segunda Marquetalia y el ELN.

- **Putumayo:** en Medio y Bajo Putumayo, las disidencias de Carolina Ramírez y los Comandos de la Frontera están en constante conflicto. En este periodo, se registraron 25 incidentes violentos.
- **Magdalena Medio,** Sur de Bolívar, Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño: estas cinco regiones presentan el mismo patrón con el EMC, el ELN y el Clan del Golfo en enfrentamientos por el control territorial. Durante el mismo período, se registraron 230 incidentes violentos, 55% fueron atribuidos al Clan del Golfo.
- **Departamento del Caquetá:** en la región del Caguán y el área de influencia de Florencia, en Caquetá, hacen presencia las disidencias de las FARC. A partir de mayo de 2023 el Frente 7 Jorge Briceño del EMC empezó su incursión en la cordillera lo que generó fuertes enfrentamientos con el Frente 62 Compañía Fernando Díaz y la Columna Móvil Teófilo Forero Castro de la Segunda Marquetalia.

3.1.2. Violencia contra liderazgos y periodistas

La violencia contra líderes en estos municipios es considerablemente menor en comparación con otras regiones: se contabilizaron 43 incidentes de violencia contra líderes, lo que representa el 8% de los casos a nivel nacional entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023. La gran mayoría de estos municipios también presentaron un bajo número de hechos violentos contra periodistas; en total se registraron 14 agresiones, es decir el 5% del total de hechos en

el país durante el mismo periodo.

3.1.3. Implicaciones para el proceso electoral

En estas regiones del país, los mayores riesgos están asociados a impedimentos a la participación electoral de la población. Las graves crisis humanitarias que afectan a estos departamentos desplazan los temas electorales a un segundo plano, lo que puede resultar en una disminución notable de la participación ciudadana en las urnas. Precisamente, distintos estudios académicos han mostrado que la violencia puede tener fuertes afectaciones sobre la participación electoral (Gallego, 2006; Vargas et al., 2022).

Esta situación también obstaculiza aspectos logísticos cruciales para los procesos electorales: puede haber dificultades en el traslado del material electoral o en la llegada de funcionarios a los lugares de votación. Adicionalmente, el clima de tensión y conflicto agrava las campañas electorales, especialmente en zonas rurales. La robusta presencia de grupos armados y los constantes enfrentamientos limitan la movilidad de la población en general e impiden el tránsito de las candidaturas. Este escenario plantea serias complicaciones para el desarrollo del proselitismo electoral y afecta directamente la eficacia de las campañas. Finalmente, existe el riesgo de constreñimiento electoral debido a intereses de grupos armados ilegales por obstaculizar la votación y llegada de la población a los puestos de votación, o forzar a la población a apoyar ciertas candidaturas.

3.2. Municipios con alta presencia de GAI y mayor violencia selectiva

Los municipios que se incluyen en esta categoría tienen una notable presencia de grupos armados ilegales con un significativo control territorial. No obstante, a diferencia de otros municipios y regiones, es más prominente la violencia selectiva, dirigida especialmente hacia periodistas y líderes políticos, sociales y comunales. La alta presencia de grupos armados ilegales, en algunas de estas regiones, también trae riesgos por enfrentamientos, violencia indiscriminada y afectaciones masivas a la movilidad humana.

3.2.1. Distribución Geográfica y dinámicas de violencia

- **Norte del Cauca:** es una de las regiones más afectadas por violencia contra liderazgos, muchos de ellos liderazgos étnicos. Entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023 se registraron 46 agresiones contra personas lideresas; dichas cifras superan el total de agresiones registradas en los municipios de la categoría anterior. En esta región del Cauca hace presencia tanto las disidencias del EMC, por medio de las columnas móviles Dagoberto Ramos y Jaime Martínez, como las disidencias de la Segunda Marquetalia, en alianza con el ELN. También, se contabilizaron 4 agresiones contra periodistas en el mismo periodo.
- **Departamento del Huila:** en el norte y centro de este departamento, la situación de violencia se ha exacerbado, en comparación con el año 2022. Aunque el número de hechos de violencia por parte de grupos armados ilegales fue de solo 17 durante el periodo entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023, se registraron 20 agresiones contra personas lideresas y 4 contra periodistas. En esta región hace presencia el frente Darío Gutiérrez, del bloque Jorge Suárez Briceño del Estado Mayor Central, así como la Columna Móvil Teófilo Forero Castro, adscrita a la Segunda Marquetalia y el ELN.
- **Catatumbo y área metropolitana de Cúcuta:** estas dos regiones en Norte de Santander han continuado siendo territorios con alto riesgo debido a la presencia de grupos armados ilegales. En la región del Catatumbo hace presencia las disidencias del EMC, específicamente el Frente 33, el ELN y otros grupos de menor escala. En el área metropolitana de Cúcuta también hacen presencia los grupos anteriormente mencionados, pero hay mayor presencia del Clan del Golfo. En el periodo mencionado, se registraron 103 acciones violentas, muchas de las cuales estaban vinculadas a minas antipersonales, secuestros y homicidios. Además, se reportaron 24 incidentes de violencia contra liderazgos.
- **Departamento de Arauca:** a comienzos de 2022, Arauca enfrentó una de las mayores crisis humanitarias debido a enfrentamientos entre las disidencias de las FARC y el ELN; sin embargo, los números de enfrentamientos y desplazamientos masivos descendieron drásticamente desde mediados de ese año. Esta reducción podría ser el

resultado de acuerdos entre estos grupos armados, similar a la dinámica observada en Catatumbo. No obstante, la violencia selectiva persistió, con 10 incidentes reportados contra liderazgos y 11 contra periodistas durante el periodo.

- **Sur del Tolima:** son pocos los municipios de esta región que mantienen riesgos altos de violencia. Sin embargo, es necesario destacar los municipios de Chaparral, Alpujarra, Ataco y Planadas donde el Frente Ismael Ruiz del Comando Coordinador de Occidente, adscrito al Estado Mayor Central, ha logrado incrementar su presencia. En estos municipios se presentaron 5 hechos de violencia contra liderazgos de los cuales 3 fueron hechos letales.
- **Magdalena y La Guajira:** en las regiones de la Sierra Nevada de Santa Marta, Ciénaga grande de Santa Marta y Alta Guajira, se ha incrementado la presencia de grupos armados organizados como el Clan del Golfo y Los Pachenkas. A medida que se ha dado este incremento en la presencia de estos grupos armados, también se ha incrementado la violencia contra liderazgos: entre el 1 de julio de 2022 al 30 de junio de 2023, se presentaron 16 hechos.
- **Sur del Valle del Cauca:** en municipios como Dagua, Florida, Jamundí y Yumbo, el panorama ha cambiado en comparación con años previos. Ahora, el riesgo por la presencia y actividad de grupos armados ilegales ha experimentado un notable incremento. Específicamente, en esta región operan las

columnas móviles Jaime Martínez y Dagoberto Ramos. Durante el periodo analizado, se registraron 30 incidentes violentos a cargo de estos grupos armados ilegales. La mayoría de dichos incidentes se clasifican como violencia selectiva e incluyen amenazas, homicidios y secuestros. La región también ha visto un aumento en la violencia dirigida a líderes y lideresas, con 22 hechos reportados, y 4 incidentes registrados a periodistas.

3.2.2. Implicaciones para el proceso electoral

La principal preocupación en las regiones analizadas es la violencia ejercida contra candidaturas, liderazgos políticos y personas involucradas en campañas electorales. La presencia y control territorial de los grupos armados ilegales sugiere que cualquier candidatura que amenace su dominio puede ser potencialmente objetada. Estas regiones cuentan con liderazgos de distintas índoles que probablemente buscarán apoyar candidaturas en las elecciones locales. Dada esta dinámica y la existencia de medios de comunicación independientes, se eleva el riesgo tanto para liderazgos como para la libertad de prensa. Por ello, es esencial que las autoridades elaboren e implementen planes de prevención y protección efectivos.

3.3. Municipios con consolidación territorial de GAI y bajos niveles de violencia

A diferencia de las dos categorías previamente analizadas, los municipios en esta clasificación enfrentan riesgos elevados de

bido a la notable presencia y control territorial de los grupos armados ilegales. Sin embargo, no se registran un alto número de hechos violentos por parte de estos grupos, ni tampoco de violencia selectiva contra periodistas o líderes; lo que sí prevalece en este escenario es el fuerte control social ejercido sobre la población.

3.3.1. Distribución Geográfica y dinámicas de violencia

- **Sur de Córdoba y Urabá:** los municipios del sur del departamento de Córdoba, así como en el Urabá antioqueño, han estado fuertemente afectados por la presencia y control territorial del Clan del Golfo. Este grupo armado mantiene el control sobre la extracción ilegal del oro y el narcotráfico, y mantiene un fuerte control social sobre la población. Por ejemplo, es común la imposición de normas de conducta a la población, los toques de queda y la solución de disputas. Sin embargo, en estos municipios en total se registraron sólo 7 hechos violentos por parte de GAI, 5 agresiones contra liderazgos y ninguna afectación a periodistas.
- **Montes de María y La Mojana:** los municipios de Montes de María y La Mojana experimentan una situación similar a los del Sur de Córdoba. En esta región, el Clan del Golfo ha logrado mantener una hegemonía territorial. La presencia de este grupo ha estado acompañada de un fuerte control social sobre la población civil. En varios municipios se mencionan patrullajes constantes, extorsiones, toques de queda,
- reclutamiento e incluso presiones sobre la población para movilizarse. El Clan del Golfo también ha mantenido una intención de mantener bajos los índices de violencia, evitando los hechos de homicidios para no llamar la atención de las autoridades.
- **Sur de Meta:** a diferencia de las anteriores regiones mencionadas, en el sur del Meta, el control territorial lo ejerce el EMC por medio del Frente Primero Armado Ríos y el Frente 7 Jorge Briceño. De manera similar, la presencia de este grupo armado ha estado acompañada de altos niveles de control social. La movilidad de la población está controlada por este grupo armado ilegal, las extorsiones son altas, y existen controles de las horas de salida de la población.
- **Guaviare:** a pesar del riesgo asociado a la presencia de las disidencias de las FARC con el Frente Primero Armado Ríos, la cantidad de acciones violentas es relativamente baja, con solo 13 incidentes reportados. Sin embargo, se ha observado un notable aumento en la violencia: 3 incidentes contra líderes y 2 contra periodistas.
- **Sur del César:** en estos municipios el mayor riesgo se presenta por la presencia del Frente 41 de las disidencias de las FARC y el ELN, a excepción de Pailitas en donde se han presentado 3 hechos de violencia contra personas liderazgos. En la mayoría del resto de municipios de la región son bajos los niveles de violencia.

- **Centro del Valle:** en Tuluá y Buga, la mayoría de incidentes violentos, especialmente aquellos dirigidos contra liderazgos, ocurren en la zona urbana de los municipios. A pesar de ello, en las áreas rurales, el control territorial está firmemente en manos del Frente Adán Izquierdo, una disidencia de las FARC. Aunque en estas zonas rurales no se reporta un alto número de actos violentos, la presencia de las disidencias se caracteriza por un riguroso control social sobre la comunidad. En muchos casos, estos grupos asumen roles que normalmente corresponden al Estado.
- **Occidente de Nariño:** en los municipios de la cordillera se ha venido agravando la situación de violencia por la presencia del Frente Franco Benavides del EMC. Este grupo ejerce el mayor control territorial, pero existe el riesgo de enfrentamientos con el ELN y la Segunda Marquetalia. En estos municipios también es recurrente las denuncias sobre control social, en particular toques de queda e impedimentos a la movilidad.
- **Guainía, Vichada y Amazonas:** en el suroriente del país, en particular en los municipios fronterizos con Venezuela, se mantiene un riesgo alto por la presencia de las disidencias de las FARC de la Segunda Marquetalia y el ELN. Los grupos armados ilegales mantienen un fuerte control sobre las economías ilegales de oro, coltán y la extracción de madera. Ante la poca

presencia estatal, estos grupos armados ilegales mantienen un fuerte control social sobre la población.

3.3.2. Implicaciones para el proceso electoral

La principal preocupación electoral en los municipios mencionados radica en la potencial interferencia de los grupos armados ilegales en los asuntos electorales. El fuerte control territorial que mantienen los grupos, conlleva a que la inscripción de candidaturas independientes y sin la aprobación de estos grupos armados ilegales tenga un riesgo. La mayor parte de las complicaciones pudieron surgir previo a la inscripción de candidaturas, donde posibles precandidatos optaron por no presentarse debido a los riesgos. Es imperativo analizar la posible relación entre políticos y grupos armados y garantizar la integridad financiera de las campañas.

3.4. Municipios con bajo control territorial por parte de GAI y alta violencia selectiva

En esta variable se encuentran municipios que generalmente muestran niveles reducidos de riesgo debido a la presencia de grupos armados ilegales; sin embargo, en muchos de estos, el peligro surge de grupos delincuenciales organizados (GDO). A pesar de tener menores riesgos por presencia de GAI, la violencia selectiva, especialmente contra liderazgos y periodistas, es muy alta. Así, estos municipios enfrentan graves incidentes de violencia, aunque no necesariamente estén ligados a un control territorial intensivo por parte de grupos armados ilegales.

3.4.1. Distribución Geográfica y dinámicas de violencia

- **Oriente, Occidente y Suroeste antioqueño:** no todos los municipios presentan idénticos patrones de violencia, sin embargo, predominan ciertas tendencias. En la mayoría de los municipios de estas regiones, los riesgos por presencia de GAI se ubican entre medios y bajos, principalmente por la presencia de Grupos Delincuenciales Organizados - GDO como el Clan de Oriente, Los Pachelly y La Miel. Estos territorios también muestran altos niveles de violencia selectiva: se registraron 14 incidentes de violencia contra liderazgos entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023. Además, de los actos violentos atribuidos a GAI, el 52% son amedrentamientos, como amenazas. Un caso excepcional, es el municipio de Cañasgordas, donde se observan altos riesgos debido a la presencia e intensidad de los grupos armados organizados - GAO, así como también significativas afectaciones a la movilidad humana.
- **Serranía Del Perijá en el departamento del Cesar:** en esta región, 7 de sus 15 municipios están expuestos a riesgos de nivel medio a alto debido a la influencia del Clan del Golfo. A pesar de esto, la amenaza predominante es la violencia selectiva. De los hechos violentos atribuidos a grupos armados, un 33% son homicidios. Asimismo, durante el periodo estudiado, se contabilizaron 7 incidentes de violencia espe-

cíficamente contra líderes en la región.

- **Norte del Tolima:** en esta región operan Grupos Delincuenciales Organizados - GDO como Los Contra y Los del Triángulo, entre otros. A pesar de que el riesgo asociado a la presencia de estos grupos varía entre bajo y medio, la violencia selectiva, especialmente dirigida a líderes, ha sido preocupantemente alta. Durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023, se contabilizaron 17 incidentes violentos dirigidos a líderes y 9 más contra periodistas.

3.4.2. Implicaciones para el proceso electoral

Es esencial priorizar la protección de las candidaturas en estas regiones. A diferencia de otras áreas, la presencia y dominio territorial de grupos armados ilegales es menor, lo que sugiere que esta violencia podría provenir de actores políticos distintos. Como resultado, las candidaturas que desafían a los clanes políticos que históricamente han gobernado estos municipios enfrentan los riesgos más elevados. Otro de los riesgos latentes en este tipo de regiones puede ser las asonadas el día de las elecciones.

3.5. Violencia en grandes centros urbanos

Las grandes ciudades del país han sido afectadas por la violencia: 26 de las 32 ciudades, aquellas con más de 200.000 habitantes, tienen algún nivel de riesgo en el consolidado de riesgo por factores de violencia, y 15 de las 32 tienen nivel extremo de riesgo. La violencia en las grandes ciudades se ca-

racteriza por ser altamente selectiva con altos niveles de hechos violentos contra liderazgos y fuertes afectaciones a la libertad de prensa.

Igualmente, algunas registran alta presencia de grupos armados ilegales, ya sean grupos delincuenciales organizados como Los Shotas o Espartanos, en Buenaventura, o los distintos combos en Medellín y su área metropolitana, u otros grupos como el ELN, en Barrancabermeja, las disidencias de las FARC, en Neiva, o el Clan del Golfo en Barranquilla. Por lo tanto, muchas de estas ciudades también presentan riesgo por intensidad de acciones violentas por parte de estos grupos. Sin embargo, la mayor parte de dicha violencia se da de forma más selectiva por medio de asesinatos y amenazas, y pocos hechos de acción bélicas

se presentan en las zonas urbanas.

3.5.1. Distribución Geográfica y dinámicas de violencia

La tabla 3 muestra los distintos riesgos por factores de violencia para las 26 ciudades que poseen niveles de riesgo en el consolidado de medio, alto u extremo. Como se mencionó anteriormente, solo 6 ciudades del total de ciudades con más de 200.000 habitantes (Envigado, Itagüí, Manizales, Soacha, Floridablanca y Palmira) no tienen riesgo en el consolidado, aunque sí tienen riesgos en algunas variables. Por ejemplo, en su mayoría, el riesgo por violaciones a la libertad de prensa oscila entre riesgo medio y alto, y el riesgo por violencia contra liderazgos entre alto y extremo.

Tabla 4. Niveles de riesgo en grandes ciudades.

#	Municipio	Presen GAO	Presen ELN	Presen DisFarc	Int Gao	Int ELN	Int DisFarc	AfectMas. Mov.	Viol. Liber. Prensa	Viol. Lider.	Consol.
1	Barrancabermeja	Extremo	Extremo		Extremo	Extremo			Alto	Extremo	Extremo
2	Barranquilla	Extremo			Extremo				Alto	Alto	Extremo
3	Bogotá D.C.	Medio			Extremo	Medio			Extremo	Extremo	Extremo
4	Buenaventura	Extremo	Extremo	Extremo	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Medio	Extremo	Extremo
5	Cali	Extremo	Alto	Medio	Extremo	Medio		Medio	Alto	Extremo	Extremo
6	Cúcuta	Extremo	Extremo	Extremo	Alto	Extremo			Alto	Extremo	Extremo
7	Medellín	Extremo			Medio				Alto	Extremo	Extremo

8	Montería	Alto			Medio				Alto	Extremo	Extremo
9	Neiva		Alto	Extremo	Medio		Extremo		Alto	Extremo	Extremo
10	Riohacha	Extremo			Medio				Alto	Extremo	Extremo
11	Sincelejo	Extremo			Extremo				Alto	Extremo	Extremo
12	Soledad	Alto			Extremo				Medio	Extremo	Extremo
13	Tuluá	Alto		Extremo			Medio		Medio	Extremo	Extremo
14	Tumaco	Alto	Medio	Alto	Medio		Extremo	Alto	Medio	Extremo	Extremo
15	Valledupar	Alto			Alto				Alto	Extremo	Extremo
16	Cartagena	Medio			Medio				Medio	Extremo	Alto
17	Ibagué				Medio				Alto	Extremo	Alto
18	Pereira	Medio							Medio	Extremo	Alto
19	Popayán		Medio	Medio					Medio	Medio	Alto
20	Santa Marta	Medio			Extremo				Extremo	Medio	Alto
21	Villavicencio	Medio			Medio				Extremo	Medio	Alto
22	Armenia	Medio							Medio	Alto	Medio
23	Bello	Alto			Medio				Medio		Medio
24	Bucaramanga				Medio				Alto	Medio	Medio
25	Dosquebradas	Alto								Medio	Medio
26	Pasto					Medio			Extremo		Medio



27	Envigado										Sin Riesgo
28	Floridablanca										Sin Riesgo
29	Itagüí	Medio									Sin Riesgo
30	Manizales							Alto			Sin Riesgo
31	Palmira	Medio				Medio					Sin Riesgo
32	Soacha								Alto		Sin Riesgo

Fuente: Elaboración MOE.

3.5.2. Implicaciones para el proceso electoral

En las ciudades, resulta esencial asegurar la protección de los periodistas, pues en estos núcleos urbanos se concentra el mayor número de agresiones. Si bien las candidaturas principales a cargos de alcaldía y las figuras políticas destacadas suelen contar con robustos esquemas de seguridad, no se debe pasar por alto la importancia de proteger a candidatos a concejos y a las Juntas de Autoridades Locales. Estos últimos, a pesar de no estar en primer plano, frecuentemente enfrentan presiones y amenazas que ponen en peligro su integridad y su labor política. Es crucial que se establezcan mecanismos de seguridad y apoyo para estas figuras, garantizando un ambiente político más seguro y democrático.

4. Conclusiones

El análisis revela un agravamiento de la violencia en distintas regiones de Colombia; en contraste con comicios anteriores, los niveles de riesgo se han intensificado. Además,

se encuentran 125 municipios catalogados bajo riesgo extremo, cifra que marca el pico más alto de las últimas ocho elecciones. No obstante, los municipios afectados siguen siendo, en su mayoría, los mismos que en 2022, aunque con niveles de riesgo superiores. Esta escalada se concentra especialmente en departamentos como Nariño, Cauca, Antioquia, Chocó, Caquetá y Bolívar.

Dichas zonas enfrentaban riesgos en periodos anteriores y actualmente evidencian un escenario de mayor intensidad de la violencia. Específicamente, esta tendencia creciente se da en regiones como Bajo Cauca, Nordeste y Norte antioqueño, Alta Guajira, Norte del Atlántico, La Mojana, Montes de María, Sur de Bolívar, Magdalena Medio, Norte del Cauca, Andén Pacífico Sur, Patía (subregión en Cauca y Nariño), Sur de Córdoba, Valle de San Juan y Atrato en Chocó, Norte del Huila, Caquetá, Sur del Meta, Guaviare, el triángulo de Telembí, Occidente de Nariño, Sur y Centro del Valle del Cauca,

Arauca, Catatumbo, área metropolitana de Cúcuta, Bajo y Medio Putumayo.

La reconfiguración del conflicto trajo una multiplicidad de grupos armados, mayormente desarticulados, y violencia más fragmentada y dispersa. Adicionalmente, la limitada presencia estatal en muchos municipios ha potenciado la aparición y consolidación de nuevos actores armados. En estos últimos años, la lucha por el control territorial se ha intensificado, desatando crisis humanitarias en múltiples regiones. No obstante, es crucial subrayar que los patrones de violencia varían según la región, identificándose al menos cinco perfiles distintos de violencia. Cada uno de estos patrones plantea desafíos específicos para el proceso electoral, tal como se detalla anteriormente.

Desde la Misión de Observación Electoral, se ha hecho hincapié en las siguientes recomendaciones ante este crecimiento de la violencia en años recientes:

- **Mensaje de confianza para la realización de elecciones**

Es esencial que las instituciones estatales emitan comunicados subrayando sus planes de prevención, con el objetivo principal de garantizar procesos electorales tranquilos y seguros. En lugar de resaltar los desafíos violentos que enfrentan varios municipios, las entidades gubernamentales deben abstenerse de insinuar cualquier imposibilidad de celebrar los comicios. La MOE insta a que el enfoque comunicativo se reoriente hacia la estrategia, la planificación y las acciones preventivas en el ámbito de la violencia política. Las autoridades colom-

bianas, dada su experiencia previa organizando elecciones en contextos desafiantes, deben capitalizar dicho conocimiento institucional para garantizar la adecuada ejecución de los procesos electorales.

- **Balance sobre proselitismo electoral y seguridad**

La colaboración estrecha entre las entidades gubernamentales y las organizaciones políticas es esencial para mantener una actualización precisa sobre las amenazas a la seguridad en el contexto electoral. Estos nexos deben instaurarse desde el comienzo del periodo electoral, es decir, con un año de antelación a las elecciones y con todas las organizaciones políticas de gobierno, independientes y de oposición. Durante las interacciones entre las autoridades y las organizaciones políticas, es crucial realizar revisiones detalladas sobre el proceso de inscripción de candidatos y la evolución de las campañas de las diferentes facciones políticas. Las agrupaciones están llamadas a detallar, con precisión, las circunstancias y lugares en los que enfrentaron obstáculos para llevar a cabo actividades proselitistas, las dificultades para inscribir a candidatos o las restricciones en su movilidad.

- **Protocolo ante escenarios de violencia**

Es esencial que, con antelación adecuada, se diseñe y active un protocolo de respuesta coordinado entre las autoridades electorales y las fuerzas de seguridad, que establezca acciones concretas para cada fase del proceso electoral, especialmente en caso de alteraciones del orden público. Se



debe aprender de escenarios previos, como los acontecimientos durante las elecciones nacionales de 2022, donde grupos armados como el Clan del Golfo y el ELN realizaron paros armados en la víspera de las votaciones. Estas directrices deben contemplar medidas de contingencia que aseguren la movilidad segura de los funcionarios electorales tanto en el día de la elección como en las jornadas previas.

- **Análisis de seguridad en los lugares con puestos de votación**

Es imperativo realizar un exhaustivo análisis de seguridad para todos los puestos de votación, utilizando herramientas georreferenciadas en coordinación con las fuerzas de seguridad. Se deben compartir las coordenadas precisas de cada puesto de votación, incluidos los nuevos establecidos, con la Fuerza Pública con suficiente antelación, permitiéndoles realizar evaluaciones detalladas de la situación de seguridad. Cabe destacar que para estas elecciones se establecieron 243 nuevos puestos en zonas rurales, lo que subraya la importancia de una revisión de seguridad meticulosa. La MOE ha detectado hasta 837 inconsistencias en las coordenadas proporcionadas para los puestos de votación, un margen de error que la Registraduría debe abordar y corregir. Al llevar a cabo este análisis de seguridad integral, se busca mitigar posibles actos violentos cerca de los puestos de votación y contrarrestar cualquier intento de constreñimiento electoral.

- **Mantener un diálogo fluido con las autoridades a nivel territorial a través de una sola instancia**

En la antesala de las elecciones de autoridades locales de 2023, diversas autoridades, entre ellas gobernadores y alcaldes, hicieron sonar la alarma respecto a los potenciales riesgos de violencia en distintos municipios del territorio nacional. Sin embargo, no basta simplemente con ventilar estas preocupaciones a través de los medios de comunicación. Se necesita una información detallada y precisa, que muchas veces solo las autoridades locales pueden proporcionar, sobre las potenciales amenazas que los grupos armados ilegales pueden representar para el desarrollo normal del proceso electoral. Es esencial aprovechar las estructuras y mecanismos institucionales ya existentes, evitando caer en descoordinaciones y duplicidades que pueden diluir la eficacia de las respuestas. Es crucial que todas las instituciones involucradas trabajen de manera sinérgica y cohesiva, centrándose en análisis unificados y consensuados sobre la seguridad, evitando dispersiones en múltiples reuniones, comités o visitas que pueden terminar ofreciendo diagnósticos dispersos y a veces contradictorios sobre la situación de violencia.

- **Importancia de las Comisiones de Seguimiento Electoral a nivel territorial:**

Las Comisiones de seguimiento electoral a nivel municipal y departamental juegan un papel relevante, ya que facilitan la recopilación meticulosa de información sobre cada territorio. Estos datos, enriquecidos y detallados, proporcionan a todas las autoridades una comprensión más profunda y precisa de las dinámicas y contextos de violencia

que prevalecen en las diversas subregiones de los departamentos. Con esta información es posible diseñar y ejecutar estrategias efectivas en colaboración con partidos políticos, candidatos y otras autoridades locales. La importancia de estas comisiones radica en su capacidad para sintonizar las intervenciones gubernamentales con las realidades y voces genuinas de los partidos, candidatos y la comunidad en general.

- **Claridad sobre los planes y estrategias de seguridad de cara a las elecciones**

Para garantizar unos comicios electorales transparentes, seguros y efectivos, es imperativo comprender cómo se desencadenan y coordinan las diferentes estrategias enmarcadas en planes como el Plan Demo-

cracia, San Pedro Claver, y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Es fundamental conocer individualmente cada plan y cómo se interconectan y complementan entre sí. Además, para potenciar la eficacia y coherencia de estas iniciativas, es esencial que se integren armónicamente con instancias como el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral - CORMPE. Esta interconexión asegura que todos los esfuerzos estén alineados con un objetivo común: garantizar elecciones libres, justas y seguras en todo el territorio nacional. La coherencia y colaboración entre estos planes e instancias permitirán no solo abordar los desafíos actuales, también anticipar y mitigar riesgos futuros.

Referencias

- Badillo Sarmiento, R., Trejos Rosero, L. F. (6 de abril de 2022). Los actuales conflictos armados colombianos. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/los-actuales-conflictos-armados-colombianos/>
- Gallego, J. (2018). Civil conflict and voting behavior: Evidence from Colombia. *Conflict Management and Peace Science*, 35(6), 601-621.
- Vargas, J. F., Purroy, M. E., Perilla, S., Coy, F., y Prem, M. (2022). Do explosions shape voting behavior? <https://ssrn.com/abstract=4153815> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4153815>



Riesgo por presencia e intensidad de acciones de Grupos Armados Ilegales para las elecciones locales 2023

Autor:

Saira Daniela Mora

Investigadora Profesional Junior
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Mauricio Andrés Vela Barón

Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

Desde la desmovilización de las FARC-EP, Colombia ha enfrentado un complejo proceso de reconfiguración geopolítica, con importantes implicaciones para la seguridad y la estabilidad del país. La transición después de dicho evento dejó territorios desprovistos de control estatal efectivo, lo que permitió el surgimiento y consolidación de diversos grupos armados ilegales.

Entre los grupos que han ganado fuerza en este escenario se encuentran el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC, incluyendo el Estado Mayor Central – EMC y la Segunda Marquetalia, otros Grupos Armados Organizados (GAO), entre los que se incluye el Clan del Golfo, y los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO). Estas organizaciones, cada una con su propia dinámica y alcance territorial, se han involucrado en actividades ilícitas como el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, la corrupción estatal y la extorsión, asegurando su financiamiento y poderío en ciertas regiones del país.

Con miras a las elecciones locales de 2023, se plantea un escenario con mayor presencia y el accionar de estos Grupos Armados Ilegales (GAI); durante los últimos años, se ha observado un aumento en el número de combatientes y una mayor expansión de la influencia en múltiples municipios, lo que representa un riesgo significativo para la integridad del proceso democrático y la seguridad de los ciudadanos durante las elecciones. Las estimaciones sobre el número de combatientes de los distintos grupos armados ilegales en

Colombia varían según las fuentes¹, pero señalan un aumento significativo desde la desmovilización de las FARC-EP. En la actualidad, se estiman 14.626 integrantes de los distintos grupos armados ilegales (Méndez, 2023). Este incremento en las filas de los grupos ha sido motivo de preocupación para las autoridades y la sociedad en general, ya que demuestra una consolidación de dichas organizaciones en los últimos años.

Además, se ha observado una expansión de la presencia territorial de algunos de estos grupos, lo que ha llevado a que un mayor número de municipios en el país se vean afectados por su presencia y acciones violentas. Algunas regiones específicas han experimentado una mayor influencia y control de estos actores ilegales, lo que ha generado riesgos significativos para la seguridad ciudadana y el desarrollo de procesos democráticos como las elecciones locales.

Con la llegada del nuevo gobierno de Gustavo Petro, se han priorizado las negociaciones con distintos grupos armados ilegales y han sido pactados ceses al fuego con algunos de estos grupos dentro la política de Paz Total. Sin embargo, la persistente

presencia territorial y sus actividades criminales aún generan desafíos para el desarrollo de las elecciones. Las dinámicas criminales de estos grupos, como el narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión, aún tienen un impacto significativo en diversas regiones del país, lo que amenaza la seguridad ciudadana y la integridad del proceso electoral.

La coexistencia de acuerdos de cese al fuego y la continua presencia de estas organizaciones armadas crean un escenario complejo en el que la estabilidad y la paz pueden ser frágiles y susceptibles a interrupciones. Así, la población local, los distintos liderazgos y los ciudadanos en general, enfrentan amenazas constantes, lo que puede generar un ambiente de temor e intimidación que afecte negativamente el desarrollo de las elecciones locales en 2023.

Este capítulo busca analizar de manera detallada la presencia y las acciones violentas de los GAO, el ELN y las disidencias de las FARC, a partir de datos recopilados por la Misión de Observación Electoral (MOE), en colaboración con el monitor de Info-visible², y otras fuentes locales y regionales.

¹ Según informes confidenciales de Reuters, citados por la revista CAMBIO (2023), en Colombia el grupo guerrillero más numeroso es el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que cuenta con aproximadamente 5.850 integrantes en total. De ellos, 2.900 son combatientes activos, mientras que los restantes 2.950 forman parte de las redes de apoyo del grupo. Por otra parte, el Clan del Golfo tiene una fuerza de aproximadamente 4.060 miembros, con 1.620 de ellos actuando como combatientes y 2.440 como apoyos logísticos. Asimismo, la principal disidencia de las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), denominada Estado Mayor Central (EMC), está compuesta por unos 3.530 integrantes, de los cuales 2.180 son combatientes y 1.350 son auxiliares. En cuanto a la otra disidencia de las FARC, conocida como Segunda Marquetalia, cuenta con alrededor de 1.670 integrantes, con 1.060 de ellos siendo combatientes y 610 formando parte de las redes de apoyo. Esta última disidencia está liderada por excomandantes de la extinta guerrilla, como Iván Márquez, quienes abandonaron el acuerdo de paz en 2019, alegando incumplimientos por parte del Estado.

Estos datos subrayan la magnitud y complejidad del desafío que representan los grupos armados ilegales en Colombia, lo cual es crucial considerar en el contexto de las elecciones locales venideras en 2023.

²Esta organización hace seguimiento de manera indefinida en el tiempo sobre los eventos de seguridad y violencias a nivel institucional; utilizan la prensa haciendo monitoreo a medios y de manera permanente.

Dichos datos se incorporan en el modelo para predecir la presencia de GAI teniendo en cuenta los registros de acciones violentas ocurridos entre el 1 de julio de 2022 hasta el 30 de junio de 2023. Con ello, se identificarán dos niveles de riesgos separados: el nivel de riesgo por presencia del grupo armado ilegal, y el nivel de riesgo por la intensidad del accionar violento del grupo ilegal. Finalmente, se determinan los municipios del país que presentan mayores niveles de riesgo, tanto por la presencia como por intensidad de acciones violentas.

En primer lugar, se busca contextualizar las implicaciones del actual proceso de paz llevado a cabo por el gobierno nacional y los diferentes GAI. Posteriormente, se analizan los principales patrones de violencia y presencia de GAI. Luego, se explica la metodología usada para medir los niveles de riesgo. Finalmente, se demuestran los resultados del nivel de riesgo por cada GAI. Lo anterior con el fin de prestar especial atención a las regiones donde la disputa entre estos grupos armados ilegales se ha intensificado, lo que puede traducirse en un aumento de la violencia y la inestabilidad política durante el proceso electoral. De esta manera, se busca brindar información valiosa que contribuya a la toma de decisiones informadas y a la implementación de medidas de seguridad adecuadas para garantizar unas elecciones locales seguras y transparentes en el año 2023.

1. Paz total: implicaciones

Tras la desmovilización de las FARC-EP, se produjo una reconfiguración del panorama criminal en áreas donde el Estado no logró establecer una presencia efectiva, lo que generó vacíos de poder. Esta recomposición ha sido marcada por la fragmentación y la emergencia de diversos grupos armados, en su mayoría desorganizados y heterogéneos, que encuentran su motivación principal en el control territorial. Esta situación ha dado lugar a múltiples conflictos entre estos nuevos actores, grupos de menor envergadura que no persiguen como objetivo primordial la toma o el control del Estado.

Este evento trajo una rápida consolidación de múltiples GAI lo cual, ha llevado a una fragmentación de la violencia en el país. Dicho contexto, sumado a un incremento en la cantidad de integrantes pertenecientes a los distintos GAI y la expansión de su presencia en una mayor cantidad de municipios del país, ha llevado a que este tema se posicionara como una prioridad en la agenda nacional; desde agosto de 2022, Gustavo Petro presentó una política nacional centrada en alcanzar una “Paz Total”³ en el territorio colombiano. Esta iniciativa busca establecer acuerdos de paz con los grupos armados ilegales que históricamente han sido responsables de actos violentos y desplazamiento forzado, hostigamientos, amenaza, entre otros, con la participación de las comunidades en los procesos de diálogo.

En particular, Petro ha enfatizado la importancia de emprender acciones concretas

³ A través de la Ley 2272 quedó sancionada la prórroga a la Ley de Orden Público (Ley 418/97), que este Gobierno denomina de “Paz Total”, la cual permitiría, entre otras cosas, que el ejecutivo negociara con los grupos armados ilegales del país. Define la política de Estado, preservando y garantizando la seguridad humana, a través de la solución definitiva del conflicto armado en Colombia.

para lograr la reconciliación y la paz, abogando por la necesidad de iniciar negociaciones con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los GAO como el Clan del Golfo o Los Pachencas, los grupos disidentes de las FARC como el EMC y la Segunda Marquetalia, y los Grupos Delincuenciales Organizados, tales como Los Shotas y Esperatanos en Buenaventura, los distintos combos y bandas en Medellín, y los Mexicanos, los Locos Yam y RPS en Quibdó. El Congreso de Colombia aprobó la Ley de Paz Total, otorgando al presidente la autoridad para llevar adelante las negociaciones y asignar recursos nacionales para este propósito. Con esta ley, se esperaba impulsar un proceso de paz más inclusivo y sostenible.

Bajo este panorama, el inicio del Gobierno del presidente Gustavo Petro significó un cambio en la política para enfrentar las situaciones de orden público. En específico, se adoptó la Paz Total como eje central de la estrategia de seguridad. Dicha política, ha tenido avances y obstáculos en su implementación, y se compone de tres ejes: i) desactivar factores de violencia mediante procesos de paz y a través del sometimiento a la justicia; ii) proteger la vida ; iii) promover un modelo de convivencia ciudadana en el que los conflictos cotidianos se resuelvan pacíficamente.

Dentro de esta política de Paz Total, avanzó, sin contratiempos en el Congreso, la aprobación de la denominada Ley de Orden Público (Senado de la República, 3 de

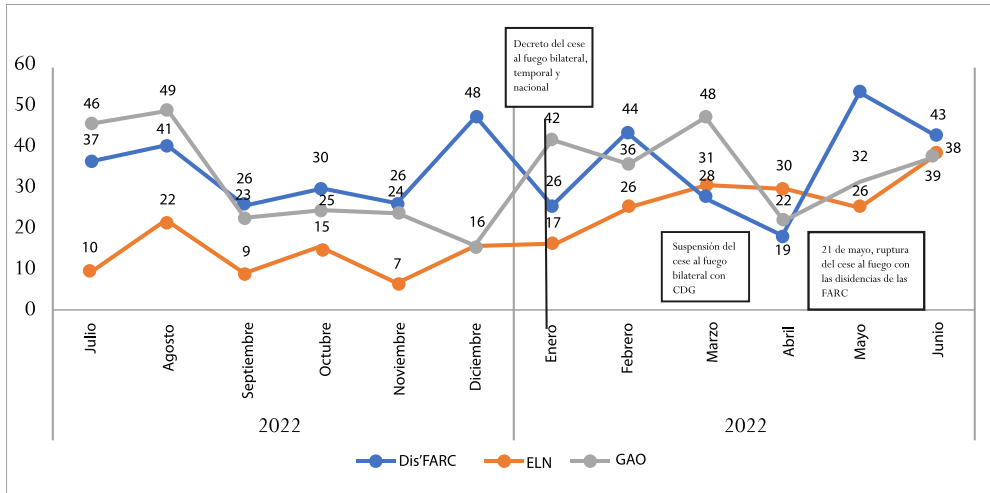
noviembre de 2022). Igualmente, el 30 diciembre de 2022, el Gobierno decretó el cese al fuego bilateral, temporal y nacional con el Estado Mayor Central FARC-EP, la Segunda Marquetalia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Clan del Golfo y Los Pachencas, también conocido como las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (Presidencia de la República, 2023).

Sin embargo, frente a este proceso, el 3 de enero del 2023, el ELN publicó un comunicado en el que señalaba que su delegación en las negociaciones de paz “no ha discutido con el Gobierno de Gustavo Petro ninguna propuesta de cese el fuego bilateral”. Así, el grupo armado aclaró que esto era más una propuesta y no un acuerdo oficial, lo que evidenció que no se había acordado previamente el cese al fuego. Como resultado, el Gobierno Nacional decidió suspender los efectos jurídicos del decreto 2656 del 30 diciembre de 2022 (Decreto 0004, 2023).

Posteriormente, el 19 de marzo de 2023, el Gobierno Nacional suspendió el cese al fuego bilateral con el Clan del Golfo (Decreto 380, 2023) como resultado del hostigamiento contra la fuerza pública, en el marco del paro minero en el Bajo Cauca y Nordeste de Antioquia. Por parte de las Disidencias de las Farc, el 21 de mayo de 2023, el Gobierno Nacional rompió el cese al fuego bilateral con el Estado Mayor Centra⁴ tras el reclutamiento y asesinato de cuatro niños indígenas del pueblo Murui en Putumayo.

⁴ Este cese bilateral al fuego se suspendió en cuatro departamentos del país, en donde operan la mayoría de los grupos de las disidencias: Caquetá, Meta, Guaviare y Putumayo.

Gráfica 1. Acciones armadas y amedrentamiento por GAI a partir del cese al fuego decretado el 30 de diciembre del 2022 al 30 de junio de 2023.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE.

De acuerdo con los datos de acciones armadas y amedrentamientos analizados por la MOE, diferenciado por los tres grandes grupos⁵ interesados en concretar el proceso de negociación con el Gobierno, se tienen las siguientes observaciones. En el caso de los hechos perpetrados por los GAO o GDO, el número más alto de registros (48) se presentó en el mes de marzo de 2023, momento en el que tuvo lugar el paro minero caracterizado por altos niveles de violencia y la incidencia del Clan del Golfo. Por su parte, las disidencias de las FARC llevaron a cabo la mayoría de sus acciones en mayo del 2023, mes en el que se rompió el cese al fuego con el Estado Mayor Central (EMC) de las Disidencias de las Farc y en el que, a raíz de ese anuncio, lanzan advertencias contra candidatos y políticos para las elecciones locales de este año.

Por parte del ELN, desde el mes de enero de 2023, se presentó una tendencia creciente en su accionar que alcanzó su pico en junio de 2023. Finalmente, se anunció un acuerdo de cese al fuego de seis meses que empezaría a regir desde el 3 de agosto de 2023, posterior a definir la participación de la sociedad civil, y los protocolos y mecanismos de verificación con el que se espera la disminución del total de acciones armadas y amedrentamientos.

De acuerdo al análisis temporal respecto a los 6 meses anteriores, se puede observar que todas las acciones de estos GAI aumentaron para 2023, junto con la intensidad de la violencia. Por ejemplo, las Disidencias de las Farc que cometieron el mayor número de acciones en los primeros seis meses (208) aumentaron su accionar en el 2023, con un incremento del 2.9% respecto a los

⁵ Dado a la dificultad de identificación de los frentes de GAI detrás de los amedrentamientos y acciones y armadas; se opta por agrupar las acciones tanto del Clan del Golfo dentro de GAO y las Disidencias de las Farc

meses de julio a diciembre del 2022. Por otra parte, el accionar de los GAO se incrementó en 19,1%, al pasar de 183 hechos en los últimos seis meses de 2022 a 218 acciones en los primeros seis meses de 2023. No obstante, el GAI con mayor variación en sus acciones cometidas fue el ELN, pues para los seis meses últimos registró un total de 79 hechos y, posterior al decreto hasta el 30 de junio, llegó a tener 169, es decir, un incremento del 113.9%.

De acuerdo con lo anterior, estos ceses al fuego que no pudieron concretarse (Gráfica 1) no significaron una desescalada significativa de los niveles de violencia. Por lo tanto, los diferentes GAI mantuvieron acciones contra la población civil y las fuerzas armadas. En ese sentido, los primeros diálogos de negociación en noviembre de 2022 esto significaron un decrecimiento significativo en la intensidad de violencia en el país.

Tabla 1. Top 20 de regiones con acciones armadas y amedrentamientos por parte de GAI implicados en la Paz Total.

#	Regiones	Acciones armadas	Amedrentamientos	Total	% de las 20 regiones	% total
1	Norte Del Cauca	61	12	73	14,3%	12,1%
2	Magdalena Medio	35	11	46	9,0%	7,6%
3	Anden Pacifico Sur	40	5	45	8,8%	7,4%
4	Valle De San Juan	36	4	40	7,8%	6,6%
5	Patía	34	4	38	7,5%	6,3%
6	Norte De Antioquia	21	16	37	7,3%	6,1%
7	Sarare	26	2	28	5,5%	4,6%
8	Bajo Cauca Antioqueño	12	15	27	5,3%	4,5%
9	Morrosquillo Y Sabanas De Sucre	3	20	23	4,5%	3,8%
10	Catatumbo	17	5	22	4,3%	3,6%
11	Nordeste Antioqueño	18	3	21	4,1%	3,5%
12	Caguán	8	12	20	3,9%	3,3%
13	Montes De María	1	14	15	2,9%	2,5%
14	Norte Del Huila	1	11	12	2,4%	2,0%
15	Oriente Antioqueño	7	5	12	2,4%	2,0%
16	Atrato	6	5	11	2,2%	1,8%
17	Norte De Atlántico	1	10	11	2,2%	1,8%
18	Área Metropolitana De Cúcuta	10		10	2,0%	1,7%

19	Ariari Guayabero	3	7	10	2,0%	1,7%
20	Sur Del Valle	6	3	9	1,8%	1,5%
	Total 20 Regiones	346	164	510	84,3%	-
	Total general (53 regiones)	387	218	605	100,0%	-

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE.

En específico, el accionar de los grupos armados ilegales en 2023 se ha presentado en 205 municipios de 26 departamentos del país y 53 subregiones (Tabla 1). El Norte de Cauca, Magdalena Medio, el Anden Pacífico Sur, Valle de San Juan y Patía son los territorios más afectados al reunir el 40% del total de acciones y amedrentamientos registrados entre GAO, Disidencias de las Farc y el ELN.

2. Nuevo contexto de violencia

En el panorama de violencia actual, destacan grupos armados con alcance nacional limitado, notablemente fragmentados y heterogéneos. Estos grupos obtienen su financiamiento principalmente de economías ilícitas y tienen conexiones sólidas con redes criminales internacionales. A pesar de que su principal interés es maximizar las ganancias de estas economías, algunos buscan infiltrar instituciones políticas, en especial las locales, para potenciar sus operaciones ilícitas. Esta dualidad hace que su carácter político sea ambiguo.

A su vez, los grupos ilegales operan con distintas estructuras asociativas, generalmente por medio de pequeñas células armadas y delegando ciertas acciones a bandas delincuenciales locales. Sin embargo, es preocupante su capacidad para desestabilizar

el orden público, enfrentarse a las fuerzas del Estado y ejercer un control social sobre comunidades enteras. A pesar de que algunos pueden identificarse con grupos armados de carácter nacional, como el Estado Mayor Central o la Segunda Marquetalia, en general, su cohesión interna es débil, y poseen liderazgos nacionales bastante limitados. Esta evolución ha llevado a que dichas organizaciones criminales adquieran una variedad de formas y escalas, lo que dificulta aún más las posibles negociaciones con el Estado.

La fuerte presencia de grupos armados ilegales ha incrementado los controles sociales sobre la población; en los territorios más afectados son constantes toques de queda, imposición de normas, manuales de convivencia y restricciones a la movilidad. En algunos casos, los grupos armados ilegales realizan funciones que deberían ser del Estado como ofrecer protección, sistemas de solución de disputas, tributar a sus habitantes y proveer servicios públicos. MAPP-OEA (2023) menciona distintos casos de control social, como la obligatoriedad de afiliación a las Juntas de Acción Comunal (JAC), limitaciones a la movilidad terrestre y fluvial, imposición de normas de conducta a la población, medidas de

regulación ambiental, limitaciones al consumo de drogas, censos a establecimientos comerciales, y resolución de conflictos comunitarios.

La proliferación de estos grupos ha llevado a una intensificación de la violencia, con frecuentes enfrentamientos por el control territorial. Estos enfrentamientos han derivado en graves crisis humanitarias. Según CODHES, del 1 de julio de 2022 al 30 de junio de 2023, se registraron 120 eventos que limitaron la movilidad, afectando a 240.673 personas, de las cuales más de 99.927 tenían una pertenencia étnica. Además, durante ese periodo, se registraron 94 masacres según Indepaz.

La heterogeneidad de estos grupos evidencia interacciones entre ellos, enfrentamientos, pactos de no agresión hasta alianzas

(Tabla 2). Es importante recalcar que este tipo de interacciones son muy inestables y los grupos pueden pasar fácilmente de estar enfrentados a establecer alianzas, o viceversa. A su vez, no es posible definir un patrón constante en la interacción de los distintos grupos armados ilegales. En cambio, esta variabilidad territorial resalta la necesidad de análisis regionales para comprender y abordar efectivamente dichas dinámicas. Por ejemplo, en algunas regiones como Sarare, en Arauca, se mantiene una división de fronteras entre el EMC y el ELN, pero en otras regiones como Patía y Norte del Cauca mantienen cruentos enfrentamientos. Lo mismo pasa con la interacción entre grupos como el Clan del Golfo y ELN, que mantienen en la mayoría de regiones enfrentamientos, pero en otras regiones pactos de no agresión.

Tabla 2. Interacción entre grupos armados ilegales por región.

#	Regiones	Acciones armadas	Amedrentamientos	Total
1	Sarare	EMC (Frente 10) – ELN		
2	Catatumbo			EMC (Frente 33) - ELN
3	Área Metropolitana De Cúcuta	1. Clan del Golfo - ELN 2. Los Pelusos - ELN		EMC (Frente 33) - ELN
4	Magdalena y La Guajira	Clan del Golfo - Los Pachencas		Clan del Golfo - ELN
5	Norte De Atlántico	Clan del Golfo - Los Costeños		
6	Norte De Antioquia	1. Clan del Golfo - ELN 2. Clan del Golfo – Segunda Marquetalia (frente 36)		Segunda Marquetalia (Frente 36) - ELN
7	Bajo Cauca Antioqueño	1. Clan del Golfo -Segunda Marquetalia (Frente 36) 2. Clan del Golfo - Los de Abajo	1. Segunda Marquetalia (Frente 36) - ELN 2. Los de Abajo – ELN 3. Los de Abajo – Segunda Marquetalia (Frente 36)	Clan del Golfo - ELN
8	Norte Del Cauca	EMC (Dagoberto Ramírez, Jaime Martínez y Carlos Patiño) - ELN		

9	Nordeste Antioqueño	1. Clan del Golfo - ELN 2. Clan del Golfo - EMC (frente 36 y 4) 3. Clan del Golfo - Los Piratas		EMC (Frente 36 y 4) - ELN
10	Sur de Bolívar			1. Clan del Golfo - ELN 2. ELN - EMC (Frente 37) 3. EMC (Frente 37) - ELN
11	Magdalena Medio	Clan del Golfo - ELN	Segunda Marquetalia (Frente 41) - ELN	1. EMC (Frente 33, Frente 37) - ELN 2. EMC (Frente 33, Frente 37) - Clan del Golfo
12	Atrato	Clan del Golfo - ELN		
13	Valle De San Juan	Clan del Golfo - ELN		
14	Anden Pacifico Sur	1. Clan del Golfo - ELN 2. EMC (Jaime Martínez) - Segunda Marquetalia 3. EMC (Frente Franco Benavides) - ELN 4. EMC (Frente Franco Benavides) - Segunda Marquetalia 5. EMC (Frente 30) - Contadores 5. Segunda Marquetalia (Frente Oliver Sinisterra) - Contadores 6. EMC (columna Urias Rondón) - Segunda Marquetalia		ELN - Segunda Marquetalia
15	Norte Del Huila	1. EMC (Frente Darío Gutiérrez) - ELN 2. EMC (Frente Darío Gutiérrez) - Segunda Marquetalia (Unidad Óscar Mondragón)		ELN - Segunda Marquetalia (Unidad Óscar Mondragón)
16	Patía	1. EMC (Frente Franco Benavides y Urias Rondón) - ELN 2. EMC (Frente Franco Benavides) - Segunda Marquetalia	ELN - Segunda Marquetalia	
17	Occidente de Nariño	1. ELN - EMC (Frente Franco Benavides) 2. ELN - Segunda Marquetalia		
18	Caguán	EMC (Frente 7 Jorge Briceño) - Segunda Marquetalia (Frente 62 Compañía Fernando Díaz, Unidad Óscar Mondragón y Comandos La Frontera)		
19	Ariari Guayabero	1. EMC (Frente 1) - Clan del Golfo 2. Fragmentación del EMC (Frente 1 Armando Ríos)		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE.



3. Identificación de riesgo: nivel de presencia de los grupos armados ilegales y accionar violento

La presencia y actividad de grupos armados ilegales en Colombia es compleja y varía significativamente entre regiones; en algunas, la simple presencia de estos grupos no siempre resulta en un alza de la violencia. No obstante, en regiones como el Bajo Cauca, nordeste antioqueño, Bajo Putumayo, Valle de San Juan, Patía y Andén Pacífico Sur, se ha observado un aumento de confrontaciones entre grupos que buscan el control territorial y de las economías ilícitas, afectando considerablemente a la población civil.

En territorios como La Mojana y Montes de María, en Sucre y Bolívar, y en los municipios del sur de Córdoba, grupos como el Clan del Golfo han afianzado su dominio, ejerciendo un control territorial sin mucha resistencia; aunque en tales áreas la violencia puede disminuir, la gobernanza criminal persiste. Además, la violencia que se presenta tiende a ser más selectiva y menos indiscriminada en su impacto sobre la población civil. El Estado Mayor Central también ha asegurado su dominio en varios municipios de la región del sur de Meta, norte de Caquetá y Guaviare. En contraste, hay regiones como el Oriente y Suroeste antioqueño, donde la violencia es notoria, a pesar de la baja presencia de grupos organizados delincuenciales debido a que el Estado ha logrado mantener el control territorial.

La presencia de GAI puede manifestarse de manera indirecta. Por ejemplo, en el

Valle de Aburrá, aunque el Clan del Golfo no tiene presencia directa, su influencia es palpable a través de la cooperación y tercerización con bandas criminales. Situaciones similares ocurren en el Norte del Atlántico, donde el Clan del Golfo delega actividades delictivas a terceros. Por lo tanto, aunque la presencia directa del Clan del Golfo no sea marcada, todavía pueden producirse hechos violentos atribuibles a este grupo, así como casos de intimidación hacia la población civil mediante amenazas y mensajes escritos. Por otro lado, hay municipios que funcionan como corredores utilizados por los grupos armados, lo que resulta en una presencia baja y ocasional, aunque en ciertas circunstancias su paso se acompaña de acciones violentas.

Estos diversos patrones revelan que la intensidad violenta no siempre es proporcional al dominio de los grupos armados ilegales. En ciertas regiones un control firme por parte de un grupo armado puede resultar en menos actos violentos visibles, mientras que, en otros, la mera presencia esporádica puede generar altos niveles de agresión.

Tanto el riesgo debido a la presencia de grupos armados como el riesgo por la intensidad de las acciones violentas representan una amenaza para el desarrollo normal de las elecciones. En primer lugar, una presencia significativa de grupos armados, incluso si no se traduce en acciones violentas directas, puede implicar un riesgo de constreñimiento electoral e intimidación. A menudo, este constreñimiento no se manifiesta abiertamente a través de amenazas o atentados. Además, en áreas con una presencia

marcada de grupos armados, las denuncias y reportes de actos violentos tienden a ser menos frecuentes debido al nivel de control territorial ejercido por estos grupos.

El riesgo relacionado con la intensidad de las acciones violentas indica que los grupos armados tienen la capacidad de llevar a cabo atentados, homicidios, hostigamientos y amenazas dirigidas tanto a la población civil como a candidatos, funcionarios públicos y miembros de las fuerzas de seguridad encargados de supervisar las elecciones. En consecuencia, es de vital importancia reconocer el riesgo asociado a la violencia, con el fin de advertir a las autoridades sobre la presencia y actividades violentas de los grupos ilegales.

4. Metodología

Se calculó el riesgo por presencia de grupos armados en las categorías medio, alto y extremo, usando los datos de los eventos violentos recopilados por la MOE a través del monitoreo, en colaboración con el monitor de Info-visible⁶; así mismo, la implementación de grupos focales permitió establecer fuentes locales y regionales.

Para crear el riesgo, se estimó un modelo oculto de Markov⁷. El propósito de este enfoque estadístico es estimar parámetros no conocidos (la presencia de los grupos armados) mediante el análisis de la secuencia observada de incidentes violentos

en cada municipio. En términos simples, se examina la totalidad de los sucesos violentos a lo largo del tiempo en cada municipio, y el modelo proyecta cuál debería ser el grado de presencia de grupos armados en cada momento temporal⁸. La gráfica 2 muestra cómo en cada municipio van ocurriendo una serie de eventos de violencia (V1, V2, V3, etc.) y el modelo predice cuál debería ser el nivel de presencia en ese espacio de tiempo (P1, P2, P3, etc.). Además, existe una dependencia temporal del nivel de presencia en la medida que la presencia en P2 depende de P1, y así para el resto de la secuencia.

Otra ventaja inherente al modelo es su capacidad para incorporar variables de control (C1, C2, C3, etc.). Es decir, otro tipo de variables distintas a los eventos de violencia pero que pueden ofrecer pistas sobre la presencia de grupos armados en el municipio. Estas variables de control abarcan aspectos como los cultivos de coca, las áreas afectadas por actividades mineras ilegales y un indicador que evalúa el nivel de presencia de grupos armados, basado en información cualitativa recopilada durante reuniones y sesiones de grupos focales con organizaciones civiles y miembros de la comunidad local.

La información cualitativa ingresa en el modelo según la capacidad de los GAI de ejercer un control sobre las esferas econó-

⁶Esta organización hace seguimiento de manera indefinida en el tiempo sobre los eventos de seguridad y violencias a nivel institucional; utilizan la prensa haciendo monitoreo a medios y de manera permanente.

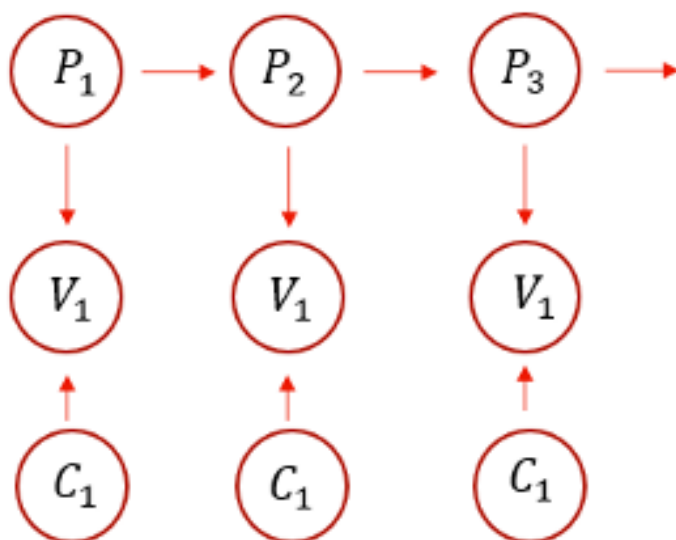
⁷El modelo es construido separando los hechos de acciones violentas de los amedrentamientos usando una distribución multivariada de Poisson.

⁸Se toma el nivel de presencia en el último periodo para medir el riesgo por presencia del grupo armado.

micas, sociales y políticas; un nivel extremo implica control sobre estas tres esferas, alto sobre dos de ellas y medio sobre una sola. Es crucial aclarar que la ausencia de riesgo en un municipio no implica nece-

sariamente que no haya ninguna forma de presencia de un grupo armado, más bien sugiere que el nivel de presencia podría no ser muy elevado.

Gráfica 2. Interacción entre grupos armados ilegales por región.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE.

En cuanto a los eventos de violencia, se consideraron todas las categorías de acciones armadas: combates, emboscadas, hostigamientos, ataques a infraestructuras militares, enfrentamientos y bloqueos de vías, y ataques contra la población civil como homicidios, heridos, atentados, masacres, reclutamientos, confinamientos, desplazamientos, secuestros, violencia sexual y desapariciones forzadas. También, se incluyen ataques a objetivos considerados ilícitos en el contexto de la guerra, como misiones

médicas y humanitarias, bienes civiles, bienes culturales y religiosos y la infraestructura vial. Además, se contabilizan los casos de amedrentamientos a la población civil, como amenazas, panfletos y grafitis, así como el uso de explosivos remanentes de guerra, como minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.

En la evaluación del riesgo por acciones violentas, se tomó en consideración el nú-

mero de eventos de conflicto registrados por parte del grupo armado ilegal en cada municipio durante el período de análisis. Cada evento se ponderó y se calculó un índice de violencia de la siguiente manera: 0.55 por los hechos de desplazamiento, confinamiento, reclutamientos forzados y masacres; 0.4 por los hechos relacionados con acciones bélicas, ataques a bienes civiles, ataques a objetos ilícitos de guerra, homicidios, atentados, secuestros, minas antipersonales, violencia sexual y hechos de gobernanza criminal; y 0.05 por hechos relacionados a amenazas, panfletos, vallas y acciones terroristas. Aquellos municipios con un índice mayor a 3 son clasificados en riesgo extremo, con mayor a 2 en riesgo alto y mayor a 1 con riesgo medio.

5. Los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO)

La identificación todos los actores del conflicto armado en Colombia es un proceso complejo. Sin embargo, para efectos del análisis aquí presentado los Grupos Armados Organizados – GAO son mutaciones de grupos ya existentes y residuales de los grupos paramilitares. Es importante recordar que, tras los acuerdos las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC en el 2005, se multiplicaron los bandos, se mezclaron amigos y enemigos (Osorio, 2020). Después de este evento, surgió una nueva generación de agrupaciones criminales que contenían a antiguos líderes de carteles, individuos reincidentes de grupos paramilitares e incluso miembros de la delincuencia común. Estas nuevas entidades

generaban perplejidad en las autoridades nacionales, tanto en su naturaleza como en las estrategias que debían emplearse para enfrentarlas. El proceso de rearme era tan evidente que la Policía Nacional optó por denominarlas “bandas criminales emergentes”, acuñando así el término “Bacrim” para describir a estas incipientes estructuras armadas ilegales. Sin embargo, según la Ley 1448, las Bacrim no hacían parte del conflicto armado y la policía era la responsable de contrarrestar a estos grupos, no las Fuerzas Militares (Medina, 2016).

Para abordar y comprender esta problemática, en 2006 se estableció una oficina de coordinación interinstitucional e información bajo la supervisión de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional. Esta iniciativa tenía como objetivo principal articular los esfuerzos de inteligencia, operativos y de confrontación contra dichas organizaciones ilegales emergentes. En la esfera mediática, surgieron denominaciones como Héroes de Castaño, Los Traquetos, Águilas Negras, Los Rastrojos, Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y Los Paisas. Todos ellos ejercían su influencia en diversas zonas del país, especialmente en áreas estratégicas que les resultaban rentables para actividades como el tráfico de drogas a lo largo de su cadena, la minería, la tala de madera y la extorsión, en su mayoría.

En el año 2016, las autoridades colombianas tomaron la decisión de redefinir estos grupos en dos categorías distintas: Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) y Grupos Armados Organizados (GAO).



Aunque este cambio en la denominación no implicó un reconocimiento político para ninguno de estos grupos, sí permitió que las Fuerzas Militares los enfrentaran bajo las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH). El cambio más destacado en los nuevos enfoques de la política de combate a la delincuencia fue la modificación en la denominación de las estructuras criminales sujetas a esta estrategia. A partir de ese momento, ya no se hace referencia a las Bandas Criminales (Bacrim), sino que se adopta el término Grupos Armados Organizados (GAO). Asimismo, se concede la autorización a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional para enfrentar a estos grupos de manera autónoma o en coordinación.

También se considera distintivo de los Grupos Armados Organizados (GAO) su financiamiento, basado en actividades económicas ilícitas, como el tráfico de drogas, la extorsión, la minería ilegal y el contrabando. Igualmente, se distinguen por la falta de un perfil ideológico y una agenda política clara: no persiguen objetivos de toma de poder gubernamental, subversión de las instituciones políticas ni enfrentamiento directo con las fuerzas del Estado. Por el contrario, estos grupos buscan mantener el *Statu quo* y cooptar las instituciones políticas, valiéndose de la omisión o complicidad para facilitar sus actividades ilegales. En consecuencia, estos grupos establecen relaciones con actores estatales, incluso miembros de la Fuerza Pública, y forjan alianzas con políticos, líderes gubernamentales y facciones de partidos políticos.

Los GAO también se distinguen por tener una estructura jerárquica militar, con una cadena de mando que ejerce el liderazgo, y estar compuestos mediante un modelo asociativo que involucra diversas estructuras. Operan a través de pequeños grupos armados y externalizan acciones criminales mediante la subcontratación de bandas delictivas. Asimismo, es común el reclutamiento de jóvenes, sicarios y excombatientes, y la tendencia a utilizar uniformes distintivos. Estos grupos suelen estar dirigidos por mandos intermedios y jóvenes que carecen de convicciones políticas significativas.

Los GAO buscan ejercer un control social sobre la población y establecer una forma de gobierno criminal, gobernando a través de reglas informales y formales, así como sistemas de tributación. El Clan del Golfo, también conocido como Autodefensas Gaitanistas (AGC), es el GAO más grande en términos de combatientes y territorio, teniendo presencia en la costa Caribe y Pacífica, incluyendo áreas como La Mojana, el sur de Córdoba, norte, nordeste y Bajo Cauca antioqueño, sur de Bolívar, Bajo Atrato y Darién en Chocó, Urabá y el Bajo Cauca antioqueño. Además, ha expandido su influencia a otras regiones como el área metropolitana de Cúcuta, Tumaco, Norte del Atlántico, Magdalena, La Guajira y Montes de María.

Otros GAO incluyen Los Pachencas, que surgieron del grupo armado los Nevados, que a su vez se originó de remanentes del Bloque Resistencia Tayrona de los paramilitares. Los Pachencas tienen presencia en la Sierra Nevada de Santa Marta y el sur de La Guajira.

Posteriormente, vienen los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) como Los de Abajo, provenientes de Los Caparros, que operan en el sur de Córdoba, el norte de Antioquia y el Bajo Cauca antioqueño; Los Puntilleros que están presentes en la cuenca del río Meta y agrupan restos de organizaciones como el Bloque Meta y el Bloque Libertadores del Vichada; Los Costeños en el norte del Atlántico; y Los Pelusos que, aunque han sido fuertemente debilitados, se mantienen en algunos municipios de Norte de Santander.

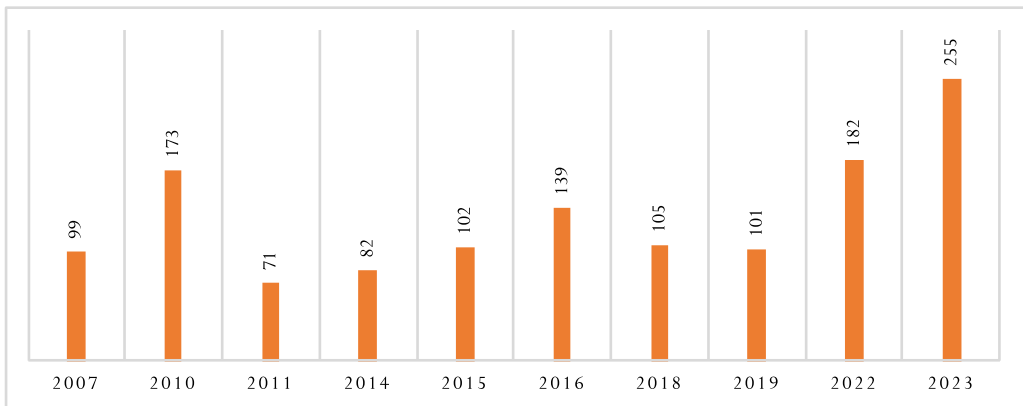
Grupos como Los Contadores, La Local, Oficina del Valle de Aburrá y La Cordillera tienen alcance local y limitada capacidad bélica. Son considerados Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) según la directiva de 2016 del Gobierno, aunque presentan fuerte control territorial y violencia en algunos lugares, aspecto a considerar en las

elecciones de 2023. Es así, que desde el monitoreo de la MOE se han logrado identificar alrededor de 54 GDO en el país, haciendo la salvedad que los llamados “combos” incluyen varios grupos sin identificar. Finalmente, este capítulo no abarca los Grupos de Delincuencia Común Organizada (GDCO) según la misma directiva.

5.1. Riesgo por presencia de los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO)

En la siguiente gráfica se muestra el número de municipios que para el año 2023 muestran un riesgo por presencia de Grupos Armados Organizados. Se observa que desde el año 2010 no se tenían identificados tantos municipios con riesgo por presencia de GAO hasta 2022, y en 2023 se alcanza el mayor número de municipios en riesgo.

Gráfica 3. Municipios con riesgo por presencia de GAO o GDO (2007-2023).



Fuente: Elaboración MOE



Las regiones con mayor nivel de riesgo de presencia por GAO son Magdalena Medio, Montes de María, Sur de Córdoba, Valle de San Juan, Magdalena Medio y Norte, Nordeste y Bajo Cauca antioqueño. Estas subregiones han tenido históricamente una fuerte presencia de diversos grupos armados ilegales y confrontaciones armadas; las extintas FARC-EP tuvieron una presencia significativa durante años, ejerciendo control territorial y participando en confrontaciones con el Estado y otros grupos. La presencia de estos grupos armados ha impactado negativamente en la seguridad de la población civil, con desplazamientos forzados, amenazas y asesinatos selectivos.

Particularmente, Los de Abajo conservan su influencia principalmente en los municipios del Bajo Cauca. Sin embargo, en esta área, están fuertemente debilitados por el Clan del Golfo. Esta región es un punto de interés para los grupos armados que buscan asegurar el control de la tierra para actividades como la extracción de oro, el cobro de extorsiones y el dominio del corredor del narcotráfico hacia el mar Caribe, donde cobra especial interés el Nudo de Paramillo. Por otro lado, el Clan del Golfo también se disputa el control territorial con el GAO de Los Pachencas en municipios del Magdalena y Sur de La Guajira.

Así mismo, el Clan del Golfo ejerce un sólido dominio y control territorial en la zona de La Mojana, localizada en el departamento de Sucre, así como en el sur de Bolívar. Esta área es significativa para la extracción masiva de oro de aluvión, además de ser de interés para la gestión de cultivos ilícitos y el corre-

dor de desplazamiento que conecta con las regiones de Antioquia y Cesar, en dirección al Catatumbo. Particularmente, el paro minero, llevado a cabo en su mayoría la región del Bajo Cauca, como forma de expresar el descontento por las acciones militares y policiales contra la minería ilegal, resultó en un aumento significativo de la violencia. Las autoridades gubernamentales atribuyeron la responsabilidad de esta escalada de violencia de este GAO (Swissinfo.ch, 2023).

Finalmente, la situación es preocupante en municipios como Alto Sinú y San Jorge, en Córdoba, donde se evidencia un riesgo extremo debido a la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO) como el Clan del Golfo y Los de Abajo. Asimismo, en Buenaventura y en los municipios del Triángulo de Telembí y Tumaco, Nariño, la presencia significativa del Clan del Golfo conlleva un alto riesgo. En la zona metropolitana de Cúcuta y el Catatumbo, hay una convergencia de GAO como el Clan del Golfo, Los Pelusos, disidencias de las FARC y el ELN, lo que también implica un riesgo alto. La tabla 2 muestra en detalle la presencia de GAO por departamento.

Tabla 2. Municipios con riesgo por presencia de GAO o GDO por departamento.

Departamento	Extremo	Alto	Medio	%Mun en riesgo
Antioquia	22	22	20	51,2%
Chocó	11	14	5	100,0%
Sucre	9	7	7	88,5%
Bolívar	8	10	6	52,2%
Córdoba	5	5	14	80,0%
Santander	3	2	0	5,7%
Nariño	3	1	0	6,3%
La Guajira	2	2	6	66,7%
Valle del Cauca	2	2	4	19,0%
Meta	1	7	3	37,9%
Norte de Santander	1	3	2	15,0%
Atlántico	1	3	1	21,7%
Cesar	0	10	3	52,0%
Risaralda	0	1	1	14,3%
Vichada	0	1	0	25,0%
Magdalena	0	0	14	46,7%
Tolima	0	0	5	10,6%
Casanare	0	0	3	15,8%
Bogotá	0	0	1	100,0%
Caldas	0	0	1	3,7%
Quindío	0	0	1	8,3%
Total	68	90	97	22,7%

Fuente: Elaboración MOE



5.2. Riesgo por intensidad de acciones de los Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO)

Las regiones del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño han experimentado un alto impacto en términos de violencia por parte de los GAO, especialmente en municipios como Tarazá, Caucaasia, Ituango y Cáceres, municipios que también fueron foco del paro minero realizado en marzo. Tanto en el Mapa de Riesgo Electoral de 2019 como el de 2022, la MOE advirtió sobre la intensidad de acciones violentas en estos lugares. En dichos municipios, se han registrado confrontaciones significativas entre el Clan del Golfo, Los de Abajo, las Disidencias de las FARC y el ELN. Estas situaciones han dado lugar a desplazamientos forzados, confinamientos y pérdidas de vidas. Además, se han vuelto comunes las incursiones armadas, emboscadas, homicidios, amenazas y el reclutamiento forzado.

En las regiones del Atrato y Valle de San Juan, en Chocó, se han observado enfrentamientos recurrentes entre grupos armados, especialmente el Clan del Golfo y el ELN. Así, en el último año se han registrado hechos preocupantes como masacres, confinamientos, desplazamientos, amenazas y homicidios. La violencia en esta región ha impactado gravemente a los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, con efectos especialmente nocivos para niños y niñas. Esta región es crucial

por su importancia geoestratégica y su función como acceso al océano Pacífico, conectando lugares como Buenaventura, el Valle del Cauca y Risaralda.

Por otra parte, la salida de las FARC de la zona del Pacífico, de especial interés para el transporte de cocaína, la explotación maderera y de minería de oro, coincidió con una avanzada de las disidencias de este grupo en la zona, lo que está resultando en enfrentamientos con el ELN (Reynoso, 2023).

En otras regiones, como en las vertientes suroriental y occidental, donde convergen Valledupar, El Copey y Pueblo Bello, se observa la imposición de demandas económicas a diversos individuos, solicitando contribuciones monetarias en nombre de una supuesta “causa Gaitanista”. Aunque estas ganancias ilícitas pueden tener cierta relevancia para las finanzas del Clan del Golfo, o sus grupos subcontratados, su verdadera importancia radica en el control social. Adicionalmente, estos grupos han empleado varias estrategias de reclutamiento para incorporar individuos a sus filas, sus mecanismos de coerción y sus redes de vigilancia e inteligencia⁹.

En el 2023, ciudades como Buenaventura, Tumaco, Medellín, Quibdó y Cúcuta experimentaron una intensa afectación a raíz de actos violentos y maniobras de intimidación dirigidos a la población civil. Esta situación las ubica en un nivel de riesgo extremo. En el caso de Buenaventura, se han registrado enfrentamientos entre grupos

⁹ La Defensoría del Pueblo emitió la alerta temprana 016-23 que advierte esta situación.

armados, desplazamientos masivos, incursiones armadas, homicidios y amenazas, en los que están implicados el Clan del Golfo, así como Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), como Los Shotas, Espartanos, La Local o La Empresa, disidencias de las FARC y el ELN. En cuanto a Tumaco, su relevancia para los grupos armados radica en su función como punto de tránsito hacia Ecuador, un centro de almacenamiento de drogas, y uno de los municipios con mayores extensiones de cultivos de coca en el país. En ese sentido, se han evidenciado acciones como combates, desplazamientos,

atentados, hostigamientos y ataques con explosivos entre otros, lo que ha provocado afectaciones a la población civil.

Finalmente, la MOE advierte sobre el riesgo por accionar violento de GAO y GDO en regiones como Magdalena Medio, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Norte de Atlántico, y Catatumbo. La siguiente tabla muestra el número de municipio en riesgo por acciones violentas de GAO o de GDO por departamento.

Tabla 3. Municipios con riesgo por intensidad de acciones violentas de GAO o GDO por departamento.

Departamento	Extremo	Alto	Medio	%Mun en riesgo
Antioquia	9	15	26	40,0%
Chocó	3	7	5	50,0%
Santander	3	0	4	8,0%
Atlántico	2	0	4	26,1%
Valle del Cauca	2	0	2	9,5%
Sucre	1	9	11	80,8%
Bolívar	1	7	13	45,7%
Cesar	1	2	3	24,0%
Magdalena	1	1	7	30,0%
Bogotá D.C.	1	0	0	100,0%
Córdoba	0	3	12	50,0%
Norte de Santander	0	1	2	7,5%
Cauca	0	0	2	4,8%
Cundinamarca	0	0	2	1,7%
La Guajira	0	0	2	13,3%

Meta	0	0	2	6,9%
Tolima	0	0	2	4,3%
Huila	0	0	1	2,7%
Nariño	0	0	1	1,6%
Vichada	0	0	1	25,0%
Total	24	45	102	15,3%
Total	68	90	97	22,7%

Fuente: Elaboración MOE

6. El Ejército de Liberación Nacional (ELN)

El ELN representa la última guerrilla tradicional que aún mantiene una presencia armada en el territorio colombiano. Su estructura armada es de alcance nacional, tiene una historia consolidada, y ejerce una notable influencia en varios municipios del país. En consecuencia, el ELN se sitúa como uno de los factores principales de riesgo en términos de violencia en Colombia. En particular, se estima que alrededor de 177 municipios están expuestos a un riesgo derivado de la presencia de este grupo armado ilegal.

Tras la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a principios de 2017, el ELN emprendió un proceso de expansión a nivel nacional e internacional. Aprovechando los espacios y vacíos de poder tras la salida de las FARC, el ELN se dedicó a aumentar su influencia territorial y en las economías ilícitas, tanto en Colombia como en Venezuela. Es importante destacar que la llegada al

poder de Nicolás Maduro en 2013, contribuyó a impulsar aún más la presencia de la guerrilla en territorio venezolano.

Este proceso de reposicionamiento se tradujo en una extensión de las operaciones del ELN en diversos departamentos de Colombia. Sin embargo, su consolidación fue particularmente notoria en la frontera entre ambos países. Este reacomodo en la frontera permitió al ELN no solo controlar corredores estratégicos para el contrabando y el narcotráfico entre Colombia y Venezuela, también establecer una ruta para el movimiento de sus miembros entre ambos países.

En la actualidad, la composición del ELN consta de más de 5000 miembros, incluyendo redes de milicianos que operan en el interior de la población civil. A pesar de sus intereses de carácter criminal, que trascienden la frontera, los líderes principales del ELN siguen manteniendo una orientación política. Durante el año 2022, el grupo se sumó a la propuesta conocida como “Paz Total”. Este hecho marcó el inicio de un nuevo ciclo de conversaciones y

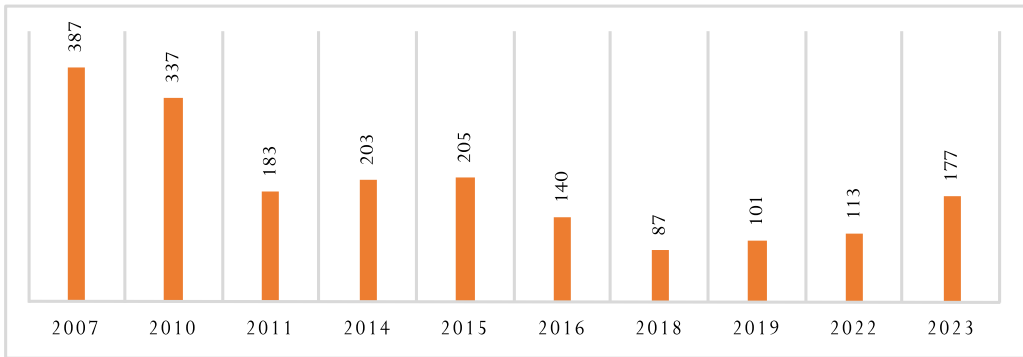
negociaciones con miras a alcanzar la paz en la región (InSight Crime, 2023).

6.1. Riesgo por presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN)

La gráfica 4 muestra que en los últimos años se ha visto una reducción de la presencia territorial del ELN desde el año 2016. No obstante, para 2022 y 2023 ha aumen-

tado y actualmente su presencia implica un riesgo en 177 municipios del país. El ELN ha mantenido su presencia en las regiones del Norte del Cauca, Magdalena Medio, Nordeste antioqueño, Valle de San Juan, Andén Pacífico Sur, Atrato, Catatumbo y Patía principalmente.

Gráfica 4. Municipios con riesgo por presencia de ELN (2007-2023).



Fuente: Elaboración MOE

En el Norte de Cauca, el ELN ha buscado expandir su influencia y control a través de actividades como el narcotráfico, el cobro de extorsiones y el reclutamiento forzado. Además, esta región es estratégica debido a su ubicación geográfica y a su importancia histórica en términos agrarios y étnicos. Por ejemplo, la presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes en el Norte de Cauca ha sido un elemento clave en la dinámica de conflicto, ya que estos grupos armados buscan influir en las dinámicas locales y cooptar el apoyo de la población.

Por otra parte, la presencia del ELN en la región del Catatumbo, ubicada en el depar-

tamento de Norte de Santander en Colombia, se debe a su interés por controlar las rutas de tráfico de drogas y recursos ilícitos para financiar sus operaciones. Esta región, con su proximidad a la frontera con Venezuela y sus históricos vacíos de gobierno, ofrece al ELN la oportunidad de establecer su dominio y extender su influencia en actividades como la extorsión, el narcotráfico y la minería ilegal. En el Catatumbo, el ELN ha enfrentado a otros grupos armados ilegales en el pasado, como Los Pelusos, en disputas por el control territorial y las actividades criminales. El ELN ha logrado disminuir la fuerza de Los Pelusos en la región, a través de enfrentamientos y alianzas



cambiantes, consolidando así su presencia y poder. La lucha por el dominio en el Catatumbo ha sido un factor clave en la dinámica de estos grupos armados, marcada por la competencia por recursos ilícitos y el control de un territorio estratégico para sus operaciones criminales.

El ELN ha establecido una presencia sólida en el departamento de Norte de Santander, específicamente en la región del Catatumbo, mientras que en Nariño se encuentra desde hace unos años en una fase de expansión. En el departamento de Arauca, se ha enfrentado al EMC, aunque hoy comparte el territorio con este grupo, mientras que, en Chocó, el ELN se encuentra en una contienda por el dominio territorial y social con el Clan del Golfo. Cada uno de estos contextos presenta una dinámica única en términos de control territorial y relaciones con otros grupos armados, lo que ilustra la complejidad de la situación en diferentes áreas del país (Infobae, 2022).

En el departamento de Cauca, el ELN, a través del Frente de Guerra Suroccidental Carlos Alberto Trochez, enfrenta disputas con otros grupos armados como el EMC, representados por los Frentes Carlos Patiño, Dagoberto Ramos y Jaime Martínez. De forma similar, en Nariño, el ELN se encuentra en conflicto con el EMC. Estas confrontaciones se centran en el control de rutas hacia el océano Pacífico, la explotación de oro ilegal y los cultivos de coca. También, se han establecido vínculos con las disidencias de las FARC de la Segunda Marquetalia en municipios del Cauca. Estos conflictos y relaciones destacan la com-

plejidad de la dinámica entre diferentes grupos armados en dichas regiones.

En la región del Andén Pacífico Sur, el ELN tiene una presencia considerable que ha generado preocupación en términos de riesgo y seguridad. Esta región ha sido históricamente un área estratégica para diversas actividades ilegales, como el tráfico de drogas y la minería ilegal. El ELN compite por el control territorial y los recursos con otros grupos armados como el Clan del Golfo y el EMC. Además, ha buscado imponer su control en comunidades locales y ejercer presión a través de amenazas, extorsiones y reclutamiento forzado. Esta presencia en la región refleja la lucha por el control de actividades criminales y la influencia sobre la población local en un área geográfica estratégica. La tabla 5 muestra el total de municipios en riesgo por presencia del ELN por departamento.

Tabla 4. Municipios con riesgo por presencia del ELN por departamento

Departamento	Extremo	Alto	Medio	% Mun en riesgo
Antioquia	12	9	1	17,6%
Cauca	12	7	10	69,0%
Nariño	11	8	1	31,3%
Chocó	8	15	5	93,3%
Norte de Santander	8	10	4	55,0%
Arauca	5	2	0	100,0%
Bolívar	3	4	5	26,1%
Santander	1	1	2	4,6%
Valle del Cauca	1	1	0	4,8%
Cesar	0	3	5	32,0%
Vichada	0	3	0	75,0%
Casanare	0	2	3	26,3%
Huila	0	2	0	5,4%
Guainía	0	1	5	75,0%
La Guajira	0	0	5	33,3%
Boyacá	0	0	1	0,8%
Risaralda	0	0	1	7,1%
Total	61	68	48	15,8%

Fuente: Elaboración MOE

6.2. Riesgo por intensidad de acciones del Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Las regiones que más han sufrido por el accionar violento del ELN durante el último año han sido la zona del Valle de San Juan, con el 14.7% de los eventos violentos, Sarare, con 18.8%, Norte del Cauca, con 12.1%, Catatumbo, con 11.3%, Magdalena Medio, con 8.1% y el Andén Pacífico del

Sur con 7.7%. En las zonas del Atrato, Litoral Pacífico y Valle del San Juan, en los departamentos de Chocó y Antioquia, el ELN ha protagonizado enfrentamientos y disputas significativas con el Clan del Golfo. Estos conflictos han dado lugar a intensos combates, situaciones de confinamiento de la población local y reclutamientos forzados por parte de ambos grupos. La presencia del ELN en estas regiones ha im-



plicado un aumento en las amenazas dirigidas a la población civil, así como el uso recurrente de explosivos y minas antipersonales, lo que ha generado un ambiente de inseguridad y riesgo para las comunidades locales.

En el Catatumbo y en la zona Metropolitana de Cúcuta se ha observado un aumento en la frecuencia de ataques del ELN hacia la Fuerza Pública, con tácticas de hostigamiento, emboscadas, explosivos y acciones dirigidas a infraestructura militar y policial. Sin embargo, ya no se registran tantos enfrentamientos con otros grupos armados ilegales.

Estos incidentes se suman a un contexto ya tenso y peligroso, marcado por homicidios deliberados de individuos protegidos, fatalidades a causa de minas antipersonales y casos de secuestros. El despliegue de estas tácticas violentas por parte del ELN no solo tiene un impacto devastador en la vida y seguridad de la población local, sino que también contribuye a perpetuar un clima de incertidumbre y desconfianza en la región.

En la región de Sarare, situada en Arauca, se han registrado una serie de eventos violentos que han exacerbado la inseguridad y el riesgo para la población civil. Homicidios, masacres y ataques indiscriminados han sido lamentablemente recurrentes en esta área, lo que ha generado un ambiente de temor y vulnerabilidad para los habitantes locales. Además, el uso de artefactos explosivos improvisados, junto con hostigamientos y ataques dirigidos a la Fuerza Pública, ha contribuido a una situación de tensión constante.

En este contexto, se han documentado casos de secuestros y amenazas, y se ha señalado la presencia de extorsiones, lo que acentúa la preocupante realidad de la región. A principios del año 2022 se registraron fuertes enfrentamientos con el Frente 10 del EMC. Sin embargo, en la actualidad mantienen una división de fronteras que alivio las situaciones de violencia en esta región. Situación contraria ocurre en los departamentos de Cauca y Nariño donde en el último año se han intensificado los hechos violentos en medio de su enfrentamiento con distintos frentes del EMC. La tabla 6 muestra el total de municipios en riesgo por la intensidad de acciones violentas del ELN por departamento.

Tabla 5. Municipios con riesgo por intensidad de acciones violentas del ELN por departamento.

Departamento	Extremo	Alto	Medio	%Mun en riesgo
Chocó	5	5	2	40,0%
Cauca	3	5	4	28,6%
Norte de Santander	3	2	9	35,0%
Arauca	3	2	1	85,7%
Antioquia	2	6	3	8,8%
Nariño	1	0	4	7,8%
Valle del Cauca	1	0	3	9,5%
Santander	1	0	0	1,1%
Boyacá	0	1	0	0,8%
Bolívar	0	0	7	15,2%
Bogotá D.C.	0	0	1	100,0%
Caquetá	0	0	1	6,3%
Casanare	0	0	1	5,3%
Guainía	0	0	1	12,5%
Total	19	21	37	6,9%
Boyacá	0	0	1	0,8%
Risaralda	0	0	1	7,1%
Total	61	68	48	15,8%

Fuente: Elaboración MOE

7. Las “Disidencias” de las FARC

Después del proceso de desmovilización de las FARC, una serie de dinámicas desafiantes comenzaron a emerger en las zonas previamente controladas por esta guerrilla. Con la ausencia del grupo insurgente, se creó un vacío de poder que fue rápidamente llenado por varios actores armados, muchos de los cuales son conocidos como las “disidencias” de las FARC.

Estas facciones surgieron de antiguos miembros de las FARC que rechazaron el proceso de paz y se mantuvieron comprometidos con actividades ilícitas y violentas. Dichos actores, aunque fragmentados y con objetivos a menudo divergentes, han competido por el control de territorios estratégicos y recursos económicos, como el narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión. Esta competencia ha llevado a enfren-



tamientos violentos entre las diferentes facciones, lo que ha aumentado el riesgo para la población civil y ha generado una atmósfera de inseguridad generalizada.

La estructura liderada por Iván Mordisco y Gentil Duarte se separó del Acuerdo de Paz previo a su firma, argumentando que este no abordaba las raíces de los conflictos en Colombia. Desde su inicio, han mantenido su identidad fariana, recurriendo a la propaganda de figuras históricas como el Mono Jojoy, Jacobo Arenas y Manuel Marulanda, y hoy en día se autodenominan como el Estado Mayor Central. En el Catatumbo, el Frente 33, dirigido por John Mechas, constituye parte de esta estructura. En el norte de Antioquia, el Frente 36 inicialmente independiente, se unió posteriormente. En los Llanos Orientales, operan con el Frente 10 bajo el mando de Arturo y el 28 bajo Antonio Medina, abarcando Sarare, Arauca, Cravo Norte (Arauca), sectores de Boyacá, Casanare, y el medio y bajo Apure (Venezuela). Desde el bajo Guayabero hasta el piedemonte caquetense, tienen presencia a través del Bloque Jorge Briceño, que incluye los frentes 7, 40, 62 y la compañía Miller Perdomo (Romero, 2022).

En la disputa territorial entre Putumayo y Caquetá, el Frente Carolina Ramírez, liderado por Danilo, se enfrenta a los Comandos de la Frontera. El Comando la Frontera es una alianza entre La Constru (exparamilitares) y disidentes del frente 48 de las FARC, ahora parte de la Segunda Marquetalia. Este grupo controla el Bajo Putumayo. También, en el Amazonas, parte del Frente Acacio Medina se integró, mientras

otra fracción bajo el mando de Jhon 40 se unió a la Segunda Marquetalia. Además, el Comando Coordinador de Occidente se encuentra en áreas compartidas entre Cauca, Nariño, Valle, Tolima y Huila, conformado por diversas unidades: la Compañía Adán Izquierdo (Valle y Quindío), el Frente Ismael Ruíz (sur del Tolima y Cauca), las columnas móviles Dagoberto Ramos y Jaime Martínez, y el frente Carlos Patiño (Cauca), así como las columnas móviles Franco Benavides y Urias Rondón (Nariño).

La Segunda Marquetalia, originada el 29 de agosto de 2019, tuvo su inicio con Luciano Marín, alias Iván Márquez, Seuxis Pausias Hernández, alias Jesús Santrich, Henry Castellanos, alias Romaña y Hernán Darío Velásquez, El Paisa. Así, estos jefes guerrilleros, junto con antiguos mandos medios del extinto Bloque Oriental, anunciaron, en esa fecha, su regreso a las armas y la formación de esta nueva agrupación; según alegaron, uno de los motivos que llevó a su conformación fue porque el Acuerdo de Paz había sido traicionado por el Estado. Actualmente, solo Iván Márquez permanece como líder activo, buscando diálogos de paz con el Gobierno de Gustavo Petro, según mencionó el comisionado Danilo Rueda.

Aunque se especula sobre la debilitación de esta estructura tras los golpes a su dirección, aún mantienen presencia en al menos cinco regiones. Sus unidades comprenden tanto las originadas internamente como aquellas que se adhirieron después. Las primeras abarcan el comando Danilo García en Catatumbo, el Frente Doimer Cortés en Cauca, con una nueva columna entre

Timbiquí y López de Micay. En Bajo Apure (Venezuela), la Comisión de Frontera que lideraba Romana, aún presenta incertidumbre en cuanto a su dirección. En El Pato (Caquetá), se encuentran la Columna Móvil Teófilo Forero y la Unidad Oscar Mondragón.

Finalmente, existen grupos independientes que añaden complejidad a la situación. Los Comandos de la Frontera, situados en el bajo Putumayo, surgieron tras la fusión de las disidencias del Frente 48 de las FARC y La Constru, una organización de crimen vinculada a la zona. Durante los últimos años del conflicto con las FARC-EP, estas entidades colaboraron en el tráfico de drogas, con el primero controlando el negocio en áreas rurales y el segundo involucrado en segmentos más prominentes y áreas urbanas. Por otro lado, el Frente Oliver Sinisterra, con base en Nariño, es un grupo disidente que estuvo bajo el liderazgo de Walter Patricio Vivas, Guacho, hasta su muerte en diciembre de 2018 en una operación de las fuerzas de seguridad debido a su vínculo con el narcotráfico.

La llegada de las elecciones en 2023 agrega una capa adicional de complejidad a este escenario ya tenso. La presencia y el accionar violento de estas disidencias de las FARC han planteado serias preocupaciones sobre la posibilidad de interferencia en el proceso electoral. La coacción, el control territorial y la capacidad de ejercer influencia sobre comunidades locales son factores que pueden impactar significativamente en la libre expresión del voto y en la seguridad de los ciudadanos durante este período

crucial. Por lo tanto, abordar y mitigar el riesgo que representan estas facciones armadas se convierte en una prioridad imperante para garantizar un proceso electoral justo y seguro en el año 2023.

7.1. Riesgo por presencia de las “Disidencias” de las FARC

Para el último Mapa de Riesgo presentado para las elecciones nacionales de 2022, se registraron 148 municipios con riesgo por presencia de las Disidencias de las FARC. En contraste, para 2023 se calcularon un total de 214 municipios; es decir, 66 municipios adicionales.

La intensidad en la presencia de las Disidencias de las Farc continúa en ascenso, lo cual suscita inquietud debido a la naturaleza de las acciones violentas que han venido emprendiendo y al grado de su dominio sobre las comunidades locales en varios municipios. Estos grupos han ido ganando terreno al llenar los vacíos dejados por la desaparición de la guerrilla de las FARC y han demostrado un modus operandi que apunta a consolidar su presencia en diversos territorios. Sus actividades oscilan entre el narcotráfico, la minería ilegal y la imposición de impuestos ilegales a las poblaciones locales, lo que refleja la complejidad de la realidad del postacuerdo en Colombia.

El ascenso de estas disidencias también ha generado preocupaciones en el contexto electoral, ya que su presencia ha buscado influir en el desarrollo de las elecciones y en la participación democrática de los ciudadanos. La interacción entre estos grupos y las comunidades locales añade un ele-



mento complejo al panorama, pues su capacidad para imponer sus intereses ilegales puede limitar la libre voluntad de la población en términos políticos y sociales.

Cauca es uno de los departamentos más afectados por la presencia del Estado Mayor Central. En Argelia y Balboa, se registraron enfrentamientos entre el Frente Carlos Patiño de las disidencias del Estado Mayor Central y Diomer Cortés de la Segunda Marquetalia. En Cauca también operan las Columnas Móviles Dagoberto Ramos y Jaime Martínez para apoyar militar y operativamente al Frente Carlos Patiño en su confrontación con el ELN - Frente José María Becerra. Por otra parte, en el macizo colombiano, se conocen enfrentamientos entre el frente Carolina Ramírez y la Segunda Marquetalia por el control de las rutas del narcotráfico.

Las áreas con mayor concentración de cultivos de coca en Cauca y Nariño se encuentran principalmente en la cordillera occidental, en zonas de difícil acceso como los municipios de Buenos Aires, Suárez, Argelia, El Tambo, Samaniego, Policarpa, El Rosario y Leyva. Esta distribución estratégica de los cultivos ilícitos se basa en la importancia que los grupos armados atribuyen a dicha región. Paralelamente, la producción de marihuana se lleva a cabo, en mayor medida, en localidades como Caloto, Corinto, Miranda, Jambaló y Toribio. Además, es relevante destacar la fuerte presencia de actividades mineras ilegales en todo el departamento del Cauca. Estos factores combinados contribuyen a la dinámica de

conflicto y a la lucha por el control de recursos estratégicos en la región.

Por otra parte, en la Amazonía Sur – Oriental que comprenden los departamentos de Amazonas, parte del Caquetá, Guainía y Vaupés, hacen presencia la Segunda Marquetalia, el frente Carolina Ramírez y el EMC, por medio del Frente Primero Armados Ríos. Estos grupos armados han aprovechado la compleja geografía y la falta de presencia estatal en algunas áreas para establecer operaciones ilícitas, como el cultivo, tráfico de drogas y la minería ilegal. Además de ser una preocupación para la seguridad, esta presencia también tiene un impacto significativo en la conservación ambiental de esta región, que alberga una gran biodiversidad y es crucial para la conectividad ecológica en la frontera con Brasil. Esta región ofrece condiciones geográficas y ambientales propicias para actividades ilegales como el narcotráfico, la minería ilegal y otros negocios ilícitos.

En la región del sur y centro del Valle, especialmente en los municipios como Jamundí, Buenaventura y Tuluá, se identifica una elevada amenaza debido a la actividad de las Disidencias. Entre ellos, se encuentran la columna móvil Jaime Martínez, el frente Rafael Aguilera y la compañía Adán Izquierdo, todos vinculados al Comando Coordinador de Occidente. En las zonas rurales de Buenaventura, el Frente Rafael Aguilera ha estado consolidando su dominio territorial con el respaldo de la columna móvil Jaime Martínez, lo que genera una preocupación sustancial en términos de seguridad y estabilidad en la zona.

En el departamento de Arauca, las disidencias han encontrado un terreno propicio para su financiamiento a través de actividades ilícitas como la extorsión y los secuestros, además de participar en el contrabando de ganado y bienes, y el robo de combustible en la frontera colombo-venezolana, según reportes de la Defensoría. En el Caquetá, las facciones lideradas por Gentil Duarte han aplicado tácticas similares a las antiguas FARC, estableciendo patrones de extorsión y control social. Por otro lado, en la región del Catatumbo, las disidencias enfrentan tensiones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

En la región del Bajo Cauca, la Segunda Marquetalia, a través del Frente 36, ha establecido alianzas estratégicas con el ELN y Los de Abajo. Estas coaliciones se han formado con el propósito de hacer frente a la presencia del Clan del Golfo en la zona, y muestran cómo las disidencias colaboran con otros grupos armados para fortalecer su posición y expandir su influencia en este territorio. La tabla 7 evidencia el total de municipios en riesgo por presencia de Disidencias de las FARC por departamento.

Tabla 6. Municipios con riesgo por presencia de Disidencias de las FARC por departamento.

Departamento	Extremo	Alto	Medio	%Mun en riesgo
Cauca	18	8	9	83,3%
Nariño	11	9	1	32,8%
Norte de Santander	8	3	3	35,0%
Antioquia	7	8	7	17,6%
Meta	6	7	1	48,3%
Caquetá	6	2	5	81,3%
Putumayo	5	2	1	61,5%
Arauca	5	1	1	100,0%
Valle del Cauca	3	1	5	21,4%
Guaviare	3	1	0	100,0%
Guainía	2	4	1	87,5%
Huila	2	2	9	35,1%
Amazonas	0	5	1	54,5%
Bolívar	0	4	3	15,2%
Tolima	0	4	0	8,5%

Cesar	0	3	3	24,0%
Vaupés	0	3	1	66,7%
Vichada	0	2	1	75,0%
Casanare	0	1	7	42,1%
Córdoba	0	1	3	13,3%
La Guajira	0	0	4	26,7%
Santander	0	0	1	1,1%
Total general	76	71	67	19,1%

Fuente: Elaboración MOE

7.2 Riesgo por intensidad de acciones de las Disidencias de las FARC

Las facciones disidentes de las FARC han incrementado sus actividades violentas en los últimos años con el objetivo de consolidar un mayor dominio territorial y ejercer un control más firme sobre la población. Estas acciones violentas generan un riesgo significativo que podría influir en el entorno previo, durante y posterior a las elecciones de 2023, impactando así el desarrollo del proceso electoral. El 21 mayo de 2023, el Gobierno Nacional anunció la suspensión del cese al fuego con las disidencias de Iván Mordisco en cuatro departamentos del país: Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo. Lo anterior, como resultado del asesinato de cuatro menores de edad en Putumayo, por parte de las disidencias del Estado Mayor Central de las FARC.

En diciembre de 2022, las facciones disidentes de las FARC llevaron a cabo la mayoría de sus operaciones. Una interpretación posible es que estas acciones podrían haber sido una demostración de su capacidad para generar violencia, posiblemente

con el propósito de persuadir al Gobierno Nacional a considerar su inclusión en la política de Paz Total. Situación similar que se registró en las primeras semanas de agosto de 2023 previo al reinicio de negociaciones con el EMC. De hecho, en enero, cuando se iniciaron los ceses al fuego, el nivel de actividad de las disidencias disminuyó en un 44.7%. Es relevante destacar que en mayo hubo un aumento significativo en su actividad (un incremento del 136.8% en comparación con abril), lo que coincide con la suspensión del cese al fuego con las disidencias del EMC.

Ahora bien, en los municipios de Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán, la MOE ha recibido información relacionada con el cobro de extorsiones por parte de las disidencias del Estado Mayor Central. Dichas extorsiones han estado particularmente dirigidas a personas que han manifestado su interés de ser candidatos en las elecciones de octubre, para el ejercicio de sus campañas electorales. Adicionalmente, también se han identificado comunicados de dicha estructura criminal, en los que les exigen a los can-

didatos “desistir” de hacer campaña política en donde estas disidencias tienen presencia. Hecho al que se suman amenazas directas a funcionarios públicos y precandidatos, así como citaciones a reuniones organizadas por este grupo armado ilegal.

En Caquetá, en los municipios de Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán, se han registrado situaciones preocupantes relacionadas con las disidencias del Estado Mayor Central, de acuerdo con reportes recibidos en la MOE. Estos grupos han estado involucrados en el cobro de extorsiones dirigidas específicamente a individuos interesados en postularse como candidatos en las elecciones programadas para octubre. La presión se ha centrado en aquellos que buscan realizar sus campañas electorales. Además de estas extorsiones, se han detectado comunicados, en los que se insta a los candidatos a “desistir” de llevar a cabo actividades políticas en las áreas donde estas disidencias tienen presencia.

En cuanto al riesgo por acciones violentas de estos grupos armados, Cauca registró el 38% de todas las acciones violentas. A raíz de los intensos choques entre las diversas facciones armadas en pugna por el dominio territorial en la zona, se observan frecuentes y violentos combates que engendran desplazamientos y situaciones de confinamiento. Asimismo, se han registrado en repetidas ocasiones actos de violencia que involucran homicidios, masacres, secuestros, hostigamientos, incidentes con explosivos, asaltos a infraestructuras, bloqueos de vías e incursiones armadas.

De manera análoga, en Nariño (segundo departamento con mayor número de accio-

nes unilaterales, 11%) predominaron situaciones de desplazamiento y confrontaciones entre grupos armados ilícitos. Los disidentes de las FARC recurrieron al despliegue de minas antipersonales y la utilización de explosivos. Similar a lo observado en Cauca, y en muchos otros departamentos con presencia de estas disidencias, las amenazas tanto individuales como colectivas se convirtieron en un recurso frecuentemente empleado por estos grupos. Nariño contribuyó en un 8% a los incidentes violentos de los disidentes a nivel nacional.

En los departamentos de Caquetá, Valle del Cauca, Antioquia, Putumayo, Norte Santander y Huila tuvieron lugar el 38% de los eventos perpetrados por las facciones disidentes de las FARC. La presencia de estos grupos armados se dio a través de enfrentamientos con las fuerzas de seguridad y ataques contra la población civil. Específicamente, amenazas, secuestros, hostigamientos, reclutamiento forzado y la utilización de explosivos se erigieron como las acciones violentas más frecuentes en esta región.

En Huila, se contabilizó el 5% de los incidentes violentos, en su mayoría vinculados a extorsiones, amenazas y hechos de gobernanza criminal. Finalmente, en la región del Norte del Antioquia se concentra el 4% de las acciones cometidas; principalmente hechos por combates entre el Clan del Golfo, patrullaje y presencia armada, control social y confinamientos. La tabla 8 muestra el total de municipios en riesgo por el accionar violento de las “disidencias” de las FARC.



Tabla 8. Municipios con riesgo por intensidad de acciones violentas de las Disidencias de las FARC por departamento.

Departamento	Extremo	Alto	Medio	%Mun en riesgo
Cauca	13	7	10	71,4%
Caquetá	3	4	1	50,0%
Nariño	2	6	8	25,0%
Valle del Cauca	2	0	5	16,7%
Huila	1	4	5	27,0%
Norte de Santander	1	3	3	17,5%
Putumayo	1	1	6	61,5%
Arauca	1	1	2	57,1%
Antioquia	0	8	6	11,2%
Meta	0	5	3	27,6%
Guaviare	0	2	0	50,0%
Tolima	0	1	3	8,5%
Bolívar	0	1	2	6,5%
Cesar	0	0	4	16,0%
Boyacá	0	0	2	1,6%
Santander	0	0	2	2,3%
Vaupés	0	0	1	16,7%
Vichada	0	0	1	25,0%
La Guajira	0	0	1	6,7%
Total general	24	43	65	11,8%

Fuente: Elaboración MOE

8. Conclusiones

Los análisis presentados en este capítulo indican que 426 municipios enfrentan riesgos debido a la presencia de grupos armados ilegales, mientras que 334 presentan amenazas vinculadas a la intensidad de acciones violentas perpetradas por estas organizaciones. Este panorama se debe a la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), así como al surgimiento y fortalecimiento de facciones “disidentes” de las FARC y el ELN en diversos municipios.

Las regiones que generan mayor alarma en el contexto electoral son el Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño, Magdalena Medio, La Mojana, norte del Caquetá, sur del Meta, Guaviare, norte del Cauca, Patía, Occidente de Nariño, Montes de María, norte del Atlántico, Magdalena, sur de La Guajira, sur de Córdoba, Atrato, Valle del San Juan en Chocó, Andén Pacífico Sur, Catatumbo, zona metropolitana de Cúcuta, Arauca, y el Bajo y Medio Putumayo. En estas áreas, las actividades violentas de los grupos armados ilegales se han intensificado.

La significativa presencia de estos grupos en muchos municipios implica un control social, mientras que el riesgo asociado a sus acciones violentas refleja su capacidad bélica y potencial para desestabilizar el orden público. Estos grupos poseen el poder no solo de infiltrar, amenazar y atentar contra candidaturas, también de entorpecer el proceso electoral y comprometer la logística de las elecciones. Asimismo, pueden coaccionar o intimidar a la población, di-

reccionando sus preferencias electorales o disuadiéndolos de participar.

Dada esta situación, es esencial considerar las siguientes recomendaciones para contrarrestar los riesgos asociados a la presencia y actividad violenta de los grupos armados ilegales.

- **Evitar la multiplicidad de instancias que abordan los temas de orden público**

Colombia cuenta aproximadamente con diez instancias institucionales que atienden problemas de violencia. En lugar de funcionar como un sistema integrado y coordinado para responder y evaluar amenazas, esta estructura tiende a la descoordinación. Particularmente, se evidencia en la constante formación de comisiones que entidades similares abordan asuntos apenas distintos. Esta situación lleva a la congestión institucional, duplicidad de esfuerzos y concentración de funciones a nivel central.

Para mejorar la eficacia, se recomienda consolidar estos esfuerzos bajo una única instancia central, que podría ser la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Sin embargo, más allá de determinar cuál organismo asumirá esa función, es crucial establecer vínculos sólidos entre las comisiones nacionales y las territoriales. Dicha integración aseguraría una comunicación fluida y un proceso constante de adaptación y aprendizaje institucional basado en las experiencias y necesidades de cada región.



- **Incorporación del componente electoral en diálogos con grupos armados ilegales**

Desde la perspectiva de la MOE, se valora positivamente el inicio del cese al fuego, con la esperanza de que garantice la libre movilidad y campañas electorales de todos los candidatos en áreas con predominio del ELN. En caso de cualquier transgresión a sus derechos políticos, es crucial que el Mecanismo de Monitoreo y Verificación pueda intervenir de manera ágil. Sin embargo, en las negociaciones, especialmente durante periodos electorales, es esencial que el tema electoral se priorice en los diálogos. Frente a esto, la participación activa del Comisionado de Paz en las Comisiones de Seguimiento Electoral se vuelve primordial.

Es igualmente fundamental establecer con claridad y prontitud un mecanismo para informar sobre posibles infracciones a los derechos políticos, tanto por organizaciones políticas como por la sociedad civil.

- **Priorización de municipios**

La coherencia y la claridad en las políticas gubernamentales son esenciales para una efectiva administración del orden público y la seguridad. Actualmente, el gobierno ha empleado diferentes criterios para definir sus zonas prioritarias: municipios PDET, aquellos contemplados inicialmente en el plan de choque con los PMU por la vida, y los que han sido centro de los Diálogos Territoriales Vinculantes. Esta multiplicidad de focos puede generar confusiones y diluir los

esfuerzos de intervención. Por ello, es crucial que el gobierno consolide una lista clara y definitiva de municipios donde focalizará sus políticas de prevención. Se debe identificar cuáles municipios están experimentando un incremento en incidentes violentos y cuáles presentan lagunas significativas en las políticas de protección y prevención locales.

Una estrategia claramente definida, basada en datos y realidades actuales, permitirá la implementación más efectiva de las políticas, optimizará los recursos y, lo más importante, proporcionará una respuesta adecuada a las comunidades más afectadas y en riesgo. Esta consolidación de municipios prioritarios brindará un marco más claro para las intervenciones y ofrecerá a las autoridades locales y a la población una mejor comprensión de las acciones gubernamentales en el territorio.

- **Descentralización y rol de autoridades locales**

A pesar de los esfuerzos realizados con los planes de seguridad, persiste una marcada centralización en la toma de decisiones. Es esencial reconocer y fortalecer el papel de las autoridades locales en temas de protección y prevención. Estas entidades territoriales poseen un entendimiento más profundo de las dinámicas y desafíos de seguridad en sus respectivas áreas, lo que las posiciona como actores clave para diseñar y ejecutar estrategias más ajustadas a las realidades locales. Así, instrumentos como los PMU por la vida deben fomentar una colaboración activa y no ser meramente reactivos a las directrices del nivel

nacional. Es vital promover una dinámica en la que las iniciativas y soluciones surjan desde la base, desde el territorio, complementándose con el apoyo y las directrices de las entidades nacionales.

- **Vinculación de la sociedad civil**

Es esencial integrar a la sociedad civil, incluidos líderes y lideresas, en el diseño y ejecución de políticas públicas relacionadas con la seguridad. Al incorporar sus perspectivas y experiencias, se puede obtener un diagnóstico más preciso del panorama de la violencia y desarrollar estrategias de protección y prevención más eficientes y adaptadas a las realidades locales. Sin embargo, es crucial reconocer que, si bien su participación es fundamental para el proceso, ello también puede poner en riesgo su seguridad. Al involucrarlos en espacios de coordinación institucional, se incrementa su visibilidad y, potencialmente, su vulnerabilidad. Por lo tanto, es imperativo establecer mecanismos robustos para garantizar su protección y bienestar, minimizando cualquier riesgo asociado a su valiosa contribución en estas instancias.

- **Financiación ilegal de campañas**

Es esencial abordar y contrarrestar las fuentes de financiamiento ilícito que pueden influir en las campañas electorales. A medida que se enfrentan las economías ilegales, como el narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión, que alimentan a los grupos armados, se debe establecer una correlación directa con la política de seguridad. La prioridad es evitar que dichos

fondos influyan en el proceso democrático. Instituciones clave como el CNE y la Fiscalía General de la Nación deben redoblar esfuerzos para detectar y prevenir la infiltración de estos recursos en las campañas.

Es imperativo, además, fomentar investigaciones, idealmente en colaboración con instituciones académicas, que permitan identificar y mapear las dinámicas criminales que intervienen en la financiación de campañas. Esta tarea requiere una estrategia conjunta y coordinada entre varias entidades estatales, incluyendo, pero no limitado a, el CNE, la Fiscalía, la DIAN, la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. Solo a través de una colaboración interinstitucional se puede garantizar la integridad del sistema electoral y fortalecer la democracia en el país.



Referencias

- 13 (13 de abril de 2023). ¿Cuántos integrantes tienen los grupos armados ilegales en Colombia? <https://cambiocolombia.com/conflicto-armado-en-colombia/cuantos-integrantes-tienen-los-grupos-armados-ilegales-en-colombia>
- García, Luis. (3 de noviembre de 2022). Congreso aprueba nueva legislación para lograr La Paz Total en Gobierno del Cambio. *Congreso de la República de Colombia*. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4139-congreso-aprueba-nueva-legislacion-para-lograr-la-paz-total-en-gobierno-del-cambio>
- Infobae. (10 de diciembre de 2022). Norte de Santander, Chocó, Arauca, Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, departamentos en los que hay mayor presencia del ELN. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/12/10/norte-de-santander-choco-arauca-antioquia-valle-del-cauca-cauca-y-narino-con-mayor-presencia-del-eln/>
- InSight Crime. (14 de Febrero de 2023). *Ejército de Liberación Nacional (ELN)*. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-colombia/eln-colombia/>
- MAPP- OEA (2023). Trigésimo cuarto informe del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la organización de los estados americanos (MAPP- OEA).
- Reynoso, L. (8 de mayo de 2023). El Clan del Golfo recrudece su violencia y construye una base territorial en el sur del Cesar. *El País*. Obtenido de <https://elpais.com/america-colombia/2023-05-09/el-clan-del-golfo-recrudece-su-violencia-y-construye-una-base-territorial-en-el-sur-del-cesar.html>
- Romero Natalia. (19 de septiembre de 2022). Disidencias de Farc: ¿Quiénes son?, ¿dónde están?, ¿cuáles dialogarán con Petro? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/disidencias-de-farc-quiénes-son-donde-estan-cuales-dialogaran-con-petro/>

- SWI. (5 de enero de 2023). Defensoría alerta de presencia de disidencias de las FARC en 237 municipios. https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-conflicto_defensor%C3%ADa-alerta-de-presencia-de-disidencias-de-las-farc-en-237-municipios/48183474
- Swissinfo.ch. (22 de marzo de 2023). El Clan del Golfo, la banda criminal que amenaza la paz total en Colombia. Obtenido de https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-paz_el-clan-del-golfo--la-banda-criminal-que-amenaza-la-paz-total-en-colombia/48383296
- Medina Páez, O. J. (2016). Intervención de la fuerza pública en operaciones contra los nuevos grupos armados organizados (GAO)-antes bacrim. <http://hdl.handle.net/10654/14742>.
- Méndez, Alicia. (5 de marzo de 2023). Son 14.626 los integrantes de redes criminales que piden pista en la “paz total”. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/conteo-del-enemigo-son-mas-de-14-mil-los-integrantes-de-los-gao-747244>
- Osorio, J. F. (2020). Hacia una acertada judicialización de las violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH por parte de los grupos armados organizados (GAO) en Colombia. En *Diálogos y casos iberoamericanos sobre derecho internacional penal, derecho internacional humanitario y justicia transicional*. Universidad del Rosario.
- Presidencia de la República. (31 de diciembre de 2022). Presidente Petro anuncia cese al fuego bilateral con 5 organizaciones armadas ilegales, a partir del primero de enero de 2023. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-anuncia-cese-al-fuego-bilateral-con-5-organizaciones-armad-221201.aspx>



◆ **Riesgo medio**

Antioquia (20)

Andes
Apartadó
Betania
Betulia
Buritica
Carepa
Chigorodó
Cisneros
El Carmen de Viboral
Frontino
Itagüí
Puerto Nare
Rionegro
Sabanalarga
San Juan de Urabá
San Luis
San Pedro
San Roque
Turbo
Urrao

Magdalena (14)

Algarrobo
Aracataca
Ciénaga
El Banco
El Retén
Fundación
Guamal
Pivijay
Pueblo Viejo
Remolino
Sabanas de San Ángel
Santa Marta
Sitionuevo
Zona Bananera

Córdoba (14)

Buenavista
Chimá
Chiniú
Ciénaga de Oro
La Apartada
Lorica
Los Córdoba
Momil
Moñitos
Pueblo Nuevo
Puerto Escondido
Sahagún
San Pelayo
Tuchín

Sucre (7)

Catimbo
Corozal
El Roble
Galeras
San Juan de Betulia
Santiago de Tolú
Tolú Viejo

Bolívar (6)

Altos del Rosario
Barranco de Loba
Cartagena
Norosi
San Jacinto del Cauca
Tiquisio

La Guajira (6)

Barrancas
Distracción
El Molino
Fonseca
Hatoneuevo
Maicao

Chocó (5)

Atrato
Cértegui
Lloró
Tadó
Unión Panamericana

Tolima (5)

Ambalema
Armero
Honda
Lérida
Mariquita

Valle del Cauca (4)

Cartago
Guadalajara de Buga
La Unión
Palmira

Casanare (3)

Aguazul
Maní
Yopal

Cesar (3)

Aguachica
González
Pueblo Bello

Meta (3)

Acacias
Fuente de Oro
Villavicencio

Norte de Santander (2)

El Zulia

La Playa

Caldas (1)

Samaná

Atlántico (1)

Galapa

Quindío (1)

Armenia

Risaralda (1)

Pereira

Bogotá D.C. (1)

Bogotá D.C.

Total: 97

◆ **Riesgo alto**

Antioquia (22)

Angostura
Bello
Cañasgordas
Ciudad Bolívar
Concordia
Fredonia
Granada
Guadalupe
Mutatá
Nariño
Necoclí
Peque
Puerto Berrio
Salgar
San Andrés de Cuerquía
Santafé de Antioquia
Sonsón
Toledo
Uramita
Venecia
Vigia del Fuerte
Yondó

Chocó (14)

Acandí
Bagadó
Bahía Solano
Bajo Baudó
Bojayá
Condoto
El Cantón del San Pablo
El Carmen de Atrato
Juradó
Medio Atrato
Medio Baudó
Nuquí
Río Quito
Unguía

Bolívar (10)

Achí
El Guamo
Hatillo de Loba
Margarita
María La Baja
Mompós
Río Viejo
San Fernando
San Jacinto
Zambrano

Cesar (10)

Agustín Codazzi
Becerril
Bosconia
El Copey
La Gloria
La Jagua de Ibirico
Pailitas
San Alberto
San Martín
Valledupar

Sucre (7)

Coloso
Coveñas
La Unión
Palmito

Sampués
San Benito Abad
San Marcos

Meta (7)

El Castillo
Granada
Lejanías
Puerto Gaitán
Puerto López
San Juan de Arama
San Martín

Córdoba (5)

Ayapel
Cereté
Montería
Planeta Rica
San Carlos

Atlántico (3)

Malambo
Puerto Colombia
Soledad

Norte de Santander (3)

Los Patios
Puerto Santander
Villa del Rosario

La Guajira (2)

Albania
Dibulla

Valle del Cauca (2)

Ansermanuevo
Tuluá

Santander (2)

El Carmen de Chucurí
Sabana de Torres

Vichada (1)

Puerto Carreño

Nariño (1)

Tumaco

Risaralda (1)

Dosquebradas

Total: 90

◆ **Riesgo extremo**

Antioquia (22)

Amalfi
Anorí
Argelia
Briceño
Cáceres
Campamento
Caucasia
Dabeiba
El Bagre
Ituango
Medellín
Murindó
Nechí
Remedios
Santo Domingo
Segovia
Tarazá
Valdivia
Vegachí
Yarumal
Yolombó
Zaragoza

Chocó (11)

Alto Baudó
Carmen del Darién
El Litoral del San Juan
Istmina
Medio San Juan
Nóvita
Quibdó
Río Iro
Riosucio
San José del Palmar
Sipi

Sucre (9)

Chalán
Guaranda
Majagual
Morroa
Ovejas
San Luis de Sincé
San Onofre
Sinccelejo
Sucre

Bolívar (8)

Arenal
Cantagallo
El Carmen de Bolívar

Montecristo
Morales
San Pablo
Santa Rosa del Sur
Simití

Córdoba (5)

Montelíbano
Puerto Libertador
San José de Uré
Tierralta
Valencia

Nariño (3)

Cumbitara
El Rosario
Leiva

Santander (3)

Barrancabermeja
Cimitarra
Puerto Wilches

Valle del Cauca (2)

Buenaventura
Cali

La Guajira (2)

Riobacha
San Juan del Cesar

Meta (1)

Puerto Lleras

Norte de Santander (1)

Cúcuta

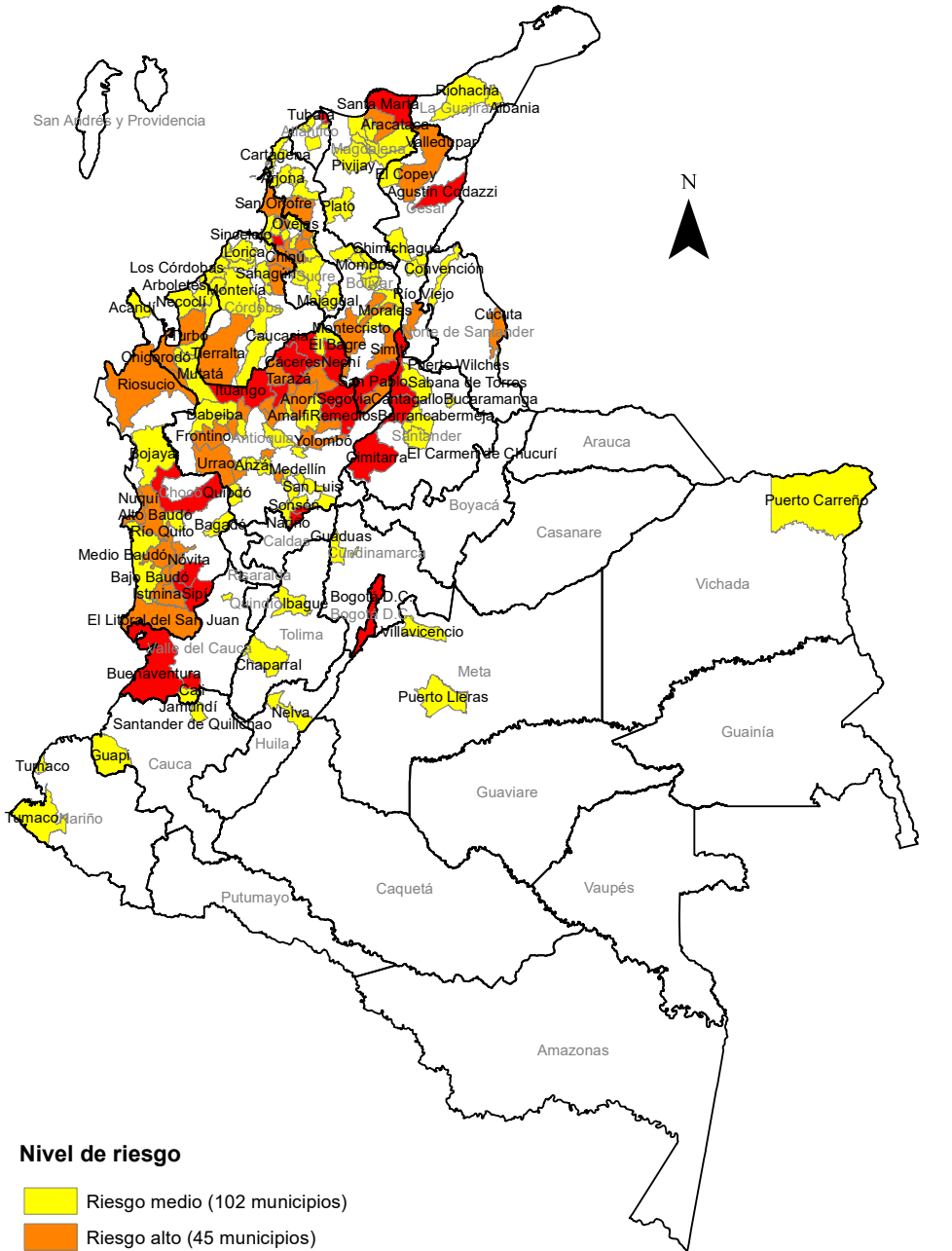
Atlántico (1)

Barranquilla

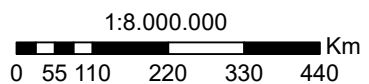
Total: 68

Mapa # 28.

Riesgo por intensidad de acciones violentas de Grupos Armados Organizados – GAO 2023



Total: 171 municipios



◆ **Riesgo medio**

Antioquia (26)

Amalfi
Anzá
Apartadó
Arboletes
Bello
Buritica
Campamento
Carepa
Chigorodó
Ciudad Bolívar
Dabeiba
Ebéjico
El Carmen de Viboral
Granada
Marinilla
Medellín
Mutatá
Nechí
Necoclí
Salgar
San Luis
San Pedro de Urabá
Santa Rosa de Osos
Santo Domingo
Sonsón
Uramita

Bolívar (13)

Altos del Rosario
Arjona
Barranco de Loba
Cartagena
Hatillo de Loba
Mahates
Margarita
Mompós
Morales
Río Viejo
San Fernando
San Juan Nepomuceno
Santa Rosa

Córdoba (12)

Canalete
Ciénaga de Oro
Cotorra
Lorica
Los Córdoba
Montería
Moñitos
Planeta Rica
Puerto Escondido
Puerto Libertador
San Pelayo
Tuchín

Sucre (11)

Buenavista
Caimito
Galeras
Majagual
Morroa
Ovejas
Palmito
San Benito Abad
San Juan de Betulia
Santiago de Tolú
Tolú Viejo

Magdalena (7)

Aracataca
El Retén
Fundación
Privijy
Plato
Puebloviejo
Zona Bananera

Chocó (5)

Acandí
Bagedó
Bajo Baudó
Bojayá
Río Quito

Santander (4)

Bucaramanga
El Carmen de Chucurí
Sabana de Torres
San Vicente de Chucurí

Atlántico (4)

Juan de Acosta
Malambo
Sabanalarga
Tubará

Cesar (3)

Chimichagua

El Copey
Pailitas

Tolima (2)

Chaparral
Ibagué

Norte de Santander (2)

Convención
Villa del Rosario

Valle del Cauca (2)

Jamundí
La Unión

Cauca (2)

Guapi
Santander de Quilichao

Meta (2)

Puerto Lleras
Villavicencio

Cundinamarca (2)

Guaduas
Nimaima

La Guajira (2)

Albania
Riohacha

Nariño (1)

Tumaco

Vichada (1)

Puerto Carreño

Huila (1)

Neiva

Total: 102

◆ **Riesgo alto**

Antioquia (15)

Anorí
Betulia
Briceño
Cañasgordas
Frontino
Peque
Rionegro
San Pedro
Tarazá
Turbo
Urrao
Vegachí
Yarumal
Yolombó
Zaragoza

Sucre (9)

Chalán
Colosó
Corozal
Coveñas
El Roble
Sampué
San Luis de Sincé
San Onofre
San Pedro

Bolívar (7)

Arenal
Cantagallo
El Carmen de Bolívar
Montecristo
Norosí
San Jacinto
Simití

Chocó (7)

Alto Baudó
El Litoral del San Juan
Istmina
Medio Baudó
Medio San Juan
Nuquí
Riosucio

Córdoba (3)

Chimí
Sahagún
Tierralta

Cesar (2)

Aguachica
Valledupar

Norte de Santander (1)

Cúcuta

Magdalena (1)

Ciénaga

Total: 45

◆ **Riesgo extremo**

Antioquia (9)

Argelia
Cáceres

Caucasia

El Bagre
Ituango
Nariño

Remedios
Segovia
Valdivia

Santander (3)

Barrancabermeja
Cimitarra
Puerto Wilches

Chocó (3)

Nóvita
Quibdó
Sipí

Atlántico (2)

Barranquilla
Soledad

Valle del Cauca (2)

Buenaventura
Cali

Sucre (1)

Sincelejo

Bogotá D.C. (1)

Bogotá D.C.

Bolívar (1)

San Pablo

Magdalena (1)

Santa Marta

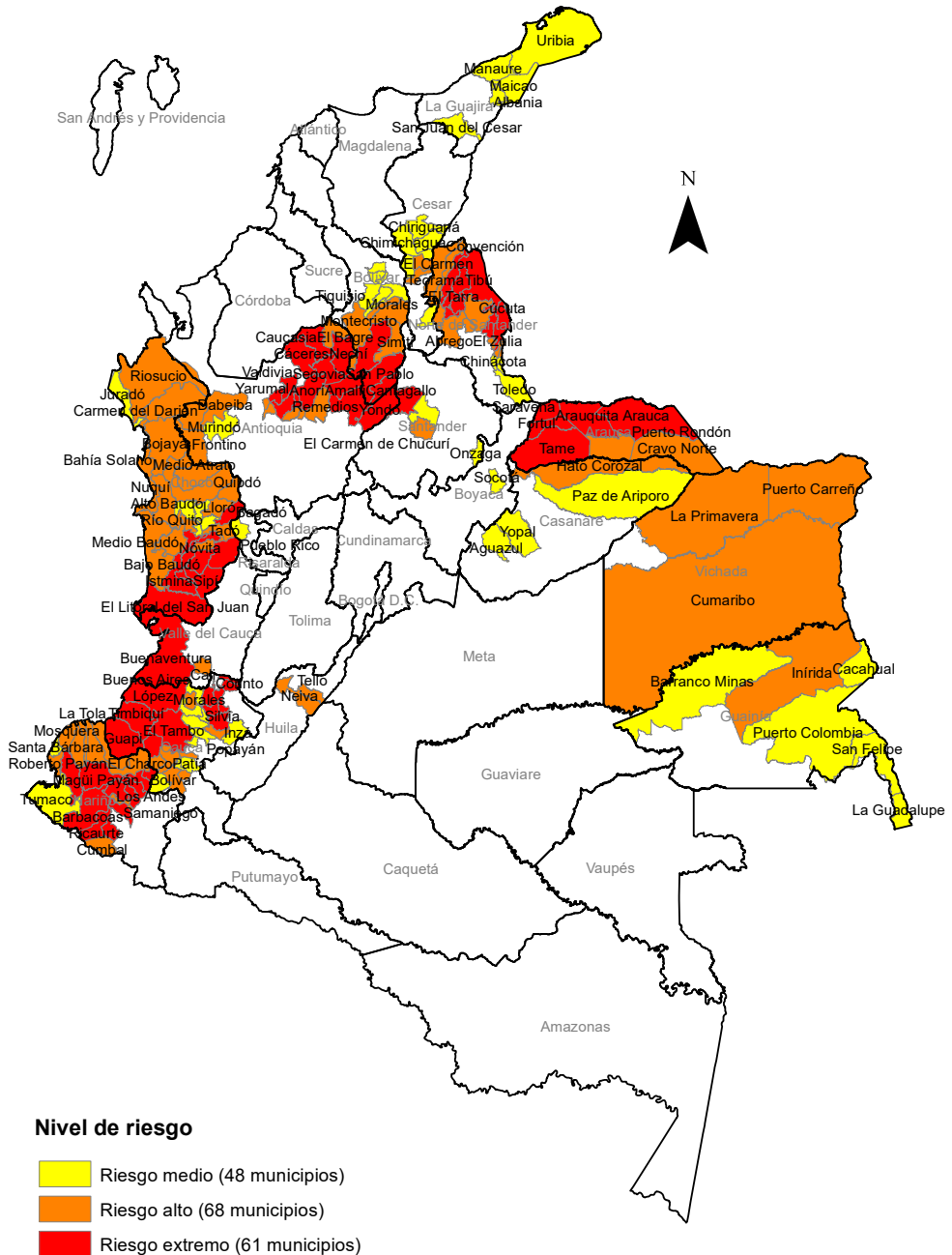
Cesar (1)

Agustín Codazzi

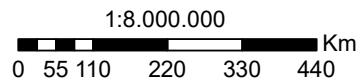
Total: 24



Mapa # 29.
Riesgo por presencia del ELN 2023



Total: 177 municipios



◆ **Riesgo medio**

Cauca (10)

Buenos Aires
Cajibío
Inzá
La Vega
Mercaderes
Morales
Piendamó
Popayán
Sucre
Timbío

Guainía (5)

Barranco Minas
Cacahual
La Guadalupe
Puerto Colombia
San Felipe

Cesar (5)

Chimichagua
Chiriguana
Curumani
Río de Oro
Tamalameque

Bolívar (5)

Altos del Rosario
Barranco de Loba
Norosí
Río Viejo
Tiquisio

La Guajira (5)

Albania
Maicao
Manauare
San Juan del Cesar
Uribia

Chocó (5)

Atrato
Cértegui
Juradó
Río Quito
Unión Panamericana

Norte de Santander (4)

Chinácota
Herrán
Ragonvalia
Toledo

Casanare (3)

Aguazul
Paz de Ariporo
Yopal

Santander (2)

Onzaga
San Vicente de Chucurí

Boyacá (1)

Socotá

Risaralda (1)

Pueblo Rico

Antioquia (1)

Frontino

Nariño (1)

Tumaco

Total: 48

◆ **Riesgo alto**

Chocó (15)

Alto Baudó
Bahía Solano
Bajo Baudó
Bojayá
Carmen del Darién
Condoto
El Cantón del San Pablo
El Carmen de Atrato
Lloró
Medio Atrato
Medio Baudó
Nuquí
Quibdó
Riosucio
Tadó

Norte de Santander (10)

Abrego
Bucarascica
Convención
El Carmen
Los Patios
Ocaña
Puerto Santander
San Cayetano
Sardinata
Villa del Rosario

Antioquia (9)

Amalfi
Angostura
Dabeiba
Guadalupe
Murindó
Nechí
San Andrés de Cuerquía
Toledo
Vigía del Fuerte

Nariño (8)

Cumbal
El Charco
Francisco Pizarro
La Llanada
La Tola
Mosquera
Olaya Herrera
Santa Bárbara

Cauca (7)

Almaguer
Balboa
Bolívar
La Sierra
Patía
Suárez
Totoró

Bolívar (4)

Arenal
Montecristo
Morales
Simití

Cesar (3)

González
Pailitas
Pelaya

Vichada (3)

Cumaribo
La Primavera
Puerto Carreño

Casanare (2)

Hato Corozal
Sácama

Huila (2)

Neiva
Tello

Arauca (2)

Cravo Norte
Puerto Rondón

Valle del Cauca (1)

Cali

Santander (1)

El Carmen de Chucurí

Guainía (1)

Inirida

Total: 68

◆ **Riesgo extremo**

Antioquia (12)

Anorí
Bricío
Cáceres
Campamento
Caucasia
El Bagre
Remedios
Segovia
Valdivia
Yarumal
Yondó
Zaragoza

Cauca (12)

Argelia
Caldono
Caloto
Corinto
El Tambo
Guapi
Jambaló
López
Miranda
Santander de Quilichao
Silvia
Timbiquí

Nariño (11)

Barbacoas
Cumbitara
El Rosario
Leiva
Los Andes
Magüi Payán
Mallama

Policarpa

Ricaurte
Roberto Payán
Samaniego

Norte de Santander (8)

Cúcuta
El Tarra
El Zulia
Hacarí
La Parí
San Calixto
Teorama
Tibú

Chocó (8)

Bagadó
El Litoral del San Juan
Istmina
Medio San Juan
Nóvita
Río Iro
San José del Palmar
Sipí

Arauca (5)

Arauca
Arauquita
Fortul
Saravena
Tame

Bolívar (3)

Cantagallo
San Pablo
Santa Rosa del Sur

Valle del Cauca (1)

Buenaventura

Santander (1)

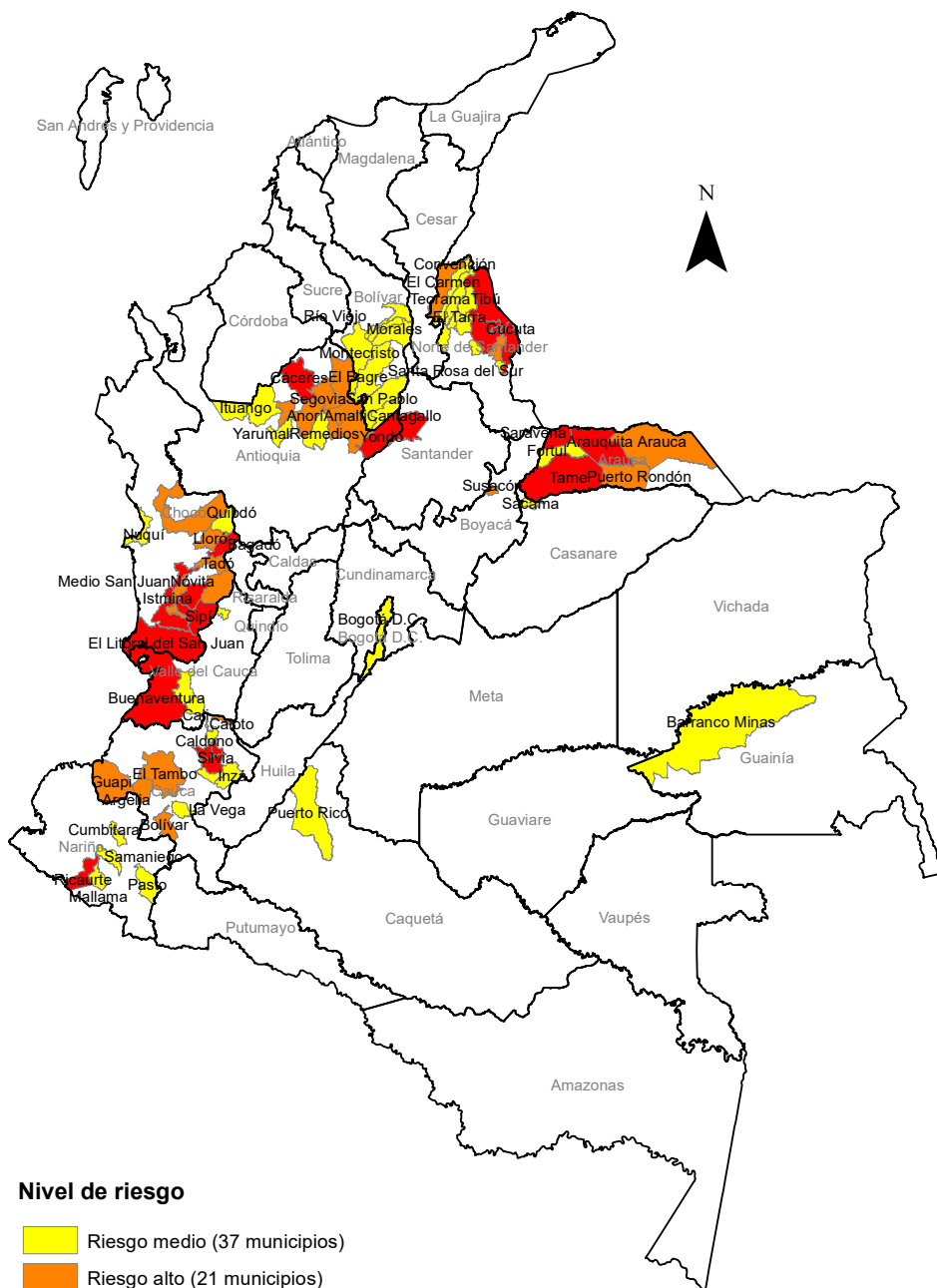
Barrancabermeja

Total: 61



Mapa # 30.

Riesgo por intensidad de acciones violentas del ELN 2023



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (37 municipios)
- Riesgo alto (21 municipios)
- Riesgo extremo (19 municipios)

Total: 77 municipios

1:8.000.000

0 55 110 220 330 440 Km

◆ **Riesgo medio**

Norte de Santander (9)

Bucarasica
Convención
El Tarra
Hacarí
Ocaña
Puerto Santander
San Calixto
San Cayetano
Teorama

Bolívar (7)

Arenal
Cantagallo
Montecristo
Morales
Río Viejo
San Pablo
Santa Rosa del Sur

Cauca (4)

Caloto
Inzá
La Vega
Totoró

Nariño (4)

Cumbitara
Mallama
Pasto
Samaniego

Valle del Cauca (3)

Cali
Dagua
Versalles

Antioquia (3)

Amalí
Ituango
Yarumal

Chocó (2)

El Carmen de Atrato
Nuquí

Bogotá D.C. (1)

Bogotá D.C.

Caquetá (1)

Puerto Rico

Arauca (1)

Fortul

Guainía (1)

Barranco Minas

Casanare (1)

Sícama

Total: 37

◆ **Riesgo alto**

Antioquia (6)

Anorí
El Bagre
Remedios
Segovia
Valdivia
Zaragoza

Chocó (5)

Lloró
Medio San Juan
Quibdó
San José del Palmar
Tadó

Cauca (5)

Argelia
Bolívar
El Tambo
Guapi
Miranda

Arauca (2)

Arauca
Puerto Rondón

Norte de Santander (2)

El Carmen
El Zulia

Boyacá (1)

Susacón

Total: 21

◆ **Riesgo extremo**

Chocó (5)

Bagadó
El Litoral del San Juan
Istmina
Nóvita
Sipí

Norte de Santander (3)

Cúcuta
Sardinata

■ **Tibú**

Arauca (3)

Arauca
Saravena
Tame

Cauca (3)

Caldono
Jambaló
Silvia

Antioquia (2)

Cáceres
Yondó

Santander (1)

Barrancabermeja

Valle del Cauca (1)

Buenaventura

Nariño (1)

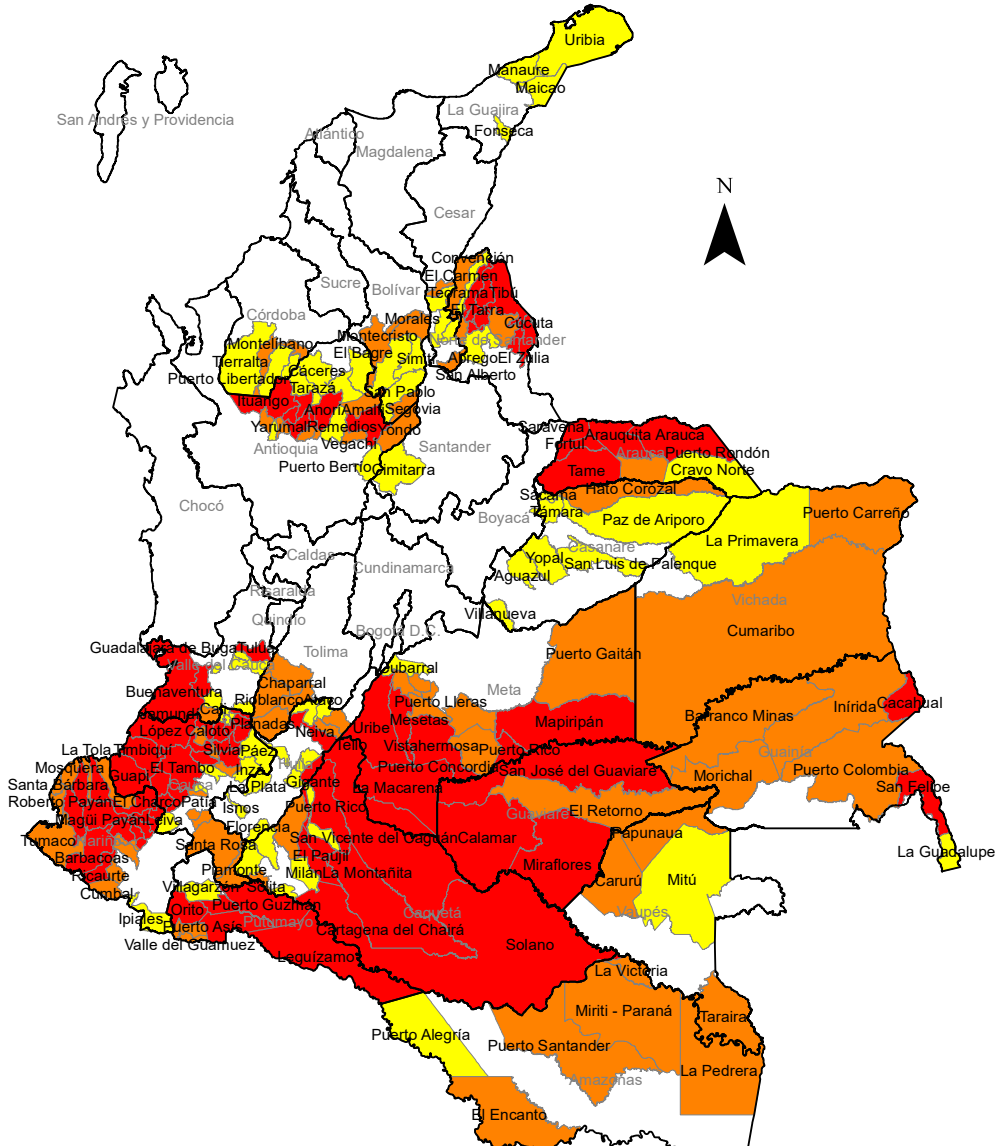
Ricaurte

Total: 19



Mapa # 31.

Riesgo por presencia de “disidencias” de FARC 2023

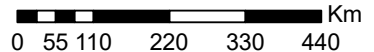


Nivel de riesgo

- Riesgo medio (67 municipios)
- Riesgo alto (71 municipios)
- Riesgo extremo (76 municipios)

Total: 214 municipios

1:8.000.000



◆ **Riesgo medio**

Huila (9)

Acevedo
Aipe
Campoalegre
Gigante
Hobo
Íquira
Isnos
La Plata
Villavieja

Cauca (9)

Guachené
Inzá
Mercaderes
Padilla
Páez
Popayán
Puerto Tejada
Rosas
Villa Rica

Antioquia (7)

Amalfi
Cáceres
El Bague
Puerto Berrio
Sabanalarga
Tarazá
Zaragoza

Casanare (7)

Aguazul
Paz de Ariporo
Sácama
San Luis de Palenque
Támara
Villanueva
Yopal

Caquetá (5)

Belén de Los Andaquíes
El Doncello
Milán
San José del Fragua
Solita

Valle del Cauca (5)

Cali
Florida
Guadalajara de Buga
Restrepo
San Pedro

La Guajira (4)

Fonseca
Maicao
Manauare
Uribia

Norte de Santander (3)

Abrego
Bucarasca
Convención

Bolívar (3)

San Pablo
Santa Rosa del Sur
Simití

Cesar (3)

Aguachica
La Gloria
Río de Oro

Córdoba (3)

Puerto Libertador
San José de Uré
Tierralta

Vaupés (1)

Mitú

Santander (1)

Cimitarra

Putumayo (1)

Villagarzón

Meta (1)

Cubarral

Arauca (1)

Cravo Norte

Nariño (1)

Ipiales

Vichada (1)

La Primavera

Amazonas (1)

Puerto Alegría

Guainía (1)

La Guadalupe

Total: 67

◆ **Riesgo alto**

Nariño (9)

Cumbal

Francisco Pizarro

La Llanada

La Tola

Mallama

Mosquera

Samaniego

Santa Bárbara

Tumaco

Antioquia (8)

Angostura

Guadalupe

Peque

San Andrés de Cuerquía

Segovia

Toledo

Vegachí

Yondó

Cauca (8)

Almaguer

La Sierra

Piamonte

Piendamó

San Sebastián

Santa Rosa

Suárez

Totoró

Meta (7)

El Castillo

Granada

Lejanías

Puerto Gaitán

Puerto Lleras

Puerto Rico

San Juan de Arama

Amazonas (5)

El Encanto

La Pedrera

La Victoria

Mirití - Paraná

Puerto Santander

Bolívar (4)

Arenal

Cantagallo

Montecristo

Morales

Tolima (4)

Ataco

Chaparral

Planadas

Rioblanco

Guainía (4)

Barranco Minas

Inírida

Morichal

Puerto Colombia

Norte de Santander (3)

El Carmen

Ocaña

Sardinata

Cesar (3)

González

Pelaya

San Alberto

Vaupés (3)

Carurú

Papunaua

Taraira

Putumayo (2)

San Miguel

Valle del Guamuez

Caquetá (2)

Currillo

Florencia

Huila (2)

Baraya

Tello

Vichada (2)

Cumaribo

Puerto Carreño

Guaviare (1)

El Retorno

Valle del Cauca (1)

Jamundí

Casanare (1)

Hato Corozal

Córdoba (1)

Montelíbano

Arauca (1)

Puerto Rondón

Total: 71

◆ **Riesgo extremo**

Cauca (18)

Argelia

Balboa

Buenos Aires

Cajibío

Caldono

Caloto

Corinto

El Tambo

Guapi

Jambaló

López

Miranda

Morales

Patía

Santander de Quilichao

Silvia

Timbiquí

Toribío

Nariño (11)

Barbacoas

Cumbitara

El Charco

El Rosario

Leiva

Los Andes

Magüi Payán

Olaya Herrera

Policarpa

Ricarte

Roberto Payán

Norte de Santander (8)

Cúcuta

El Tarra

El Zulia

Hacarí

La Playa

San Calixto

Teorama

Tibú

Antioquia (7)

Anorí

Briceno

Campamento

Ituango

Remedios

Valdivia

Yarumal

Meta (6)

La Macarena

Mapiripán

Mesetas

Puerto Concordia

Uribe

Vistahermosa

Caquetá (6)

Cartagena del Chairá

El Paujil

La Montañita

Puerto Rico

San Vicente del Caguán

Solano

Putumayo (5)

Leguízamo

Orito

Puerto Asís

Puerto Caicedo

Puerto Guzmán

Arauca (5)

Arauca

Arauquita

Fortul

Saravena

Tame

Valle del Cauca (3)

Buenaventura

Dagua

Tuluá

Guaviare (3)

Calamar

Miraflores

San José del Guaviare

Guainía (2)

Cacabual

San Felipe

Huila (2)

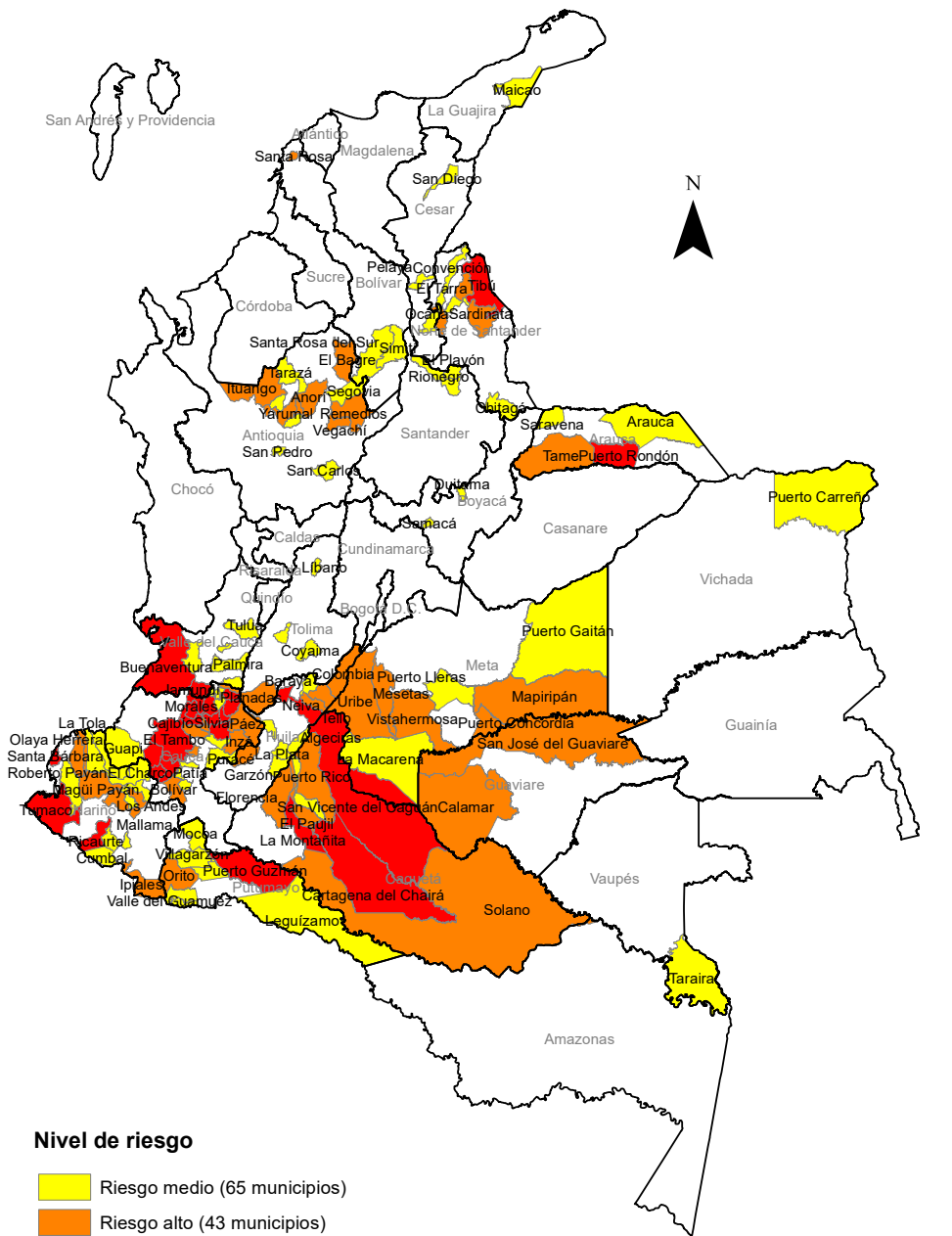
Algeciras

Neiva

Total: 76

Mapa # 32.

Riesgo por intensidad de acciones violentas de “disidencias” de FARC 2023



◆ **Riesgo medio**

Cauca (10)

Almaguer
Caloto
Guachené
Guapi
La Sierra
Padilla
Puracé
Sucre
Totoró
Villa Rica

Nariño (8)

Cumbal
Cumbitara
El Charco
El Rosario
Mallama
Roberto Payán
Santa Bárbara
Túquerres

Putumayo (6)

Leguízamo
Mocoa
Puerto Caicedo
San Miguel
Valle del Guamuez
Villagarzón

Antioquia (6)

Angostura
Briceño
San Carlos
San Pedro
Segovia
Tarazá

Valle del Cauca (5)

Dagua
Florida
Guacarí
Palmira
Tuluá

Huila (5)

Algeciras
Garzón
Gigante
Iquira

Villavieja

Cesar (4)

González
Pelaya
Río de Oro
San Diego

Norte de Santander (3)

Chitagá
Convención
San Calisto

Tolima (3)

Coyaima
Libano
San Antonio

Meta (3)

La Macarena
Puerto Gaitán
Puerto Lleras

Boyacá (2)

Duitama
Samacá

Arauca (2)

Arauca
Saravena

Santander (2)

El Playón
Rionegro

Bolívar (2)

Santa Rosa del Sur
Simutí

Caquetá (1)

El Doncello

Vaupés (1)

Taraira

Vichada (1)

Puerto Carreño

La Guajira (1)

Mitaco

Total: 65

◆ **Riesgo medio**

Antioquia (8)

Anorí
Campamento
El Bagre
Ituango

Remedios

Toledo
Vegachí
Yarumal

Cauca (7)

Bolívar
Cajibío
Inzá
Miranda
Páez
Piendamó
Timbío

Nariño (6)

Ipiales
La Tola
Los Andes
Magüí Payán
Olava Herrera
Policarpa

Meta (5)

Mapiripán
Mesetas
Puerto Concordia
Uribe
Vistahermosa

Huila (4)

Baraya
Colombia
La Plata
Tello

Caquetá (4)

El Paujil
Florencia
Puerto Rico
Solano

Norte de Santander (3)

El Tarra
Ocaña
Sardinata

Guaviare (2)

Calamar
San José del Guaviare

Tolima (1)

Planadas

Putumayo (1)

Orito

Bolívar (1)

Santa Rosa

Arauca (1)

Tame

Total: 43

◆ **Riesgo extremo**

Cauca (13)

Argelia
Balboa
Buenos Aires
Caldono
Corinto
El Tambo
Jambaló
Morales
Patía
Santander de Quilichao
Silvia
Suárez
Toribío

Caquetá (3)

Cartagena del Chairá
La Montañita
San Vicente del Caguán

Nariño (2)

Ricaurte
Timaco

Valle del Cauca (2)

Buenaventura
Jamundí

Norte de Santander (1)

Tibú

Putumayo (1)

Puerto Guzmán

Arauca (1)

Puerto Rondón

Huila (1)

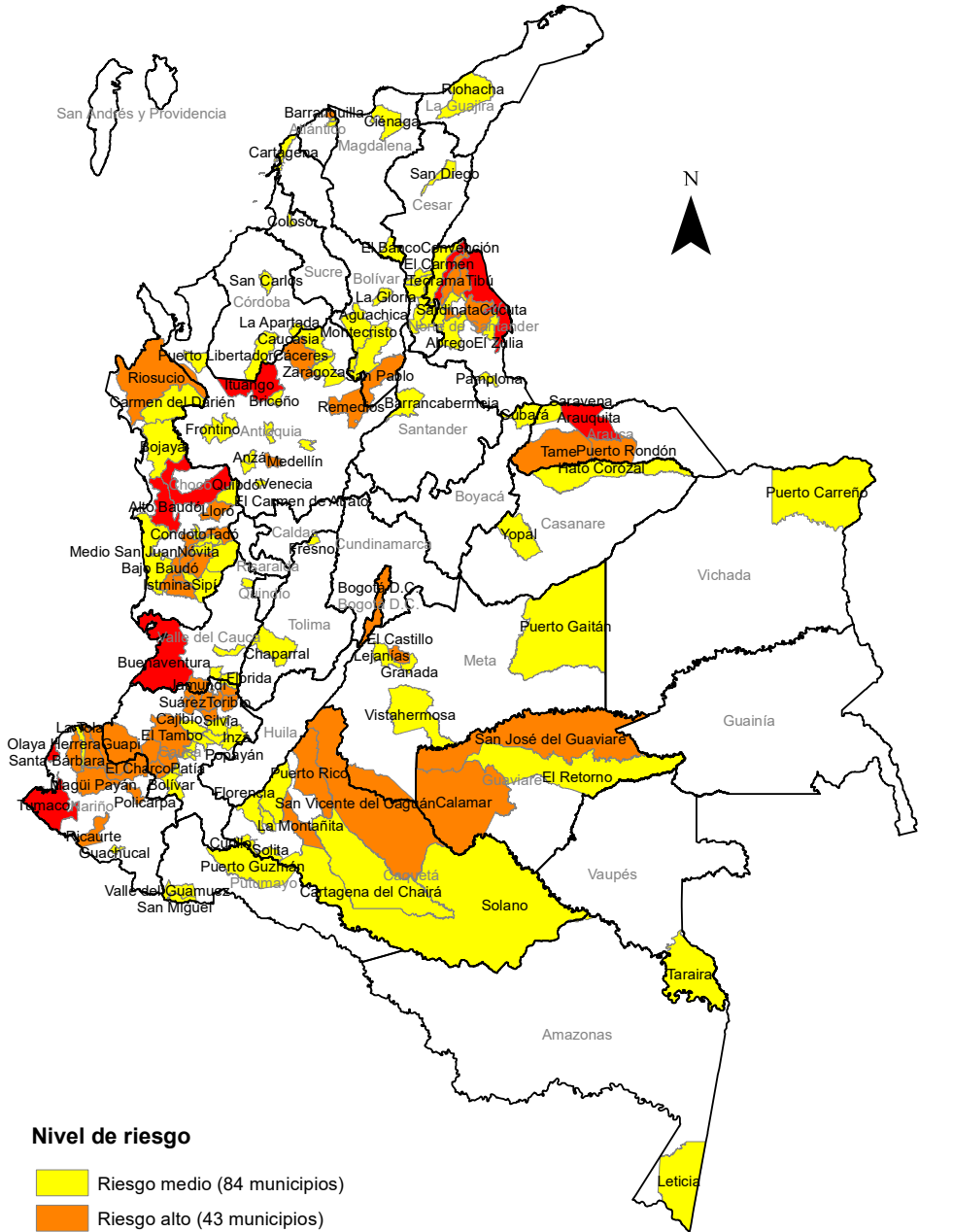
Neiva

Total: 24



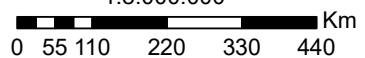
Mapa # 33.

Riesgo por intensidad de acciones violentas del actores armados No Identificados 2023



Total: 136 municipios

1:8.000.000



◆ **Riesgo medio**

Antioquia (10)

Anzá
Belmira
Betulia
Briceño
Caucasia
Chigorodó
Frontino
Santo Domingo
Venecia
Zaragoza

Cauca (10)

Bolívar
Cajibío
Inzá
Miranda
Popayán
Rosas
Sylvia
Sucre
Timbío
Totoró

Chocó (9)

Bajo Baudó
Bojayá
Carmen del Darién
Condoto
El Carmen de Atrato
Río Iro
San José del Palmar
Sipí
Unión Panamericana

Caquetá (7)

Belén de Los Andaquíes
Cartagena del Chairá
Cunillo
Florencia
Morelia
Solano
Solita

Norte de Santander (6)

Abrego
El Carmen
El Zulia
Ocaña
Pamplona
San Calixto

Cesar (5)

Aguachica
La Gloria
Pelaya
Río de Oro
San Diego

Valle del Cauca (4)

Candelaria
El Cerrito
Florida
Obando

Bolívar (4)

Cartagena
Montecristo
Norosí
Santa Rosa del Sur

Meta (4)

Granada
Lejanías
Puerto Gaitán
Vistahermosa

Putumayo (3)

Puerto Guzmán
San Miguel
Valle del Guamuez

Córdoba (3)

La Apartada
Puerto Libertador
San Carlos

Tolima (2)

Chaparral
Fresno

Casanare (2)

Hato Corozal
Topal

Atlántico (2)

Malambo
Soledad

Magdalena (2)

Ciénaga
El Banco

Nariño (2)

Guachucal
La Tola

Vaupés (1)

Taraira

Amazonas (1)

Leticia

Sucre (1)

Colosó

Vichada (1)

Puerto Carreño

La Guajira (1)

Riohacha

Boyacá (1)

Cúbará

Santander (1)

Barrancabermeja

Arauca (1)

Saravena

Guaviare (1)

El Retorno

Total: 84

◆ **Riesgo medio**

Cauca (12)

Argelia
Balboa
Buenos Aires
Caldono
Caloto
Corinto
El Tambo
Guapi
Patía
Santander de Quilichao
Suárez
Toribío

Nariño (6)

El Charco
Magüi Payán
Olaya Herrera
Policarpa
Ricaurte
Santa Bárbara

Chocó (6)

Istmina
Lloró
Medio San Juan
Nóvita
Riosucio
Tadó

Norte de Santander (4)

El Tarra
La Playa
Sardinata
Teorama

Caquetá (3)

La Montañita
Puerto Rico
San Vicente del Caguán

Antioquia (3)

Cáceres
Medellín
Remedios

Arauca (2)

Puerto Rondón
Tame

Guaviare (2)

Calamar
San José del Guaviare

Atlántico (1)

Barranquilla

Bolívar (1)

San Pablo

Valle del Cauca (1)

Jamundí

Bogotá D.C. (1)

Bogotá D.C.

Meta (1)

El Castillo

Total: 43

◆ **Riesgo extremo**

Norte de Santander (3)

Convención
Cúcuta

Chocó (2)

Alto Baudó
Quibdó

Valle del Cauca (1)

Buenaventura

Arauca (1)

Araucita

Antioquia (1)

■ **Ituango**

■ **Nariño (1)**

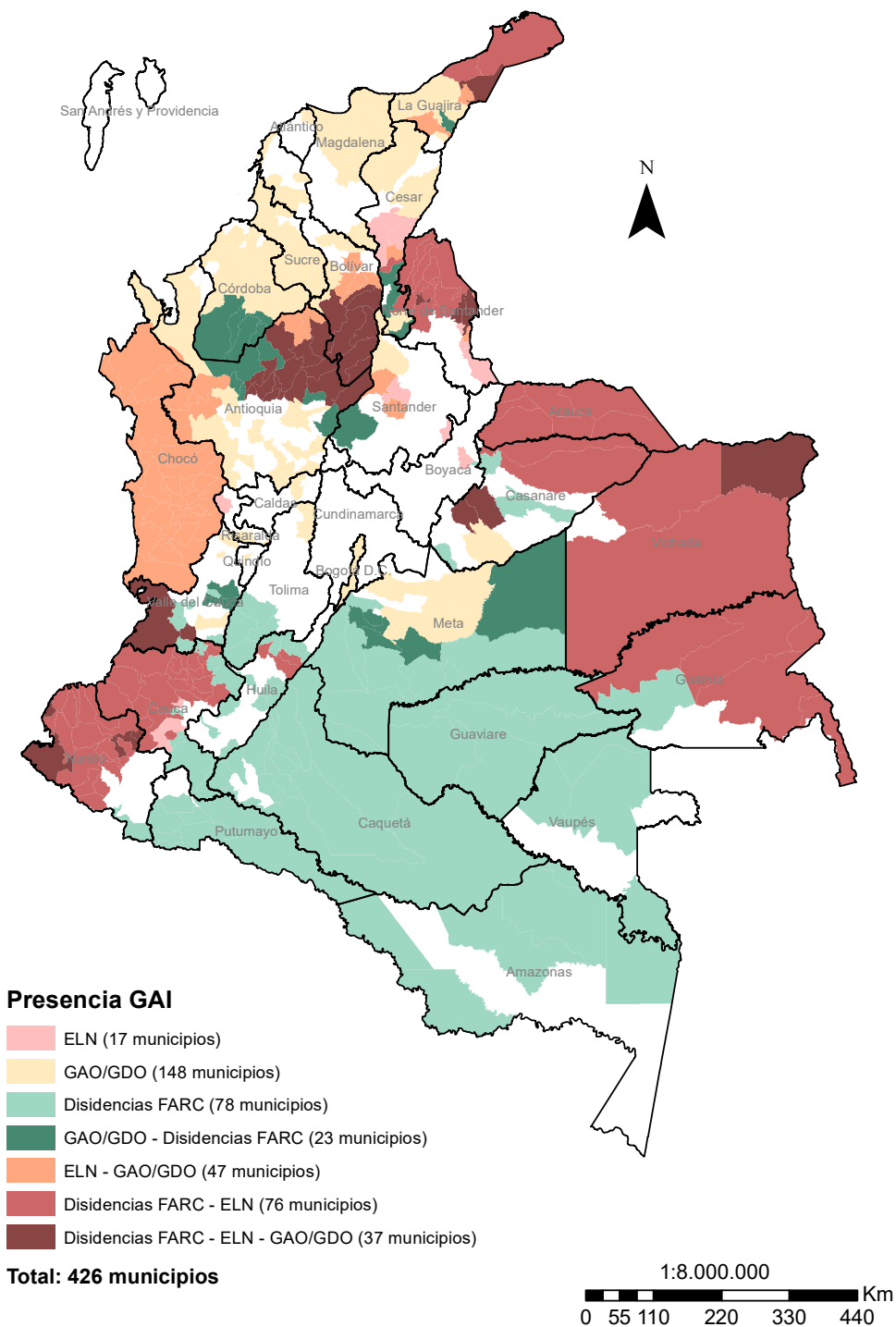
■ **Tumaco**

Total: 9



Mapa # 34.

Grupos armados ilegales presentes por municipio 2023



◆ **ELN**
Norte de Santander (5)

Chinácota
Herrán
Ragonvalia
San Cayetano
Toledo

Cauca (4)

Bolívar
La Vega
Sucre
Timbio

Cesar (4)

Chimichagua
Chiriguana
Curumani
Tamalameque

Santander (2)

Onzaga
San Vicente de Chucuri

Boyacá (1)

Socotá

Risaralda (1)

Pueblo Rico

Total: 17

◆ **GAO / GDO**

Antioquia (36)

Andes
Apartadó
Argelia
Bello
Betania
Betulia
Buriticá
Cañasgordas
Carepa
Chigorodó
Cisneros
Ciudad Bolívar
Concordia
El Carmen de Viboral
Fredonia
Granada
Itagüí
Medellín
Mutatá
Nariño
Necoclí
Puerto Nare
Rionegro
Salgar
San Juan de Urabá
San Luis
San Pedro
San Roque
Santafe de Antioquia
Santo Domingo
Sonsón
Turbo
Uramita
Ulrao
Venecia
Yolombó

Sucre (23)

Caimito
Chalán
Colosó
Corozal
Coveñas
El Roble
Galeras
Guaranda
La Unión
Majagual
Morroa
Ovejas
Palmito
Sampucés
San Benito Abad
San Juan de Betulía
San Luis de Sincé
San Marcos
San Onofre
Santiago de Tolú
Sincelajo
Sucre
Tolú Viejo

Córdoba (20)

Ayapel
Buenavista
Cereté

Chimá
Chinú
Ciénaga de Oro
La Apartada
Lorica
Los Córdoba
Momil
Montería
Moñitos
Planeta Rica
Pueblo Nuevo
Puerto Escondido
Sahagún
San Carlos
San Pelayo
Tuchín
Valencia

Magdalena (14)

Algarrobo
Aracataca
Ciénaga
El Banco
El Retén
Fundación
Guamal
Pivijay
Puebloviejo
Remolino
Sabanas de San Ángel

Bolívar (12)

Achí
Cartagena
El Carmen de Bolívar
El Guamo
Hatillo de Loba
Margarita
María La Baja
Mompós

San Fernando
San Jacinto
San Jacinto del Cauca
Zambrano

Cesar (8)

Agustín Codazzi
Becerril
Bosconia
El Copey
La Jagua de Ibirico
Pueblo Bello
San Martín
Valledupar

La Guajira (6)

Barrancas
Dibulla
Distracción
El Molino
Hatoneuvo
Riohacha

Tolima (5)

Ambalema
Armero
Honda
Lérida
Mariquita

Atlántico (5)

Barranquilla
Galapa
Malambo
Puerto Colombia
Soledad

Meta (5)

Acacias
Fuente de Oro
Puerto López
San Martín
Villavieco

Valle del Cauca (4)

Ansermanuevo
Cartago
La Unión
Palmira

Chocó (2)

Acandí
Unguía

Santander (2)

Puerto Wilches
Sabana de Torres

Risaralda (2)

Dosquebradas

■ **Pereira**

■ **Caldas (1)**

■ **Quindío (1)**

■ **Armenia**

■ **Casanare (1)**

■ **Maní**

■ **Bogotá D.C. (1)**

■ **Bogotá D.C.**

Total: 148

◆ **Disidencias FARC**

Caquetá (13)

Belén de Los Andaquíes
Cartagena del Chairá
Curillo
El Doncello
El Paujil
Florencia
La Montañita
Milán
Puerto Rico
San José del Fragua
San Vicente del Caguán
Solano
Solita

Huila (11)

Accevedo
Aipe
Algeciras
Baraya
Campoalegre
Gigante
Hobo
Iquira
Isnos
La Plata
Villavieja

Cauca (10)

Guachené
Padilla
Páez
Piamonte
Puerto Tejada
Rosas
San Sebastián
Santa Rosa
Toribio
Villa Rica

Putumayo (8)

Leguízamo
Orito
Puerto Asís
Puerto Caicedo
Puerto Guzmán
San Miguel
Valle del Guamuez
Villagarzón

Meta (8)

Cubarral
La Macarena
Mapiripán
Mesetas
Puerto Concordia
Puerto Rico
Uribe
Vistahermosa

Amazonas (6)

El Encanto
La Pedrera
La Victoria
Mirrití - Paraná
Puerto Alegre
Puerto Santander

Valle del Cauca (5)

Dagua
Florida
Jamundí
Restrepo
San Pedro

Tolima (4)

Ataco
Chaparral
Planadas
Rioblanco

Vaupés (4)

Carurú
Mitú
Papunata
Tairaita

Guaviare (4)

Calamar

■ **El Retorno**

■ **Miraflores**

■ **San José del Guaviare**

■ **Casanare (3)**

■ **San Luis de Palenque**

■ **Támara**

■ **Villanueva**

■ **Guainía (1)**

■ **Morichal**

■ **Nariño (1)**

■ **Ipiales**

Total: 78

◆ **GAO / GDO –**

Disidencias FARC

Antioquia (6)

Ituango
Peque
Puerto Berrio
Sabanalarga
Tarazá
Vegachí

Meta (6)

El Castillo
Granada
Puerto Lleras
San Juan de Arama

Córdoba (4)

Montelibano
Puerto Libertador
San José de Uré
Tierralta

Cesar (3)

Aguachica
La Gloria
San Alberto

Valle del Cauca (2)

Guadalajara de Buga
Tuluá

Santander (1)

■ **Cimitarra**

■ **La Guajira (1)**

■ **Fonseca**

Total: 23

◆ **ELN – GAO / GDO**

Chocó (289)

Alto Baudó
Atrato
Bagadó
Bahía Solano
Bajo Baudó
Bojayá
Carmen del Darién
Cértigue
Condoto
El Cantón del San Pablo
El Carmen de Urubó
El Litoral del San Juan
Istmina
Juradó
Lloró
Medio Atrato
Medio Baudó
Medio San Juan
Nóvita
Nuquí
Quibdó
Río Iro
Río Quito
Risucio
San José del Palmar
Sipi
Tadó
Unión Panamericana

Antioquia (6)

Caucasia
Dabeiba
Frontino
Murindó
Nechí
Vigía del Fuerte

Bolívar (5)

Altos del Rosario
Barranco de Loba
Norosí
Río Viejo
Tiquisno

Norte de Santander (3)

Los Patios

■ **Puerto Santander**

■ **Villa del Rosario**

■ **Santander (2)**

■ **Barrancabermeja**

■ **El Carmen de Chucuri**

■ **La Guajira (2)**

■ **Albania**

■ **San Juan del Cesar**

■ **Cesar (1)**

■ **Pailitas**

Total: 47

◆ **Disidencias FARC – ELN**

Cauca (25)

Almaguer
Argelia
Balboa
Buenos Aires
Cajibío
Caldono
Caloto
Corinto
El Tambo
Guapi
Inzá
Jambaló
La Sierra
López
Mercaderes
Miranda
Morales
Patía
Piendamó
Popayán
Santander de Quilichao
Silvia
Suárez
Tumbiquí
Totoró

Nariño (16)

Barbacoas
Cumbal
El Charco
Francisco Pizarro
La Llanada
La Tola
Los Andes
Magüí Payán
Mallama
Mosquera
Olaya Herrera
Policarpa
Ricaurte
Roberto Payán
Samaniego
Santa Bárbara

Norte de Santander (11)

Abrego
Bucaravica
Convención
El Carmen
El Tarra
Hacarí
Ocaña
San Calixto
Sardinata
Teorama
Tibú

Arauca (7)

Arauca
Araquita
Cravo Norte
Fortul
Puerto Rondón
Saravena
Tame

Guainía (6)

Barranco Minas
Cacahual
Mirida
La Guadalupe
Puerto Colombia
San Felipe

Casanare (3)

Hato Corozal
Paz de Ariporo
Sácama

Huila (2)

Netva
Tello

Vichada (2)

Cumaribo

■ La Primavera

La Guajira (2)

■ Manaure

■ Uribia

Cesar (2)

■ Pelaya

■ Río de Oro

Total: 76

◆ **Disidencias FARC – ELN – GAO / GDO**

Antioquia (16)

■ Amalfi

■ Angostura

■ Anorí

■ Briceño

■ Cáceres

■ Campamento

■ El Bagre

■ Guadalupe

■ Remedios

■ San Andrés de Cuerquía

■ Segovia

■ Toledo

■ Valdivia

■ Yarumal

■ Yondó

■ Zaragoza

Bolívar (7)

■ Arenal

■ Cantagallo

■ Montecristo

■ Morales

■ San Pablo

■ Santa Rosa del Sur

■ Simití

Nariño (4)

■ Cumbitara

■ El Rosario

■ Leiva

■ Timaco

Norte de Santander (3)

■ Cúcuta

■ El Zulia

■ La Playa

Valle del Cauca (2)

■ Buenaventura

■ Cali

Casanare (2)

■ Aguazul

■ Yopal

Vichada (1)

■ Puerto Carreño

Cesar (1)

■ González

La Guajira (1)

■ Maicao

Total: 37

Riesgo por violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales - Elecciones locales 2023

Autor:

Monig Rodríguez Aguirre

Profesional especializado

Observatorio Político-Electoral de la Democracia

Misión de Observación Electoral – MOE

Introducción

La violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales (PSC) constituye una amenaza para la convivencia democrática, la participación y la consolidación de la paz en Colombia. Se trata de un fenómeno que, si bien ha sido permanente en la historia del país, no se ha mantenido constante a lo largo del tiempo, sino que ha registrado variaciones en términos de tendencias y patrones.

La firma del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP, representó una luz de esperanza para los líderes y lideresas del país. Concretamente, el punto 2 y 3 establecen una ampliación democrática a través del fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, y el robustecimiento de los espacios de participación; además, establece garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atenten contra defensores y defensoras de derechos humanos, y movimientos sociales o políticos.

Aunque la Ley de Víctimas de 2011 creó las primeras instituciones estatales encargadas de atender a poblaciones designadas en riesgo, el acuerdo de 2016 fue el primer instrumento que reconoció y estableció la responsabilidad del Estado de proteger a los líderes sociales (International Crisis Group, 2020). Dicho reconocimiento, alentó a muchas personas líderes a trabajar de manera más abierta, convirtiéndose en promotores del Acuerdo, el acceso a la tierra, la sustitución de cultivos ilícitos y el desarrollo económico territorial.

Es así como el periodo inmediatamente posterior a la firma del Acuerdo reflejó una reducción significativa de la violencia en el país: en el 2017, solo tuvieron lugar 12.079 homicidios, la menor cantidad registrada en la década (SIEDCO, 2021); también, se presentaron 266 hechos de violencia contra



liderazgos, 29.8% menos que en el 2016. Sumado a ello, según The Global Terrorism Database (GTD) de la Universidad de Maryland (2022), el 2016 y 2017 se posicionaron como los años con menos eventos terroristas¹, desde 2010.

Dichas mejoras en materia de seguridad no fueron permanentes. Por un lado, el Estado no logró llenar el vacío de poder dejado por las FARC, lo que dio paso a disputas locales que incluyen enfrentamientos por el control de las economías ilícitas, y de las comunidades que representan un obstáculo para ciertos intereses políticos y económicos. De manera simultánea, se dio una descentralización, fragmentación y heterogeneidad de actores ilegales: se pasó de un conflicto de orden nacional a múltiples en el nivel local.

En ese sentido, los liderazgos que adquirieron visibilidad en el territorio, y se convirtieron en actores claves para la implementación de lo acordado en La Habana, pasaron a ser el objetivo de los Grupos Armados Ilegales – GAI. En Colombia, la violencia sigue siendo la herramienta predilecta para coaccionar a las comunidades. Los GAI son conscientes de que un ataque contra una persona líder simboliza y reafirma su poder local. Por esto, los liderazgos enfrentan una violencia que proviene de múltiples frentes: actores armados ilegales, rivales, opositores políticos o poderes económicos, entre otros.

A pesar de que la violencia es un fenómeno permanente que no se circunscribe a un

evento determinado, se ha determinado que existe una correlación entre los hitos de los procesos electorales y el aumento de la violencia contra liderazgos. Con base en ello, el análisis del comportamiento de la violencia política y social resulta fundamental de cara a las elecciones locales que tendrán lugar el próximo 29 de octubre. Lo anterior, a fin de ampliar la información existente y ofrecer insumos para la formulación y adopción de medidas de prevención y protección de liderazgos.

En la primera sección del presente capítulo se dan a conocer los fundamentos conceptuales y metodológicos del monitoreo de violencia realizado por la Misión de Observación Electoral – MOE. Posteriormente, se expone un análisis del comportamiento de la violencia política y social en los periodos electorales, llevando a cabo una comparación entre los comicios nacionales y locales. En la tercera parte, se presentan los datos cuantitativos de los hechos violentos contra liderazgos registrados durante los 8 primeros meses del calendario electoral de las elecciones locales de 2023. En cuarto lugar, se realiza un análisis de los epicentros de violencia identificados en el país. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones.

1. Metodología

La violencia ha sido utilizada históricamente en Colombia como un mecanismo para la defensa de motivaciones políticas, económicas y sociales de diferentes sectores de

¹ Esto incluye asesinatos, explosiones, secuestros y ataques a bienes e infraestructura.

la población. Particularmente, la violencia política se define como todas aquellas acciones violentas dirigidas a modificar la estructura de poder, su distribución o la forma en que se ejerce.

La violencia política tradicionalmente se ha delimitado a las agresiones dirigidas contra quienes detentan el poder y son protagonistas políticos: candidatos, funcionarios públicos y dirigentes de partidos políticos. Sin embargo, la MOE tiene una comprensión ampliada de los actores involucrados en la democracia, que responde al Punto 2 del Acuerdo de Paz, al reconocer formas de participación política que van desde lo electoral hasta organizaciones y manifestaciones de la sociedad civil.

En razón a ello, los líderes sociales y comunales son agentes fundamentales de la democracia electoral y participativa, que desempeñan roles significativos de representación y construcción de paz. Dichos roles cobran más relevancia de cara a las elecciones locales, cuando los diferentes intereses municipales y regionales que representan entran al juego de apoyos y disputas político-electorales.

Bajo esta consideración, el Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE, desde las elecciones de autoridades locales de 2007, hace seguimiento a las agresiones en contra de candidatos a cargos de elección popular, funcionarios de elección popular, altos funcionarios del Estado a nivel nacional, departamental y municipal, líderes políticos y dirigentes de partidos. A su vez, desde 2016, también estudia las acciones contra liderazgos sociales

y miembros electos de las juntas directivas de Juntas de Acción Comunal (JAC), de cada municipio del país.

Metodológicamente, la información es recopilada a través del seguimiento detallado de noticias en medios de comunicación y reportes de organizaciones sociales y políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. La MOE también mantiene diálogo con los partidos políticos, organizaciones internacionales, organizaciones sociales que hacen parte de su red nacional de observación electoral y autoridades a nivel nacional y regional, para compartir y validar los datos de forma permanente.

En la medida en que no existen definiciones comunes respecto a la forma de determinar quiénes ejercen un rol de liderazgo político, social y comunal, los liderazgos monitoreados, son entendidos de la siguiente manera:

- **Líder político:** precandidatos, candidatos y ex candidatos a cargos de elección popular; funcionarios y exfuncionarios públicos de elección popular; altos funcionarios del Estado de todas las ramas del poder público y entes de control de los niveles nacional, departamental y municipal; líderes políticos y dirigentes de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, incluyendo los líderes informales que hacen parte activa de la vida política (coloquialmente llamados “caciques” o “gamonales”).
- **Líder social:** persona que ejerza un rol de liderazgo y representación a través de organizaciones sociales for-



males o informales de orden nacional, departamental, regional o local, en temas como la defensa del medio ambiente, la restitución de tierras, la sustitución de cultivos de uso ilícito, la equidad de género, la protección de los territorios, tradiciones y comunidades étnicas, la defensa de los derechos humanos, entre otros. Así como aquellos que propendan por la defensa de los derechos de la población LGBTIQ+, ya sea por medio de organizaciones o de manera individual.

- **Líder comunal:** dirigentes de las JAC electos por voto popular, así como los candidatos y excandidatos a estas elecciones. Es decir, quienes ostenten o hayan ostentado cargos en las mesas directivas, tales como presidente, vicepresidente, secretario, fiscal o tesorero.

Los asesinatos no son el único hecho de violencia que enfrentan los liderazgos del país. Por el contrario, suele ser el último eslabón de toda una cadena de agresiones que deben ser consideradas, no sólo para la identificación de patrones y tendencias de la violencia, sino también para la adopción de medidas de prevención y protección. Así, la MOE hace seguimiento a 6 hechos de violencia que, si bien son diferentes en términos de impacto, constituyen una barrera para el ejercicio libre y seguro de roles de liderazgo en Colombia. Concretamente, se monitorearon las siguientes agresiones:

- **Amenaza:** todo hecho que, a través del amedrentamiento, busca

desincentivar la participación política de candidatos, cambiar las posturas o decisiones de quienes ostentan cargos públicos o disuadir a líderes sociales y comunales de las acciones que llevan a cabo en el marco de su rol de liderazgo y representación.

- **Secuestro:** privación ilegal de la libertad de un líder o lideresa, con el objetivo de incidir sobre sus procesos de toma de decisión, sus gestiones o sobre la defensa de los intereses que representa.

- **Desaparición forzada:** privación ilegal de la libertad de un líder o lideresa, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación, o dar información sobre su paradero, causando incertidumbre entre los allegados de la víctima e impactando consecuentemente sus procesos de representación.

- **Atentado:** acción violenta que busca acabar la vida o dañar la integridad física o moral de un líder o lideresa, y por esta vía impactar la esfera pública de la comunidad o de los grupos de interés a los cuales representa.

- **Asesinato:** homicidio de un líder o lideresa, que además de acabar con la vida de la víctima causa gran impacto sobre sus procesos de representación y acción colectiva.

- **Violencia contra la Mujer en Política – VCMP:** conjunto de agresiones basadas en género dirigidas a

mujeres, sus familiares o personas que tengan relación inmediata con ellas, con el objetivo de impedir, desestimar o dificultar su ejercicio de participación y/o de representación política. Puede tratarse de agresiones psicológicas, simbólicas, económicas o sexuales.

En referencia al cálculo de riesgo por violencia contra liderazgos, se agruparon los hechos de violencia ocurridos entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de junio de 2023 para cada municipio del país. De esta manera, los territorios con al menos un (1) hecho violento contra líderes(as) políticos, sociales y comunales, se encuentran en riesgo para las elecciones locales de 2023.

No obstante, el nivel de riesgo en los diferentes municipios no es uniforme, depende de la cantidad de hechos de violencia y su gravedad. En específico, se calculó un promedio ponderado para cada unidad municipal de Colombia, de acuerdo con los hechos de violencia registrados que cuentan con una ponderación determinada dependiendo de su gravedad.

Los asesinatos y atentados, agrupados en la categoría de hechos letales, tienen una ponderación de 70%, por significar una agresión directa contra la vida de los líderes. Los secuestros y las desapariciones cuentan con un peso de 12% cada uno, por la privación de la libertad que suponen. Por su parte, la ponderación de las amenazas es de 5%, por constituir un acto de intimidación, más no de afectación física y finalmente la ponderación de los hechos de VCMP es de 1%.

La cantidad de cada tipo de hecho violento ocurrido en un municipio fue multiplicada por su respectiva ponderación; estos valores fueron sumados posteriormente. Con base en la totalidad de resultados, se calcularon cuartiles de la distribución, de manera que los valores que se encuentran por debajo de la mediana cuentan con un riesgo medio, los valores entre la mediana y por debajo del cuartil 3, con un riesgo alto, y los valores iguales y superiores al cuartil tres, un riesgo extremo.

2. La violencia política y social en época electoral: entre el aumento y el recrudecimiento.

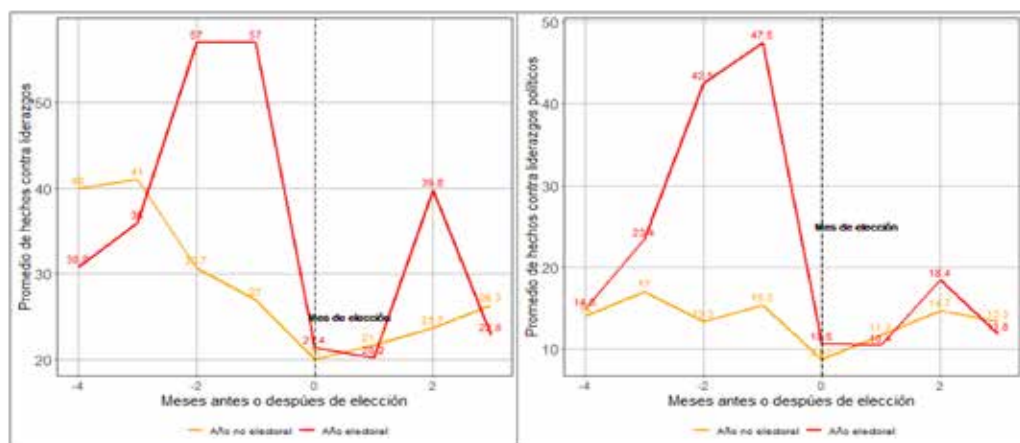
Aunque la violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales constituye un fenómeno permanente en Colombia, se ha identificado una correlación entre su incremento y los hitos electorales. La importancia de la labor de los liderazgos políticos, sociales y comunales aumenta en época electoral. Los líderes y lideresas, además de ser articuladores de necesidades e intereses colectivos, se convierten en los protagonistas del proceso electoral y en actores claves dentro del juego de apoyos y disputas político – electorales. Este panorama lleva a los actores generadores de violencia a identificar a los liderazgos como medios para favorecer sus intereses o como obstáculos para la consecución de sus objetivos.

Es así como, en el marco de los calendarios electorales, la violencia contra liderazgos, fundamentalmente contra líderes(as) políticos, se incrementa y recrudece, principalmente en los últimos tres meses, periodo en los que tiene lugar la campaña electoral.

A diferencia de lo ocurrido en periodos no electorales, en los años en los que tienen lugar elecciones, a partir de los cuatro meses previos al mes de las votaciones, se presen-

ta un incremento sostenido en los hechos violentos que disminuye con posterioridad al mismo (Gráfica 1).

Gráfica 1. Violencia contra líderes políticos año electoral vs. no electoral.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE²

El comportamiento de la violencia política y social no solo varía entre periodos electorales y no electorales, también cambia si se trata de elecciones nacionales o locales. En los procesos electorales territoriales se disputan intereses políticos distintos a los de las elecciones presidenciales. Por un lado, se trata de comicios con magnitudes diferentes: mientras en las elecciones nacionales³ de 2022 se candidatizaron 2.840

personas para competir por ocupar 297 cargos⁴, para las locales de 2023 se inscribieron 128.208 candidatos para disputar cerca de 20.429 cargos⁵. Dicha diferencia, también se presenta en la financiación: los ingresos para la financiación de campañas electorales en 2019 no sólo duplican los de las elecciones de Congreso de 2018, también fueron 1.9 veces mayores a los de las elecciones de 2022⁶.

² Dentro de “Año no electoral” se considera el calendario electoral de los años 2016, 2017 y 2020; mientras que en “Año electoral” se tiene en cuenta el de 2018, 2019 y 2022.

³ Comprende las elecciones de Congreso y Presidencia de 2022.

⁴ Candidatos: 1.899 a Cámara de Representantes, 925 a Senado y 16 a Presidencia y Vicepresidencia. Cargos a proveer: 187 Representantes a la Cámara, 108 Senadores, 1 Vicepresidente y 1 Presidente.

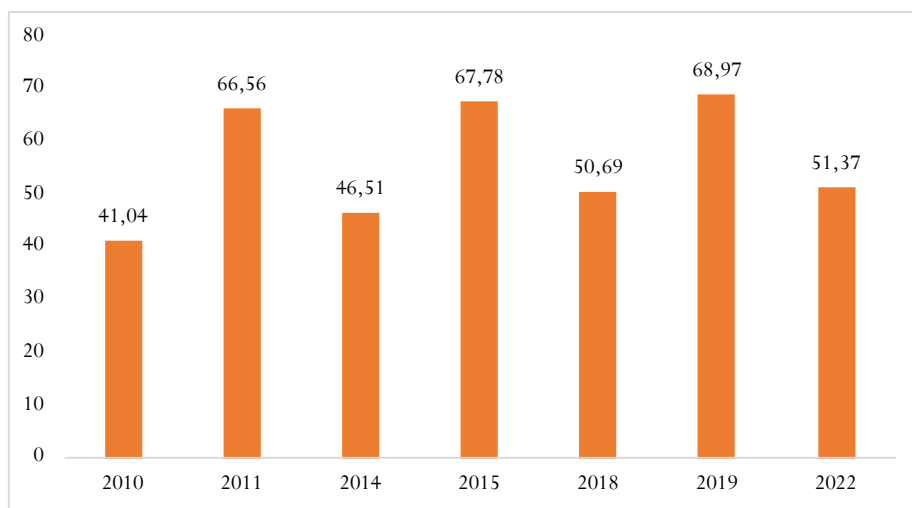
⁵ Candidatos: 103.267 al Consejo, 14.854 a JAL, 6.108 a Alcaldías, 3.733 a Asambleas y 246 a Gobernaciones. Cargos a proveer: 187 Representantes a la Cámara, 108 Senadores, 1 Vicepresidente y 1 Presidente.

⁶ Según Cuentas Claras, los ingresos de financiación de las elecciones de autoridades locales de 2019 fueron de COP\$536.981'065.504, los de las elecciones de Congreso de 2018 fueron de COP\$ 260.054'791.977 y los de Congreso 2022 de COP\$283.319'827.170.

Por otro lado, se trata de elecciones de mayor proximidad. Los funcionarios locales son los primeros respondientes a las necesidades de la población, los encargados de materializar a nivel territorial el Acuerdo de Paz y los responsables del desarrollo de planes y estrategias para el desarrollo socioeconómico del territorio. Como resultado de lo anterior, la población tiene una relación de más cercanía con dichos man-

datarios, lo que explica que la participación electoral tradicionalmente ha sido mayor para los comicios de carácter local (Gráfica 2). Adicionalmente, en los comicios locales, cada voto cuenta. Tanto así que, en las elecciones de Alcaldía de 2019, en 57 municipios del país el funcionario electo ganó por una diferencia de 50 votos o menos.

Gráfica 2. Promedio de participación electoral elecciones locales vs. nacionales.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE⁷

El contexto presentado se relaciona con una mediación de lo ilegal, el clientelismo y la violencia en los procesos democráticos, como mecanismos de cooptación de candidaturas y funcionarios, imposición de candidatos y manipulación del ejercicio del

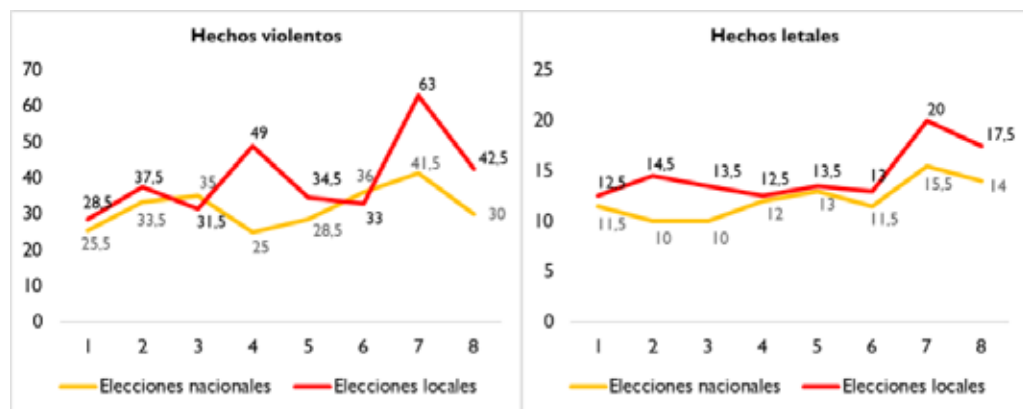
derecho al voto de la ciudadanía. Dicha mediación se presenta con mayor fuerza en los territorios donde los poderes económicos o ilegales ya cuentan con vínculos con la política local.

⁷ Para las elecciones locales 2011, 2015 y 2019, se promedió el porcentaje de participación registrado para cada corporación: Alcaldía, Concejo, Asamblea y Gobernación. Para las nacionales (2010, 2014, 2018 y 2022) se calculó el promedio entre los porcentajes de participación en Cámara de Representantes, Senado, 1ra y 2da vuelta presidencial.

Es así como también se presenta un incremento de la violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales en el marco de las elecciones de carácter local. Una comparación de las agresiones contra liderazgos registradas en los 8 primeros meses del ca-

lendario electoral de las elecciones nacionales y locales⁸, muestra que el promedio de hechos violentos y letales (asesinatos y atentados), en el marco de comicios territoriales, es superior en el 75% y 100% de los meses, respectivamente (Gráfica 3).

Gráfica 3. Hechos violentos y letales contra liderazgos políticos, sociales y comunales a ocho meses del calendario electoral – elecciones nacionales vs. locales.



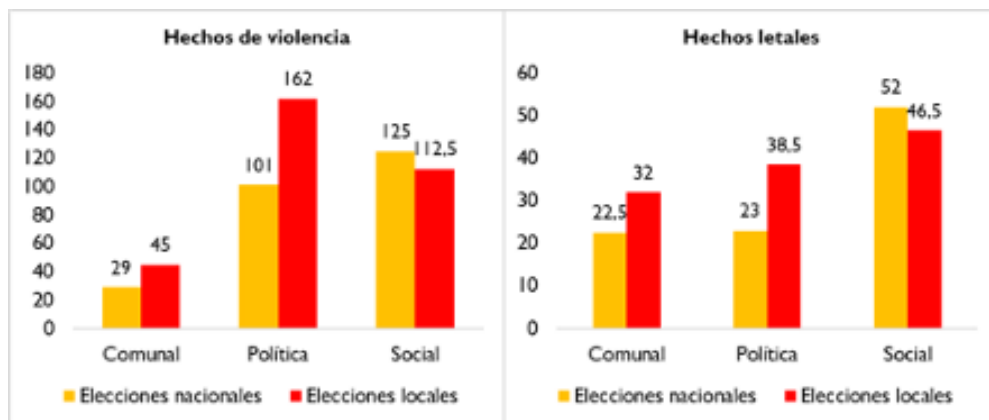
Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE⁷

Vale la pena destacar que la violencia no es uniforme para los diferentes tipos de liderazgo. En contraste con los comicios de nivel nacional donde los líderes(as) sociales son las principales víctimas de las agresiones, en el caso de las elecciones locales lo

son los políticos (Gráfica 4). Además, se puede identificar un crecimiento en los hechos violentos en general y en la violencia letal contra los liderazgos políticos y comunales, que es más pronunciado para el caso de los primeros.

⁸ Para las elecciones nacionales se promedian los hechos de violencia registrados en el marco del calendario del 2018 y 2022 y para las locales los registros de 2019 y 2023.

Gráfica 4. Promedio de hechos violentos y letales por tipo de liderazgo – nacionales vs local.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

En términos territoriales, se ha identificado una expansión constante en el número de municipios afectados por la violencia política. Si bien se percibe un cambio en los epicentros de la violencia entre las elecciones, no es posible evidenciar un patrón diferencial entre las elecciones de carácter nacional y local. Por el contrario, el comportamiento territorial de la violencia política parece depender de momentos contextuales muy específicos. De hecho, tampoco se puede afirmar la existencia de una autocorrelación espacial entre las agresiones registradas para las elecciones locales de 2023; frente a esto, se llevó a cabo el cálculo del índice de Moran global⁹ de los registros de los hechos de violencia para cada unidad municipal del país, y se encontró la

inexistencia de un patrón de agrupación o dispersión territorial de los datos, lo que indica una aleatoriedad.

En ese sentido, es evidente que la violencia política y social presenta dinámicas diferenciales en el marco de los procesos electorales locales, lo que exige también un monitoreo y abordaje diferencial para su prevención y mitigación.

3. Elecciones locales 2023: escenario de una violencia sin precedentes en las últimas décadas

Para las elecciones de 2019 – primeros comicios locales después de la firma del Acuerdo de Paz, precedidos por las elecciones nacionales de 2018, las menos violentas

⁹ El índice de Moran global constituye una herramienta que mide la autocorrelación espacial basada en las ubicaciones y los valores de las entidades simultáneamente. Dado un conjunto de entidades y un atributo asociado, evalúa si el patrón expresado está agrupado, disperso o es aleatorio.

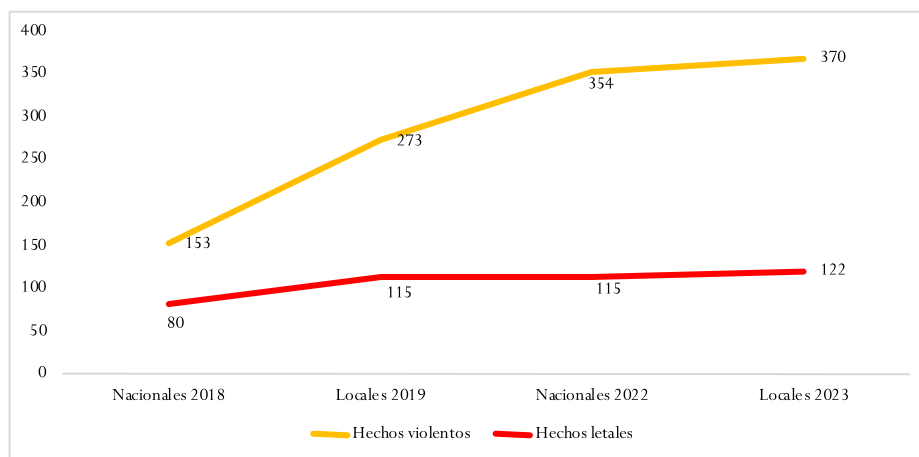
en la historia reciente colombiana – había fuertes expectativas de avanzar hacia una reducción de los niveles de violencia. Esto no ocurrió y, por el contrario, los hechos de violencia contra líderes(as) políticos, sociales y comunales aumentaron en un 80% de un año al siguiente, incluso a pesar de la disminución de los hechos de conflicto que se vivió en el territorio nacional.

El contexto para 2023 es aún más preocupante. Aunque en el presente análisis no se alcanza a incluir el monitoreo de violencia correspondiente a los 4 últimos meses del calendario electoral (periodo en el que tiene lugar la inscripción de candidatos y la

campana electoral), se evidencia un recrudecimiento de la violencia contra liderazgos. Esta dinámica ha estado acompañada de un aumento en las acciones armadas y amedrentamientos llevados a cabo por la multiplicidad de actores armados ilegales que tienen presencia en el país.

Entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de junio de 2023, se han identificado 370 hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales: 122 corresponden a hechos letales, total que superan los registros de los tres periodos electorales previos (Gráfica 5).

Gráfica 5. Hechos violentos y letales contra liderazgos 2018 - 2023.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE¹⁰

Para el análisis se tomaron los ocho (8) primeros meses del calendario electoral, que comprenden un total de 244 días. Las cifras indican que, en promedio, se está presentando más de una agresión diaria contra

liderazgos durante el calendario de 2023. Así mismo, en este periodo, en promedio cada dos días es asesinado o es víctima de un atentado contra su vida un líder o lideresa en Colombia. En ese sentido, y consi-

¹⁰ Para las elecciones de 2014 y 2015, únicamente se tienen registros de hechos de violencia contra liderazgos políticos

derando que el periodo analizado para los procesos electorales previos es el mismo, es evidente que la violencia política no ha parado de incrementar y recrudecerse.

Además, los datos muestran que la violencia es más letal entre más local es el liderazgo. A pesar de que los liderazgos políticos han sido objeto de la mayoría de las agresiones registradas, la proporción de homi-

cidios y atentados es mayor en el caso de las afectaciones contra líderes(as) sociales y comunales, mientras que los políticos son sujetos especialmente de amenazas (Tabla 1). Como era de esperar, la proporción es considerablemente mayor para el caso de los liderazgos comunales (de 60%), que además constituyen el único sector donde los asesinatos son el hecho violento con el número más alto de registros.

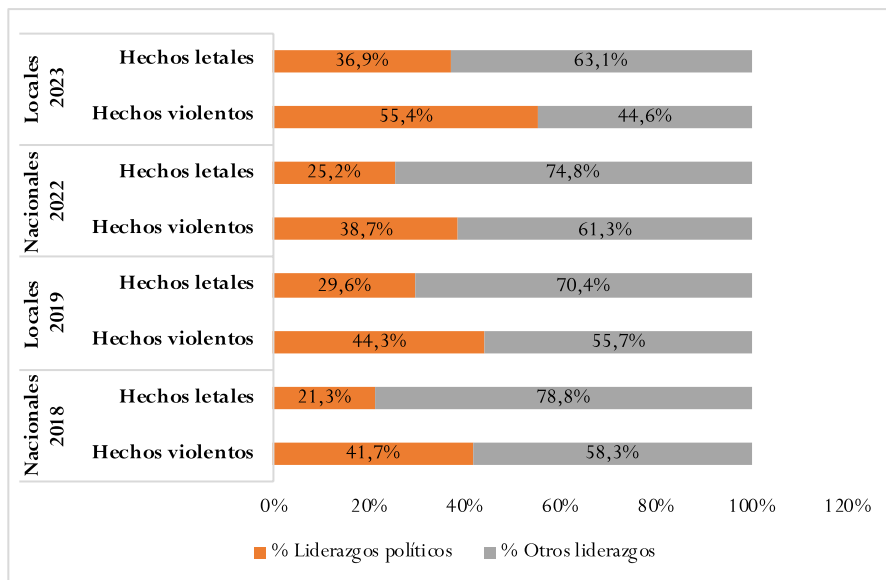
Tabla 1. Número de agresiones por tipo de liderazgo y de hecho (octubre 29 de 2022 – junio 29 de 2023).

Tipo de Violencia	Hecho violento						Total de víctimas	% por tipo de liderazgo
	Amenaza	Asesinato	Atentado	Desaparición	Secuestro	VCMP		
Política	152	23	22	0	2	6	205	55.4%
Social	67	29	18	1	0	0	115	31.1%
Comunal	18	28	2	0	2	0	50	13.5%
Total	237	80	42	1	4	6	370	
% por hecho	64.1%	21.6%	11.4%	0.3%	1.1%	1.6%	100%	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Es necesario destacar que la violencia contra los liderazgos políticos no se ha mantenido constante en los últimos periodos electorales. Si bien a la fecha las amenazas siguen siendo la principal agresión registrada, cada vez es mayor la participación de estos liderazgos en el total de los hechos letales. Las elecciones locales de 2023 constituyen el primer periodo, desde el ciclo electoral anterior (2018 - 2019), en el que los hechos violentos dirigidos a liderazgos políticos superan el 50% del total (Gráfica 6). Sumado a ello, también constituye el periodo con la mayor proporción de asesinatos y atentados contra líderes (as) políticos, siendo la primera vez que se posiciona por encima del 30%.

En ese sentido, no es posible afirmar que la violencia letal no sea una preocupación en el caso de los liderazgos políticos. La tendencia al alza de las proporciones ya mencionadas puede seguir presentándose para las elecciones venideras, y puede agudizarse en los meses restantes del calendario electoral. Es necesario considerar que los últimos 4 meses corresponden al periodo más álgido en términos de violencia contra estos liderazgos, fundamentalmente candidatos a las corporaciones públicas que se disputarán el próximo 29 de octubre. Este hecho es más evidente en los comicios de carácter local, en los cuales las afectaciones a líderes y lideresas políticas son aún mayores (Gráfica 6).

Gráfica 6. Proporción de la violencia general y letal contra liderazgos locales, 2018 - 2023.

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE¹⁰

Frente a la situación de violencia contra liderazgos políticos, de los 205 líderes(as) políticos afectados por hechos violentos, 98 (el 47.8%) son funcionarios de elección popular de todos los niveles territoriales (ediles, concejales, alcaldes, gobernadores, diputados y congresistas); 43 (el 21%) exfuncionarios y excandidatos a cargos de elección popular; 27 (13.2%) también son funcionarios pero no de elección popular (personeros, jueces, secretarios de despacho, entre otros.); 26 (12.7%) son precandidatos para las elecciones de octubre de 2023 (a Alcaldía, Concejo, Asamblea y Gobernación); y 11 (5,4%) son líderes de

partidos, es decir, personas que no son ni candidatos ni funcionarios, pero que son figuras públicas reconocidas por su trabajo político como dirigente de algún partido.

Los Congresistas en ejercicio son los más afectados (27¹¹) de los funcionarios de elección popular, seguidos por concejales (26¹²) y alcaldes (23¹³). Sin embargo, mientras las agresiones contra los congresistas corresponden principalmente a amenazas derivadas, en su mayoría, de eventos de amenaza colectiva (el 56.5%), los hechos violentos dirigidos a concejales y alcaldes tienen un carácter más directo. Estos líderes (as) no

¹¹ 23 amenazas, 3 hechos de violencia contra la Mujer en Política y 1 atentado.

¹² 21 amenazas, 3 asesinatos y 2 atentados.

¹³ 17 amenazas y 6 atentados.

solo son objeto de un número de hechos letales considerablemente mayor, también de amenazas más individualizadas. De esta manera, mientras la violencia contra los Congresistas suele derivar de una oposición a una corriente ideológica determinada, en el caso de los mandatarios locales resulta de una inconformidad frente acciones específicas desarrolladas en el territorio, un interés de cambiar o controlar sus decisiones o inducir la renuncia al cargo, por mencionar algunos.

En cuanto a los funcionarios de organismos de control, preocupa especialmente la situación de los personeros municipales, encargados desde el Ministerio Público de velar por el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía en cada municipio del país. Concretamente, 11 funcionarios del ministerio Público, en 10 municipios de 6 departamentos del país, han sido objeto de hechos de violencia: 10 amenazas y 1 asesinato. Antioquia y Cesar son los departamentos más afectados con un registro de 3 amenazas, cada uno. El caso de asesinato tuvo lugar en el departamento de La Guajira, específicamente en Riohacha. La violencia sufrida por este tipo de funcionarios pone en evidencia la complejidad del fenómeno de la violencia política, y la necesidad de reacciones integrales de las autoridades concernidas, que tengan en cuenta la prevención de los ataques contra agentes del Estado, fundamentalmente aquellos encargados de defender los derechos de la población.

Por su parte, se han registrado 26 agresiones en contra de precandidatos, entre ellas 3 atentados (contra 2 aspirantes a la Alcaldía

y 1 a la Asamblea) y 2 asesinatos (contra dos candidaturas al Concejo), en 18 municipios de 13 departamentos del país. Se destacan los casos de Cartagena (Bolívar), Dosquebradas (Risaralda) y Ricaurte (Nariño), con tres víctimas cada uno (el último de los cuales incluye un atentado), y Tibú (Norte de Santander) e Ibagué (Tolima), con dos víctimas cada uno. Como era de esperar, el mes de junio, que da inicio el proceso de inscripción de candidaturas, fue el escenario del mayor número de agresiones a candidatos: 10 amenazas y 1 atentado. Vale la pena mencionar que los hechos letales se presentaron en La Vega (Cauca), Ricaurte (Nariño), Calamar (Guaviare), Jamundí (Valle) y Tibú (Norte de Santander).

Por otro lado, a pesar de que los líderes de partido tan solo reunieron el 5.4% de los hechos de violencia contra liderazgos políticos, fueron objeto de un número significativo de hechos letales: 5 asesinatos y 3 atentados. Lo anterior, significa que este liderazgo enfrenta una violencia preponderantemente letal, que demanda acciones de protección urgentes. Dichos hechos tuvieron lugar en 9 municipios de 9 departamentos del país, siendo Plato (Magdalena), Mallama (Nariño), Puerto Asís (Putumayo), Guática (Risaralda) y Buga (Valle del Cauca), los territorios donde se presentaron los asesinatos. Por su parte, 2 atentados ocurrieron en Tame (Arauca) y Magangué (Bolívar).

Ahora bien, si se observa la filiación política de las víctimas se encuentra que, de las 205 víctima de violencia política registradas en el periodo de estudio, únicamente fue posible identificar el partido político de

175. La mayoría de los casos sin partido o sin identificar (27) corresponden a funcionarios de la administración, la rama judicial y los organismos de control, los cuales no tienen la obligación de pertenecer y/o ser avalados por un partido político, para ser nombrados o contratados como tal. Sumado a ellos, se encuentran 2 precandidatos (1 a la Alcaldía y 1 al Concejo) para los cuales no fue posible determinar el partido, grupo significativo de ciudadanos o coalición a la que pertenecen. Esto adquiere sentido si consideramos que tienen hasta el periodo de

inscripción de candidaturas (que da inicio el 29 de junio), para conseguir o decidirse por el aval de un partido o movimiento en concreto. El caso restante corresponde a un exalcalde encargado de Girón (Santander), que fue removido del cargo unos días antes de ser víctima de una amenaza.

De los 35 partidos políticos con personería jurídica en 2023, 24 reportan víctimas. De la misma forma, se registran víctimas que llegaron a la política avaladas por firmas o, a través de coaliciones (Tabla 2).

Tabla 3. Proporción de la violencia general y letal contra liderazgos locales, 2018 - 2023.

#	Partido	Amenaza	Asesinato	Atentado	Secuestro	VCMP	Total	%
1	Coalición	21	2	4	1	0	28	13.7%
2	MAIS	13	0	2	0	1	16	7.8%
3	Partido Liberal	10	2	2	0	0	14	6.8%
4	Partido/ Alianza Verde	12	0	1	0	0	13	6.3%
5	Colombia Humana	6	3	1	0	2	12	5.9%
6	GSC	11	1	0	0	0	12	5.9%
7	Polo Democrático	8	1	1	0	1	11	5.4%
8	Partido Conservador	7	2	1	0	0	10	4.9%
9	ASI	4	1	2	0	0	7	3.4%
10	Cambio Radical	5	2	0	0	0	7	3.4%
11	Centro Democrático	5	1	1	0	0	7	3.4%
12	Partido de la U	3	2	2	0	0	7	3.4%
13	Comunes	0	2	3	0	0	5	2.4%
14	Unión Patriótica	4	1	0	0	0	5	2.4%

15	ADA	4	0	0	0	0	4	2.0%
16	AICO	3	1	0	0	0	4	2.0%
17	Fuerza Ciudadana	2	0	0	0	0	2	1.0%
18	MIRA	2	0	0	0	0	2	1.0%
19	Partido Político Dignidad	1	0	0	0	1	2	1.0%
20	Colombia Justa Libres	1	0	0	0	0	1	0.5%
21	Colombia Renaciente	1	0	0	0	0	1	0.5%
22	Independientes	1	0	0	0	0	1	0.5%
23	Nuevo Liberalismo	1	0	0	0	0	1	0.5%
24	Opción Ciudadana	0	1	0	0	0	1	0.5%
25	Partido Ecologista Colombiano	1	0	0	0	0	1	0.5%
26	Reivindicación Étnica "PRE"	1	0	0	0	0	1	0.5%
27	Sin partido / Sin identificar	25	1	2	1	1	30	14.6%
	Total	152	23	22	2	6	205	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE¹⁰

Los liderazgos de coaliciones reunieron el 13.7% de las agresiones, las cuales incluyen 4 atentados (el número más elevado) y 2 asesinatos; es de resaltar que 8 de los afectados pertenecen a la coalición de gobierno, el Pacto Histórico. En la misma línea, los partidos MAIS, Colombia Humana, Polo Democrático, Unión Patriótica, ADA y Comunes (que se integró al Pacto de cara a las elecciones locales) que conforman dicha coalición, reunieron 53 hechos de violencia, entre ellos 7 asesinatos y 7 atentados.

Vale la pena hacer énfasis en el caso del partido Comunes. En primera instancia, se trata del partido político que ha sido víctima de la mayor cantidad de hechos letales (5), lo que implica que el 100% de las agresiones en su contra corresponden a violencia letal. Por otro lado, los partidos independientes al Gobierno – el Nuevo Liberalismo, Cambio Radical, AICO y MIRA – fueron objeto de 14 agresiones (de las cuales 3 corresponden a asesinatos), siendo Cambio Radical el partido más afectado.

En el caso de los partidos de oposición¹⁴, se registraron siete (7) hechos de violencia contra liderazgos del Centro Democrático (5 amenazas, 1 atentado y 1 asesinato).

Los precandidatos afectados por la violencia pertenecen a 9 partidos políticos diferentes, 4 grupos significativos de ciudadanos y 3 coaliciones. Los aspirantes del partido Colombia Humana y la coalición Pacto Histórico, han sido objeto de la mayoría de los hechos (4 cada uno, entre ellos 1 asesinato y 1 atentado, respectivamente).

Ningún partido, movimiento o agrupación política concentra los hechos letales identificados, sin embargo, es posible identificar una corriente ideológica asociada a la izquierda como elemento común de las víctimas (Tabla 3). Sin embargo, esto no significa que los aspirantes de partidos de la derecha no deban ser sujetos de protección, considerando las denuncias que se han presentado en diferentes zonas del país sobre la imposición de prohibiciones generalizadas para la realización de campañas políticas por parte de actores ilegales.

Tabla 4. Agresiones contra precandidatos según filiación política (octubre 29 de 2022 – julio 29 de 2023).

#	Partido	Amenaza	Asesinato	Atentado	Total	VCMP	Total	%
1	Coalición	5	0	1	6	0	28	13.7%
2	Colombia Humana-UP	3	1	0	4	1	16	7.8%
3	GSC	4	0	0	4	0	14	6.8%
4	Polo Democrático	1	1	0	2	0	13	6.3%
5	Sin identificar	2	0	0	2	2	12	5.9%
6	MAIS	1	0	1	2	0	12	5.9%
7	Partido/ Alianza Verde	1	0	0	1	1	11	5.4%
8	AICO	1	0	0	1	0	10	4.9%
9	Comunes	0	0	1	1	0	7	3.4%
10	Colombia Justa Libres	1	0	0	1	0	7	3.4%
11	Independientes	1	0	0	1	0	7	3.4%
12	Partido Conservador	1	0	0	1	0	7	3.4%
	Total general	21	2	3	26	0	5	2.4%

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

¹⁴ Centro Democrático, Verde Oxígeno, Liga de Gobernantes Anticorrupción y Movimiento de Salvación Nacional.

La filiación de todos los liderazgos políticos indica que la violencia está golpeando a las organizaciones políticas de todo el espectro ideológico, en proporciones que se han mantenido constantes. Dicho contexto, demanda una socialización oportuna de los mecanismos de protección existentes para garantizar la seguridad de los participantes del proceso electoral.

Esto debe estar acompañado de un esfuerzo institucional dirigido a prevenir y mitigar la violencia contra liderazgos de todos los sectores. Lo anterior, implica contar con las capacidades necesarias para dar cubrimiento a la totalidad de las solicitudes, así como implementar medidas de prevención de la violencia que aminoren los riesgos y eviten el desbordamiento de la institucionalidad.

4. Caracterización de los escenarios de riesgo

Con base en el panorama expuesto, se identificaron un total de 151 municipios en riesgo por violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales: 55 en riesgo medio, 54 en alto y 42 en extremo (Tabla 4). Los municipios en riesgo extremo únicamente constituyen el 27.8% del total de territorios en riesgo, concentran el 61,9% y el 56,6% de los hechos violentos y letales registrados en el país para las elecciones locales de 2023.

Los municipios afectados muestran una expansión territorial de la violencia en comparación con los procesos electorales previos¹⁵. Dichos territorios, no solo presentan diferencias en términos de intensidad y forma de la violencia ejercida, también desde el punto de vista del tipo de liderazgo afectado. A esto se suman las características específicas del contexto, que pueden tener implicaciones en términos de violencia.

La violencia contra liderazgos políticos sociales y comunales no es la única que se ha incrementado, la ejercida por actores armados no estatales también (Gráfica 7). En lo que va del calendario electoral de 2019, los GAI han ejecutado 634 acciones armadas y 288 amedrentamientos, para un total de 922, 2,3 y 1,6 veces más del registrado en las elecciones de 2019 y 2022, respectivamente. Estas acciones incluyen hechos de injerencia en el proceso electoral, más específicamente casos de intimidación y extorsión a candidatos, limitaciones al desarrollo de campañas electorales¹⁶, control social y gobernanza criminal de cara a dirigir la intención del voto de la ciudadanía.

Sobre esta materia, 33 de los 42 municipios con riesgo extremo (el 78.6%) fueron el escenario de 178 acciones armadas y 68 amedrentamientos, para un total de 246 eventos de conflicto (el 26.7%). Del total de 269 municipios que se vieron afectados

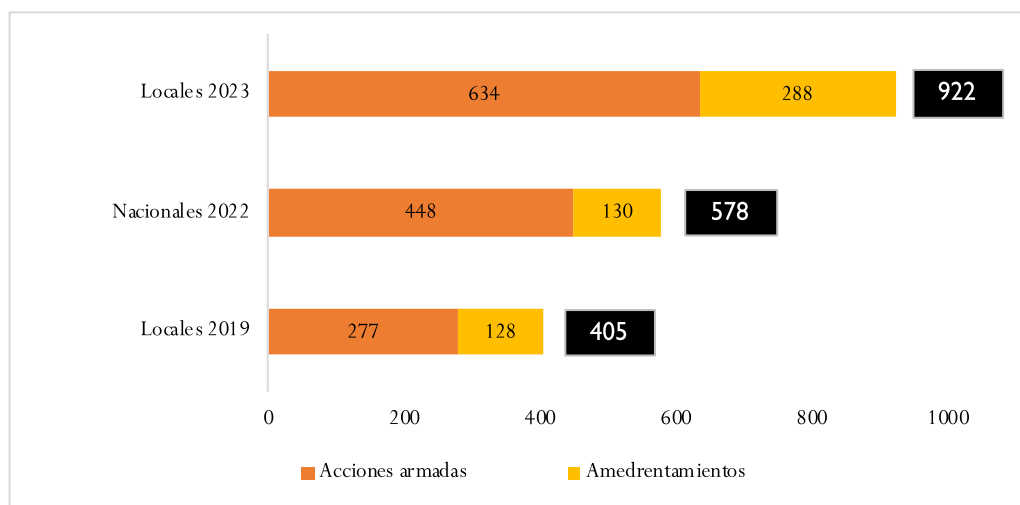
¹⁵ Para las elecciones nacionales de 2018 se identificaron hechos de violencia en 93 municipios, para las locales de 2019 en 118 y para las nacionales de 2022 en 125.

¹⁶A pesar de que la campaña electoral da inicio el 29 de julio (fecha que está por fuera del periodo de análisis), se han generado pronunciamientos sobre la materia por parte de los GAI, de manera anticipada.

por el actuar de los grupos armados ilegales, el 12.3% de dichos territorios reúne más de una cuarta parte de las acciones y

amedrentamientos; esto implica que no solo son epicentros de la violencia política, también de los actos ejecutados por GAI.

Gráfica 7 Acciones armadas y amedrentamientos de grupos armados ilegales, 2019 - 2023.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Otro elemento que llama la atención es la situación de esos 42 municipios en términos de economías ilícitas. De acuerdo a un análisis de las hectáreas de cultivos de coca y explotación ilícita de oro (UNDOC, 2022a), el número de laboratorios de clorhidrato de cocaína y la producción primaria de droga desmantelados en 2022 y el primer semestre de 2023 (Ministerio de Justicia, 2023), se identificó que el 42.9% de los municipios con riesgo extremo por violencia contra liderazgos (18), cuenta con al menos una expresión de la presencia de economías ile-

gales. Estos municipios también registraron acciones de GAI durante los primeros 8 meses del calendario electoral de 2023¹⁷.

Concretamente, para 2021 se identificaron un total de 51.491 ha de cultivos de coca en 16 de los 42 municipios con riesgo extremo por violencia política (el 25.2% del total nacional); 6 de ellos cuentan conjuntamente con 2.887 ha de explotación ilícita de oro de aluvión (el 4.5% del total nacional). Adicionalmente, en 16 municipios se desmantelaron 1.532 laboratorios de producción de droga (1.476 de producción pri-

¹⁴ Esto, sin desconocer que elementos claves como el contrabando, los corredores estratégicos de la droga y la deforestación, se quedan por fuera del análisis.

maria y 56 de producción de clorhidrato de cocaína), total que equivale al 20.5% del total de desmantelamientos registrados en el país. Se resalta el caso de Buenaventura (Valle del Cauca) y Tumaco (Nariño) que cuentan con registros para la totalidad de variables analizadas, siendo el último el segundo municipio del país con la mayor cantidad de hectáreas de cultivos de coca (18.109 ha).

En ese sentido, es evidente la necesidad de analizar la violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales como un fenómeno correlacionado con el contexto. Por supuesto, ello no significa que los elementos aquí mencionados constituyen la explicación de la violencia política, pues el objetivo de este apartado no es determinar sus causas. Por el contrario, se pone en evidencia la complejidad social que rodea a la violencia contra liderazgos para identificar posibles patrones y tendencias entre los territorios más afectados por dicho fenómeno en el país. Así, es clara la necesidad de una intervención integral y articulada por parte de la institucionalidad local y nacional, que

reconozca y se desarrolle partiendo de las condiciones particulares del territorio.

En términos departamentales, Cauca presenta el panorama más delicado con un total de 20 municipios en riesgo (el 47,6% del total de municipios), 6 de ellos en riesgo extremo (la mayor cantidad identificada en un departamento); seguido por Nariño y cesar que cuentan con 4 municipios en riesgo extremo, cada uno; y por Valle del cauca y Norte de Santander con 3 c/u (Tabla 4).

Estos cinco departamentos no sólo reúnen el 47,6% del total de municipios en riesgo extremo del país, también el 29,2% de las agresiones (108) y el 39,3% de los hechos letales (48: 31 asesinatos y 7 atentados). Sumado a ello, cuatro de los cinco departamentos (excluyendo a Cesar), hacen parte del top 6 de los territorios del país con mayor número de acciones de grupos armados ilegales, y los 5 en conjunto concentran el 50% de las acciones armadas (con 317) y el 20,5% de los amedrentamientos identificados (con 59).

Tabla 4. Municipios en riesgo por violencia contra liderazgos, por departamento – Elecciones locales 2023.

#	Departamento	Medio	Alto	Extremo	Total municipios en riesgo
1	Cauca	7	7	6	20 de 42 (47,6%)
2	Nariño	1	3	4	8 de 64 (12,5%)
3	Cesar	5	1	4	10 de 25 (40%)
4	Valle del Cauca	1	3	3	7 de 42 (16,7%)
5	Norte de Santander	3	1	3	7 de 40 (17,5%)
6	Bolívar	2	1	3	6 de 46 (13%)
7	Magdalena	2	3	2	7 de 30 (23,3%)

8	Tolima	3	3	2	8 de 47 (17%)
9	Huila	1	3	2	6 de 37 (16,2%)
10	Córdoba	1	1	2	4 de 30 (13,3%)
11	Antioquia	5	6	1	12 de 125 (9,6%)
12	Arauca	0	3	1	4 de 7 (57,1%)
13	La Guajira	2	3	1	6 de 15 (40%)
14	Putumayo	1	3	1	5 de 13 (38,5%)
15	Risaralda	1	2	1	4 de 14 (28,6%)
16	Caquetá	3	1	1	5 de 16 (31,3%)
17	Sucre	3	1	1	5 de 26 (19,2%)
18	Chocó	2	1	1	4 de 30 (13,3%)
19	Atlántico	1	1	1	3 de 23 (13%)
20	Bogotá D.C.	0	0	1	1 de 1 (100%)
21	Santander	2	0	1	3 de 87 (3,4%)
22	Guaviare	1	2	0	3 de 4 (75%)
23	Boyacá	3	2	0	5 de 123 (4,1%)
24	Cundinamarca	0	2	0	2 de 116 (1,7%)
25	Quindío	1	1	0	2 de 12 (16,7%)
26	Vichada	1	0	0	1 de 4 (25%)
27	Meta	2	0	0	2 de 29 (6,9%)
28	Casanare	1	0	0	1 de 19 (5,3%)
	Total	55	54	42	151

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

El departamento del Cauca se posicionó como el escenario más riesgoso para el ejercicio de liderazgos, con un saldo de 38 agresiones, que incluyen 14 asesinatos y 5 atentados, fundamentalmente debido a la letalidad de la violencia que allí se presenta (tiene una diferencia de 10 hechos letales con Nariño, segundo departamento con mayor número de atentados y asesinatos). La violencia contra liderazgos en Cauca rompe con la tendencia identificada a nivel nacional en la que el sector político es el más afectado. En este caso concreto, los liderazgos sociales son las principales víctimas de los hechos de violencia, con 21 re-

gistros (el 81,6% del total departamental), entre ellas 7 asesinatos y 2 atentados.

En el departamento, el liderazgo indígena fue el más vulnerado, al ser objeto de 14 de las 21 agresiones (el 66.7%), que incluyen 4 asesinatos y 2 atentados. Esto no sorprende si se tiene en cuenta que es un tipo de liderazgo ampliamente consolidado en el territorio que desarrolla una agenda basada en la defensa propia; hecho que choca con la presencia de los grupos armados ilegales cuyo objetivo es el control territorial. Estos datos son preocupantes pues se trata del departamento del país con más acciones de

GAI (146 acciones armadas y 26 amedrentamientos), y el cuarto con más hectáreas de cultivos ilícitos (25.099 ha).

Por otro lado, Nariño se posiciona como el segundo territorio más violento del país, al registrar 16 agresiones, de las cuales 9 – más de la mitad – son hechos letales (6 asesinatos y 3 atentados). El nivel de violencia coincide con las disputas territoriales entre grupos armados ilegales, en particular, entre la disidencia del Estado Mayor Central-EMC y el ELN con el apoyo de la disidencia de la Segunda Marquetalia. De hecho, en el periodo de análisis, se registraron 49 acciones armadas y 8 amedrentamientos en el departamento, por parte de las disidencias de las FARC (23 acciones y 5 amedrentamientos) y el ELN (con 11 y 1)¹⁸.

En este departamento, los liderazgos sociales y políticos han sido víctimas de la misma cantidad de agresiones (7 cada uno) y un número similar de hechos letales (4 y 3, respectivamente). No obstante, los líderes y lideresas indígenas también son los más afectados, al haber sido objeto de 2 atentados, 1 amenaza, 1 asesinato y 1 desaparición. Se destaca que el 80% de dichos hechos (4), tuvieron lugar en zonas rurales de Policarpa, Ricaurte y Tumaco, municipios que, junto a Ipiales, se encuentran en riesgo extremo.

Por su parte, en Cesar se registraron 19 agresiones a liderazgos, 7 de ellas letales (4 asesinatos y 3 atentados). A diferencia de los dos casos anteriores, en Cesar, al igual

que en la generalidad nacional, el principal objeto de violencia fueron los liderazgos políticos, que concentraron 42,1% de las agresiones registradas. No obstante, los hechos de violencia letal afectaron a los tres liderazgos, fundamentalmente al social (3 atentados y 1 asesinato) y comunal (2 asesinatos). Los presidentes de Juntas de Acción comunal y los funcionarios del Ministerio Público (concretamente los Personeros Municipales) son los tipos de víctimas más afectadas por la violencia.

En el departamento del Cesar se registraron 13 acciones armadas y 7 amedrentamientos por parte de los grupos armados ilegales (6 acciones y 4 amedrentamientos) y las disidencias de las FARC (3 y 3, respectivamente), a 8 meses del calendario electoral. También se ha identificado la presencia del ELN en el departamento, especialmente en la zona montañosa del Perijá. En ese sentido, se trata de uno de los territorios de Colombia que se encuentra en disputa por tres GAI diferentes. Hecho que no genera sorpresa si consideramos que constituye un corredor estratégico como ruta de salida del narcotráfico hacia Venezuela.

El Valle del Cauca representa un caldo de cultivo en términos de violencia. Por una parte, 7 municipios del departamento (el 16,7% del territorio), fueron el escenario de 17 hechos de violencia, de los cuales 4 corresponden a asesinatos y 3 a atentados. Los liderazgos sociales han sido objeto del mayor número de agresiones (8: 4 ame-

¹⁸ Los hechos restantes (15 acciones armadas y 2 amedrentamientos), fueron llevados a cabo por un grupo armado ilegal sin identificar.

nazas, 3 asesinatos y 1 atentado), siendo el liderazgo sindical el más afectado en el sector con 2 registros (amenazas). No obstante, de una revisión generalizada del tipo de víctima, se observa que son los precandidatos a Alcaldías los que han sido objeto de la mayoría de los hechos (3: 2 amenazas y 1 atentado). Esto hace al Valle el tercer departamento más violento para los precandidatos y el segundo para los aspirantes a la Alcaldía.

Adicionalmente, en el departamento persisten y se mantienen los procesos de disputa y expansión territorial de los grupos armados ilegales, en concreto las disidencias de las FARC, grupos armados organizados - GAO y el ELN. Con el agravante de que, además del Clan del Golfo, la categoría GAO incluye a grupos delincuenciales como Los Espartanos, La Local y Los Shotas. Dichos grupos no solo son fuente de confrontaciones con otros GAI que resultan en afectaciones humanitarias, también cuentan con un control territorial importante en algunos municipios del departamento. Así, Valle del Cauca ha registrado 47 acciones armadas y 10 amedrentamientos en 10 de sus municipios, 4 de los cuales también registran violencia política. Vale la pena enfatizar en el caso de Buenaventura que reúne el 29,4% de las agresiones a liderazgos (5) y el 64.9% de los hechos ejecutados por GAI (37: 33 acciones armadas y 4 amedrentamientos).

Finalmente, en 7 municipios de Norte de Santander, pertenecientes a la subregión de Catatumbo y Área Metropolitana de Cúcuta, se presentaron 18 hechos de violencia,

entre ellos 3 asesinatos y 3 atentados: 7 contra liderazgos políticos, 6 contra sociales y 5 contra comunales. A diferencia de lo identificado en otros territorios del país, en Norte de Santander, los líderes políticos no solo son objeto de la mayoría de agresiones, sino también del mayor número de hechos letales (2 atentados y 1 asesinato). Sumado a ello, también se identifica una especial afectación a los presidentes de Juntas de Acción Comunal, que han sido víctimas de 3 amenazas y 2 atentados, el mayor número de hechos identificado en un departamento.

Dicho contexto de violencia política está acompañado por la presencia y actuar de los grupos armados ilegales. Las disidencias de las FARC, el ELN y los GAO Clan del Golfo, El Tren de Aragua y Los Pelusos, han llevado a cabo 62 acciones armadas y 8 amedrentamientos en 17 municipios en su mayoría pertenecientes al Catatumbo. Estos datos posicionan a Norte de Santander como un territorio en disputa (hecho relacionado con mayores niveles de violencia) y el cuarto departamento del país con más eventos de conflicto. Se destaca el caso de Tibú que concentra el 27,8% de las agresiones a liderazgos (5, que incluyen 2 asesinatos) y el 30% de las acciones de GAI, además de ser un escenario de disputa entre el Estado Mayor Central, la Segunda Marquetalia y el ELN, al constituirse como el municipio del país con más hectáreas de cultivos de coca (22.230).

5. Conclusiones y hallazgos

El análisis de la violencia política indica que 151 municipios enfrentan riesgos debido a la ocurrencia de agresiones contra lide-

razgos políticos, sociales y comunales. Es necesario que las autoridades civiles y militares pongan especial atención a la protección no solo para los liderazgos del sector político, a pesar de tratarse del liderazgo más afectado; también, debe abarcar a los líderes sociales y comunales que no suelen contar con suficientes garantías de seguridad. Dichos liderazgos son los principales objetivos de la violencia letal y, en determinados departamentos del país, son los más afectados por la violencia en general.

Se reconoce que el Estado cuenta con capacidades limitadas y es imposible dotar de un esquema de protección a todos los líderes y lideresas del país. Por esto, se requiere un diagnóstico adecuado del comportamiento de la violencia política y los posibles problemas socioeconómicos que están detrás de los ataques, que permita priorizar y encaminar las acciones institucionales. Se debe considerar también los posibles impactos negativos que puede tener la intervención estatal, para crear estrategias para su mitigación; la posición del gobierno para enfrentar la violencia política ha estado alineada con la erradicación de negocios ilícitos y el debilitamiento militar de los grupos armados, en algunos casos esto se ha visto traducido en ataques a la comunidad y a los liderazgos como represalia.

Los departamentos que generan mayor alarma en el contexto electoral son Cauca, Nariño, Cesar, Valle del Cauca y Norte de Santander, los cuales reúnen el 47,6% del total de municipios en riesgo extremo del país, el 29,2% de las agresiones a liderazgos y el 39,3% de los hechos letales. A estas ci-

fras las acompaña un contexto de presencia y actuar de grupos armados ilegales, que complejiza aún más el panorama, particularmente en las regiones del Norte de Cauca, el Andén Pacífico Sur, la Sierra Nevada de Santa Marta y el Catatumbo.

El tema de violencia política debe establecerse como una prioridad de cara a las elecciones locales de 2023, principalmente en los últimos meses del calendario electoral. Es esencial considerar las siguientes recomendaciones para contrarrestar los riesgos asociados a la violencia política, sobre las que la MOE ha sido reiterativa:

- El Ministerio del Interior debe continuar con las reuniones periódicas con los distintos partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, a fin de generar un flujo de información constante sobre las regiones donde estas organizaciones políticas vienen presentando dificultades de violencia.
- El Ministerio del Interior, a través de sus enlaces en los distintos territorios, debe establecer canales de comunicación directos con las organizaciones políticas que participan de la contienda electoral. Esto con el fin de que, desde el orden nacional, se conozcan todos los hechos de violencia que afecten el desarrollo de las campañas y la seguridad de liderazgos políticos, sociales y comunales que hagan parte de las mismas.
- Se debe continuar con la realización de Comisiones de Seguimiento Electoral desde las regiones más afectadas por la violencia, con la presencia de las auto-



ridades nacionales, departamentales y municipales. Desde la MOE se hace un llamado a considerar de manera particular a los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander, Valle del Cauca y Cesar.

- Se deben priorizar las instancias institucionales como la Comisión Nacional de Garantías de seguridad, en las que participan entre otros el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, desde los municipios

más afectados por la violencia. En estos espacios se recomienda establecer diálogos directos con las autoridades locales para que estas informen sobre los contextos de violencia y se trabaje conjuntamente en planes de contingencia y prevención. Debe existir una articulación entre las distintas instituciones para el uso de las instancias, evitando la realización de reuniones, comisiones o giras múltiples que resulten en diferentes diagnósticos de violencia.

Referencias

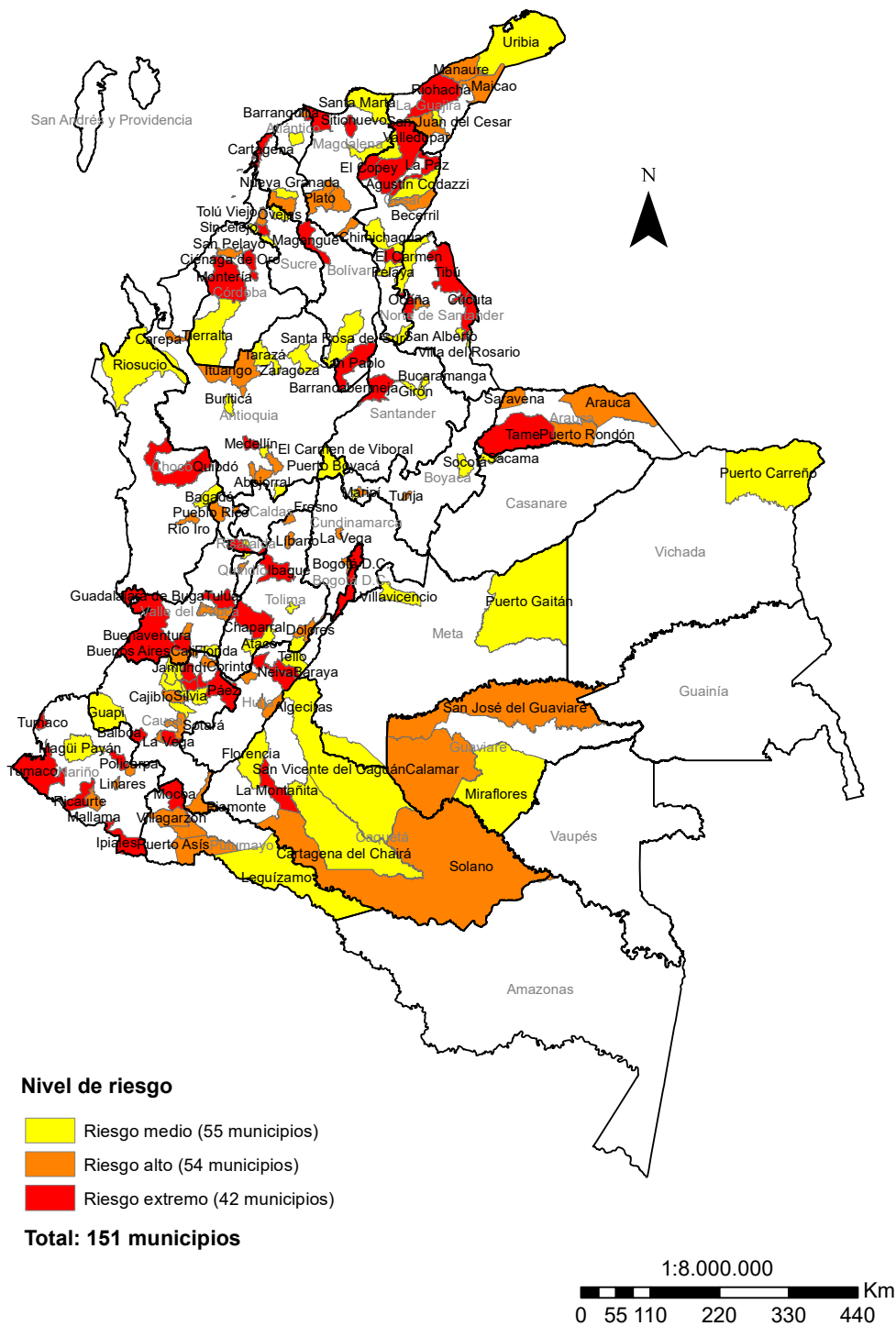
- Gobierno de Colombia. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Crisis Group. (2020). Líderes bajo fuego: defendiendo la paz en Colombia. Reporte No. 82. Latinoamérica y Caribe. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/82-leaders-under-fire-defending-colombias-front-line-peace>
- Misión de Observación Electoral - MOE. (2023). Datos electorales. <https://thunderous-chimera-0e1284.netlify.app/datos/resultados-electorales>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). Infraestructura laboratorios de drogas.: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-Infraestructura-laboratorios-drogas.aspx>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. (2022). Explotación de oro de aluvión - Evidencias a partir de percepción remota 2021. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Junio/Informe_Colombia_Explotacion_de_Oro_de_Aluvion_Evidencias_a_Partir_de_Percepcion_Remota_2021_SP_.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. (2022a). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021. Colombia. unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME_MONITOREO_COL_2021.pdf

Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO. (2021). Homicidios 2021. Estadísticas delictivas. <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>

Universidad de Maryland. (2022). The Global Terrorism Database (GTD). <https://www.start.umd.edu/gtd/>





◆ **Riesgo medio**

Cauca (7)
 Buenos Aires
 Guapi
 Morales
 Piendamó
 Popayán
 Silvía
 Suárez

Antioquia (5)
 Buritica
 Nariño
 Rionegro
 Tarazá
 Zaragoza

Cesar (5)
 Agustín Codazzi
 Chimichagua
 Pelaya
 Pueblo Bello
 San Alberto

Caquetá (3)
 Cartagena del Chairá
 Florencia
 San Vicente del Caguán

Tolima (3)
 Alpujarra
 Ataco
 Saldaña

Norte de Santander (3)
 El Carmen
 San Cayetano
 Villa del Rosario

Sucre (3)
 Ovejas
 Palmito
 Sampués

Boyacá (3)
 Muzo
 Puerto Boyacá
 Socotá

Santander (2)
 Bucaramanga
 Girón

Bolívar (2)
 San Jacinto
 Santa Rosa del Sur

Magdalena (2)
 Fundación
 Santa Marta

Meta (2)
 Puerto Gaitán
 Villavicencio

Chocó (2)
 Bagadó
 Riosucio

La Guajira (2)
 Distracción
 Iribia

Casanare (1)
 Sácama

Córdoba (1)
 Tierralta

Valle del Cauca (1)
 Florida

Nariño (1)
 Magüi Payán

Huila (1)
 Baraya

Guaviare (1)
 Miraflores

Atlántico (1)
 Sabanalarga

Putumayo (1)
 Leguízamo

Vichada (1)
 Puerto Carreño

Quindío (1)
 Filandia

Risaralda (1)
 Dosquebradas

Total: 55

◆ **Riesgo alto**

Cauca (7)
 Cajibío
 Corinto
 Piamonte
 Puerto Tejada
 Rosas
 Sotará
 Sucre

Antioquia (6)
 Abejorral
 Carepa
 El Carmen de Viboral
 Ituango
 Santa Bárbara
 Toledo

La Guajira (3)
 Maicao
 Manaure
 San Juan del Cesar

Nariño (3)
 Linares
 Mallama
 Taminango

Magdalena (3)
 Nueva Granada
 Plato
 San Sebastián de Buenavista

Putumayo (3)
 Puerto Asís
 Puerto Caicedo
 Villagarzón

Arauca (3)
 Arauca
 Puerto Rondón
 Saravena

Tolima (3)
 Dolores
 Fresno
 Líbano

Valle del Cauca (3)
 Guadalajara de Buga
 Jamundí
 Yumbo

Huila (3)
 Algeciras
 Hobo
 Santa María

Cundinamarca (2)
 La Vega
 Soacha

Boyacá (2)
 Maripí
 Tunja

Risaralda (2)
 Guática
 Pueblo Rico

Guaviare (2)
 Calamar
 San José del Guaviare

Bolívar (1)
 El Carmen de Bolívar

Caquetá (1)
 Solano

Chocó (1)
 Río Iro

Córdoba (1)
 San Pelayo

Sucre (1)
 Tolú Viejo

Norte de Santander (1)
 La Playa

Cesar (1)
 Becerril

Atlántico (1)
 Barranquilla

Quindío (1)
 Armenia

Total: 54

◆ **Riesgo extremo**

Cauca (6)
 Balboa
 Caldono
 Jambaló
 La Vega
 Páez
 Santander de Quilichao

Nariño (4)
 Ipiales
 Policarpa
 Ricaurte
 Tumaco

Cesar (4)
 El Copey
 La Paz
 Pailitas
 Valledupar

Norte de Santander (3)
 Cúcuta
 Ocaña

Tibú

Bolívar (3)
 Cartagena
 Magangué
 San Pablo

Valle del Cauca (3)
 Buenaventura
 Cali
 Tulúa

Tolima (2)
 Chaparral
 Ibagué

Magdalena (2)
 Sitionuevo
 Zona Bananera

Córdoba (2)
 Ciénaga de Oro
 Montería

Huila (2)
 Neiva
 Tello

Santander (1)
 Barrancabermeja

Antioquia (1)
 Medellín

Chocó (1)
 Quibdó

La Guajira (1)
 Riohacha

Risaralda (1)
 Pereira

Caquetá (1)
 La Montañita

Sucre (1)
 Sincelejo

Atlántico (1)
 Soledad

Arauca (1)
 Tame

Bogotá D.C. (1)
 Bogotá D.C.

Putumayo (1)
 Mocoa

Total: 42



Riesgos electorales y afectaciones masivas a la movilidad humana en Colombia: un análisis de cara a las elecciones territoriales de 2023



Autores:

Nicolás Castillo Rincón

Óscar Javier Martínez Ricaurte

Sistema de Información e Incidencia en Derechos

Humanos y Migración Forzada - SIISDHES

CODHES

Introducción

Este capítulo presenta un acercamiento a los principales riesgos electorales que pueden estimarse a partir del estudio de las dinámicas de los hechos victimizantes de alto impacto humanitario, que tienen que ver con movilidad humana en Colombia. Particularmente, se abordan Desplazamientos Múltiples y Masivos (DMM) y Confinamientos y Restricciones a la Movilidad Humana (CRMH). Para tal fin, se propone un instrumento denominado IREAMMH (Indicador del Riesgo Electoral por Afectaciones Masivas a la Movilidad Humana), que permite cuantificar el riesgo y ordenarlo para proponer niveles diferenciados (Medio, Alto y Extremo).

Así, presentamos aproximaciones conceptuales e históricas para el contexto colombiano sobre las variables de análisis ya descritas, y su relación con la democracia y el escenario electoral. Al final, proponemos algunas recomendaciones para mitigar los escenarios de riesgo identificados.

1. Un breve acercamiento histórico y conceptual al Desplazamiento Forzado en Colombia

El Desplazamiento Forzado, en adelante DF, es el mayor problema humanitario de Colombia en la historia reciente. Según datos del Registro Único de Víctimas (RUV), de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entre el 1 de enero de 1985 y el 30 de junio de 2023 en Colombia se registraron 12.442.099 eventos de hechos victimizantes y 9.520.277 víctimas (UARIV, 2023); el 78,04% (9.710.995) y el 89,08% (8.481.000)¹, respectivamente, son por DF. Si se contrastan es-

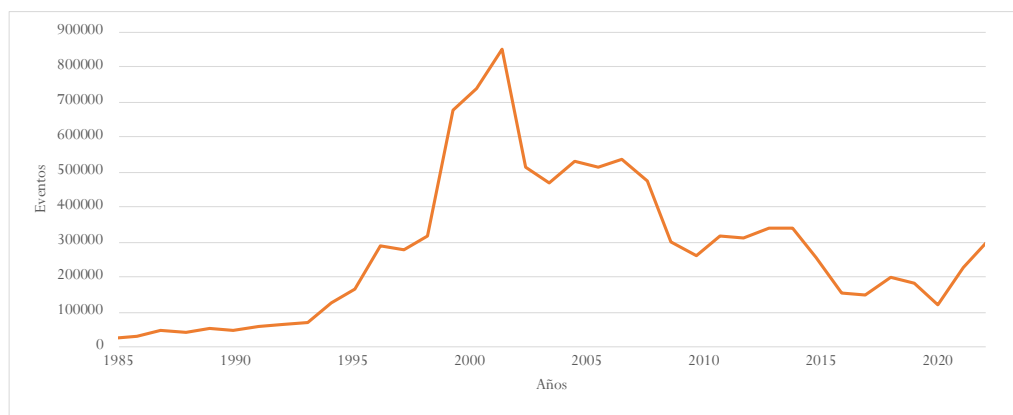
¹ El registro ante la UARIV se puede realizar una vez, mientras que los eventos se registran indistintamente de la certificación otorgada por esta entidad. En otras palabras, una persona acreditada como víctima puede haber sido victimizada más de una vez. Lo anterior explica que las cifras de eventos y víctimas sean disímiles.

tas cifras con el estimado poblacional nacional del DANE para el año 2023, que calcula en 52.215.503 los habitantes del país, se puede concluir que el 16,24% de la población ha debido abandonar su territorio, así como su modo de vida habitual como consecuencia de la guerra, al menos una vez en su vida. La anterior cifra representa toda una tragedia humanitaria; para hacerse una idea de su magnitud, equivale a que toda la población de Bogotá y Soacha tuviera que salir huyendo de sus ciudades a causa del conflicto.

El desplazamiento forzado, como el principal hecho victimizante en Colombia, mues-

tra un comportamiento que se correlaciona con las etapas de la conflictividad bélica en el país (Gráfica 1). El periodo más dramático en torno a esta violación a los DD. HH se dio entre 1999 y 2007. En estos 8 años se registraron 4.863.004 víctimas, equivalentes al 57,33% del registro histórico. La tendencia de victimización se mantuvo en aumento desde 1992, sin embargo, adquiere dimensiones desmesuradas a partir de 1999 con su pico más alto en 2002. Desde 1995, la cifra anual siempre ha tenido seis dígitos, es decir, las víctimas pueden contarse en cientos de miles.

Gráfica 1. Eventos de Desplazamiento Forzado (1985-2022).



Fuente: Elaboración propia con base en UARIV (2023).

Frente a este panorama histórico del hecho victimizante de DP, el Estado colombiano adoptó la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios de los años 2000 (2569) y 2001 (951, 2562). En la mencionada ley se define a la persona desplazada como:

Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o

se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público (art.1).

Ahora bien, en el Decreto 2569 del año 2000, en torno a temas de registro, se anota que las dimensiones del desplazamiento pueden ser diversas. En ese momento, se empieza a hablar de Desplazamiento Masivo, caracterizado por:

El desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas. Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia (art.12, párr.1).

Adoptando las anteriores definiciones, el Sistema de Información Sobre Derechos Humanos y Desplazamiento SISDHES de CODHES empieza a notar que es posible categorizar las dimensiones del desplazamiento de acuerdo con su magnitud y propone crear una tipología -adicional a masivo e individual- llamada 'Desplazamiento Múltiple'. Este tipo de desplazamiento es colectivo, pero no alcanza a cumplir los requisitos citados para ser catalogado como un 'Desplazamiento Masivo', por lo que propone entender el hecho como eventos en los cuales son afectadas entre 5 y 49 personas o entre 2 y 9 hogares.

Frente a esto, se han generado múltiples debates ampliamente conocidos en el país en torno a las cifras de DF. También, en torno a la atención (o no atención) a la población víctima de este flagelo, que arrojó como resultado la Sentencia T-025 proferida por la Corte Constitucional en enero de 2004, donde se evidencia un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en torno a temas que tienen que ver con la población desplazada forzosamente del país.

2. Confinamientos y restricciones a la movilidad humana en Colombia

En los últimos años, importantes segmentos de la población colombiana, especialmente en los lugares más apartados de los centros políticos y económicos del país, han sido víctimas de confinamiento, junto con el DF, lo que ha complejizado el ya preocupante panorama de movilidad humana en Colombia. Este fenómeno ha venido registrándose en una tendencia creciente en el último lustro, especialmente desde la llegada, en marzo de 2020, de la pandemia por COVID-19 a Colombia.

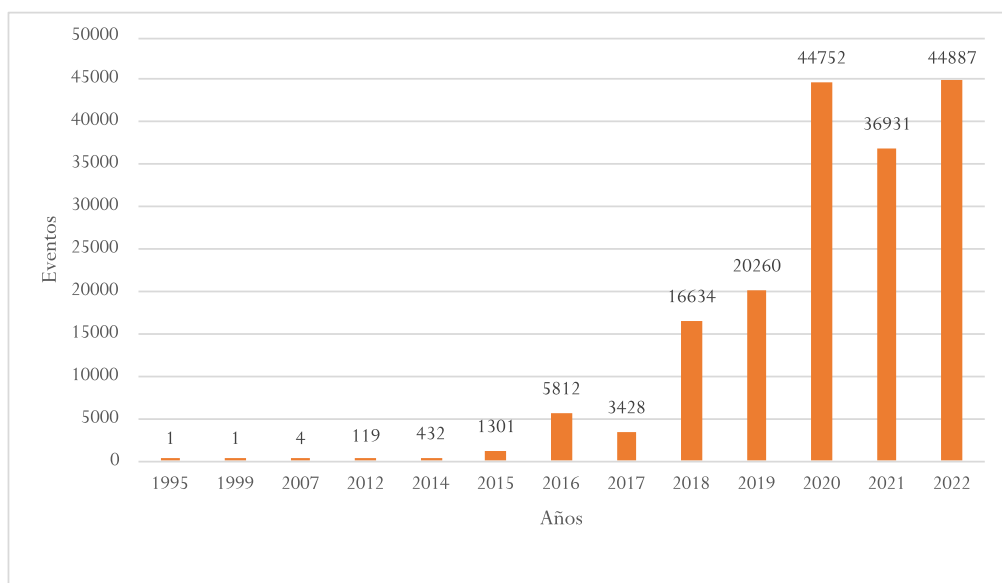
SISDHES-CODHES, en consonancia con lo postulado por Béndixsen (2018), entiende el confinamiento, y en general las restricciones a la movilidad humana (en adelante CRMH), como situaciones en las cuales se restringe el derecho a la libertad de movimiento, así como el acceso a bienes y servicios básicos para la supervivencia y al control sobre actividades diversas que pueden o no realizar ciertas poblaciones, como consecuencia de amenazas o acciones bélicas cometidas

por algún o algunos actores armados en un territorio determinado.

Según el RUV el país tiene registros de confinamientos desde el año 1995; con fecha de corte del 30 de junio de 2023, en el país se registran 180.242 eventos y 123.338 víctimas. No se han registrado eventos para

los años 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2013 (Gráfico 2). De la misma manera, se han registrado eventos ininterrumpidamente desde el año 2014 con una clara tendencia alcista ligeramente interrumpida en 2021.

Gráfica 2. Eventos de Desplazamiento Forzado (1985-2022).



Fuente: Elaboración propia con base en UARIV (2023).

El confinamiento es un fenómeno que se ejerce en contra de comunidades enteras, sean hogares, familias, veredas, corregimientos, asentamientos, resguardos e incluso poblaciones municipales completas, casi siempre se cuentan en centenares o cientos de miles. De la misma manera, SISDHES-CODHES ha podido constatar el confinamiento, junto al DF, son fenómenos profundamente interrelacionados,

en la medida en que los DMM casi siempre vienen precedidos de un confinamiento. Es decir, cuando se registra este último fenómeno puede esperarse en un corto intervalo de tiempo un evento de DF, de ahí que sea necesario estudiar estos hechos victimizantes de forma conjunta.

3. Desplazamiento forzado, confinamiento y democracia

El desplazamiento forzado, el confinamiento, así como otros hechos victimizantes ponen en grave riesgo el ejercicio pleno de los derechos políticos de la población víctima, así como de toda la nación. Estos eventos generan graves restricciones para el desarrollo o para el deber ser de la participación política en los regímenes democráticos (Tocqueville, 2018). En un contexto histórico más amplio, desde los tiempos de la revolución francesa, la libertad y la igualdad han sido las piedras angulares de los sistemas políticos modernos y muchas de las revoluciones políticas de nuestra era los han reivindicado (Hobsbawm, 2011).

Las libertades básicas que propone el liberalismo político, movimiento, pensamiento y expresión (Locke, 2006; Rousseau, 2004) se ven limitadas cuando una persona debe huir o desplazarse forzosamente de su territorio. Las víctimas, por lo general, deben establecerse en lugares que no conocen, o conocen muy poco. Por tal motivo, no suelen moverse libremente ante el desconocimiento de los nuevos entornos y el riesgo que conlleva lo desconocido. También, sus pensamientos pueden estar constantemente centrados en la suerte que corrió su territorio de origen, las personas que lo habitan o habitaban, e incluso las posesiones que se debieron abandonar. La nostalgia suele ser un sentimiento recurrente en las víctimas de este fenómeno, quienes comúnmente recuerdan las razones por las cuales tuvieron que salir de sus territorios y construyen escenarios sobre lo que pudo haber sucedido y cómo podrían estar llevando su vida, en caso de no haber sido victimizadas.

Lo mismo sucede con la libertad de expresión: las palabras, términos o dichos tienen diversos significados que comúnmente cambian espacialmente. Los acentos o las entonaciones de la voz suelen ser diversas, incluso en un mismo idioma, por lo cual es posible identificar fácilmente a alguien que no es originario de algún territorio. En razón de lo anterior, las personas desplazadas muchas veces evitan pronunciar palabras, comunicarse o expresarse por el miedo al rechazo, la estigmatización o la exclusión. Situaciones análogas pueden observarse con el confinamiento donde, por definición, se restringen estas tres libertades esenciales, el movimiento, el pensamiento y la expresión.

Para Robert Dahl (2008), la igualdad política consiste en que, en una situación determinada, las preferencias de una persona, o de un grupo poblacional, tienen exactamente el mismo peso o la misma valoración que las preferencias de otras. La igualdad, paradójicamente, parte de la diferencia y se resume en un trato diferenciado de lo que es diferente, y en un trato similar de lo que es similar, guardando siempre las proporciones y las ponderaciones. La revolución francesa y otras revoluciones modernas enseñan que la igualdad es determinante para el ejercicio de la libertad y que no puede ser un asunto formal, sino que tiene que expresarse en aspectos materiales concretos.

Por esto, libertad e igualdad constituyen dos caras de una misma moneda: ambas son condiciones necesarias para el disfrute de derechos, tanto la una como la otra son indispensables para el ejercicio de la ciu-

dadanía. Sin embargo, el desplazamiento forzado y el confinamiento no permiten o restringen el ejercicio y disfrute de la libertad, así como de la igualdad, y por ende de todo tipo de derechos. Estos hechos victimizantes resultan ser graves amenazas para el proyecto nacional y para la búsqueda de sociedades democráticas e incluyentes. Es posible afirmar que estos dos fenómenos hieren de gravedad la esencia y los fines del Estado Social de Derecho y cuestionan profundamente la materialización los primeros 10 artículos -y otros más, pero en esencia los del título I- de la carta política nacional y se configuran en graves amenazas para el contexto electoral.

4. Algunos datos sobre afectaciones masivas a la movilidad humana para la coyuntura electoral

De acuerdo con el monitoreo realizado por el SISDHES durante el período comprendido entre el 1 de junio de 2022 y el 30 de junio de 2023, las afectaciones múltiples y masivas a la movilidad humana dejaron al menos 326.587 víctimas en 293 eventos registrados. La región más afectada del país es el Pacífico, junto a los departamentos de Antioquia, Caquetá, Bolívar y Norte de Santander (Tabla 1). En términos de la tendencia temporal, como lo muestra la gráfica 3, el segundo semestre del 2022 fue el de mayor afectación, siendo agosto el mes más crítico con cerca de 60.270 víctimas, seguido de diciembre con 49.881.

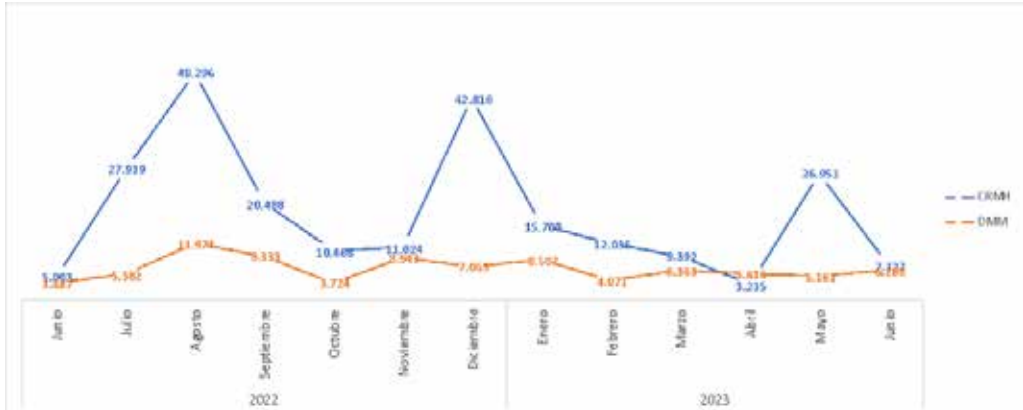
Tabla 1. Víctimas por afectaciones masivas a la movilidad humana (junio 2022 – junio 2023).

Departamento*	Víctimas registradas	Víctimas CRMH	Eventos CRMH	Víctimas DMM	Eventos DMM
Chocó	82.051	67.731	38	14.320	26
Nariño	66.064	28.361	17	37.703	74
Antioquia	60.560	59.423	13	1.137	8
Cauca	48.516	41.307	16	7.209	13
Valle Del Cauca	17.306	6.109	5	11.197	15
Caquetá	15.774	15.570	3	204	3
Bolívar	13.808	8.672	7	5.136	6
Norte De Santander	5.768	786	3	4.982	11
Total general	326.587	240.673	120	85.914	173
Porcentaje	N/A	73,69%	N/A	26,31%	N/A

*8 departamentos con mayor afectación

Fuente: Elaboración propia (SISDHES).

Gráfico 3. Tendencias de afectación masiva a la movilidad humana (junio 2022 – junio 2023).



Fuente: Elaboración propia (SISDHES).

Un acercamiento detallado a las dinámicas del CRMH permite concluir que es el fenómeno de más rápido crecimiento y magnitud dentro de los hechos victimizantes de alto impacto humanitario monitoreados por el SISDHES en los últimos años. En el periodo reseñado (junio 2022 a junio 2023) se registraron 120 eventos de CRMH que dejaron como resultado al menos 240.673 víctimas, donde más de 99.927 personas tenían alguna pertenencia étnica (41,52%).

Si se desagrega la composición poblacional de las personas afectadas por CRMH dentro de los pueblos étnicos, se observa que la población indígena fue la más afectada con cerca de 52.572 víctimas (21,84%), seguida por la población negra, afrocolombiana y afrodescendiente con al menos 47.355 víctimas (19,68%). Los pueblos indígenas más impactados fueron los Emberá con más de 24.208 víctimas, seguidos del pueblo Awá con al menos 13.768 víctimas.

Uno de los mayores problemas asociados a los eventos de CRMH lo constituye la falta de datos para identificar causas probables y presuntos responsables. El SISDHES estima que los enfrentamientos entre grupos armados son la principal causa probable en 66 eventos (55%), y las amenazas e intimidaciones a la población lo son en 16 eventos (22,5%). Los presuntos responsables corresponden, en primer lugar, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) al encontrarse indicios de su responsabilidad en 37 eventos (30,83%), seguidos de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), con sospecha de responsabilidad en 14 eventos (11,67%). Sin embargo, en la mayoría de los casos, 47 eventos (39,17%), no fue posible identificar presuntos responsables.

En lo que respecta a DMM, al menos 85.914 personas fueron afectadas por este hecho victimizante durante el mismo periodo, con 173 eventos. Dentro del total de

víctimas, el 65,55% pertenecen a alguno de los pueblos étnicos del país. Los pueblos negros, afrodescendientes y afrocolombianos fueron los más afectados con al menos 37.172 víctimas (43,27%), en segundo lugar, se encuentran los pueblos indígenas con al menos 19.146 víctimas (22,29%). Dentro de la afectación indígena, el SISDHES pudo identificar que el pueblo Awá fue el más afectado con más de 9.392 víctimas seguido del pueblo Wounaan que registró al menos 4.000 víctimas.

El 90,75% de los eventos de DMM ocurrió en entornos rurales (157) y su principal causa probable fueron también enfrentamientos, con 103 eventos (59,54%), seguida de las amenazas o intimidaciones a la población con 33 (19,08%). Frente a presuntas responsabilidades de estos hechos debe señalarse que no hay indicios en 111 eventos (64,16%), mientras que el ELN es el principal sospechoso de responsabilidad en 19 eventos (10,98) y las disidencias de las FARC-EP lo son en 11 eventos (6,35%). Finalmente, es importante resaltar que la fuerza pública estuvo presuntamente involucrada en 11 de los 173 eventos registrados para DMM (6,35%).

5. Indicador de Riesgo Electoral por Afectaciones Masivas a la Movilidad Humana (IREAMMH)

Teniendo en cuenta las graves amenazas que representan para la democracia, y para el proyecto nacional, las afectaciones masivas a la movilidad humana, particularmente el desplazamiento y el confinamiento, para las dinámicas de la democracia elec-

toral, el SISDHES se permite compartir con el país el ‘Indicador de Riesgo Electoral por Afectaciones Masivas a la Movilidad Humana (IREAMMH)’. Este indicador es una aproximación cuantitativa a los niveles de riesgo que corren las poblaciones de los territorios más afectados por hechos victimizantes masivos asociados a movilidad humana, y que ponen en entredicho la posibilidad de ejercer sus derechos políticos de forma libre y autónoma.

En términos metodológicos, el IREAMMH pondera las amenazas que generan el desplazamiento y el confinamiento para el ejercicio del derecho al voto, en proporción con el número de habitantes de un espacio determinado, en este caso la unidad territorial llamada ‘municipio’. Como opinión particular, un desplazamiento resulta potencialmente más lesivo que un confinamiento para ejercer el derecho al voto, pues se obliga a las personas afectadas a huir, muchas veces sin su documento de identidad, la mayoría de las veces a otros municipios para salvaguardar su integridad y la de sus familias. En contraste, los confinamientos mantienen en principio a la población en sus territorios, lo que significa que en caso de no registrarse un evento de esta naturaleza el día de los comicios, la población eventualmente podría participar de la contienda electoral.

La fórmula utilizada para calcular el riesgo electoral es la siguiente:

$$IREAMMH = \log \log \left(\left(\frac{(DMMM \cdot 0.7) + (CRMHM \cdot 0.3)}{PDM} \right) + 100.000 \right)$$

Donde:

DMMM: Desplazamientos Múltiples y Masivos Municipales (No. de víctimas por DMM en un municipio en un periodo determinado)

CRMHM: Confinamientos y Restricciones a la Movilidad Humana Municipales (No. de víctimas por CRMH en un municipio en un periodo determinado)

Una vez aplicada esta fórmula para el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2022 y el 30 de junio de 2023 y tomando como PDM la proyección poblacional municipal del Departamento Administra-

tivo Nacional de Estadística (DANE), el SISDHES encontró que resultan afectados 96 municipios de 21 departamentos. Al emplear una división por cuartiles, como la que se presenta en las tablas 2, 3 y 4, es posible proponer la siguiente tipología de riesgos: medio, alto y extremo. El nivel de riesgo electoral medio (Q1) está constituido por los 24 municipios cuyo nivel de riesgo toma valores entre 0,76 y 2,59; nivel de riesgo electoral alto (Q2) por aquellos 48 municipios con valores entre 2,68 y 3,91; y nivel de riesgo electoral extremo (Q3) por los restantes 24 municipios con valores que oscilan entre 3,92 y 5,23.

Tabla 2. Municipios con riesgo extremo por IREAMMH

Riesgo extremo (Q3)		
Departamento	Municipio	IREAMMH
Chocó	Sipí	5,23
Chocó	Nóvita	5,04
Chocó	San José del Palmar	4,89
Bolívar	Arenal	4,69
Chocó	Medio San Juan	4,62
Cauca	Guapi	4,47
Nariño	Magüí Payán	4,45
Antioquia	Remedios	4,40
Nariño	Ricaurte	4,36
Nariño	Olaya Herrera	4,35
Bolívar	Morales	4,27
Antioquia	Segovia	4,25
Nariño	El Charco	4,21
Bolívar	Montecristo	4,17
Caquetá	Cartagena del Chairá	4,15

Nariño	La Tola	4,14
Cauca	Argelia	4,11
Chocó	Bagadó	4,09
Chocó	El Litoral del San Juan	4,08
Antioquia	Nariño	4,04
Nariño	Roberto Payán	4,02
Chocó	Istmina	3,98
Arauca	Puerto Rondón	3,93
Chocó	Alto Baudó	3,92

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Municipios con riesgo alto por IREAMMH

Riesgo alto (Q2)		
Departamento	Municipio	IREAMMH
Meta	Mesetas	3,91
Chocó	Bojayá	3,91
Bolívar	Cantagallo	3,89
Antioquia	El Bagre	3,85
Cauca	Almaguer	3,81
Norte de Santander	Teorama	3,80
Bolívar	Río Viejo	3,79
Chocó	Medio Baudó	3,78
Chocó	Lloró	3,67
Antioquia	Valdivia	3,67
Antioquia	Uramita	3,66
Antioquia	Ituango	3,66
Chocó	Bajo Baudó	3,64
Cauca	Balboa	3,62
Valle del Cauca	El Dovio	3,62

Antioquia	Urrao	3,61
Norte de Santander	El Tarra	3,58
Nariño	San Andrés de Tumaco	3,56
Guaviare	El Retorno	3,51
Cauca	Inzá	3,48
Antioquia	Frontino	3,47
Chocó	Bahía Solano	3,46
Nariño	Santa Bárbara	3,46
Valle del Cauca	Buenaventura	3,45
Cauca	Buenos Aires	3,45
Nariño	Barbacoas	3,43
Norte de Santander	Tibú	3,37
Antioquia	Turbo	3,36
Guaviare	San José del Guaviare	3,33
Chocó	Riosucio	3,30
Chocó	Nuquí	3,26
Antioquia	Cañasgordas	3,26
Norte de Santander	Convención	3,11
Cauca	Caldono	3,09
Risaralda	Pueblo Rico	3,06
Córdoba	Tierralta	3,06
Cauca	Jambaló	3,04
Vaupés	Taraira	3,02
Magdalena	Ciénaga	2,97
Cauca	López de Micay	2,92
Meta	Puerto Lleras	2,87
Cauca	Morales	2,86
Tolima	Cunday	2,83
Arauca	Tame	2,81
Bolívar	Santa Rosa del Sur	2,76
Putumayo	Puerto Leguizamo	2,70

Chocó	Quibdó	2,68
Caquetá	El Paujíl	2,68

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Municipios con riesgo medio por IREAMMH

Riesgo alto (Q2)		
Departamento	Municipio	IREAMMH
Caquetá	Puerto Rico	2,59
Putumayo	Puerto Guzmán	2,55
Norte de Santander	El Carmen	2,48
Antioquia	Cáceres	2,48
Arauca	Araucuita	2,43
Santander	Cimitarra	2,41
Putumayo	San Miguel	2,32
Amazonas	La Pedrera	2,31
Valle del Cauca	Sevilla	2,30
Caquetá	La Montañita	2,30
Nariño	Ipiales	2,29
Antioquia	Amalfi	2,24
Cauca	Suárez	2,23
Arauca	Saravena	2,12
Cauca	Guachené	2,12
Cauca	Miranda	2,00
Cauca	Silvia	1,78
Santander	Puerto Wilches	1,63
Vichada	Cumaribo	1,62
Caquetá	San Vicente del Caguán	1,59
Bolívar	El Carmen de Bolívar	1,42
La Guajira	Uribia	0,97
Valle del Cauca	Cali	0,94
La Guajira	Maicao	0,76

Fuente: Elaboración propia.

El grueso de los municipios identificados por el IREAMMH se encuentra en los cuatro departamentos de la región Pacífico (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca), así como en Antioquia, Arauca y Caquetá (Mapa 1). Resulta especialmente preocupante la situación de los departamentos de Arauca con 4 de 7 municipios afectados (57,14%); Chocó con 16 de 31 municipios afectados (51,61%); y Caquetá con 5 de 16 municipios afectados (31,25%).

Un análisis subregional permite identificar tres focos de afectación: el Pacífico nariñense, donde todos sus municipios a excepción de Mosquera y Francisco Pizarro resultan amenazados; el San Juan Chocoano más Buenaventura; y el Bajo Cauca, el oriente antioqueño, sumado al sur de Bolívar. Es importante resaltar que, de acuerdo al monitoreo del SISDHES, estas regiones, especialmente las dos primeras, vienen presentando graves afectaciones por hechos de alto impacto humanitario desde el Acuerdo Final de Paz entre el gobierno de Colombia y las extintas guerrillas de las FARC-EP, firmado el 24 de noviembre de 2016.

Las regiones identificadas en el IREAMMH se caracterizan por ser zonas de alto valor geoestratégico que permiten conectar por vías fluviales y terrestres el interior del país con los océanos Atlántico y Pacífico. De la misma manera, son regiones donde la presencia de las instituciones, tanto civiles como militares, del Estado es insuficiente y donde se puede observar la confluencia de varias economías ilícitas, como el contrabando de todo tipo de mercancías, la cadena del narcotráfico y la minera ilegal. Por lo anterior, estas zonas resultan muy atractivas para diversos actores armados que tienen

presencia y control en estos territorios.

Adicionalmente, el SISDHES ha podido identificar tres grandes tipologías de grupos armados que hacen presencia en estas regiones: grupos guerrilleros; grupos herederos del paramilitarismo; y grupos POS-FARC o disidencias. Por todas las razones expuestas anteriormente, en estas regiones se concentran buena parte de los hechos victimizantes de alto impacto humanitario del país y que, en consecuencia, tendrían mayores amenazas en el contexto electoral.

6. Conclusiones

Las regiones y poblaciones más amenazadas por potenciales riesgos electorales por afectaciones masivas a la movilidad humana son las más excluidas histórica y estructuralmente del agregado nacional. Un acercamiento geográfico detallado revela un patrón de afectación sobre muchos de los municipios y territorios de frontera, entre los que destacan Uribia y Maicao en La Guajira; el Catatumbo en Norte de Santander; Arauca y Vichada; municipios fronterizos con Brasil, en Vaupés y Amazonas (que representan un dato atípico de victimización a nivel nacional y por ende encienden nuevas alarmas); la frontera con Ecuador y Perú, en Nariño y Putumayo; la región costera de los cuatro departamentos del Pacífico y el Darién - Urabá.

De la misma manera, es importante resaltar que 62 de los 96 municipios identificados en el IREAMMH pertenecen a 15 de las 16 subregiones PDET del país, siendo las más afectadas Pacífico y Frontera Nariñense (9 municipios); Alto Patía y Norte del Cauca (8 municipios); Bajo Cauca y Nordeste An-

tioqueño (7 municipios) y Chocó (7 municipios). La única subregión que no presenta municipios identificados por IREAMMH es la subregión PDET Sur del Tolima.

Por su parte, las poblaciones étnicas siguen siendo las principales víctimas de la conflictividad bélica, lo cual mantiene y refuerza el impacto desproporcionado de estos pueblos en el contexto del conflicto armado. Del total de víctimas por afectaciones masivas a la movilidad humana (DMM y CRMH), el SISDHES pudo identificar que cerca de la mitad (47,84%) pertenecen a pueblos étnicos. De la misma manera, es fácil observar que los territorios colectivos son los más afectados. Por otra parte, el SISDHES pudo identificar que la mayoría de las afectaciones se presenta en el mundo rural y que los habitantes de estas zonas, y en especial los pueblos campesinos, componen la mayoría de la otra mitad poblacional afectada y en riesgo electoral.

7. Recomendaciones

A continuación, y para terminar el presente capítulo, se exponen las principales recomendaciones a los actores que tienen algún tipo de responsabilidad o posibilidad de actuar para garantizar el desarrollo de los comicios a realizar en octubre de 2023, frente a las afectaciones masivas a la movilidad humana:

- Al congreso de la república: crear circunscripciones especiales para la representación de las víctimas de Desplazamiento Forzado y Confinamiento en los concejos municipales y asambleas departamentales, tanto de lugares de expulsión como de recepción, en clave étnica y de género. Esto, con la finalidad

de que estas poblaciones puedan ejercer sus derechos políticos en las instancias territoriales destinadas para tal fin.

- A la organización electoral: disponer de mecanismos especiales para garantizar el derecho al voto de las personas víctimas de Desplazamiento Forzado y Confinamiento, tales como identificación biométrica (supletoria del documento de identificación nacional); asignación ad hoc de una mesa de votación en los lugares de recepción y todas aquellas que se consideren necesarias y pertinentes para tal fin.

- Al gobierno nacional: avanzar con la implementación del Acuerdo Final de Paz, especialmente con las medidas contenidas en el punto 2.3., encaminadas a garantizar la participación política de los y las habitantes de los territorios más afectados por el conflicto armado y propender por el cierre de brechas en torno al ejercicio del derecho al voto entre las zonas urbanas y las zonas rurales del país. Se debe garantizar que toda persona que desee ejercer su derecho al voto, lo pueda hacer sin ningún tipo de restricción, coacción o influencia indebida, especialmente las personas víctimas de Desplazamiento Forzado y Confinamiento.

- A la sociedad civil y la comunidad internacional: observar y vigilar el desarrollo de la jornada electoral en el país, especialmente en los municipios identificados con algún tipo de riesgo electoral por afectaciones masivas a la movilidad humana que fueron presentados en el presente capítulo. Además, realizar

las recomendaciones que sean necesarias al Estado colombiano encaminadas en la implementación de oportunidades

de mejora identificadas a partir del mencionado ejercicio.

Referencias

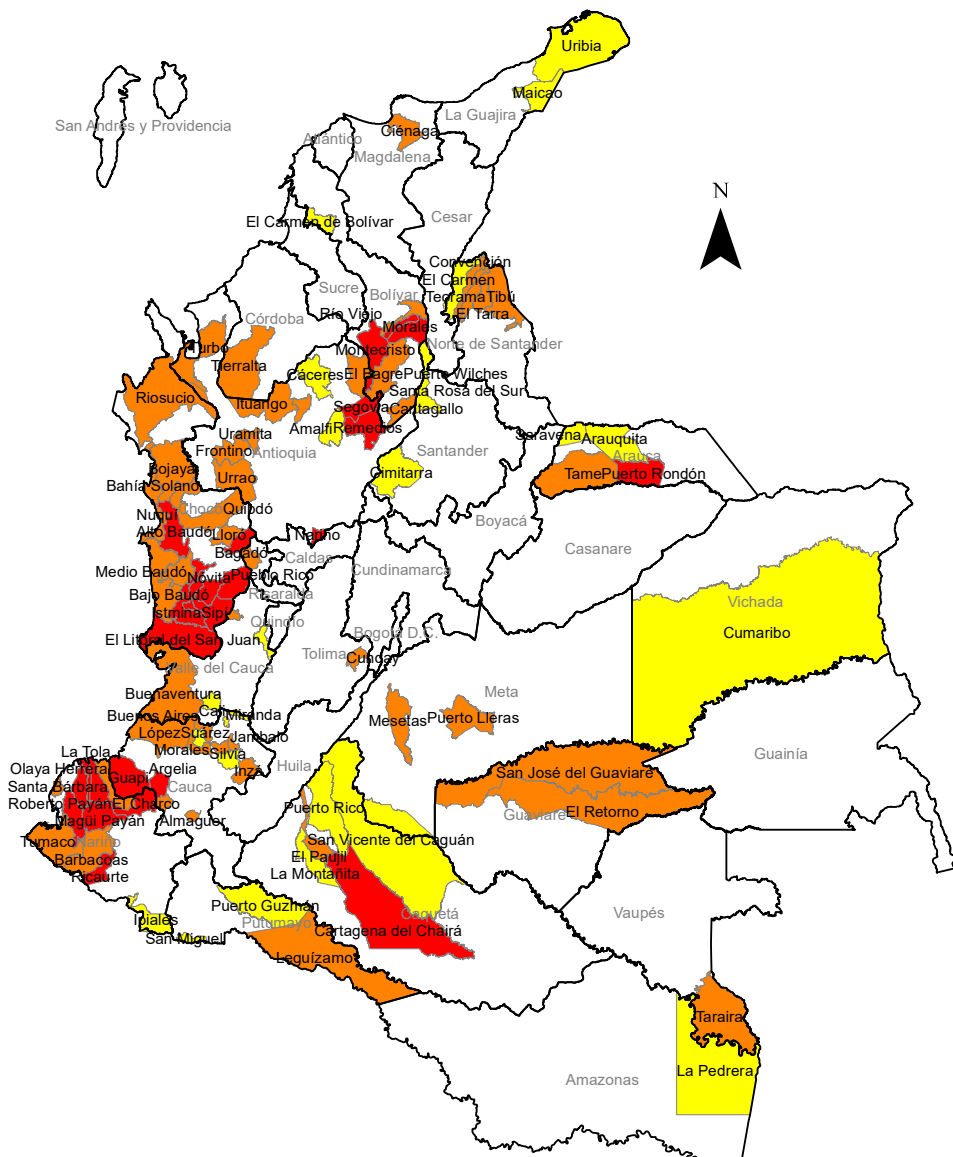
- Béndiksen, S. (2018). Confinamiento: Perspectivas desde el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos y análisis del caso colombiano. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/34641/u808206.pdf?sequence=1>
- Dahl, R. (2008). La igualdad política. Fondo de Cultura Económica.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. (2023). Proyecciones y retroproyecciones de población municipal para el periodo 1985-2019 y 2020-2035 con base en el CNPV 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Hobsbawm, E. (2011). La era de la Revolución, 1789 – 1848. Editorial Crítica.
- Ley 387 de 1993. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. 18 de julio de 1997 D.O. No. 43.091. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=340>
- Locke, J. (2006). Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Editorial Tecnos.
- Decreto 2569 de 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. 12 de diciembre de 2000. D.O. No. 44.263. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1444.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1444>
- Rousseau, J. (2004). El Contrato Social. Editorial Istmo.
- Tocqueville, A. (2018). La democracia en América. Editorial Trotta.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV. (2023). Publicación de datos abiertos. Unidad Para las Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/transparencia-y-acceso-la-informacion-publica/publicacion-de-datos-abiertos/161>





Mapa # 36.

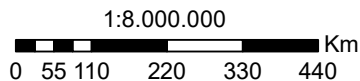
Riesgo electoral por afectaciones masivas a la movilidad humana 2023



Nivel de riesgo

- Riesgo medio (24 municipios)
- Riesgo alto (48 municipios)
- Riesgo extremo (24 municipios)

Total: 96 municipios



◆ **Riesgo medio**

Cauca (4)

Guachené
Miranda
Silvia
Suárez

Caquetá (3)

La Montañita
Puerto Rico
San Vicente del Caguán

Putumayo (2)

Puerto Guzmán
San Miguel

Araucan (2)

Arauquita
Saravena

Santander (2)

Cimitarra
Puerto Wilches

Valle del Cauca (2)

Cali
Sevilla

Antioquia (2)

Amalfi
Cáceres

La Guajira (2)

Maicao
Uribia

Nariño (1)

Ipiales

Norte de Santander (1)

El Carmen

Vichada (1)

Cumaribo

Bolívar (1)

El Carmen de Bolívar

Amazonas (1)

La Pedrera

Total: 24

◆ **Riesgo alto**

Cauca (8)

Almaguer
Balboa
Buenos Aires
Caldono
Inzá
Jambaló
López
Morales

Antioquia (8)

Cañasgordas
El Bagre
Frontino
Ituango
Turbo
Uramita
Urrao
Valdivia

Chocó (8)

Bahía Solano
Bajo Baudó
Bojayá
Lloró
Medio Baudó
Nuquí
Quibdó
Riosucio

Norte de Santander (4)

Convención
El Tarra
Teorama
Tibú

Nariño (3)

Barbacoas
Santa Bárbara
Tumaco

Bolívar (3)

Cantagallo
Río Viejo
Santa Rosa del Sur

Valle del Cauca (2)

Buenaventura
El Dovio

Meta (2)

Mesetas
Puerto Lleras

Guaviare (2)

El Retorno
San José del Guaviare

Caquetá (1)

El Paujil

Tolima (1)

Cunday

Risaralda (1)

Pueblo Rico

Córdoba (1)

Tierralta

Arauca (1)

Tame

Vaupés (1)

Taraira

Putumayo (1)

Leguízamo

Magdalena (1)

Ciénaga

Total: 48

◆ **Riesgo extremo**

Chocó (8)

Alto Baudó
Bagadó
El Litoral del San Juan
Istmina
Medio San Juan
Nóvita
San José del Palmar
Sipi

Nariño (6)

El Charco
La Tola
Magüí Payán
Olaya Herrera
Ricaurte
Roberto Payán

Antioquia (3)

Nariño
Remedios
Segovia

Bolívar (3)

Arenal
Montecristo
Morales

Cauca (2)

Argelia
Guapi

Arauca (1)

Puerto Rondón

Caquetá (1)

Cartagena del Chairá

Total: 24



Violencia contra la prensa y censuras para el periodismo local en Colombia

Autores:

Viviana Yanguma

Daniel Chaparro

Sabrina Bastida

Fundación para Libertad de Prensa - FLIP

Introducción

La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), con el objetivo de promover un clima óptimo para el acceso a la información periodística a quienes viven en Colombia o muestran interés en la información del país, ha desarrollado desde hace algunos años *Consonante*, un proyecto de formación y producción periodística local en zonas donde el periodismo es nulo o escaso. Esta introducción, tiene el objetivo de contextualizar una anécdota de una de las periodistas locales de *Consonante* y las reflexiones que su intervención, a un año de ejercer como periodista del proyecto, suscita entre quienes trabajamos por la libertad de expresión, incluso la que va más allá del periodismo.

En un espacio de encuentro entre los periodistas que componen *Consonante*, ante la inquietud compartida sobre qué aprendizaje les ha dejado hacer periodismo local durante este tiempo, una integrante comentó algo puntual: “yo no sabía que se podía preguntar, ahora sé que si es posible”. Sin duda, las grietas de nuestra democracia, que son muchas, encuentran la medida exacta de su profundidad en esa afirmación. Pero, esa sorpresa al saber, por ejemplo, que se puede preguntar sobre un contrato de construcción de vías o sobre el presupuesto público, más que individual es un interrogante colectivo, con el que muchas personas y habitantes de diversos pueblos en el país se pueden identificar.

La posibilidad de esta pregunta no es exclusiva del periodismo, pero por esencia el periodismo la interroga: no existe otra posibilidad de ejercer este oficio sino es a través de cuestionamientos. Detrás de las preguntas del periodismo y las respuestas de las fuentes, es decir, detrás del periodismo, está la audiencia, la ciudadanía que, como la participante de *Consonante*, desconoce el preguntar como posibilidad real de obtener información. Esto es problemático, pues en muchas zonas del país se impone una lógica de silencio, un



saber callar social y un bajar la cabeza ante el poder, sobre todo cuando el poder, o los poderes, se asientan en hegemonías militares.

Cuando el periodismo vigila, cuestiona e indaga, empieza a despertar esa posibilidad de la pregunta. Aunque esta no es la única acción de veeduría, sí es una muy importante para la construcción de ciudadanía y para empezar a compartir las nociones de lo público. Pero, no todo el periodismo tiene esas bondades pues en muchas ocasiones carece de calidad, estándares éticos e independencia. Las malas prácticas periodísticas y los ejercicios periodísticos orientados políticamente también hacen parte de la compleja ecuación entre periodismo y política, y particularmente entre periodismo y los procesos electorales.

Precisamente, una de las críticas que la ciudadanía tiene de los medios de comunicación son esos apegos a los poderes y a cierta comunicación periodística. No se debe desconocer la importancia que tiene la desinformación o información problemática, sobre todo en los contextos electorales, un hecho que, desafortunadamente, se ha vuelto más recurrente. Esa información que enturbia los canales de comunicación afecta a amplios sectores de la ciudadanía e incluso a periodistas, quienes muchas veces caen en los engaños y se vuelven amplificadores de la información problemática.

Los problemas de la comunicación y su relación con la política trascienden los espacios de la censura, aunque muchas veces dialogan con ella. En la documentación de agresiones a periodistas que realiza la FLIP se encuentran casos de diferentes tipos de

periodismo. Todos los casos y la amplia base de la documentación recolectada nos dejan una idea de lo que es la violencia contra la prensa en Colombia. Una idea incompleta, pues no todos los casos son conocidos por la FLIP, ni denunciados o advertidos por las personas que ejercen el periodismo. Sin embargo, uno de los aspectos más visibles del fenómeno de la violencia contra los periodistas, que pudimos identificar, es que se activa por una molestia de algún poder que no quiere que circule cierta información. Es decir, se busca prohibir que se investigue, que se indague, que se pregunte.

Ardila (2023) lo resume bien en su libro *La Costa Nostra*, que fue objeto de censura editorial: “cubrir el poder supone un gran reto (y casi siempre un gran riesgo), debido a que los poderosos permanentemente buscan controlar el mensaje que se da de ellos” (p.25). Esto va más allá, porque no solo se trata de los poderosos sino de la amplia red de simpatías que logran establecer: “En el caso de los poderosos de Barranquilla me sorprendió la intolerancia de algunos personajes al escrutinio y, más allá, al desagrado que este ejercicio de periodismo independiente generó entre áulicos y hasta barranquilleros del común” (Ibid.) .

Teniendo en cuenta este contexto, el presente capítulo aborda las cifras de la violencia contra la prensa en el último año en el país, los principales tipos de agresiones y las zonas donde más se presentaron. A su vez, propone algunos elementos que nos permiten acercarnos a los y las periodistas más vulnerables que, pese a las múltiples dificultades del oficio, que incluyen bajas

remuneraciones económicas, imaginarios sociales de desconfianza frente a su rol y labor, amenaza de la violencia para ellos y ellas y sus familias, siguen ejerciendo el periodismo. En muchos casos tienen pocos colegas en su municipio o son el único periodista del pueblo que se atreve a indagar o hacer preguntas.

1. Caracterización de la violencia contra la prensa.

La violencia que está viviendo Colombia este 2023, previo a la jornada electoral, ha marcado un camino de riesgo extremo para la prensa, en el cual los grupos armados ilegales tienen la ventaja. La prensa no solo se expone a ataques de estos grupos, también a los de líderes y movimientos políticos, candidatos, funcionarios públicos y particulares adeptos a campañas o partidos. Desde julio de 2022 a junio de 2023 la FLIP ha registrado 479 agresiones contra la prensa, incluyendo 167 amenazas, 60 acosos u hostigamientos, 19 agresiones físicas, 1 tentativa de homicidio y 1 desplazamiento forzado. Sumado a esto, se registraron 3 asesinatos de periodistas ocurridos en Córdoba (2) y Nariño (1); esto último muestra un retorno de la violencia letal contra periodistas y la vulnerabilidad en la que se encuentran periodistas locales, quienes han sido víctimas de dichos asesinatos.

El fenómeno de la violencia contra periodistas es de difícil comprensión por las características mismas que encierra. Para Núria Almiron (2018), la violencia contra periodistas es ubicua, invisible y sistémica: u bicua, porque se encuentra en todas partes del mundo donde se ejerce el periodismo;

invisible, porque a pesar que evidenciamos sus muestras más atroces como homicidios, torturas o amenazas, hay prácticas de violencia que no advertimos, aunque sean cotidianas; y sistémica, porque está adherida a las fallas en las estructuras políticas, sociales y económicas. La Corte Constitucional señaló que en la valoración de riesgos para un o una periodista, “es indispensable tener en cuenta [su perfil, el contenido que publica y el contexto en el que lo hacen], en la medida en que existen razones poderosas para presumir que, cuando se presenta una amenaza o atentado, los periodistas que se dedican a la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o a la denuncia de situaciones ilegales pueden encontrarse en un peligro superior que el del resto de la población en razón del contexto de violencia histórica y polarización [en Colombia]” (Sentencia T-199, 2019).

En los siguientes apartados, se hace un desglose de las características que tienen los y las periodistas que están en un mayor nivel de vulnerabilidad por su perfil, los temas que cubren y los lugares en los que residen y desarrollan su trabajo.

2. Perfil de los periodistas con mayor nivel de vulnerabilidad

La FLIP cuenta con una clasificación de ocho tipos de cargos o funciones de periodistas, basado en la metodología de registro de Voces del Sur, una red regional de organizaciones de la sociedad civil de América Latina que trabajan en coordinación con el objetivo de promover y defender la libertad de prensa, libertad de expresión, el acceso a la información y la protección

de periodistas. De esta clasificación, los siguientes son los cargos identificados que han sido agredidos con mayor frecuencia:

- Reporteros (197 casos): personas que hacen su ejercicio informativo dirigiéndose a las zonas en las que se produce la noticia y tienen contacto directo con los y las afectadas. Este perfil suele tener un alto reconocimiento dentro de la comunidad en la que trabajan.
- Editores de medios (25 casos): suelen también involucrarse en tareas de reportería, sobre todo cuando trabajan para medios pequeños.
- Independientes (17 casos): no suelen contar con el respaldo de un equipo de trabajo o medio de comunicación, y tienden a publicar en medios nacionales e internacionales, así como en sus perfiles de redes sociales.

Estos perfiles usualmente cubren temas relacionados con la gestión en las alcaldías y gobernaciones, seguridad, orden público, y política. Dichos temas son transversales y esenciales a toda la dinámica electoral y terminan involucrando a actores que tienen grandes capacidades políticas, económicas y de incidencia municipal o departamental. Esto es importante porque estas personas o grupos son quienes terminan convirtiéndose en potenciales agresores de la prensa al ver afectados sus intereses por las publicaciones periodísticas. Del total de las cifras registradas por la FLIP entre junio de 2022 y julio de 2023, 53 agresores fueron grupos armados como Disidencias, ELN y Clan del Golfo, 131 fue-

ron funcionarios públicos como alcaldes y secretarios, y 8 fueron políticos como líderes de partidos y candidatos.

Los ataques a periodistas se presentan sin importar en qué tipo de formato trabajen. Sin embargo, afectan en mayor medida a aquellos que publican información a través de medios y plataformas digitales y a quienes están en medios radiales y de televisión, tanto comunitarios como comerciales. Aunque los medios nacionales también son agredidos, la gran mayoría de las agresiones a medios registradas en el último año, son contra aquellos que emiten información local y tienen un alcance municipal o regional.

3. Tipos de agresiones más frecuentes

Del total de las agresiones registradas entre julio de 2022 y junio de 2023, aquellas que ocurrieron con mayor frecuencia fueron amenazas (167), acosos (60) y estigmatizaciones (50). A estas se suman tres asesinatos a periodistas quienes tenían un perfil muy similar al descrito en el apartado anterior: reporteros que trabajaban en medios digitales y canales de televisión que cubrían temas relacionados con seguridad y corrupción a nivel local.

3.1. Amenazas

Una amenaza ha sido definida por la Corte Constitucional como aquello que “supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de signos objetivos que

muestran la inminencia de la agravación del daño (...)” (Sentencia T-199, 2019). La FLIP ha identificado que la amenaza puede darse de forma directa o a través de terceros quienes anuncian la comisión de un ataque que afectará la vida o la integridad del o la periodista, de su familia o la de personas cercanas.

Este tipo de agresión se manifiesta a través de panfletos, mensajes en WhatsApp y llamadas en las que se le advierte a las personas periodistas que deben dejar de publicar determinada información. En muchas ocasiones, las amenazas, además de intimidar, también incluyen amenazas contra su núcleo familiar. El agresor más frecuente en este tipo de agresión en el último año ha sido desconocido, con 73 casos, particular, con 36 casos, y bandas criminales, con 22 casos. Particularmente, los y las periodistas deben enfrentar amenazas como estas:

- “Si sigue haciendo esas publicaciones ya sabe a lo que se atiene”.
- “Deje de estarse metiendo con nosotros”.
- “Sabemos que usted tiene una hija por ella deje de estar jodiendo con esas publicaciones que hace”
- “De pronto una bala perdida puede perjudicar a su mamá”.

La amenaza suele ser directa al periodista y busca, por parte de poder afectado (o molesto), instaurar una cesura sobre el tema que se ha investigado o se empieza a investigar. Los impactos de esa agresión pueden ir más allá del hecho concreto que se quiere censurar y transcurrir en el tiempo;

por ejemplo, colegas del mismo medio o de otros medios, entienden que es peligroso indagar en esos temas o el mismo periodista abandona ese tipo de investigaciones que entiende son de alto riesgo.

No se ha investigado sobre los efectos perdurables de las amenazas a los y las periodistas, pero el uso cada vez más recurrente de amenazas a sus familiares, les genera grandes cargas emocionales pues les hace sentirse responsables por poner en riesgo la vida de las personas afectivamente más cercanas.

3.2. Acoso

El acoso es entendido, por la FLIP, como las acciones que buscan establecer contacto con un o una periodista sin su consentimiento, que le ponen en un estado de indefensión o que pueden tener graves repercusiones, físicas, psicosociales o morales. La FLIP ha identificado que el acoso puede llegar a ser más grave cuando se da por presiones de grupos armados o funcionarios públicos para que se publique o no su contenido periodístico.

Esta agresión se puede presentar con seguimientos a periodistas por parte de desconocidos, presencia cerca de sus lugares de residencia, y acercamiento de particulares que les solicitan publicar o dejar de publicar información. En muchas ocasiones, el acoso puede darse de manera repetitiva durante un periodo de tiempo, intimidando al periodista y censurando su labor. El agresor más frecuente en esta agresión es desconocido, en 26 casos, particular, en 11 casos, y político, en 4 casos.



3.3. Estigmatizaciones

Las estigmatizaciones son declaraciones públicas de autoridades o figuras públicas que desacreditan al periodista o medio de comunicación porque la cobertura periodística realizada no se alinea con sus opiniones, intereses o posturas políticas. Esta agresión se puede presentar en transmisiones en directo, redes sociales de las figuras o autoridades y publicaciones, entre otras.

Las estigmatizaciones pueden impactar de manera negativa la confianza y reconocimiento del público a los medios de comunicación y la prensa. En estos señalamientos, pueden catalogar a los periodistas de aliados de grupos armados y organizaciones criminales, lo que puede añadirle gravedad. En este tipo de casos, el agresor más frecuente es funcionario público, con 37 casos, particular, con 7 casos, y político, con 5 casos.

3.4. Asesinatos

En Colombia desde 1977 a 2023 han sido asesinados 165 periodistas por razones vinculadas a su oficio. Este hecho de violencia, que es el más extremo de censura sobre los y las periodistas, ha tenido variaciones en la historia reciente del país. Como lo señala en Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), dependiendo del contexto de violencia en el país ha mutado el perfil del periodista que ha sido asesinado. A sí, a finales de la década de los 80 y principios de los 90, la violencia de los carteles del narcotráfico dirigió su mirada para atacar a periodistas de grandes medios en las principales ciudades del país. Una década más

tarde, la disputa territorial entre guerrillas y paramilitares hizo que los periodistas locales fueran objeto de la violencia letal.

Aunque las cifras anuales de periodistas asesinados distan mucho de las de los años 80 y 90 - en 1989 fueron asesinados 14 periodistas, en 1991, 11 periodistas, y en 2002, 10 periodistas- las cuales dejaban al país en los primeros lugares como uno de los más peligrosos para ejercer el periodismo, los asesinatos a periodistas no se han ido. Como se mencionó previamente en el periodo que va desde el 1 de julio de 2022 al 30 de junio de 2023, han sido asesinados tres periodistas en el país. Todos ellos en pueblos lejanos a los centros de poder nacional y departamental particularmente se trata de los siguientes casos: Rafael Emiro Moreno, asesinado en Montelíbano, Córdoba, pero que ejercía su oficio en el sur del departamento sobre todo en Puerto Libertador; Wilder Córdoba, asesinado en La Unión, Nariño, y de; Luis Gabriel Pereira, asesinado en Ciénaga de Oro, Córdoba.

Estos hechos muestran no sólo la desafortunada posibilidad de perder la vida por hacer periodismo, sino las nuevas lógicas de violencia que vuelven a los periodistas de lejanos territorios como los más vulnerables a ser víctimas de los asesinatos. Además, los impactos o secuelas de la censura en los casos de asesinatos a periodistas son difíciles de medir, pero sin lugar a dudas, los y las periodistas de estas zonas reciben sobre sus hombros la pesada herencia de los 165 casos de periodistas asesinados en el país.

4. Lugares donde se han documentado ataques a periodistas

En el periodo de reporte la FLIP documentó más ataques contra la prensa en Bogotá con 50 casos, Antioquia con 29 casos y Valle del Cauca, con 20 casos. Las dificultades de seguridad y las complejidades políticas, económicas y sociales que tienen estos lugares, sumados a la considerable oferta de medios y de periodistas que hay cubriendo temas sensibles como política, seguridad, corrupción, gestión pública y medio ambiente, los convierten en espacios con pocas garantías para la prensa. Estos son los lugares en los que se ha mantenido un alto número de agresiones a periodistas.

No obstante, lugares como Atlántico y Tolima (20 casos cada uno) y Meta (18), también están dentro de los departamentos en los que más se vulnera el derecho a la libertad de prensa sin que este haya sido un patrón habitual en los últimos años. El aumento de agresiones con respecto a 2019, 2020 y 2021 es de alrededor de 27 casos por año. La FLIP ha identificado que esto ha tenido relación, particularmente, con el aumento de la influencia de grupos armados ilegales en estas zonas, pero también con la normalización de la estigmatización del ejercicio periodístico por parte de funcionarios públicos y políticos, y el abuso de mecanismos legales para impedir el ejercicio informativo.

• *Bogotá*

En Bogotá la FLIP ha registrado 123 agresiones, de este total 25 son amenazas y 15 son acceso a la información provenien-

tes de estos actores, funcionarios públicos, particulares y fuerza pública.

• *Antioquia*

En Antioquia la FLIP ha registrado 65 agresiones. De este total, 17 son amenazas, 8 son estigmatización, 8 son acoso judicial, provenientes de funcionarios públicos, particulares y desconocidos. Los municipios más afectados han sido Medellín (33 casos) y Cauca (13 casos), seguidos de Rionegro y Apartadó (4 casos cada uno).

• *Valle del Cauca*

En Valle del Cauca la FLIP ha registrado 31 agresiones, de este total, 11 son amenazas, 5 son obstrucción al trabajo periodístico, 5 son estigmatización, provenientes de desconocidos, funcionarios públicos y particulares. Los municipios más afectados han sido Cali, Tuluá y El Cerrito.

• *Atlántico*

En Atlántico la FLIP ha registrado 20 agresiones, de este total, 6 son amenazas, 6 son acoso, 2 son exclusión, provenientes de particulares, bandas criminales y funcionarios públicos. El municipio más afectado ha sido Barranquilla (16 casos), seguido de Soledad, Sabanalarga, Puerto Colombia y Malambo.

• *Meta*

En Meta la FLIP ha registrado 18 agresiones, de este total, 8 son acciones arbitrarias, 3 son estigmatización, 2 amenazas, provenientes de particulares y funcionarios públicos. Los municipios más afectados han sido Villavicencio y Puerto Gaitán.



5. Conclusiones

La situación de seguridad con la que llega la prensa a los últimos días de campaña y al cubrimiento del día de las elecciones, requiere una atención focalizada de las autoridades para prevenir al máximo posible el aumento de ataques contra periodistas, particularmente aquellos que pueden poner en riesgo su vida y su integridad.

La creación de estrategias oportunas, adecuadas al contexto y enfocadas en la prevención son esenciales para que los y las periodistas encuentren un respaldo en el desarrollo de su labor y puedan contribuir al flujo de información electoral tan importante para que la ciudadanía tome decisiones. Aunque los problemas de la comunicación política en los contextos electorales trascienden la violencia contra medios y periodistas, es importante tener en cuenta que sigue siendo un fenómeno presente en toda la geografía nacional.

Es preocupante todos los lugares en los que se mencionaron en el análisis y los tipos de agresiones que se presentan. Pero, en particular preocupan los lugares más lejanos a los centros de poder donde hay poca información local y donde los y las periodistas son más vulnerables.

El aumento de presiones por parte de actores armados en la reconfiguración del conflicto colombiano sigue teniendo como foco de atención en la información periodística local y regional. Los grupos que ejercen el control social sobre los territorios a través de la hegemonía del uso de las armas, están interesados en controlar la información

que sobre ellos circula. Aunque no son los únicos actores que presionan y agreden a la prensa, su poder de intimidación por el uso de la violencia hace que la censura que imponen sea de grandes proporciones.

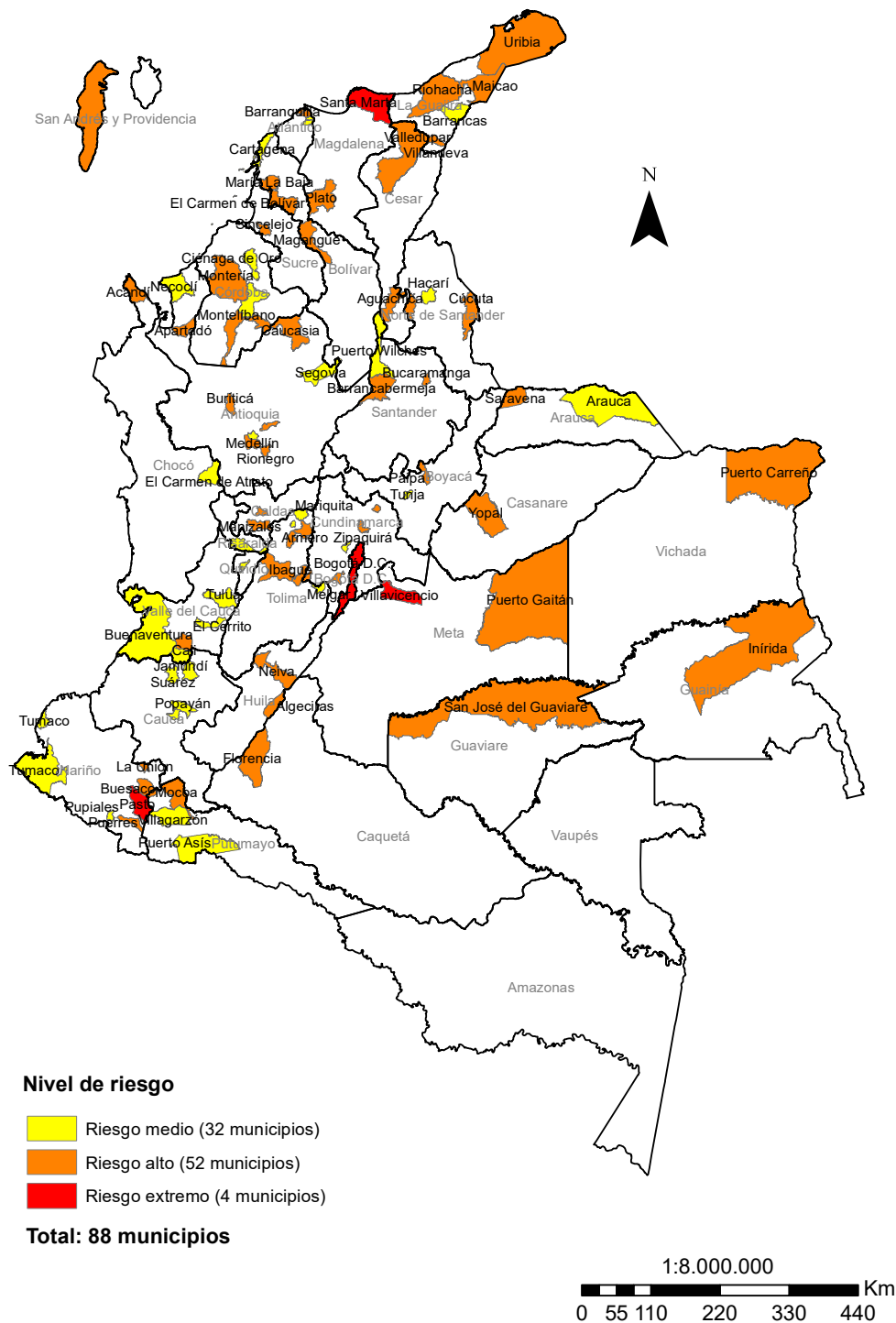
- Algunos de los puntos que recomendamos que las autoridades tengan en cuenta son las siguientes:
- Máxima publicidad de las rutas de atención en caso de que un o una periodista sea víctima de amenazas u otros hechos que pongan en riesgo su vida.
- Formación a los y las integrantes de Policía Nacional y de la Registraduría Nacional para que entiendan, respeten y garanticen la labor de la prensa.
- Pedagogía con todos los periodistas de los departamentos y municipios con mayor riesgo electoral y de agresión a la prensa sobre medidas de autoprotección.
- Campañas departamentales y nacionales para combatir la estigmatización contra la prensa.
- Creación de comités de respuesta rápida para atender con máxima celeridad los casos en los que la vida de los y las periodistas estén en riesgo inminente.

Referencias

- Ardila, Laura. (2022). *La Costa Nostra*. Rey Naranjo Editores.
- Almiron, Nuria. (2018). “La violencia contra los periodistas: ubicua, invisible y sistémica”. En: Cano, Marisol, *Violencia contra los periodistas, configuración del fenómeno, metodologías y mecanismos de intervención de organizaciones internacionales de defensa de la libertad de expresión*. Editorial Javeriana.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). La palabra y el silencio: la violencia contra periodistas en Colombia (1977-2015). Centro Nacional de Memoria Histórica. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/la-palabra-y-el-silencio/>



Mapa # 37. Riesgo por violaciones a la libertad de prensa 2023



◆ **Riesgo medio**

Valle del Cauca (4)

Buenaventura
El Cerrito
Jamundí
Tuluá

Cauca (4)

Popayán
Santander de Quilichao
Suárez
Timbío

Tolima (3)

Mariquita
Melgar
Palocabildo

Antioquia (3)

Bello
Necoclí
Segovia

Putumayo (2)

Puerto Asís
Villagarzón

Atlántico (2)

Malambo
Soledad

Córdoba (2)

Ciénaga de Oro
Planeta Rica

Nariño (2)

Pupiales
Tumaco

Santander (1)

Puerto Wilches

Quindío (1)

Armenia

Chocó (1)

El Carmen de Atrato

La Guajira (1)

Barrancas

Risaralda (1)

Pereira

Boyacá (1)

Tunja

Bolívar (1)

Cartagena

Norte de Santander (1)

Hacarí

Arauca (1)

Arauca

Cundinamarca (1)

Madrid

Total: 32

◆ **Riesgo alto**

Antioquia (6)

Apartadó
Burrítica
Caucasia
Don Matías
Medellín
Rionegro

La Guajira (4)

Maicao
Riohacha
Uribia
Villanueva

Tolima (4)

Armero
Coello
Ibagué
Libano

Cundinamarca (4)

Fusagasugá
Girardot
Ubaté
Zipaquirá

Nariño (3)

Buesaco
La Unión
Puerres

Bolívar (3)

El Carmen de Bolívar
Magangué
María La Baja

Caldas (2)

Aranzazu
Manizales

Santander (2)

Barrancabermeja
Bucaramanga

Norte de Santander (2)

Cúcuta

■ Ocaña

Cesar (2)

Aguachica
Valledupar

Atlántico (2)

Barranquilla
Puerto Colombia

Córdoba (2)

Montelíbano
Montería

Huila (2)

Algeciras
Neiva

Chocó (1)

Acandí

Vichada (1)

Puerto Carreño

Casanare (1)

Yopal

Valle del Cauca (1)

Cali

Boyacá (1)

Fajpa

Caquetá (1)

Florencia

Putumayo (1)

Mocoa

Archipiélago de San Andrés (1)

San Andrés

Sucre (1)

Sincelejo

Magdalena (1)

Plato

Arauca (1)

Saravena

Meta (1)

Puerto Gaitán

Guaviare (1)

San José del Guaviare

Guainía (1)

Inírida

Total: 52

◆ **Riesgo extremo**

Nariño (1)

Pasto

Meta (1)

Villavicencio

Bogotá D.C. (1)

Bogotá D.C.

Magdalena (1)

Santa Marta

Total: 4



III

Análisis de contexto del riesgo electoral: Elecciones locales 2023



¿Cómo funcionan las “cuotas rellenas”? Caso de estudio: listas de candidaturas a concejos municipales y/o distritales en las elecciones de 2019

Autores:

María del Rosario Perea Garces

Coordinadora Inclusión y Diversidad - MOE

Tania Carolina Lugo Mendieta

Investigadora Inclusión y Diversidad - MOE

Alelí Gael Chaparro Amaya

Investigadora Inclusión y Diversidad - MOE

Introducción

Las leyes de cuota de género exigen un mínimo de participación de mujeres en ciertos espacios de toma de decisiones que afectan exclusivamente a mujeres, y en otros aspectos en general. Las cuotas de género (“La cuota”), son medidas afirmativas de discriminación positiva, en las que se da un trato preferente a las mujeres con respecto a los hombres, con la intención de reparar desigualdades históricas en el acceso y la representación, y saldar brechas de género en la composición del poder público.

En Colombia este proceso ha hecho parte de un fenómeno regional específico, ya que las cuotas de género en Latinoamérica se han caracterizado por ser todas de carácter legal y de obligatorio cumplimiento; en la mayoría de casos exigen un porcentaje mínimo de candidaturas de mujeres en las contiendas electorales. Sin embargo, a partir del año 2007, se firmó el Consenso de Quito, en el que se establecía la necesidad de que los países de la región aprobaran, en el futuro cercano, la paridad en la participación de hombres y mujeres.

La implementación de la ley de cuotas en contextos electorales ha marcado un progreso gradual en la participación y representación de las mujeres en Colombia. Este avance ha sido lento y, de continuar a este ritmo, se necesitarían 150 años para alcanzar una verdadera paridad entre hombres y mujeres. En la práctica, la cuota de género ha actuado como un techo limitante más que como un piso mínimo de cumplimiento, dado que en las listas de candidaturas para corporaciones públicas las candidatas femeninas representan un poco más del 30%, indicando que los partidos y organizaciones políticas se limitan a cumplir lo que exige la ley de manera mínima.

Además, estos incrementos graduales en el número de candidatas no se han traducido necesariamente en un aumento correspondiente de mujeres electas. Por ejemplo, en la actualidad solamente dos mujeres (6.3%) ocupan el cargo de

gobernadoras, de las 32 posiciones disponibles. En el caso de las alcaldías, únicamente 132 (12%) de las 1.101 alcaldías son ocupadas por mujeres. En cuanto a las diputadas, solo 73 de 418 (17.5%) son mujeres, y de las 12.043 sillas en los concejos, apenas 2.157 (17.9%) son ocupadas por concejales. Estos datos subrayan la brecha significativa que aún persiste en términos de participación y representación de mujeres en los órganos políticos y administrativos en Colombia, a pesar de los esfuerzos realizados mediante las cuotas de género.

Ante este panorama, desde el Congreso de la República se han impulsado varias iniciativas para aumentar el porcentaje de cuotas de género en las listas electorales hasta lograr el mandato constitucional de paridad. Sin embargo, todos los proyectos legislativos relacionados con estas reformas han sido rechazados o no han logrado avanzar en su tramitación. Por ejemplo, en el marco de la discusión de la Ley de Paridad, ocurrido en la legislatura 2022 - 2023 del Congreso, que proponía aumentar la cuota de género del 30% al 50%, varios congresistas alegaron que incrementar esta exigencia tendría como resultado el aumento de las “cuotas rellenas”¹ en las listas de candidaturas de los partidos políticos.

Aunque no se tienen criterios específicos que permitan determinar con claridad la forma en la que funcionan estas prácticas de instrumentalización de las candidaturas

de mujeres - “cuotas rellenas”- al interior de las colectividades políticas, estas les han servido a algunos actores políticos para estructurar un discurso en contra de la adopción de medidas afirmativas que permitan garantizar la participación política de las mujeres. Por otra parte, dicho término ha sido empleado con el fin de explicar -sin brindar mayores detalles al respecto-, la preocupante ausencia de mujeres en cargos públicos elegidos por votación popular.

Conforme a lo anterior, desde el Observatorio de Inclusión y Diversidad de la MOE, nos preguntamos ¿cómo operan las “cuotas rellenas”? Para responder al interrogante realizamos un estudio que combina los enfoques cuantitativos y cualitativos, con el propósito de examinar el comportamiento de las listas de candidaturas de 31 concejos municipales o distritales para las elecciones de 2019; con esto, queremos comprender las dinámicas en torno a la instrumentalización de las candidatas dentro de las listas conformadas por los partidos en los procesos electorales. Para tal fin, identificamos la existencia de diferencias de género tanto en los patrones de votación, como en la financiación de las candidaturas referidas, a nivel territorial y al interior de partidos y organizaciones políticas.

Este capítulo se estructura en tres partes: en la primera, se desarrolla un análisis del contexto y origen de la ley de cuotas en América Latina, junto con la exploración

¹ La expresión de “cuotas rellenas” hace referencia a la inclusión de mujeres en listas de candidaturas electorales, con el propósito de cumplir con los requisitos de género establecidos en la ley de cuota de género, a sabiendas de que esas personas no tienen posibilidades reales de ser elegidas.

de los desafíos que han surgido en la formulación y aplicación de esta medida afirmativa en Colombia. En la segunda parte, se examinan los resultados derivados de las metodologías de análisis propuestas. Para esto, se analiza el comportamiento territorial de los patrones de género respecto al segmento de menor votación y gastos de financiación observados en la elección de concejos de las ciudades capitales, en el marco de las elecciones de autoridades locales del año 2019; también, el comportamiento de los partidos y organizaciones políticas, considerados los primeros responsables en la participación electoral de las mujeres.

Finalmente, se realiza una evaluación de los hallazgos obtenidos en la investigación y se explora cómo estos pueden contribuir a una mejor comprensión de los casos de instrumentalización de mujeres dentro de los partidos y movimientos políticos. Con base en dichos resultados, se presentan recomendaciones dirigidas a las autoridades electorales, para fortalecer su capacidad de identificar y abordar situaciones de instrumentalización de mujeres en el contexto de candidaturas a corporaciones públicas.

1. Origen de la ley de cuotas y contexto regional

El concepto de ley de cuotas en Colombia ha sido concebido como una modalidad de acción afirmativa a favor de la participación política de las mujeres y como una fórmula para compensar la subrepresentación histórica de este grupo poblacional en el ámbito político. Las acciones afirmativas se entienden como aquellas “medidas compensato-

rias y redistributivas tendientes a revertir situaciones de desigualdad. A través de ellas, se posibilita una gradual inclusión de los grupos históricamente marginados en las diferentes instituciones representativas y/o lugares estratégicos de toma de decisiones” (Tula, 2015, p.11).

La Corte Constitucional se ha referido al concepto de acciones afirmativas desde hace ya varios años, tomando como punto de partida la sentencia C-371 de 2000, en la que este tribunal señaló que son “las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, bien para eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan o para lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, que usualmente ha sufrido de una discriminación histórica, tengan mayor representación”.

Dichas medidas, en relación con la participación política de las mujeres, se suelen entender como porcentajes mínimos de mujeres dentro de las listas de candidaturas o en curules reservadas para ellas o dentro de un órgano público. En Colombia, estas acciones afirmativas se vienen implementando a través de la obligación de incluir una proporción mínima de mujeres candidatas o funcionarias, bien sea dentro de la composición de listas de candidatos a corporaciones públicas o en la integración de distintos cargos al interior de las instituciones estatales, de conformidad a lo establecido en la Ley 1475 de 2011 y en la Ley 581 de 2000, respectivamente.

La fuente normativa e histórica de la ley de cuotas, como acción afirmativa, se puede

identificar más claramente dentro del Sistema Internacional de Derechos Humanos², donde se empezó a hablar desde los años 80 sobre la necesidad de incluir una cantidad mínima de mujeres dentro de los cargos públicos (Tula, 2015). No obstante, el proceso en Colombia presentó unos 20 años de retraso y se requirió de la existencia de una nueva constitución para lograr materializarse como una norma³.

Específicamente en la conferencia de Beijing de 1995, cuatro años después de la expedición de la Constitución Colombiana de 1991, “se reconoció que la atención debía centrarse en el concepto de género, al entender que toda la estructura de la sociedad y las relaciones entre hombres y mujeres debían ser reevaluadas” (Tula, 2015). Esto, a su vez, permitió que la subrepresentación de la mujer en la política se entendiera como un problema de discriminación o desigualdad basada en el género, antes que en el sexo. Fundamentalmente, la participación de la mujer estaba siendo limitada con base a estereotipos y prejuicios sobre su rol social, es decir, en las prácticas normalizadas que refuerzan convicciones culturales según las cuales las mujeres no están hechas para participar en la política, en la administración o en la conformación del ejercicio del poder.

A su vez, el Sistema Internacional de Derechos Humanos confirmó esta posición

en la convalidación de los ocho propósitos que hoy constituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al proyectar en el punto tercero “avanzar en la igualdad de géneros y en la autonomía de las mujeres a partir de su empoderamiento” (Ibid.). En concordancia con lo anterior, Colombia hizo parte de los 189 países que hace más de 20 años se comprometieron con dichos objetivos, por lo que se vio en la obligación de construir y proponer medidas que redujeran las brechas de desigualdad, como la subrepresentación política e institucional de las mujeres.

Los esfuerzos mencionados para facilitar la participación de la mujer en el ejercicio político y en la conformación del poder, no se produjeron de forma autónoma o por cuenta de la iniciativa de un país. Esto es producto de la suma de esfuerzos internacionales y regionales por brindar una respuesta a la problemática de la subrepresentación de las mujeres en los distintos ámbitos. En el aspecto regional, desde 1991 y hasta 2006, varios países Latinoamericanos y del Caribe incluyeron cuotas de género dentro de sus sistemas políticos y normativos (Observatorio de Igualdad de Género, 2023), estableciendo cuotas entre el 20% y el 45%, siendo la primera en Argentina, en 1991.

Para el año 2007 durante la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe organizada por la Comisión Econó-

² En virtud de las recomendaciones y plataformas de acción elaboradas por las Naciones Unidas con el fin de homogeneizar el diseño normativo de las legislaciones sobre igualdad de oportunidades, incluyendo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1979, como las posteriores Conferencias Mundiales de Nairobi (1985) y Beijing (1995).

³ La expedición de la Ley 581 de 2000 fue la primera cuota legal dirigida a la inclusión de una cantidad mínima de mujeres en el ejercicio del poder público.

mica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desarrollada en Ecuador, se firmó el Consenso de Quito, donde además de adoptar los acuerdos internacionales sobre la materia, fue posible avanzar en la concertación de acciones que pudieran atender la necesidad de establecer la paridad entre los géneros como meta (Tula, 2015).

Por su parte, los análisis académicos sobre el proceso regional de inclusión de cuotas de género, dentro de nuestros sistemas políticos, ha dado lugar a la creación de distintas reglas conocidas como cuotas legales, que son la incorporación de “cuotas de género” al interior de las legislaciones electorales o constitucionales en los países de la región. Esta tipología propuesta por Krook (2008), diferencia de procesos que han tenido lugar en otros países, como las cuotas voluntarias⁴ o los escaños reservados⁵.

Posterior a este primer periodo de aprobación de cuotas de género en la región, a través del esquema de cuotas legales, en el año 2007 fue posible iniciar una discusión formal en torno a la paridad, señalando la necesidad de que las cuotas de género exigieran un mínimo de 50% de mujeres dentro de los espacios de decisión pública. Una medida que contemplara un porcentaje inferior al 50% era considerada como insuficiente debido a que, en términos estadísticos, “en Latinoamérica, las mujeres conforman aproximadamente el 50% de la

población nacional y del padrón electoral, pero sólo representan el 18% de las autoridades electas en los órganos legislativos de la región” (Fuentes y Helgessen, 2008, p.11).

Entre 2008 y 2020, de los 19 países de la región, 10 han aprobado la paridad, comenzando por Ecuador y siendo Perú el último en incorporar esta medida (Observatorio de Igualdad de Género, 2023). No obstante, durante los últimos 3 años se ha presentado un estancamiento y si bien, en las discusiones para la aprobación de estas reglas de paridad, se ha incluido de forma recurrente en las agendas legislativas y políticas, la realidad es que la subrepresentación de mujeres continúa siendo problemática. Además, las normas que establecen una cuota de género con un porcentaje mínimo, terminan siendo insuficientes para resolver de raíz la inequidad en la participación y la elección de mujeres.

A continuación, en la Tabla 1 se efectúa una breve relación de los avances en cuotas de género y paridad en el resto de países de Latinoamérica y el Caribe (Ibid.). Estos países son clasificados en tres grupos, según su legislación vigente, de la siguiente forma: i) países con cuotas de género de 30% o menores; ii) países con cuotas de género mayores de 30% pero menores de 50%; iii) países con paridad.

⁴Por *cuotas voluntarias*, se entienden los procesos internos de los partidos en los que estas colectividades deciden o no, poner en sus estatutos la obligación de componer las listas con un porcentaje mínimo de mujeres.³ La expedición de la Ley 581 de 2000 fue la primera cuota legal dirigida a la inclusión de una cantidad mínima de mujeres en el ejercicio del poder público.

⁵Los *llamados escaños reservados* consisten en la reserva de ciertas curules o puestos dentro de las corporaciones, que solo pueden ser obtenidos por mujeres.

Tabla 1. Clasificación de avances en cuotas de género en Latinoamérica.

Países Latinoamericanos y del Caribe con cuotas de género de 30% o menor porcentaje	Colombia, Brasil, El Salvador, Haití, Paraguay.
Países Latinoamericanos y del Caribe con cuotas de género de más del 30% pero menos del 50% (paridad)	Chile, Guyana, República Dominicana, Uruguay.
Países Latinoamericanos y del Caribe con cuotas de género de 50% (paridad)	Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela.

Fuente: Elaboración MOE, con base en la información recolectada del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL.

Si bien en 10 de los países de la región - que representan el 53% del territorio-, se ha logrado un avance significativo en cuanto a la aprobación de la paridad como regla para garantizar la participación política de las mujeres, también es posible señalar que a las mujeres en países como Colombia (cuota del 30%), Guyana, Uruguay (ambos con cuota del 33%), Chile y República Dominicana (ambos con cuota 40%), todavía deben recorrer un largo camino que les permita poder alcanzar una participación política en condiciones de equidad.

2. ¿Cómo ha funcionado la ley de cuotas en Colombia?

En los años 2009 y 2015, la Constitución Política de Colombia fue reformada en dos ocasiones con el fin de incorporar avances normativos importantes en esta materia. El Acto Legislativo 01 de 2009, estableció que la equidad de género sería uno de los principios por los que deben regirse los partidos y movimientos políticos. Por otra

parte, en el Acto Legislativo 02 de 2015, fueron incorporados los principios de paridad, alternancia y universalidad, para la conformación de las listas para cargos de elección popular de forma progresiva, a diferencia de la Ley 1475 de 2011.

En materia legislativa, un primer avance en la formulación de acciones afirmativas para mejorar la participación y representación de mujeres en órganos administrativos y políticos en Colombia, fue la Ley 581 del año 2000, que en su artículo 4, establece que como mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio en las tres ramas y órganos del poder público y en todos los niveles, serán desempeñados por mujeres.

La Corte Constitucional en Sentencia C-371 de 2000, revisó la Constitucionalidad de esta ley estatutaria y en su análisis reconoce como materialmente precaria la representación de las mujeres en la estructura del Estado; esto, en razón de criterio

irracional de discriminación, que en nada se relaciona con supuestos factores de inferioridad natural o de formación cultural y académica. El alto tribunal instó a que, para alcanzar la igualdad sustancial, el Estado Colombiano debe remediar situaciones de desigualdad a través de acciones positivas o afirmativas.

Si bien la Corte Constitucional declaró la validez de la Ley, hizo énfasis en la necesidad de abordar la desigualdad de género en la esfera política y administrativa. No obstante, las cuotas de género electorales que inicialmente formaban parte de esta norma, fueron consideradas inconstitucionales por el tribunal, debido a que se consideraba que la exigencia de una cantidad mínima de mujeres en las listas de candidaturas, constituía una intromisión indebida del Estado en la estructura interna de los partidos políticos.

Posteriormente, la Ley 1475 de 2011 estableció la obligación de que en las listas de candidaturas para elecciones a corporaciones públicas – constituidas por cinco o más curules– se incluya al menos un 30% de uno de los géneros. En esta ocasión la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, declaró la exequibilidad de esta regla, pues en su criterio, desarrolla los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 13 (igualdad real y efectiva), 40 (efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios), 43 (igualdad y no discriminación hacía la mujer) y

107 (principio democrático y la equidad de género, como ejes rectores de la organización de los partidos y movimientos políticos) de la Constitución Política.

A pesar de que en la última década se han discutido diferentes reformas políticas orientadas a promover la igualdad de género y la representación equitativa de las mujeres en la esfera política, hasta el momento, la regla de paridad no ha podido ser incorporada en nuestro ordenamiento. Tal y como ocurrió en la última legislatura 2022 - 2023, en la que las iniciativas⁶, como la conformación de las listas paritarias, fueron “hundidas” o retiradas en el marco de los debates al interior del Congreso.

No obstante, es justo señalar que en el proyecto de paridad (P.L. 093/2022S - P.L.349/2023C), se logró aumentar la cuota porcentual de mujeres en cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas, órganos del poder público y de representación del exterior, pasando de una exigencia del 30% al 50%. Así mismo, exigió la inclusión de una mujer en las listas de candidaturas donde se busque proveer menos de 5 curules y se establecieron medidas concretas para sancionar el incumplimiento de las cuotas de género, como la suspensión o destitución del cargo para funcionarios del gobierno, y la revocatoria de inscripción de las listas de candidaturas postuladas por partidos o movimientos políticos.

⁶ Estas iniciativas fueron a saber: reforma política (P.A.L.243-2022 C), luego en el proyecto ley de participación paritaria de la mujer (P.L. 093/2022S - P.L.349/2023C); y finalmente, con la eliminación de los avances que se habían conseguido en el trámite del proyecto de Código Electoral (P.L. 111/2022S - P.L.418/2023C), cuyo análisis se encuentra disponible en Moe, 2023.

3. Problemas en la formulación e implementación de la ley de cuotas electoral

3.1. Alcance limitado de la ley de cuotas electoral

El artículo 28 de la ley 1475 de 2011⁷ estipula que las listas de candidaturas deben estar conformadas por un 30% de uno de los géneros, disposición que ha suscitado distintos debates, pues no permite la conformación de listas integradas sólo por mujeres u otro tipo de identidades de género discriminadas y subrepresentadas históricamente. Por otra parte, tampoco puede ser aplicable en 19 departamentos⁸ para la elección de representante en la Cámara de Representantes, ya que las curules a proveer en estas circunscripciones son menores a 5, siendo estos territorios las mayores excepciones a la regla de género y su alcance.

A pesar de la existencia del artículo 28, en la actualidad no hay una medida diferencial o previsión de medidas en cargos uninominales (presidencia, gobernaciones y alcaldías), pues la ley de cuotas electoral, solo aplica para cargos a corporaciones públicas plurinominales (Congreso, Asambleas y Concejos municipales o distritales). Probablemente, esto ha incidido en que no se hayan identificado cambios sustanciales en

la participación y elección de mujeres a dichos cargos, o que, en algunos territorios, nunca se hayan elegido alcaldesas, particularmente en Amazonas, Arauca, Cesar, Guainía, Guaviare, La Guajira, Risaralda, San Andrés y Vichada.

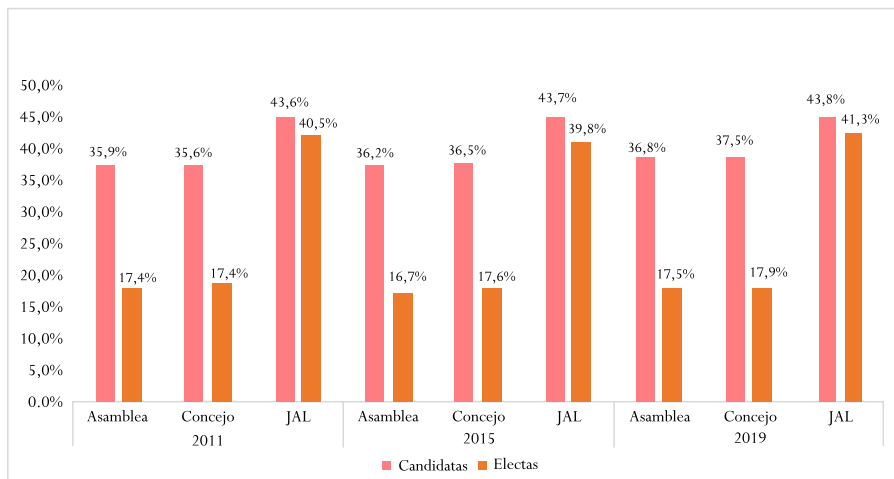
4. Mayor número de candidatas no se traduce en mayor número de mujeres electas - elecciones locales de 2019

En las elecciones a cargos de corporaciones públicas plurinominales, la Ley de Cuotas ha tenido un avance lento después de su entrada en vigencia (Gráfica 1). Si bien es cierto que ha incrementado gradualmente el número de mujeres nominadas para cargos de elección popular, este aumento en la postulación femenina no ha tenido un impacto equivalente en el número de mujeres que han resultado electas.

⁷ Específicamente este artículo menciona: “Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros”.

⁸ Los departamentos en los que no aplica la regla establecida en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, son: Amazonas, Caquetá, Chocó, Cauca, Cesar, Meta, Casanare, Vichada, Vaupés, Arauca, Guaviare, Quindío, Risaralda, La Guajira, San Andrés y Providencia, Huila, Sucre y Putumayo.

Gráfica 1. Porcentaje de mujeres candidatas y electas en corporaciones plurinominales.



Fuente: Datos RNEC. Elaboración MOE.

En las Asambleas Departamentales, en relación con las candidaturas en las últimas tres contiendas electorales de autoridades locales, tan sólo se ha presentado un incremento de 0,9%. Este cambio es aún menos significativo en relación con las mujeres electas, cuando después de la expedición y entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011, se presentó una disminución de 0,7% en las elecciones de 2015, que posteriormente significó un aumento cercano al 1% para las elecciones del año 2019.

Un comportamiento similar surgió para la elección de concejos municipales: se presentó un aumento de los 2,3% en el total de candidatas. Sin embargo, este incremento no se presenta con las mujeres electas que, en dos períodos, sólo ha logrado alcanzar un incremento del 0,5% de mujeres accediendo a estas corporaciones.

De igual manera, los cambios introducidos por la Ley 1475 de 2011, no han producido

los resultados esperados en la elección de las JAL. El aumento de mujeres candidatas no ha presentado variación alguna, y respecto a aquellas que resultaron electas sólo se produjo aumento del 1,3% en el transcurso de 8 años.

En el caso de las elecciones de cargos uninominales (Gráfica 2) puede observarse un crecimiento constante equivalente al 1% en relación con los porcentajes de candidatas para alcaldías, por cada período electoral. Después de la adopción de la ley 1475 de 2011, se presentó una variación positiva del 2,39% en relación con las mujeres electas, el cual se mantuvo estable para las elecciones del 2019.

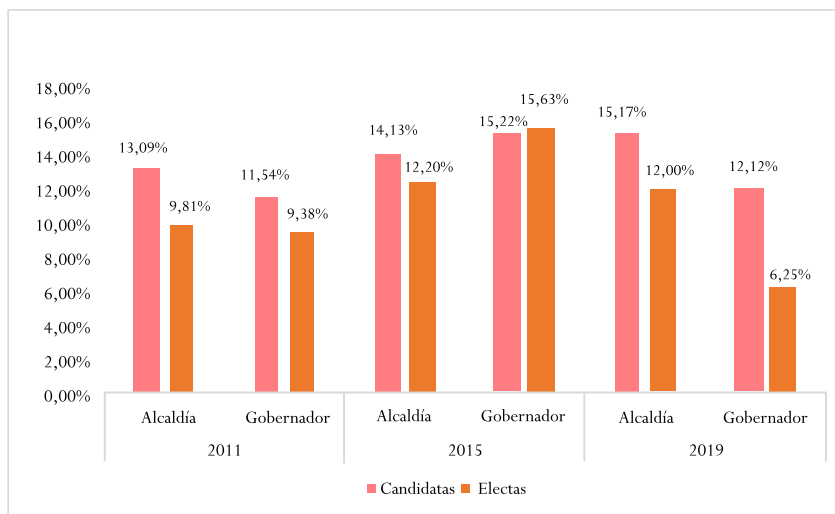
El mayor revés de los avances alcanzados en materia de cuota de género se ha venido presentando en las candidaturas y elección de mujeres para los cargos de Gobernación. Tras registrarse un aumento de 3,68% en 2015, inmediatamente posterior a la imple-

mentación de la regla de cuotas, en 2019 se registró una disminución del 3.1% de candidaturas. Esto significó un retroceso que situó la participación de las mujeres a niveles similares a los registrados en 2011, previo a la expedición de la ley.

En cuanto a las mujeres electas, al comparar las elecciones de 2015 con las de 2019, se registró una disminución de mujeres elegidas del 9.38%. Por lo tanto, a pesar de

contar con medidas afirmativas para garantizar el derecho a la participación, no solo se presentaron menos mujeres, sino que menos candidatas lograron ser elegidas en comparación 2011. Así, aún subsisten vacíos en materia de mecanismos y garantías que superen las barreras que impiden que las mujeres puedan participar de manera efectiva en el ejercicio del poder político y ejecutivo del país.

Gráfica 2. Porcentaje de candidatas y electas en corporaciones uninominales.



Fuente: Elaboración MOE con base en los datos proporcionados por la RNEC.

A diferencia de lo que ocurre con los cargos de elección popular, el cumplimiento de las reglas de cuotas en cargos administrativos de máximo o de otros niveles decisorios, ha tenido resultados significativamente opuestos a la conformación de listas de candidaturas, con un mínimo de 30% de mujeres.

En el Informe sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios del Estado Colombiano, de Diciembre de 2022, el Departamento Administrativo

de la Función Pública rindió cuentas sobre los porcentajes de participación de la mujer en los cargos de la administración pública del nivel directivo de los órdenes nacional y territorial. De las 1.006 entidades que suministraron información para la construcción del reporte, 6.030 tenían cargos provistos en el máximo nivel decisorio (MND) y, de estos, 2.752 eran mujeres. Lo cual significa una representación de mujeres del 45,6%. En cuanto a otros niveles decisorios (OND), de 8.122 cargos provistos, 3.909

son ocupados por mujeres, lo que representa el 48,1% de las posiciones (Función Pública, 2022).

5. Instrumentalización de candidaturas y narrativa de las “cuotas relleno”

A partir del establecimiento de las reglas de cuota de género, se han encontrado expresiones en el debate público en las que se refieren a algunas candidaturas mujeres como el “relleno” de la lista. Por relleno, se suele entender a “aquellas (mujeres) que entran en grupos políticos porque se requiere llenar una cuota -impuesta por leyes o normativas electorales-, o porque el grupo necesita transmitir una imagen de igualdad e inclusión, aunque en la realidad no crean en este tipo de derecho humano y justicia social” (Bautista, 1 de agosto de 2022). Así, cuando se habla de relleno, tanto en público como en este capítulo, se refiere a una práctica al momento de constituir listas por parte de las organizaciones políticas, que tienen como propósito buscar e incluir mujeres sin viabilidad política de ganar para sólo poder completar el requisito de cuota legal mínima de candidatas mujeres.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018), la instrumentalización de las mujeres inició desde la misma aplicación de la ley de cuotas en el año 2011; allí se observó que: “en las listas aparecen un gran número de candidatas, en campaña un menor número de competidoras; es decir, hubo una exacerbación de las candidaturas relleno. Las mujeres sin una motivación construida estratégicamente desde los partidos políticos

para asumir como proyecto de vida una campaña política, sintieron permanentemente inseguridad de hacer parte” (p.107).

Esta práctica excluyente de los partidos es muy común, incluso ha sido cubierta por los medios de comunicación, como cuando, por ejemplo, en el diario El País le preguntaron a Angela María Robledo y Dilian Estrada Gómez sobre si consideraban que las mujeres se convierten en “relleno” en las listas de los partidos. Ambas estuvieron de acuerdo sobre la existencia de esta práctica, y Robledo respondió que “eso es verdad, pero ha habido casos de mujeres que fueron llamadas a última hora y que en su momento cumplieron tareas bien importantes en los concejos o en las asambleas” (La Patria, 21 de agosto de 2019). Por su parte, Estrada respondió que, “yo sí creo, cuando los partidos presentan sus listas siempre hay una mayoría absoluta de hombres, y se coloca uno o dos nombres de mujeres para atraer el voto femenino, aquellas que rechazan el machismo, pero falta mucho todavía para esa igualdad” (Ibid.).

Lo anterior permite observar cómo algunos partidos buscan mujeres sin ningún tipo de viabilidad política de éxito electoral, solo para completar el 30% que les exigen legalmente. Incluso, “en los pasillos de las sedes políticas ya son conocidas como las ‘mujeres de relleno’, personajes cuya única misión es la de ayudar a partidos y movimientos a cumplir con la cuota de género del 30% de representatividad” (PNUD, 2018).

Un ejemplo de esto fue lo sucedido en el Debate de Conciliación en la Plenaria de Cámara de Representantes del día 15 de

junio de 2023, cuando al discutirse la regla de paridad propuesta dentro del proyecto de ley de Reforma al Código Electoral, en la intervención de la representante Carolina Arbeláez del Partido Cambio Radical, la congresista señala lo siguiente:

Los partidos tengan esos procesos internos para poder garantizar la participación política de las mujeres **¡No nos vean a las mujeres como unos rellenos en las listas, como hasta el momento ha tenido que pasar!** Los presentes lo saben muy bien ¿qué es lo que toca terminar haciendo? Cogiendo a la secretaria, cogiendo a cualquier mujer, inclusive de relleno, en las listas para cumplir con el requisito de 30%. (Cámara de Representantes, 15 de junio de 2023)

En el mismo debate, la representante Katherine Miranda del Partido Alianza Verde, expone la existencia de prácticas relacionadas con las llamadas “cuotas relleno”, indicando que:

Creo que este proyecto de ley se queda bastante corto y es bastante insuficiente, porque no enfrenta realmente los problemas que tenemos nosotras, las mujeres, en el momento que queremos hacer política (...) y lo confieso, **en mi partido en las elecciones pasadas la señora de los tintos hizo parte de una de las listas de nuestro partido** (...) tenemos que tener financiación, medios de comunicación, educación formal, no es suficiente con esto, apoyar el proyecto implica que seguiremos teniendo las mismas dificultades y será **un saludo a la bandera.** (Ibid.)

A su vez, en la academia también se han hecho referencias a esta práctica negativa por parte de las organizaciones políticas que presentan listas. Un ejemplo de ello es lo que ocurre en las elecciones peruanas, en las que se ha identificado que “otro de los problemas que mantiene la cuota de género, es su uso como “relleno” en las listas postulantes, ya sea a nivel congresal, concejal regional o concejal municipal. De esta forma, muy pocos casos de postulantes ubican a las mujeres como “cabeza de lista”. Por ejemplo, en la elección congresal de 2016, sólo el 20% de las candidaturas presentaron a una mujer como ‘cabeza de lista’” (Uchuypoma, D., 2016).

Con respecto a listas cerradas en Colombia, en el Informe de Participación Política de la Mujeres en el Congreso de la República, Elecciones Nacionales 2022 de la Misión de Observación Electoral, se indicó que “la posición que ocupan las mujeres en las listas es importante dado que varias de las listas de las próximas elecciones serán cerradas, e incluso en el caso que sean con voto preferente, parte del problema de baja participación de las mujeres en las elecciones, se relaciona con la posición que ocupan en las listas. (...) **El promedio general es que las mujeres encabezan el 30% de las listas**” (negrilla fuera de texto) (Sarmiento y Salazar, 2022, p.5). Lo cual se compara proporcionalmente con un 70% de listas que fueron encabezadas por hombres en dicho periodo electoral.

A propósito de este fenómeno, “la tendencia de los partidos de utilizar a las mujeres sin interés de ser elegidas para cumplir con

la cuota se hace evidente al momento de plantear los candidatos que van a encabezar las listas” (Cala y Moreno, 2022, p.29). De esta forma, los partidos otorgan los primeros lugares de las listas de candidaturas a los hombres, dada su alta posibilidad de éxito, perpetuando la inequidad de género en la política electoral.

Respecto a las responsabilidades de los partidos y organizaciones políticas, en el caso de las elecciones de Brasil, ha sido posible identificar “la práctica de los partidos políticos de nominar chivos expiatorios y candidatas fantasma “naranjas””, como un ejemplo de una institución informal que se acomoda intencionalmente: una respuesta sexista a la adopción y fortalecimiento de la Ley brasileña de cuota” (Gayo y Wylie, 2022, p.728).

Por institucional informal se entiende “las reglas sociales compartidas, normalmente no escritas, que son creadas, comunicadas e impuestas por fuera de los canales oficialmente autorizados” (Helmke y Levitsky, 2004). En relación a estas instituciones informales al interior de los partidos en Colombia, en el estudio “La cuota, pasa lento pero seguro” publicado por PNUD (2018), también se hallaron “criterios informales como la pertenencia a una familia política o la capacidad económica para invertir en la campaña, fueron determinantes a la hora de repartir los avales partidistas. Si bien estos son criterios que se aplican tanto a

hombres como mujeres, afectan de manera diferencial las aspiraciones políticas femeninas” (p.55).

Asimismo, estas prácticas informales de instrumentación de candidaturas de mujeres, son parte de acciones sistemáticas de los mismos partidos que perjudican en gran medida la participación política de las mujeres, se presentan desde una etapa pre-electoral hasta incluso cuando las mujeres son electas y están desempeñando su cargo:

Las acciones que realizan los partidos políticos son principalmente: i) la instrumentalización de las mujeres como “re-lleño” en las listas electorales; ii) elegir las reemplazo de un hombre; iii) excluirlas de los cargos decisorios de los partidos; y iv) negarles recursos económicos. Estas conductas son recurrentes en la política del país, la cual sigue permeada por el machismo y obstaculiza la eficacia de las cuotas. (Cala y Moreno, 2022, p.28)

Así las cosas, desde el 2021 en la MOE se ha reconocido que existe **una práctica violenta por parte de las organizaciones políticas** que activamente buscan mujeres con baja capacidad de éxito electoral, y sin recursos económicos y humanos, para enfrentar una campaña política. En este escenario, les inscriben con el único propósito de cumplir con la cuota legal mínima de 30% de mujeres candidatas en la lista. Esta conducta puede ser considerada como una violencia contra las mujeres en

⁹ En Brasil se utiliza el término “laranja” (en portugués) para referirse a las candidatas mujeres que solo se ponen a forma de cumplimiento de la cuota, a forma de metáfora para indicar que esas candidatas solo hacen peso o “bulto” en la lista de la organización política.

política, dado los impactos físicos, psicológicos y morales que produce en las mujeres y su participación, tal y como se puede observar en testimonios de mujeres políticas:

Las mujeres reconocen que en la política hay una narrativa nociva en relación con el cumplimiento de la cuota de género en las listas a corporaciones públicas. Al respecto, en muchas ocasiones las mujeres son agraviadas al ser tratadas como “rellenos” de las listas, lo cual constituye un menosprecio y un insulto a sus liderazgos. Tal y como ellas afirman, esto se traduce en falta de apoyos a sus campañas, que no las consideran de manera competitiva, no las toman en serio, y esto afecta su propia convicción y la del electorado en su liderazgo efectivo. (Sarmiento y Salazar, 2021, p.27)

Se debe establecer que **los responsables de dicha práctica son las organizaciones políticas** y no las mujeres, ya que, en vez de capacitar y apoyar candidaturas de mujeres con interés y disposición para participar en política, y brindarles viabilidad al éxito de su campaña, prefieren inscribir candidaturas de mujeres sin dichas condiciones a las cuales no se les brinda apoyo y solo tienen la función simbólica y legal de cumplir con los requisitos de inscripción de la lista.

Esta práctica puede ser etiquetada como una institución informal, acomodada intencionalmente para responder a la cuota de género, que es la proposición de nomenclatura de Gatto y Wylie (2022): funciona como una práctica no reglada ni oficial creada y dirigida específicamente a volver

inefectivo el propósito de promoción de la participación política de la mujer, que busca la cuota legal de género en la composición de listas. La **práctica de las organizaciones políticas de rellenar sus listas se torna entonces en una institución informal dentro de su funcionamiento**. No se limita a ser una manifestación de violencia contra la mujer en política, sino que se torna en una forma de discriminación basada en género: dicha práctica institucionalizada ha causado que nazca y se legitime la narrativa de que “las mujeres son el relleno de la lista”, la cual atenta de forma simbólica, económica y psicológica contra la participación política de la mujer.

6. Consideraciones metodológicas

Las consideraciones metodológicas presentes en este capítulo se enmarcan en el objetivo de identificar a nivel territorial y de partido, patrones de género en los casos de candidaturas, posiblemente menos viables o inviables, a partir de los criterios de votación obtenida y la financiación, en las elecciones de 2019 a Concejos Municipales o Distritales, de 31 ciudades capitales.

La hipótesis que guía el análisis es que, si bien tanto mujeres como hombres pueden entrar a una lista de candidaturas siendo los menos viables o no viables, dicha viabilidad se puede medir bajo los criterios de éxito electoral y reportes en ingresos y gastos en financiación. Además, las mujeres en proporción tienden a ser más instrumentalizadas en las listas de candidaturas, en el sentido que no son seleccionadas en función de su viabilidad política o capacidad para ganar la elección.

En los siguientes apartados se presenta la metodología usada para el procesamiento y el análisis de las bases de datos de las variables trabajadas.

7. Metodología de procesamiento de datos de votación y financiación

7.1. Identificación de candidaturas menos viables

Las candidaturas menos viables son aquellas cuya votación recibida indica una baja probabilidad de éxito electoral, dentro de una circunscripción y lista que sí tenía viabilidad de ganar. Con el propósito de llevar a cabo el análisis, se empleó una metodología que aplica enfoques cualitativos y cuantitativos, permitiendo la selección de un universo de candidaturas que arroja resultados porcentuales comparativos sobre el comportamiento de cada departamento y organización política con respecto a las candidaturas de hombres y mujeres que tenían baja probabilidad de éxito electoral. Para ello, se aplicaron los siguientes pasos metodológicos de selección:

a) Selección de Corporaciones públicas en las que se aplica la cuota de género: en primer lugar, se seleccionaron los datos de escrutinio de Corporaciones públicas de elección popular, donde se aplica la cuota de género de 30%, según la Ley 1475 de 2011¹⁰. Esto se da en razón de que en dichas elecciones

se debe tener siempre un 30% de candidaturas mujeres, y permite analizar la aplicación de la cuota de género y tener puntos de comparación entre porcentajes de hombres y mujeres.

b) Selección de Concejos de capitales de Departamento: se desarrolló una selección de datos de escrutinio de Concejos municipales o distritales de departamentos. En dichas elecciones se puede obtener una muestra que abarque municipios de casi todos los departamentos, pero en especial una muestra que tienen corporaciones públicas de distintas magnitudes. Esto permite analizar patrones diferenciales en relación al tamaño de la circunscripción¹¹.

c) Selección de listas de organizaciones políticas que superan el umbral: se seleccionaron las listas de candidaturas que superaron el umbral de participación mínima. En dichas listas es donde, en principio, existía mayor perspectiva de éxito electoral y acceso a los escaños de los Concejos.

d) Selección de Candidaturas cuya votación recibida se ubica en el 30% menos votado de su lista: se seleccionó el 30% de candidaturas con menor votación de su respectiva lista. Esto permite señalar que su campaña, en términos electorales, tenía una viabilidad menor de éxito en comparación a las de otras perso-

¹⁰ Específicamente en el artículo 28, que establece la obligatoriedad de que al menos un 30% de los géneros esté presente en la conformación de sus listas de candidaturas.

¹¹ En razón de esta selección se excluyó el territorio de San Andrés y Providencia, ya que en ese departamento no se tiene un Concejo municipal sino Asamblea departamental, y no se podía agregar los datos de esa Asamblea en el análisis conjunto con datos de Concejos de capitales dada la falta de coherencia entre las fuentes de datos.

nas en su circunscripción y lista que tenían una viabilidad mayor de éxito.

Las candidaturas identificadas y señaladas por medio de estos primeros pasos metodológicos fueron etiquetadas como “**candidaturas menos viables**”, pues dichas condiciones limitadas de viabilidad y éxito no implican necesariamente que su candidatura le fuera imposible ganar. Tras este primer análisis, fueron identificadas un grupo de candidaturas menos viables, y se procedió a explorar, preliminarmente, las tendencias superficiales comparativamente a niveles territoriales y organizativos. Es decir, se analizó si había distintos porcentajes en cada capital/departamento y en cada organización política.

7.2. *Identificación de candidaturas no viables o inviables*

Se realizó un segundo análisis a partir de una metodología que valora, en el ámbito cualitativo, el comportamiento financiero de estas candidaturas. Por lo tanto, por candidaturas **no viables (en ocasiones denominadas “inviables”)** entendemos aquellas nominaciones cuya votación recibida y comportamiento sobre financiación reportado, indica una posibilidad demasiado reducida y limitada de éxito electoral dentro de una circunscripción, y en comparación a una lista que sí contaba con la viabilidad de ganar.

Para su identificación, se revisaron los reportes de gastos que debían efectuar todas las campañas y verificar si algunos patrones de reporte permiten destacar una via-

bilidad electoral mucho más limitada. Para ello, se siguieron los siguientes pasos:

a) Selección de candidaturas cuyos gastos están reportados en la plataforma Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral: se realizó un análisis que facilitó la selección de candidaturas que, además de estar en el 30% menos votado de su lista, cumplieron con su deber legal de reportar la información de sus gastos de campaña en la plataforma Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral. Lo anterior brindó datos sobre el comportamiento de financiación de estas candidaturas para observar posibles patrones de cumplimiento mínimo de las obligaciones legales de campaña, sin que se realizara un verdadero esfuerzo económico por ganar la contienda electoral. Sin embargo, esto implica que las candidaturas que no reportaron sus gastos fueron excluidas del análisis, y, en cualquier caso, puede existir un sesgo por la posibilidad de que algunas candidaturas no hayan reportado completamente los dineros que gastaron en campaña.

b) Selección de candidaturas cuyos gastos estaban por debajo de la mediana de financiamiento de su respectiva lista: se seleccionaron las candidaturas que, además de estar en el 30% menos votado de su lista, mostraban una cantidad total de gastos reportados que se ubican por encima o por debajo de la mediana de gastos reportados por su respectiva lista¹². Esto se da en razón de que

¹² Por mediana, nos referimos a ese valor que funciona como punto central en la distribución de ingresos recibidos por cada candidatura.

permite identificar aquellas candidaturas que gastaron, con respecto a la mediana, menos dinero en su campaña.

c) Selección de candidaturas cuyos conceptos de gastos se dirigían a un cumplimiento mínimo de obligaciones legales de campaña y no se dirigían a un verdadero esfuerzo económico por ganar la contienda electoral:

se seleccionan las candidaturas que, además de estar en el 30% menos votado de su lista y estar debajo de la mediana de gastos de su lista, habían reportado que un 0% del dinero se había invertido en “actos públicos” y “propaganda electoral”, mientras que un 100% del dinero se había invertido en “gastos judiciales y de rendición de cuentas”. Esto permite concluir que su comportamiento financiero estaba dedicado exclusivamente a gastos administrativos en lugar de una promoción política efectiva de su campaña.

Las candidaturas identificadas y señaladas por medio de los pasos metodológicos fueron etiquetadas como **“candidaturas no viables o inviables”**, ya que dichas condiciones de viabilidad y éxito eran extremadamente reducidas, tanto por la votación recibida como por su comportamiento financiero reportado, y era poco probable que fueran elegidas para el cargo estando en dicha situación. Tras este segundo análisis también se delineó un grupo de candidaturas no viables, y con dichos datos se identificaron tendencias más claras que se daban comparativamente a niveles territoriales y organizativos.

Para estas secciones del capítulo, se utilizan las siguientes siglas al referirse a algunos datos que son revisados consistentemente a través del capítulo, y volverán a ser explicadas cuando se apliquen:

Siglas de Candidaturas

- Cantidad de candidaturas en lista en general (sigla CLG).
- Cantidad de candidaturas de mujeres en lista (sigla CML).
- Cantidad de candidaturas de hombres en lista (sigla CHL).
- Cantidad de mujeres con candidaturas menos viables (sigla MMV).
- Cantidad de mujeres con candidaturas no viables o inviables (sigla MNV).
- Cantidad de hombres con candidaturas menos viables (sigla H MV).
- Cantidad de hombres con candidaturas no viables o inviables (sigla HNV).
- Cantidad de candidaturas menos viables en general (sigla CMV).
- Cantidad de candidaturas no viables o inviables en general (sigla CNV).

Siglas de Porcentajes con respecto a CLG

- Porcentaje de candidaturas de mujeres en lista con respecto a candidaturas en lista en general (sigla %CML/CLG).
- Porcentaje de candidaturas de hombres en lista con respecto a candidaturas en lista en general (sigla %CHL/CLG).

- Porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables con respecto a candidaturas en lista en general (%MMV/CLG).

- Porcentaje de hombres con candidaturas menos viables con respecto a candidaturas en lista en general (%HNV/CLG).

- Porcentaje de mujeres con candidaturas no viables o inviables con respecto a candidaturas en lista en general (%MNV/CLG).

- Porcentaje de hombres con candidaturas no viables o inviables con respecto a candidaturas en lista en general (%HNV/CLG).

- Porcentaje de candidaturas menos viables en general con respecto a candidaturas en lista en general (%CMV/CLG).

- Porcentaje de candidaturas no viables o inviables en general con respecto a candidaturas en lista en general (%CNV/CLG).

Siglas de Porcentajes con respecto a otros conceptos

- Porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables con respecto a candidaturas de mujeres en lista (%MMV/CML).

- Porcentaje de hombres con candidaturas menos viables con respecto a candidaturas de hombres en lista (%HNV/CHL).

- Porcentaje de mujeres con candidaturas no viables o inviables con respecto a candidaturas de mujeres en lista (%MNV/CML).

- Porcentaje de hombres con candidaturas no viables o inviables con respec-

to a candidaturas de hombres en lista (%MNV/CHL).

- Porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables con respecto a candidaturas menos viables en general (%MMV/CMV).

- Porcentaje de hombres con candidaturas menos viables con respecto a candidaturas menos viables en general (%HNV/CMV).

- Porcentaje de mujeres con candidaturas no viables o inviables con respecto a candidaturas no viables o inviables en general (%MNV/CNV).

- Porcentaje de hombres con candidaturas no viables o inviables con respecto a candidaturas no viables o inviables en general (%HNV/CNV).

8. Análisis de las bases datos

8.1. Datos sobre el comportamiento territorial en torno a la votación de las candidaturas menos viables

Es posible identificar que 1996 candidaturas se encuentran dentro del 30% menor votado en su respectiva lista para elecciones a los 31 concejos de ciudades capitales en 2019, el 61.47% de las personas de esta muestra son mujeres y 38.53% son hombres. Asimismo, en 26 de los 31 de concejos analizados, las mujeres candidatas se encontraban dentro de este porcentaje de las menos votadas. En otras palabras, en el 83% de las elecciones a concejos de ciudades capitales las mujeres encabezaron las votaciones más bajas de sus listas. Pese a lo anterior, se encontraron ciudades que

no siguieron esta tendencia: hubo una diferencia porcentual menor entre hombres y mujeres en los concejos de Armenia y Bucaramanga. Por otra parte, en los Concejos de Mocoa, Bogotá D.C y Leticia fueron superiores las cifras de hombres candidatos.

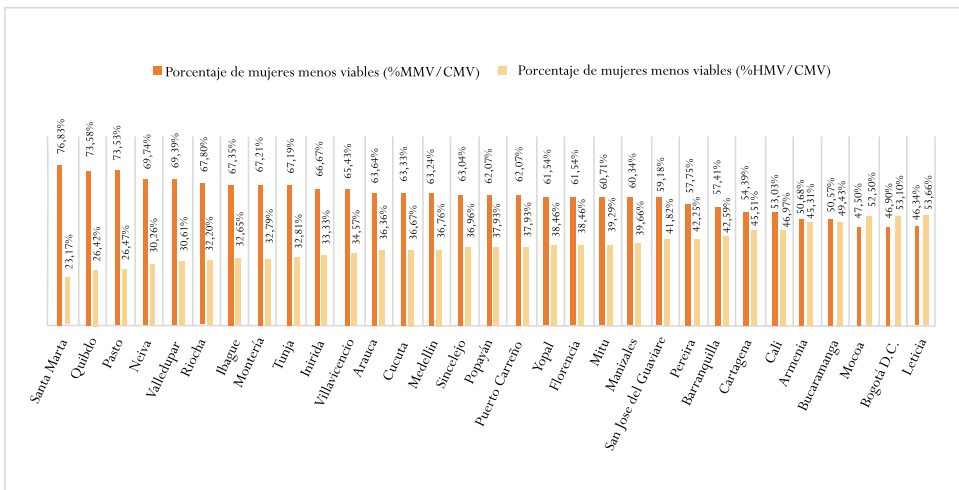
La marcada presencia de las mujeres en el segmento de menor votación contrasta con el hecho de haber estado subrepresentadas (en comparación al número poblacional) dentro de las 7.042 candidaturas a los 31 concejos estudiados en 2019. Las mujeres representaron solo el 35%, mientras que los hombres abarcaron el 64.2% de las aspiraciones postuladas. Al analizar el menor éxito electoral, las mujeres no obtuvieron una cifra proporcional al número de sus candidaturas, sino que superaron significativamente (61.73%) el porcentaje de hombres en esta categoría (38.53%),

Adicionalmente, aunque los hombres dominaron numéricamente en las listas can-

didaturas, su presencia fue menor en aquellas que tuvieron un desempeño electoral más bajo. En suma, la dinámica de género en las candidaturas experimentó un giro notable en el grupo de los 30% con menor respaldo en las elecciones.

La gráfica 3 muestra las tendencias de comportamiento de la categoría género en las contiendas electorales de los 31 concejos municipales y distritales de las ciudades capitales bajo estudio. Pueden identificarse tres patrones en las listas de candidaturas en las elecciones a concejos municipales o distritales del 2016: i) departamentos con mayor porcentaje de mujeres; ii) departamentos con cifras similares entre hombres y mujeres; iii) departamentos con mayor porcentaje de hombres en el segmento de menor éxito electoral.

Gráfica 3. Comportamiento de género candidaturas menos viables.



Fuente: MOE con datos de RNEC y Cuentas Claras

A continuación, se categorizan y detallan los patrones observados en las listas de candidaturas en relación con la representación de género en el grupo correspondiente al 30% con menor votación.

i) Comicios con mayor número de mujeres en el 30% menor votado

Como puede observarse en la gráfica 3 y en la tabla 2 - esta última brinda información sobre los porcentajes de hombres y mujeres dentro de grupo de menor éxito electoral y su diferencial porcentual-, las contiendas electorales a **concejos municipales o distritales con mayor porcentaje de mujeres en los segmentos de menor votación se situaron en Santa Marta, Quibdó y Pasto**. Este grupo se identifica como aquel con porcentaje **mayor cantidad de mujeres con candidaturas menos viables (MMV)**.

En dichas ciudades se presentó la mayor tendencia de inviabilidad de las candidaturas femeninas, lo cual se puede concluir de

las diferencias en la cantidad de voto recibidos entre hombres y mujeres, que superan los 47 puntos porcentuales en Pasto y Quibdó; en Santa Marta, la diferencia alcanza los 53 puntos diferenciales. Adicionalmente, se destaca el caso de Inírida, en donde si bien se observó el menor número de candidaturas consideradas menos viables en sus listas, con un total de 18 personas, se debe considerar que el 66,6% de estas, se trataban de mujeres.

Asimismo, las brechas porcentuales entre hombres y mujeres tendieron a disminuir en otras ciudades. Por ejemplo, Neiva tuvo un 39,9%, Villavicencio 30,86%, Puerto Carreño 24,4%, incluso en Cartagena y Cali las diferencias fueron inferiores a los 10 puntos porcentuales. En todo caso, la disparidad de género fue un comportamiento constante, siendo electoralmente menos ventajoso para las mujeres.

Tabla 2. Candidaturas menos viables en los departamentos con mayor porcentaje de mujeres

Concejo municipal y/o distrital	Núm. mujeres	% mujeres	Núm. hombres	% hombres	Diferencia porcentual	Núm. total
Santa Marta	63	76,83%	19	23,17%	53,66%	82
Quibdó	39	73,58%	14	26,42%	47,17%	53
Pasto	50	73,53%	18	26,47%	47,06%	68
Neiva	53	69,74%	23	30,26%	39,47%	76
Valledupar	68	69,39%	30	30,61%	38,78%	98
Riohacha	40	67,80%	19	32,20%	35,59%	59

Ibagué	66	67,35%	32	32,65%	34,69%	98
Montería	41	67,21%	20	32,79%	34,43%	61
Tunja	43	67,19%	21	32,81%	34,38%	64
Inírida	12	66,67%	6	33,33%	33,33%	18
Villavicencio	53	65,43%	28	34,57%	30,86%	81
Arauca	35	63,64%	20	36,36%	27,27%	55
Cúcuta	57	63,33%	33	36,67%	26,67%	90
Medellín	43	63,24%	25	36,76%	26,47%	68
Sincelejo	29	63,04%	17	36,96%	26,09%	46
Popayán	36	62,07%	22	37,93%	24,14%	58
Puerto Carreño	18	62,07%	11	37,93%	24,14%	29
Yopal	40	61,54%	25	38,46%	23,08%	65
Florencia	32	61,54%	20	38,46%	23,08%	52
Mitu	17	60,71%	11	39,29%	21,43%	28
Manizales	35	60,34%	23	39,66%	20,69%	58
San José Del Guaviare	32	58,18%	23	41,82%	16,36%	55
Pereira	41	57,75%	30	42,25%	15,49%	71
Barranquilla	31	57,41%	23	42,59%	14,81%	54
Cartagena	31	54,39%	26	45,61%	8,77%	57
Cali	35	53,03%	31	46,97%	6,06%	66

Fuente: Elaboración MOE, con base en la información recolectada del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL.

ii) Comicios con porcentajes similares entre mujeres y hombres en el 30% menor votado

En los casos de los Concejos Municipales de Armenia y Bucaramanga, se pudo observar una diferencia de tan solo 1.37% y 1.15%,

respectivamente, entre los porcentajes de género. Estas ciudades destacan por tener cifras en las cuales mujeres y hombres se posicionaron prácticamente en una proporción equitativa dentro del segmento de menor respaldo electoral en las listas de candidaturas para concejos.

Tabla 3. Candidaturas menos viables en los departamentos con porcentajes similares entre mujeres y hombres

Concejo municipal y/o distrital	Núm. mujeres	% mujeres	Núm. hombres	% hombres	Diferencia porcentual	Núm. total
Armenia	37	50,68%	36	49,32%	1,37%	73
Bucaramanga	44	50,57%	43	49,43%	1,15%	87

Fuente: Datos RNEC. Elaboración MOE.

iii) Comicios con mayor porcentaje de hombres en el segmento de menor éxito electoral

Como excepciones notables a la tendencia predominante de una mayor representación femenina en el grupo de menor votación, fueron identificados los casos de los Concejos Municipales o Distritales de Mocoa, Bogotá y Leticia. Es decir, estos hacen parte del grupo con porcentajes de **mayor cantidad de hombres con candidaturas menos viables (HMV)**.

En el caso de Leticia, los candidatos hombres superaron a las candidatas mujeres en más de un 7%, en el segmento de menor éxito electoral. Por último, **cabe desta-**

car que el Concejo Distrital de Bogotá tuvo el mayor número de candidaturas en comparación con otras ciudades, pero, en contraste con el comportamiento a nivel nacional, una mayor cantidad de hombres se posicionaron dentro del 30% con menor votación (Tabla 4).

Tabla 4. Candidaturas menos viables en los departamentos con mayor porcentaje de hombres.

Concejo municipal y/o distrital	Núm. mujeres	% mujeres	Núm. hombres	% hombres	Diferencia porcentual	Núm. total
Mocoa	19	47,50%	21	52,50%	-5,00%	40
Bogotá. D.c.	68	46,90%	77	53,10%	-6,21%	145
Leticia	19	46,34%	22	53,66%	-7,32%	41

Fuente: Datos RNEC. Elaboración MOE.

8.2. Comportamiento en votación y financiación de las candidaturas no viables o inviables

En el siguiente apartado se utilizan los criterios de votación y financiación obtenidos por las candidaturas como indicadores de una posible instrumentalización por parte de los partidos y organizaciones políticas hacia aspirantes con bajas probabilidades de ganar curules en las corporaciones públicas. Al emplear el enfoque analítico, respecto a la evaluación de las fuentes y gastos de financiamiento de las candidaturas, se logró concluir que **682 candidaturas se situaron en la mitad inferior de cada lista en términos de ingresos obtenidos**, y los gastos declarados se orientaron exclusivamente hacia asuntos judiciales y rendición de cuentas.

Dentro de esta cifra, un 64,37% correspondía a candidatas femeninas, mientras que un 38,6% eran candidatos hombres. Una vez más, las mujeres son la mayoría numérica en los grupos de estudio relacio-

ados con la falta de viabilidad electoral, pese a que tenían en cada lista el menor porcentaje de candidaturas inscritas.

En relación a este conjunto de candidaturas, se presume que tenían probabilidades considerablemente reducidas para ganar las elecciones, por lo que se denominan candidaturas inviables, con base a los siguientes factores: a) baja votación, b) ingresos financieros insuficientes para respaldar eficazmente sus campañas, y c) no destinaron recursos para actividades de promoción política, según lo reportado en cuentas claras, lo cual estaría relacionado con la limitada cantidad de votos obtenidos a su favor.

En el 80,6% de las ciudades capitales analizadas, predominaron los porcentajes de candidaturas mujeres. Tal y como se observa en la gráfica 4 en las contiendas electorales para los Concejos Municipales de Pasto, Santa Marta, Montería, Villavicencio, Riohacha y Quibdó, se obtuvieron porcentajes de mujeres candidatas no viables superiores al 70%, cifras que subrayan la marcada

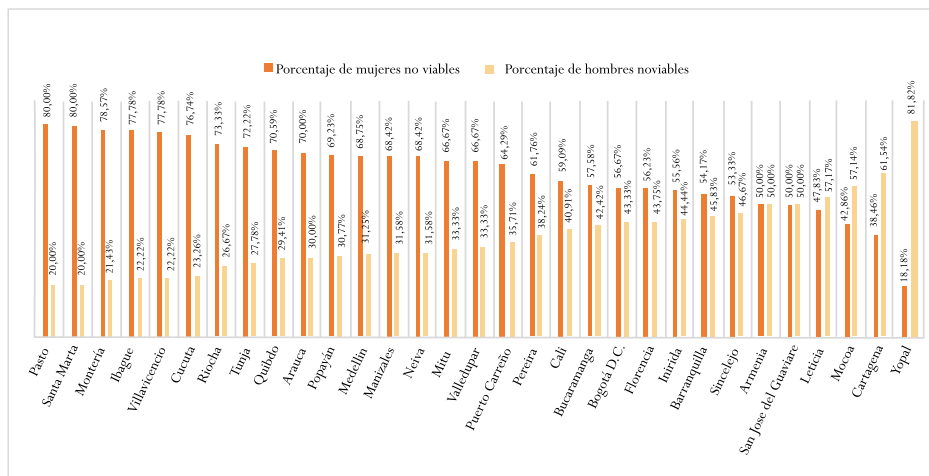
disparidad de género en las candidaturas no viables en esos territorios.

Por otra parte, las listas de candidaturas de las ciudades capitales de Armenia y San José del Guaviare tuvieron un comportamiento excepcional, allí las candidaturas de hombres y mujeres coinciden en el porcentaje de inviolabilidad.

De igual manera, es posible observar casos que se apartan del patrón observado en

otros departamentos. Una tendencia particular identificada en ciudades como Leticia, Mocoa, Cartagena y Yopal, permite identificar un aumento gradual de candidaturas inviables de hombres en comparación con las de mujeres. Específicamente, en Yopal los hombres inviables ocupan una proporción significativa, representando el 81,8% del total de candidaturas inviables, mientras que las mujeres constituían el 18,18% (Gráfica 4).

Gráfica 4. Género de las candidaturas inviables en votación y financiación.



Fuente: MOE con datos de RNEC y Cuentas Claras.

En la tabla 5 se analiza el **comportamiento de las candidaturas inviables de hombres y mujeres respecto del total de personas candidatas en listas de las ciudades capitales**. Particularmente, se identifica la cantidad de candidaturas de mujeres y hombres, la cantidad de candidaturas no viables de mujeres y hombres, el porcentaje de mujeres con candidaturas no viables con respecto al total de candidaturas de mujeres (%MNV/CML), el porcentaje de hombres con candidaturas

no viables con respecto al total de candidaturas de hombres (%HNV/CHL).

La tabla tiene un orden descendente: en los primeros lugares se encuentran aquellas ciudades capitales que tienen un mayor porcentaje de mujeres en las candidaturas denominadas no viables en su respectiva lista. Adicionalmente, puede identificarse la diferencia porcentual entre cifras que representan el número de mujeres y hombres no viables en las listas de candidaturas.

Tabla 5. Comportamiento de las candidaturas inviables de hombres y mujeres dentro del total de personas candidatas en listas de las ciudades capitales

Concejo municipal y/o distrital	Candidaturas mujeres	Candidaturas hombres	Candidaturas no viables de mujeres	Candidaturas no viables de hombres	%MNV/ CML	%HNV/ CHL	Diferencia entre % de no viabilidad
Villavicencio	31	55	21	6	68%	11%	57%
Cúcuta	62	126	33	10	53%	8%	45%
Mitu	23	40	10	5	43%	13%	31%
Ibagué	76	139	28	8	37%	6%	31%
Arauca	45	85	14	6	31%	7%	24%
Santa Marta	96	181	28	7	29%	4%	25%
Bogotá, D.c.	63	120	17	13	27%	11%	16%
Riohacha	82	151	22	8	27%	5%	22%
Quibdó	48	80	12	5	25%	6%	19%
Pereira	85	177	21	13	25%	7%	17%
Valledupar	82	135	20	10	24%	7%	17%
Barranquilla	55	110	13	11	24%	10%	14%
Cali	60	121	13	9	22%	7%	14%
Pasto	96	165	20	5	21%	3%	18%
Neiva	70	119	13	6	19%	5%	14%
Manizales	72	110	13	6	18%	5%	13%
Armenia	83	147	13	13	16%	9%	7%
Florencia	58	112	9	7	16%	6%	9%
Sincelejo	52	95	8	7	15%	7%	8%
Mocoa	60	108	9	12	15%	11%	4%
Medellín	76	123	11	5	14%	4%	10%
Montería	78	163	11	3	14%	2%	12%
Tunja	104	202	13	5	13%	2%	10%

Bucaramanga	166	292	19	14	11%	5%	7%
Popayán	87	140	9	4	10%	3%	7%
Leticia	108	204	11	12	10%	6%	4%
San José Del Guaviare	78	148	7	7	9%	5%	4%
Puerto Carreño	105	186	9	5	9%	3%	6%
Inírida	66	122	5	4	8%	3%	4%
Cartagena	79	135	5	8	6%	6%	0%
Yopal	33	64	2	9	6%	14%	-8%

Fuente: MOE con datos de RNEC

Los resultados de la tabla contrastan de manera significativa con el comportamiento porcentual en los hombres con candidaturas inviables, quienes presentaron porcentajes notablemente inferiores - en promedio 6%, mientras el promedio de las mujeres fue 21% - pese a que sumaban más del 60% de candidaturas inscritas en cada lista. En el caso de las elecciones para el Concejo Municipal de Villavicencio, esta discrepancia porcentual entre géneros alcanzó incluso una diferencia de 57% y en Cúcuta fue de 45%, convirtiéndolas en las contiendas electorales con mayor disparidad de género respecto a la viabilidad de las candidaturas inscritas. Por otra parte, es destacable el caso de la contienda electoral del Concejo Distrital de Cartagena, donde no existieron diferencias porcentuales: los hombres y mujeres tuvieron porcentajes iguales en la inviabilidad de sus candidaturas (6%).

Con base en los datos de la tabla 6, se identificaron las siguientes ciudades capitales donde las listas de candidaturas registraron los mayores porcentajes de mujeres inviables, en relación al total de mujeres candidatas y, consecuentemente, mayores diferencias porcentuales entre hombres y mujeres.

Tabla 6. Contiendas electorales de Concejo municipales y/o distritales con mayor diferencia porcentual entre género respecto a la viabilidad de la candidatura.

Ranking	Concejo municipal y/o distrital	%MNV/CML	%HNV/CHL	Diferencia porcentual
1	Villavicencio	68%	11%	57%
2	Cúcuta	53%	8%	45%
3	Mitu	43%	13%	31%
4	Ibagué	37%	6%	31%
5	Arauca	31%	7%	24%

Fuente: MOE con datos de RNEC y Cuentas Claras.

Los porcentajes de hombres y mujeres inviables en relación al segmento de la votación, nivel de ingresos de la campaña y destinación de datos de financiación y las diferencias porcentuales respecto a la proporción que representaban las candidaturas inviables sobre el número total de candidaturas inscritas, reflejan patrones de género distintos en diferentes ciudades capitales; por esto, la necesidad de comprender y abordar las disparidades de género en el contexto político. En general, un resultado permanente fue la predominancia de las mujeres en los conjuntos analizados como menos viables e inviables, comportamiento que fue detectado en la mayoría de concejos municipales o distritales de las ciudades capitales bajo estudio.

8.3. Datos sobre el comportamiento de partidos y movimientos políticos referente a sus candidaturas en el 30% menos votado de su lista

Para el análisis del comportamiento de partidos y movimientos políticos con respecto a candidaturas menos viables, de forma que se identifique si se daba un trato distinto a las candidaturas menos viables de mujeres y de hombres, se realizó una revisión de todos los partidos y movimientos políticos y se señaló cuáles de sus candidaturas se ubicaron en el 30% menos votado para las elecciones de Concejos Municipales en las Capitales de los Departamentos del país durante las elecciones locales de 2019.

Dichas candidaturas se les denominó *candidaturas menos viables* porque desde la perspectiva de votos recibidos, sus probabilidades de éxito electoral eran mucho menores, lo cual se refleja retrospectiva en dicha votación recibida. De esta revisión, se compuso la siguiente tabla.

Tabla 7. Comportamiento de partidos con respecto a sus candidaturas en el 30% menos votado en Concejos Municipales de capitales de departamentos para las elecciones locales de Colombia en 2019.

Movimiento o partido político	%CML/CLG	MMV	%MMV/CMV	Relación de %CML/CLG a %MMV/CMV	HMV	%HMV/CMV	CMV
Mov Alternativo Indígena y Social	33,61%	75	66,96%	1,99	37	33,04%	112
Mov Autoridades Indígenas de Colombia	35,10%	69	66,35%	1,89	35	33,65%	104
Mov Todos Juntos	41,18%	4	80,00%	1,94	1	20,00%	5
Par Alianza Democrática Amplia	34,44%	54	67,50%	1,96	26	32,50%	80
Par Alizansa Social Independiente	34,22%	89	58,55%	1,71	63	41,45%	152
Par Alianza Verde	33,18%	73	54,07%	1,63	62	45,93%	135
Par Cambio Radical	37,48%	102	64,97%	1,73	55	35,03%	157
Par Centro Democrático	34,32%	81	60,90%	1,77	52	39,10%	133
Par Colombia Humana - Unión Patriótica	36,76%	8	47,06%	1,28	9	52,94%	17
Par Colombia Renaciente	36,30%	85	63,43%	1,75	49	36,57%	134
Par Conservador Colombiano	34,73%	85	61,59%	1,77	53	38,41%	138
Par Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	42,11%	5	55,56%	1,32	4	44,44%	9
Par Liberal Colombiano	34,31%	99	61,11%	1,78	63	30,09%	162
Par Movimiento Independiente de Renovación Absoluta	50,00%	28	60,87%	1,22	18	39,13%	46
Par Polo Democrático Alternativo	33,33%	31	58,49%	1,75	22	41,51%	53
Par Reinvidicación Ética	36,92%	35	53,03%	1,44	31	46,97%	66
Par Social de Unidad Nacional	36,02%	97	60,63%	1,68	63	39,38%	160

Fuente: Datos RNEC, elaboración MOE.

Los partidos y movimientos en los que se encontró **mayor cantidad neta de candidaturas menos viables por voto (sigla CMV)** fueron, entre los 5 mayores puestos, el Partido Liberal Colombiano (162), Partido Social de Unidad Nacional (160), Partido Cambio Radical (157), Partido Alianza Social Independiente (152) y Partido Conservador Colombiano (138).

Igualmente, tanto el Partido Alianza Verde (135), Partido Colombia Renaciente (134) y Partido Centro Democrático (133) están muy cerca de la cantidad presentada por el Partido Conservador (138). Dichas cifras tienen una relación proporcional evidente con el hecho de que estos partidos son los que más candidaturas tienen en total, y por ello, requieren un mayor análisis específico antes de establecer hallazgos.

De la misma forma, los partidos con **mayor cantidad de mujeres con candidaturas menos viables (sigla MMV)**, fueron casi todos los mismos que habían mostrado mayor cantidad de candidaturas no viables en general (tanto de hombres como mujeres). Entre los 5 mayores se encuentran al Partido Cambio Radical (102), Partido Liberal (99), Partido Social de Unidad Nacional (97), Partido Alianza Social Independiente (89), Partido Conservador Colombiano y Partido Colombia Renaciente (85). Igualmente, el Partido Centro Democrático (81) y Movimiento Alternativo Indígena y Social (75) están muy cerca de la cantidad presentada por el Partido Conservador y el Partido Colombia Renaciente (85).

Con estos datos, fue posible calcular el **porcentaje de mujeres con candida-**

turas menos viables con respecto al número total de candidaturas menos viables, en general de cada uno de los partidos y movimientos políticos (**sigla %MMV/CMV**). Así, es posible notar, al menos de forma preliminar, en cuáles partidos es más probable que las candidaturas menos viables sean de mujeres que de hombres. Para ello, el porcentaje se comparó de forma equilibrada con el **porcentaje de hombres con candidaturas no viables con respecto al número total de candidaturas no viables en general (sigla %HMV/CMV)**.

Para dicho cálculo porcentual comparativo, se decidió excluir del análisis al Movimiento Todos Juntos ya que, incluso si tiene un 80% en esta categoría, por sus características territoriales (solo tuvo presencia en Antioquia) tenía únicamente 5 candidaturas menos viables, 4 de mujeres y 1 de hombres; las cantidades tan bajas resultan en un porcentaje que no es suficientemente representativo. La misma situación se encontró en relación al Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (9 candidaturas menos viables, 5 de mujeres) y el Partido Colombia Humana - Unión Patriótica (17 candidaturas menos viables, 8 de mujeres), ya que ninguno de estos tres partidos o movimientos políticos superaron la cantidad mínima de 20 candidaturas menos viables.

Por esa razón, al revisar el porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables con respecto al número total de candidaturas menos viables en general (%MMV/CMV) de cada uno de los partidos y movi-

mientos políticos, se identificó que, en orden, se encuentra al Partido Alianza Democrática Ampla (54 mujeres, que representan el 67,50%, en comparación al 32,50% de hombres), Movimiento Alternativo Indígena y Social (75 mujeres, que representan el 66,96%, en comparación al 33,04% de hombres), Movimiento Autoridades Indígenas

de Colombia (69 mujeres, que representan el 66,35%, en comparación al 33,65% de hombres), Partido Cambio Radical (102 mujeres, que representan el 64,97%, en comparación al 35,03% de hombres) y Partido Colombia Renaciente (85 mujeres, que representan el 63,43%, en comparación al 36,57% de hombres) (Tabla 8).

Tabla 8. Ranking de partidos con mayor porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables con respecto a las candidaturas menos viables (%MMV/CMV).

Ranking	Partido o movimiento político	%MMV/CMV %HMV/CMV
1	Partido Alianza Democrática Ampla	67,50% 32,50%
2	Movimiento Alternativo Indígena y Social	66,96% 33,04%
3	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	66,35% 33,65%
4	Partido Cambio Radical	64,97% 35,03%
5	Partido Colombia Renaciente	63,43% 36,57%

Fuente: Datos de escrutinio de elecciones de Concejos de capitales de Departamentos de Colombia en 2019, Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración MOE

En el otro extremo de esta situación, se encontró que **los únicos partidos con un porcentaje similar de %MMV/CMV y %HMV/CMV**, es decir, que los porcentajes no tengan una diferencia mayor a 10%, estando ambos dentro del margen de 45% y 55%, fueron el Partido de Reivindicación Étnica (35 mujeres que representan un 53,03% y 31 hombres que representan 46,97%) y el Partido Alianza Verde (73 mujeres que representan el 54,07% y 62 hombres que representan 45,93%).

Vale la pena reiterar que, incluso si el Partido Colombia Humana - Unión Patriótica

tiene un porcentaje de 47,06% de %MMV/CMV, siendo este menor al porcentaje de %HMV/CMV (52,94%), sus cantidades no son suficientemente altas para ser representativas. Se da igual trato al hecho de que el Movimiento Todos Juntos y el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común tienen porcentajes de candidaturas de mujeres que tienen una diferencia mayor del 10% con respecto a la cuota de género legal mínima de 10%, pero sus cantidades son muy bajas también.

Estos altos porcentajes generalizados de %MMV/CMV (mujeres con candidaturas

menos viables con respecto a candidaturas menos viables en general), se vuelve más crítico cuando se identifica que, en cuanto a la cantidad de candidaturas de mujeres en lista (**CML**), los partidos presentan **porcentajes de candidaturas de mujeres en sus listas con respecto a la cantidad total de candidaturas en lista en general (sigla %CML/CLG)** que, en su amplia mayoría, se encuentran muy cercanos al límite mínimo legal de la cuota de género de 30%, a menos de un 10% de diferencia, siempre debajo del 40% de %CML/CLG, oscilando entre 33,18% y 37,48%.

La única excepción a este hecho es el caso del Partido Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (Partido MIRA), que cumple con el estándar de paridad (50%) en su %CML/CLG.

Precisamente revisando el %CML/CLG, y notando lo cerca que están del límite mínimo legal de la cuota de género, identificamos que todos estos partidos tienen

un %MMV/CMV que es, como mínimo, un 10% superior al %CML/CLG. Esto permite concluir de manera preliminar que, incluso si los partidos tenían menos candidatas que candidatos, estas candidatas llegaban a componer, en al menos más de la mitad, el grupo de candidaturas menos viables.

La situación más grave se identifica cuando **algunos partidos están cerca de que el porcentaje de %MMV/CMV supere por casi el doble su porcentaje de %CML/CLG**, como el Movimiento Alternativo Indígena y Social (33,61% de %CML/CLG comparado con un 66,96% de %MMV/CMV, mujeres con candidaturas no viables), el caso del Partido Alianza Democrática Amplia (34,44% de %CML/CLG comparado con un 67,50% de %MMV/CMV), y el caso del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (35,10% de %CML/CLG comparado con un 66,35% de %MMV/CMV) (Tabla 9).

Tabla 9. Partidos con relación más alta entre porcentaje de mujeres candidatas con respecto a candidaturas en lista y porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables con respecto a candidaturas menos viables (%CML/CLG -> %MMV/CMV).

Ranking	Partido o movimiento político	%CML/CLG	%MMV/CMV	Relación
1	Movimiento Alternativo Indígena y Social	33,61%	66,96%	1.99
2	Partido Alianza Democrática Amplia	34,44%	67,50%	1,96
3	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	35,10%	66,35%	1.89

Fuente: Datos RNEC. Elaboración MOE.

Otra perspectiva de análisis que es útil para comprender la naturaleza de esta práctica dentro de los partidos políticos es identificar **el porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables con respecto al total de candidaturas de mujeres en la lista (sigla %MMV/CML)**, y compararlo con el porcentaje de hombres con candidaturas menos viables con respecto al total de candidaturas de hombres en la lista (sigla %HVM/CHL). Con esto es posible identificar en cuáles partidos el

primer porcentaje supera el porcentaje de mujeres en el total de candidaturas y ver la diferencia entre el primer y el segundo porcentaje. Si no hay diferencias de trato entre candidatas y candidatos, se debería esperar que los porcentajes de %MMV/CML deberían ser iguales o cercanos a los porcentajes de %CML/CLG, y de la misma forma para los hombres. Sin embargo, encontramos que esa creencia es errónea comparada con los datos.

Tabla 10. Comparación de datos de candidaturas en el 30% menos votado con relación a porcentajes de candidaturas de hombres y mujeres en el total de candidaturas en lista para todos los partidos.

Movimiento o partido político	CML	MMV	CHL	HMV	%CML/CLG	%MMV/CML	%HVM/CHL	Diferencia de %MMV/CML a %HVM/CHL
Mov Alternativo Indígena y Social	122	75	241	37	33,61%	61,48%	15,35%	46,12%
Mov Autoridades Indígenas de Colombia	110	69	220	35	35,10%	57,98%	15,91%	42,07%
Mov Todos Juntos	7	4	10	1	41,18%	57,14%	10,00%	47,14%
Par Alianza Democrática Amplia	93	54	177	26	34,44%	58,06%	14,69%	43,38%
Par Alizansa Social Independiente	168	89	323	63	34,22%	52,98%	19,50%	33,47%
Par Alianza Verde	148	73	298	62	33,18%	49,32%	20,81%	28,52%
Par Cambio Radical	190	102	317	55	37,48%	53,68%	17,35%	36,33%
Par Centro Democrático	150	81	287	52	34,32%	54,00%	18,12%	35,88%
Par Colombia Humana - Unión Patriótica	25	8	43	9	36,76%	32,00%	20,93%	11,07%
Par Colombia Renaciente	163	85	286	49	36,30%	52,15%	17,13%	35,01%

Par Conservador Colombiano	157	85	295	53	34,73%	54,14%	17,97%	36,17%
Par Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	16	5	22	4	42,11%	31,25%	18,18%	13,07%
Par Liberal Colombiano	188	99	360	63	34,31%	52,66%	17,50%	35,16%
Par Movimiento Independiente de Renovación Absoluta	83	28	83	18	50,00%	33,77%	21,69%	12,05%
Par Polo Democrático Alternativo	60	32	120	22	33,33%	53,33%	18,33%	35,00%
Par Rein vindicación Ética	79	35	135	31	36,92%	44,30%	22,96%	21,34%
Par Social de Unidad Nacional	188	97	334	63	36,02%	51,60%	18,86%	32,73%

Fuente: Datos RNEC. Elaboración MOE.

Los partidos con mayor porcentaje de %MMV/CML fueron el Movimiento Alternativo Indígena y Social (61,48%), el Partido Alianza Democrática Ampla (58,06%), el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (57,98%), el Partido Conservador Colombiano (54,14%) y el Partido Centro Democrático (54,00%). Estos par-

tidos serían aquellos que, al menos desde un análisis retrospectivo del comportamiento por voto, tienden más a inscribir a mujeres con menor viabilidad electoral en su cantidad total de candidatas, en comparación a los demás partidos. Este ranking se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 11. Partidos con mayor porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables con respecto al total de candidatas mujeres en lista.

Ranking	Partido o movimiento político	%MMV/CML
1	Movimiento Alternativo Indígena y Social	61,48%
2	Partido Alianza Democrática Ampla	58,06%
3	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	57,98%
4	Partido Conservador Colombiano	54,14%
5	Partido Centro Democrático	54,00%

Fuente: Datos RNEC. Elaboración MOE.

Al comparar este %MMV/CML al %HMV/CHL, se identificó que los partidos en los cuales la diferencia entre los porcentajes era mayor, fueron bastante similares a los del anterior análisis, teniendo en orden al Movimiento Alternativo Indígena y Social (46,12% de diferencia), el Partido Alianza Democrática Ampla (43,38% de diferencia), el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (42,07% de diferencia), el Partido Cambio Radical (36,33% de dife-

rencia) y el Partido Conservador Colombiano (36,17% de diferencia) (Tabla 12).

Este dato permite identificar algunos partidos que tienden a inscribir más mujeres menos viables electoralmente y menos hombres menos viables electoralmente, dando indicios de un trato diferenciado en la selección e inscripción de candidaturas de hombres y mujeres.

Tabla 12. Partidos con mayor porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables con respecto al total de candidatas mujeres en lista.

Ranking	Partido o movimiento político	%MMV/CML %HMV/CHL Diferencia porcentual
1	Movimiento Alternativo Indígena y Social	61,48% 15,35% Diferencia de 46,12%
2	Partido Alianza Democrática Ampla	58,06% 14,69% Diferencia de 43,38%
3	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	57,98% 15,91% Diferencia de 42,07%
4	Partido Cambio Radical	53,68% 17,35% Diferencia de 36,33%
5	Partido Conservador Colombiano	54,14% 17,97% Diferencia de 36,17%

Es posible tener dudas sobre la representatividad de estos datos porque, en principio, se ha notado que hay más candidaturas de hombres que de mujeres en las listas, pero dicha perspectiva no tomaría en cuenta los siguientes aspectos: (i) los partidos son libres de incluir muchas más mujeres dentro de sus listas, como es el ejemplo del Partido Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (Partido MIRA), que cumple con el estándar de paridad (50%) en su %CML/CLG; (ii) todos los partidos

con porcentajes representativos, tienen un mayor porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables, que de hombres con candidaturas menos viables (Tablas 7 y 8) .

Un análisis útil, en términos de medición de brechas de género es el proceso de revisión sobre la diferencia entre el porcentaje de %CML/CLG y **el porcentaje de mujeres menos viables con respecto a la cantidad total de mujeres candidatas en la lista (sigla %MMV/CML)**. Así,

se identifica que todos los partidos, exceptuando de nuevo al Partido Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, tienen un porcentaje mayor de %MMV/CML que sus porcentajes de %CML/CLG. Esto permite reconocer, de forma superficial, cuáles son los partidos que tienen un vacío más grande de inclusión porque su proporción de mujeres candidatas está más lejos de su proporción de candidatas que sí son viables electoralmente.

Los partidos con la mayor diferencia entre estos dos porcentajes son el Movimiento Alternativo Indígena y Social (27,87% de diferencia), Partido Alianza Democrática (23,62% de diferencia), Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (22,88% de diferencia), Partido Polo Democrático Alternativo (20,00% de diferencia) y Partido Centro Democrático (-19,68% de diferencia) (Tabla 13).

Tabla 13. Partidos con mayor diferencia porcentual entre porcentaje de mujeres con respecto a candidaturas en lista y porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables con respecto a candidaturas de mujeres en lista.

Ranking	Partido o movimiento político	%CML/CLG %MMV/CML Diferencia porcentual
1	Movimiento Alternativo Indígena y Social	33,61% 61,48% Diferencia de -27,87%
2	Partido Alianza Democrática Amplia	34,44% 58,06% Diferencia de -23,62%
3	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	35,10% 57,98% Diferencia de -22,88%
4	Partido Polo Democrático Alternativo	33,33% 53,33% Diferencia de -20,00%
5	Partido Centro Democrático	34,32% -19,68% Diferencia de -19,68%

Fuente: Datos RNEC. Elaboración MOE.

A partir de la revisión de los rankings, es importante resaltar el caso del Movimiento Alternativo Indígena y Social, Partido Alianza Democrática Amplia y Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, quienes están constantemente en las 3 primeras posiciones de los cinco rankings de esta sección de análisis sobre candidaturas menos viables. Por lo tanto, presenta más alertas sobre su trato a las candidaturas de mujeres y su selección de candidaturas menos viables

de forma diferenciada. Por otro lado, se ve el caso del Partido Cambio Radical, Partido Conservador Colombiano y Partido Centro Democrático, quienes aparecen al menos dos veces en las posiciones cuarta y quinta de los rankings presentados.

Sin embargo, la situación identificada es muy grave: casi todos los partidos están debajo del 40% de %CML/CLG y tienen un %MMV/CMV que es, como mínimo,

un 10% superior a ese %CML/CLG, siendo las únicas excepciones el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común y el Partido Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA).

8.4. Datos sobre comportamiento de coaliciones y grupos significativos de ciudadanía referente al 30% menos votado de sus candidaturas

El análisis de coaliciones y grupos significativos de ciudadanía implicó una revisión de todos aquellas y aquellos que participaron en las elecciones de Concejos Municipales en las Capitales de los Departamentos del país. Con esto, se señalaron cuáles de sus candidaturas se ubicaron en el 30% menos votado. Para ello, se dispuso de informa-

ción generalizada del comportamiento de todas las coaliciones.

Esto quiere decir que, en vez de calcular los porcentajes de cada coalición para %MMV/CML y %MMV/CMV, y sus paralelos de candidaturas de hombres, se hizo una suma general de sus datos para calcular porcentajes sobre todas. Se tomó dicha decisión porque la amplia mayoría de coaliciones no tenían una cantidad de candidaturas menos viables que superara la cantidad mínima de 20; encontramos baja representatividad de dichas cantidades, y por tanto bajas opciones de comparación entre sus porcentajes. Según ello, se dispuso de la siguiente tabla, que indica el %CML/CLG, el %MMV/CML, el %MMV/CMV y el %MMV/CLG.

Tabla 14. Comportamiento generalizado de Coaliciones con respecto a sus candidaturas en el 30% menos votado en Concejos de capitales de Departamentos para las elecciones de Colombia en 2019.

Mujeres	Dato	Hombres	Dato	Total	Dato
CML	212	CHL	403	CLG	615
MMV	102	HMV	72	CMV	174
%CML/CLG	34,47%	%CHL/CLG	65,53%	%CMV/CLG	28,29%
%MMV/CML	48,11%	%HMV/CHL	17,87%	%MMV/CLG	16,59%
%MMV/CMV	58,62%	%HMV/CMV	41,38%	%HMV/CLG	11,71%

Fuente: Datos RNEC. Elaboración MOE.

Es posible hacer un primer acercamiento global a la situación, incluso si no se pueden comparar datos entre coaliciones. Las coaliciones tienen prácticas similares a las

de los partidos políticos, en términos de tener menos candidaturas de mujeres en lista, mayor porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables en el total de candida-

turas menos viables, al igual que un mayor porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables en el total de candidaturas de mujeres.

Como sustento de esta afirmación, se identifica que el %CML/CLG muestra que el porcentaje de mujeres candidatas vuelve a limitar con la cuota legal mínima de 30%, estando también a menos de 10% (por debajo de 40%), ubicándose en un 34,47%. Incluso si las mujeres eran una menor porción de la cantidad total de candidaturas, representaron un 58,62% del %MMV/CMV, lo que implica que más mujeres que hombres estaban en el 30% menos votado de las listas. El dato que muestra, de forma más concreta, la reiteración de prácticas

similares a los partidos, es cuando se nota que el %MMV/CML fue 48,11%, con una diferencia de más de 30% con el %HMV/CHL que fue de 17,87%.

Se realizó una revisión de los datos de escrutinio de los grupos significativos de ciudadanía, que señala cuáles de sus candidaturas se ubicaron en el 30% menos votado. Los datos también fueron generalizados como con coaliciones, porque la amplia mayoría de grupos significativos de ciudadanía tampoco tenían una cantidad de candidaturas menos viables que superara la cantidad mínima de 20, y por ello se consideró una baja representatividad de dichas cantidades, y bajas opciones de comparación entre sus porcentajes (Tabla 15).

Tabla 15. Comportamiento generalizado de Grupos Significativos de Ciudadanía con respecto a sus candidaturas en el 30% menos votado en Concejos de capitales de departamentos para las elecciones de Colombia en 2019.

Mujeres	Dato	Hombres	Dato	Total	Dato
CML	202	CHL	353	CLG	555
MMV	100	HMV	52	CMV	152
%CML/CLG	36,40%	%CHL/CLG	63,60%	%CMV/CLG	27,39%
%MMV/CML	49,50%	%HMV/CHL	14,73%	%MMV/CLG	18,02%
%MMV/CMV	65,79%	%HMV/CMV	34,21%	%HMV/CLG	9,37%

Fuente: Datos RNEC. Elaboración MOE.

El análisis global del comportamiento de grupos significativos de ciudadanía también señala que tienen prácticas similares a las de los partidos, movimiento y coaliciones, en términos de tener menos candidaturas

de mujeres en lista, mayor porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables en el total de candidaturas menos viables, al igual que un mayor porcentaje de mujeres con candidaturas menos viables en el total

de candidaturas de mujeres.

El %CML/CLG muestra que el porcentaje de mujeres candidatas está entre el 30% y 40%, ubicándose en 36,40%, muy cerca de la cuota legal mínima de 30%. Y de nuevo, incluso si las mujeres eran una menor porción de la cantidad total de candidaturas, el %MMV/CMV se encontró en 65,79%, un poco mayor a el porcentaje encontrado en coaliciones generalizadas, y volviendo a implicar que más mujeres que hombres estaban en el 30% menos votado de las listas. Por último, también se observa que el %MMV/CML es un poco mayor al de coaliciones ubicándose en 49,50%, y

el %HNV/CHL es un poco menor al de coaliciones ubicándose en 14,73%, notando una situación un poco más grave que la de coaliciones, pero manteniéndose en línea con las prácticas ya identificadas en partidos y movimientos políticos.

8.5. Caracterización de partidos y movimientos políticos que tuvieron candidaturas dentro del 30% menor votado

Dentro de los partidos políticos identificados, se observan algunas diferencias en su antigüedad y la época en la que se fundaron (Tabla 16).

Tabla 16. Edad y Fundación de los partidos y movimientos políticos con candidaturas en el 30% menos votado

Movimiento o Partido político	Acrónimo	Fundación	Años
Par Liberal Colombiano	PUB	1848	175
Par Conservador Colombiano	PCOC	1849	174
Par Colombia Renaciente	PCRE	1985	38
Par Colombia Humana-Unión Patriótica	CH-UP	2011 Y 1985	12 Y 38
Mov Autoridades Indígenas de Colombia	AICO	1991	32
Par Alianza Social Independiente	ASI	1991	32
Par Cambio Radical	CRAD	1998	25
Par Movimiento Independiente de Renovación Absoluta	MIRA	2000	23
Par Alianza Verde	ALVE	2005	18
Par Polo Democrático Alternativo	PDA	2005	18
Par Social de Unidad Nacional	PDU	2013	18
Mov Alternativo Indígena y Social	MAIS	2013	10
Par Centro Democrático	CEDE	2013	10
Par Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	FARC	2017	6

Par Alianza Democrática Amplia	ADA	2018	5
Par Reinvidicación Étnica	PRE	2018	NA
Mov Todos Juntos	MTJ	2019	NA

Fuente: Datos públicos de fundación de cada partido y movimiento político.
Elaboración MOE.

En términos de antigüedad y trayectoria desde su fundación, se encuentran dos partidos históricos, el Partido Liberal Colombiano y el Partido Conservador Colombiano, constituidos desde hace más de 170 años (1848 y 1849 respectivamente). Dichos partidos se denominarán de primera generación.

En orden descendente, encontramos partidos constituidos entre los años 80 y 90, que se denominarán de segunda generación. Allí se encuentran al Partido Colombia Renaciente y el Partido Unión Patriótica (38 años, fundados en 1985), el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia y el Partido Alianza Social Independiente (32 años, fundados en 1991) y el Partido Cambio Radical (25 años, fundado en 1998).

Luego, se ve un lapso de 5 años en el que se crearon 4 partidos de los años 2000, que se denominarán de tercera generación, e incluyen el Partido Movimiento Indepen-

diente de Renovación Absoluta (23 años, fundado en 2000), y los partidos Alianza Verde, Polo Democrático Alternativo y Social de Unidad Nacional (18 años, fundados en 2005).

Por último, se encuentran partidos que se fundaron relativamente reciente, desde el 2010 hasta el día de hoy, que se denominarán partidos de cuarta generación, e incluyen al Partido Colombia Humana (12 años, fundado en 2011), el Movimiento Alternativo Indígena y Social y el Partido Centro Democrático (10 años, fundados en 2013), el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (6 años, fundado en 2017) y el Partido Alianza Democrática Amplia (5 años, fundado en 2018).

En el caso del Partido de Reinvidicación Étnica¹³ y el Movimiento Todos Juntos, no se les incluye en el conteo porque contaron con una trayectoria incipiente y en la actualidad no siguen existiendo.

¹³ El caso específico de la existencia y duración del Partido Reinvidicación Étnica es complejo. A forma de anécdota, su personería jurídica como partido fue reconocida en razón de una demanda que presentaron con respecto a la elección de curules de negritudes para las elecciones nacionales de 2014, y recibieron una sentencia que reconoció que todas las candidaturas con mayor votación, excepto la de su partido, no habían cumplido con los requisitos formales de inscripción, y por ello recibieron la curul, en cabeza de Vanessa Mendoza, desde 2017 hasta 2018. En 2018 se les reconoció su personería jurídica por dicha curul recibida, y compitieron en las elecciones nacionales, pero al no llegar al umbral mínimo de 3% de la votación, les fue retirada su personería en 2019. A través de una medida cautelar en una demanda contencioso-administrativa, se dejó sin efectos la resolución del 2019 que les removía la personería jurídica, y desde el 24 al 27 de julio el Partido empleó esos tres días para inscribir más de 2000 candidaturas. Para el día de hoy, este Partido no aparece registrado y no inscribió candidaturas (al menos, con ese nombre) para las elecciones de 2023. .

9. Revisión de comportamiento de Partidos y movimientos políticos según criterios de votación y financiación

Una vez se tienen identificadas las candidaturas menos viables, el 30% menos votado de su lista, estos datos pueden proveer mayor especificidad sobre la no viabilidad de algunas candidaturas cuando se cruzan y filtran con la información reportada sobre financiación de las campañas electorales. En dicho sentido, algunas candidaturas se pueden denominar no viables o inviables porque en términos de apoyo popular y recursos económicos sus campañas no tenían interés o posibilidad de éxito.

Después de señalar aquellas candidaturas no viables, según su comportamiento de

votación recibida y financiación mínima reportada. La tabla 17 identifica la cantidad de candidaturas de mujeres y hombres; la cantidad de candidaturas no viables de mujeres y hombres; el porcentaje de mujeres con candidaturas no viables con respecto al total de candidaturas de mujeres (%MNV/CML); el porcentaje de hombres con candidaturas no viables con respecto al total de candidaturas de hombres (%HNV/CHL); la diferencia entre esos dos porcentajes; y luego los porcentajes de mujeres con candidaturas no viables y hombres con candidaturas no viables con respecto al total de candidaturas no viables (%MNV/CNV y %HNV/CNV).

Tabla 17. Comportamiento de partidos con respecto a sus candidaturas en el 30% menos votado y con financiación mínima en Concejos Municipales de capitales de departamentos para las elecciones locales de Colombia en 2019

Movimiento o partido político	CML	CHL	MNV	HMV	%MNV/CML	%HVN/CML	Diferencia de %MNV/CML a %HNV/CHL	%MNV/CNV	%HNV/CNV
Mov Alternativo Indígena y Social	122	237	39	18	31,97%	7,59%	24,37%	68,42%	31,58%
Mov Autoridades Indígenas de Colombia	119	213	40	20	33,61%	9,39%	24,22%	66,67%	33,33%
Par Alianza Democrática Amplia	92	171	10	5	10,87%	2,92%	7,95%	66,67%	33,33%
Par Alianza Social Independiente	167	319	48	34	28,74%	10,66%	18,08%	58,54%	41,46%
Par Alianza Verde	148	297	11	5	7,43%	1,68%	5,75%	68,71%	31,25%
Par Cambio Radical	183	313	33	18	18,03%	5,75%	12,28%	64,71%	35,29%

Par Centro Democrático	148	285	47	21	31,76%	7,37%	24,39%	69,12%	30,88%
Par Colombia Humana - Unión Patriótica	25	43	3	6	12,00%	13,95%	-1,95%	33,33%	66,67%
Par Colombia Renaciente	163	277	24	9	14,72%	3,25%	11,47%	72,73%	27,27%
Par Conservador Colombiano	156	288	33	15	21,15%	5,21%	15,95%	68,75%	31,25%
Par Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	16	20	1	0	6,25%	0,00%	6,25%	100,00%	0,00%
Par Liberal Colombiano	100	354	42	29	22,34%	8,19%	14,15%	59,15%	40,85%
Par Polo Democrático Alternativo	60	110	15	6	25,00%	5,08%	19,92%	71,43%	28,57%
Par Reivindicación Étnica	76	132	1	5	1,32%	3,79%	-2,47%	16,67%	63,33%
Par Social de Unidad Nacional	168	331	47	28	25,00%	8,46%	16,54%	62,67%	37,33%
Total	1851	3398	394	219					

Fuente: Datos RNE y Cuentas Claras (CNE). Elaboración MOE.

A partir de un primer análisis, se decidió excluir de las comparaciones al Partido Alianza Democrática Amplia, Partido Alianza Verde, Partido Colombia Humana - Unión Patriótica, Partido de Reivindicación Étnica y el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, porque ninguno supera la cantidad mínima de 20 candidaturas no viables en total, volviendo poco representativos los datos porcentuales.

Dentro de los resultados de esta comparación, es posible identificar aquellos partidos donde hay un mayor **porcentaje de candidaturas no viables de mujeres con respecto al total de candidaturas de mujeres en la lista (sigla**

%MNV/CML), lo cual da mayores indicios, más claros y seguros, de donde es más posible que las mujeres sean incluidas en las listas de candidaturas, incluso si su viabilidad para ganar es ampliamente limitada (Tabla 18).

Tabla 18. Partidos y movimientos políticos con mayor porcentaje de mujeres con candidaturas no viables con respecto a la cantidad de mujeres candidatas en la lista.

Ranking	Partido o movimiento político	Cantidad y %MNV/CML
1	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	40 mujeres nv de las 119 en lista: 33,61%
2	Movimiento Alternativo Indígena y Social	39 mujeres nv de las 122 en lista: 31,97%
3	Partido Centro Democrático	47 mujeres nv de las 148 en lista: 31,76%
4	Partido Alianza Social Independiente	48 mujeres nv de las 167 en lista: 28,74%
5	Partido Polo Democrático Alternativo	15 mujeres nv de las 60 en lista: 25,00%
6	Partido Social de Unidad Nacional	47 mujeres nv de las 188 en lista: 25,00%

Fuente: Datos RNEC y Cuentas Claras. Elaboración MOE.

Como elemento comparativo, se puede tomar el porcentaje %MNV/CML y encontrar su diferencia con el **porcentaje de candidaturas no viables de hombres con respecto al total de candidaturas de hombres en lista (sigla %HNV/CHL)**, para clasificar aquellos partidos y movimientos donde la diferencia porcen-

tual es mayor. Esto puede indicar, de forma más clara, que en estos partidos y movimientos es más probable que haya un trato diferenciado al seleccionar candidaturas de mujeres y hombres, eligiendo una mayor proporción de mujeres con candidaturas no viables que de hombres (Tabla 19).

Tabla 19. Partidos y movimientos políticos con mayor diferencia porcentual entre los porcentajes de mujeres con candidaturas no viables con respecto a cantidad de mujeres en lista y porcentaje de hombres con candidaturas no viables con respecto a cantidad de hombres en lista.

Ranking	Partido o movimiento político	%MNV/CML %HNV/CHL Diferencia
1	Partido Centro Democrático	31,76% 7,37% Diferencia de 24,39%
2	Movimiento Alternativo Indígena y Social	31,97% 7,59% Diferencia de 24,37%
3	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	33,61% 9,39% Diferencia de 24,22%

Fuente: Datos RNEC y Cuentas Claras. Elaboración MOE.

4	Partido Polo Democrático Alternativo	25,00% 5,08% Diferencia de 19,92%
5	Partido Alianza Social Independiente	28,74% 10,66% Diferencia de 18,08%

Fuente: Datos RNEC y Cuentas Claras. Elaboración MOE.

Los partidos donde **hay mayor porcentaje de mujeres con candidaturas no viables con respecto al total de candidaturas no viables en general (sigla %MNV/CNV)**, tendrá una relación proporcional exacta con un menor **porcentaje de hombres con candidaturas no viables con respecto al total de can-**

didaturas no viables en general (sigla %HNV/CNV). Esto da indicios más claros de que en estos partidos, cuando se incluye una candidatura no viable, es más común que sea de una mujer que de un hombre. En dicho sentido, el ranking se compone de la siguiente manera.

Tabla 20. Partidos y movimientos políticos con mayor porcentaje de mujeres con candidaturas no viables con respecto al total de candidaturas no viables, y comparación con porcentaje de hombres con candidaturas no viables con respecto al total de candidaturas no viables.

Ranking	Partido o movimiento político	%MNV/CNV (Cantidad) %HNV/CNV (Cantidad)
1	Partido Colombia Renaciente	72,73% (24) 27,27% (9)
2	Partido Polo Democrático Alternativo	71,43% (15) 28,57% (6)
3	Partido Centro Democrático	69,12% (47) 30,88% (21)
4	Partido Conservador Colombiano	68,75% (33) 31,25% (15)
5	Movimiento Alternativo Indígena y Social	68,42% (39) 31,58% (18)

Fuente: Datos RNEC y Cuentas Claras. Elaboración MOE.

Revisando los datos de forma general, y analizando de forma conjunta los rankings de candidaturas menos viables y candidaturas no viables, se puede notar que dentro de los rankings de candidaturas no viables (según filtro de voto y financiación) vuelve a aparecer en todos el Movimiento Alternativo Indígena y Social, el Partido Centro Democrático y el Partido Polo Democrático; en los rankings de menos viables (según

filtro solo de voto) ya habían tenido presencia 5, 2 y 1 vez, respectivamente. Del mismo modo, el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, que había aparecido en los 5 rankings de menos viables, aparece 2 veces en los rankings de no viables; y el Partido Conservador Colombiano, que había aparecido dos veces en los rankings de menos viables, aparece 1 vez en los rankings de no viables.

10. Hallazgos

a) Comportamiento a nivel territorial sobre candidaturas menos viables e inviables

Al analizar los indicadores de una candidatura posiblemente inviable con bajos criterios de competitividad, ingresos y promoción política, aunque fue identificadas la presencia de hombres, fueron las mujeres el grupo con mayor representación numérica dentro de los parámetros de menor viabilidad e inviabilidad, duplicando incluso la proporción de mujeres inscritas en listas de candidaturas. De esta manera, la hipótesis planteada en el estudio que corresponde al presente capítulo fue comprobada.

- *Candidaturas menos viables respecto a la contienda electoral en concejos municipales y/o distritales en términos de votación*

Al **considerar el índice de votación**, se identificaron 1.996 candidaturas dentro del 30% menor votado en su respectiva lista para elecciones a los 31 concejos de ciudades capitales en 2019; el 61.47% de las personas de esta muestra son mujeres y 38.53% son hombres. Por ello, hacían parte del **grupo de menor viabilidad para obtener un curul en los respectivos concejos**. Esta tendencia no fue excepcional, se pudo observar en 26 de los 31 de concejos analizados, que equivalen al 83% de dichas corporaciones; los casos más destacados son los relacionados con las contiendas electorales por los Concejos Municipales o Distritales de Santa Marta, Quibdó y Pasto. En estos municipios se observaron las mayores diferencias porcentuales entre hombres y muje-

res en cuanto a menor inviabilidad en términos de votación.

En ese sentido, existió un giro particular entre la distribución de género que existía en la conformación de listas de candidaturas y el resultante, al filtrar los segmentos de menor votación. Aunque en la generalidad de listas las mujeres representaban un poco más del umbral del 30% exigido por la ley de cuotas, porcentualmente, su participación predominó en los grupos de menor éxito electoral.

En contraste, la diferencia porcentual fue menor entre hombres y mujeres en las elecciones de los concejos de Armenia y Bucaramanga; en los Concejos de Mocoa, Bogotá D.C y Leticia fueron superiores las cifras de hombres con candidaturas con menor votación. Con ello, se reafirmó que tanto hombres como mujeres pueden ubicarse dentro de los grupos de candidaturas con menor votación, siendo menos viables para la obtención de cargos de representación electoral. Sin embargo, de acuerdo a los datos analizados, existen mayores riesgos de menor viabilidad para las mujeres por las razones expuestas.

- *Candidaturas no viables respecto a la contienda electoral en concejos municipales y/o distritales en términos de votación, ingresos y gastos de financiación*

El índice de menor votación no implica por sí solo la instrumentalización de candidaturas para cumplir requisitos formales, pues puede derivarse de factores relacionados con el desempeño de la campaña, como baja visibilidad, poca experiencia y estrate-

gias no efectivas para la obtención de votos, entre otras. Pese a esto, opera como un primer filtro para obtener datos preliminares sobre este tipo de candidaturas.

En este sentido, es en la confluencia con los criterios de bajo nivel de ingresos y gastos meramente administrativos, que podemos identificar candidaturas inviables, puesto que no tuvieron una promoción política fuerte, ni una alta competitividad para garantizar su victoria electoral. Así, sumados los indicadores de ingresos y gastos de financiación, **fue posible identificar 682 candidaturas no viables o inviables**. Allí, las mujeres también predominaron porcentualmente con 64,37%, mientras los hombres representaron el 38,6% de las candidaturas. Esta tendencia se presentó en el 80,6% de las ciudades capitales.

Las contiendas electorales para los Concejos Municipales de Pasto y Santa Marta encabezaron, una vez más, los índices de posible instrumentalización de mujeres, al registrar porcentajes de mujeres candidatas inviables superiores al 70%. Contrario a esto, las listas de candidaturas de Mocoa y Bogotá continuaron teniendo un comportamiento inusual respecto al resto de concejos de ciudades capitales analizados, pues los hombres tuvieron mayor representación en candidaturas inviables en términos de votación y financiación.

Al comparar el **porcentaje que representaban hombres y mujeres de candidaturas inviables respecto al número de hombres y mujeres inscritas en las listas para la elección de concejos de ciudades capitales**,

evidenciamos que, en promedio, 6% de las candidaturas de hombres inscritos eran inviables, mientras que en promedio el 21% de las mujeres inscritas eran candidaturas inviables en términos de votación y financiación. Es de resaltar que en los comicios de los concejos municipales de Villavicencio y Cúcuta se presentaron elevados porcentajes de candidaturas inviables de mujeres en relación al número total de mujeres candidatas, 68% y 53%, respectivamente. Es decir, **más de la mitad de las mujeres que aspiraron a ser concejales en dichas ciudades fueron candidaturas inviables**, dada su bajo éxito electoral, sus ingresos de financiación debajo de la medida y sus gastos exclusivamente destinados a cubrir temas administrativos y de rendición de cuentas.

En consecuencia, se encontró una fuerte tendencia a la predominancia de candidatas mujeres en grupos de menor viabilidad e inviabilidad en la mayoría de regiones del país. Este fenómeno puede ser indicativo de dinámicas que afectan la participación política y la representación de género en dichos lugares, por lo que es importante seguir incorporando variables de análisis sobre la implementación de la ley de cuotas al interior de los partidos y organizaciones políticas. Con esto, es posible entender e identificar mejor los casos en los que las mujeres podrían estar siendo instrumentalizadas o utilizadas estratégicamente por los partidos políticos para cumplir requisitos formales.

En este sentido, el desarrollo de un análisis regional se constituye en una herramienta clave pues permite examinar las malas

prácticas en la cultura política y la competencia electoral de aquellos departamentos con una marcada disparidad de género en las candidaturas no viables. Asimismo, permite identificar cuáles son esos factores que convergen en aquellas ciudades donde las mujeres no encabezan los índices de inviabilidad o donde se presenta un mayor equilibrio entre los géneros en estos segmentos.

b) Comportamiento a nivel partidario sobre candidaturas menos viables e inviables

Al preguntarnos sobre los comportamientos que existían al interior de los partidos como plataformas para lograr la representación política de las mujeres, se constató que los comportamientos entre hombres y mujeres son diferenciados. Pero son más desfavorable para las mujeres en términos de votación y en gastos reportados para el funcionamiento de la campaña.

A partir de la primera revisión sobre las candidaturas menos viables, desde una perspectiva de la votación recibida, se encontraron indicios de prácticas discriminatorias por medio de las cuales los partidos incluían candidaturas menos viables de mujeres en mayor proporción que de hombres.

Uno de los indicios de esas prácticas fue la mayor cantidad y proporción de candidaturas no viables de mujeres que de hombres, con respecto al total de candidaturas menos viables (comparación entre %MMV/CMV y %HMV/CMV) (Tablas 7 y 8). Pero también, se encontró una mayor proporción de candidaturas no viables de mujeres con

respecto al total de candidaturas de mujeres en comparación a la menor proporción de candidaturas no viables de hombres con respecto al total de candidaturas de hombres (comparación entre %MMV/CML y %HMV/CHL) (Tablas 11 y 12).

Por otro lado, un indicio general de estas prácticas, que no se limita a las tablas de rankings, fue encontrar que todos los partidos y movimientos políticos tuvieron un %MMV/CMV que es, como mínimo, un 10% superior al %CML/CLG. Esto indica que, en general, las mujeres representan una menor proporción en el total de candidaturas en la lista y cuando los partidos buscaban incluir candidaturas con menor viabilidad de éxito electoral, preferían agregar más mujeres que hombres.

Sobre dichas malas prácticas, es posible observar también que, en todos los partidos, excepto el Partido Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (Partido MIRA), la cantidad de mujeres con candidaturas menos viables frente al total de candidaturas de mujeres en lista (%MMV/CML), también era considerablemente mayor que el porcentaje de mujeres candidatas con respecto al total de candidaturas en lista (%CML/CLG). Esto quiere decir que, estadísticamente, era más probable que un partido eligiera una mujer con candidatura menos viable para que hiciera parte del total de candidatas mujeres, a que ese mismo partido eligiera una mujer para que hiciera parte de la lista del total de candidaturas.

Por tanto, desde la primera revisión sobre las candidaturas menos viables (desde

una perspectiva de la votación recibida) se puede proponer como clasificación que los casos más críticos se encuentran en dos niveles: **(a)** Un nivel de **riesgo grave** de malas prácticas con respecto a candidaturas menos viables de mujeres, donde se encuentra al Partido Cambio Radical, Partido Conservador Colombiano y Partido Centro Democrático, porque aparecen al menos dos veces en las posiciones cuarta y quinta de los rankings presentados; **(b)** un nivel de **riesgo gravísimo** de malas prácticas con respecto a candidaturas menos viables de mujeres, donde se encuentra al Movimiento Alternativo Indígena y Social, Partido Alianza Democrática Amplia y Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, quiénes están constantemente en las 3 primeras posiciones de los cinco rankings de dicha sección de análisis sobre candidaturas menos viables.

A partir de una segunda revisión sobre las candidaturas no viables o inviables (desde una perspectiva de la votación recibida y financiación mínima), es

posible notar que la existencia de estas prácticas se confirma; de forma mucho más clara se pueden identificar aquellos partidos que aparecen consistentemente en los rankings de la sección de candidaturas no viables, y por ello pueden requerir el establecimiento de otro nivel de gravedad. Así, se constituye en una **alerta de posible discriminación (c)**, con respecto al trato que le dan a mujeres con candidaturas menos viables, caso del Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), el Partido Centro Democrático y el Partido Polo Democrático.

Cada uno de estos partidos ya había aparecido en los rankings de candidaturas menos viables. El hecho de que aparezcan en los 3 rankings de la sección de no viables permite dar mucha más seguridad sobre la existencia de una práctica de instrumentalización de mujeres con candidaturas no viables. Estos tres partidos se ubican en la tercera y cuarta generación de antigüedad, y por tanto son relativamente nuevos.

Los 3 niveles de gravedad identificados se pueden observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 5. Niveles de gravedad sobre el trato de candidaturas menos viables y no viables de mujeres dentro de partidos y movimientos políticos.



Se destaca el caso del Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), pues aparece en todos los rankings de trato diferenciado a candidaturas de hombres y mujeres, tanto en la sección de menos viables como en la sección de no viables. Dicha situación, junto a los resultados señalados por los rankings de menor viabilidad, en los que las 3 posiciones siempre fueron repartidas entre el Movimiento Alternativo Indígena y Social, Partido Alianza Democrática Amplia y Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, exhorta a poner atención especial a **las condiciones en las que las mujeres con pertenencia étnica o racial, en especial indígenas, está enfrentando discriminación y obstáculos para el ejercicio de su derecho fundamental a la participación política.**

Estos tres partidos tienen como proyecto político la promoción de la equidad y participación política para grupos con pertenencia étnica o racial. Por ejemplo, dentro de la visión establecida en los estatutos del Movimiento Alternativo Indígena y Social se indica que ese partido “será la voz de los pueblos indígenas y de todos los sectores sociales en las diferentes instancias de representación política” (Movimiento MAIS, 2020). De hecho, en correspondencia con dicha propuesta misional, en el artículo 53 y 54 los estatutos se comprometen a que “en todo proceso de postulación, selección e inscripción de candidatos se garantizará la equidad de género”.

No obstante, conforme a la información recopilada y analizada, es posible que el

MAIS esté teniendo prácticas de instrumentalización con respecto a sus mujeres candidatas con el fin de cumplir con la cuota legal mínima de 30%. Estas prácticas, que consideramos una manifestación de violencia contra la mujer en política y una forma de discriminación de género, pueden afectar a las líderes políticas indígenas de múltiples maneras, todas relacionadas con su ejercicio del liderazgo.

En efecto, muchas de las mujeres indígenas que tienen interés y disposición para candidatizarse suelen tener una trayectoria de liderazgo comunitario, social o político dentro de su territorio, lo cual las pone en riesgo de violencia política y persecución a liderazgos. Encontrar que dichas mujeres posiblemente estén siendo instrumentalizadas por sus partidos, bien sea porque no se les provee información, se les capacita o se les brinda financiación para hacer viable su campaña, sino que por el contrario se les incluye para cumplir con el requisito legal, es extremadamente desalentador. Especialmente, porque las mujeres con pertenencia étnica o racial enfrentan formas diferenciadas y desproporcionadas de violencia cuando deciden participar en política o a través del ejercicio de sus liderazgos sociales y comunitarios. En adición a los riesgos de violencia política por el ejercicio de su liderazgo, notamos riesgos de violencia por instrumentalización, lo que se constituye en un factor que desincentiva a las mujeres de continuar su proyecto político.

En consecuencia, desde una perspectiva interseccional, se deben identificar cuáles son las barreras que están enfrentando candidatas indígenas, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras que no enfrentan las candidatas blancas y mestizas. Sin embargo, no solo el MAIS es responsable por esta situación y la instrumentalización **no afecta exclusivamente a mujeres indígenas**. De forma amplia es posible notar partidos y movimientos políticos que hacen compromisos públicos, escritos y estatutarios para reducir las brechas de género en la participación política y responder ante los hechos de violencia contra la mujer en política, pero en la práctica hay indicios de que múltiples partidos están teniendo prácticas de instrumentalización de las candidaturas de mujeres.

c) Entonces, ¿cómo funcionan las “cuotas relleno”?

La limitada eficacia de la cuota de género electoral para lograr la conformación paritaria entre hombres y mujeres en cargos de elección popular proviene de la interacción entre los siguientes factores: (i) las debilidades normativas de ley de cuotas; (ii) una cultura política, al interior de los partidos y en el debate público, que favorece la participación y elección de hombres en candidaturas electorales, a la vez, que reproduce estereotipos y roles de género desventajosos para las mujeres; (iii) el contexto sociocultural de discriminación y violencia hacia las mujeres en Colombia.

El fenómeno de instrumentalización de las mujeres tiene como causa principal una

cultura política permeada de roles y estereotipos de género, donde hay una fuerte prevalencia de lo masculino sobre lo femenino. Este problema también se manifiesta en el ámbito de los partidos y organizaciones políticas, que juegan un papel fundamental en la configuración de desigualdades de género en las competencias electorales; son responsables de la conformación y apoyo de listas de candidaturas para cargos de corporaciones públicas.

Asimismo, como pudo evidenciarse en la reconstrucción bibliográfica de las narrativas de “cuotas relleno” y en los patrones de género candidaturas menos viables y no viables en las listas de candidaturas a nivel territorial y partidario, al interior de estas colectividades existen criterios o instituciones informales donde se privilegia la participación de los hombres. A la vez, se incluyen mujeres en listas de candidaturas sin una genuina intención de empoderar o darles la posibilidad real de acceder a cargos de poder, de ahí que este grupo poblacional encabece las cifras de invisibilidad electoral.

Estas prácticas de discriminación sobre las mujeres y de evasión a los fines de la ley de cuotas se identificaron utilizando criterios de votación y financiación, como elementos que sugieren la viabilidad de la candidatura para destacarse electoralmente. Sin embargo, este fenómeno es muy complejo y requiere la integración de nuevas variables de estudio para identificar, de forma más certera, la instrumentación de mujeres para cumplir requisitos legales, así como sus

impactos directos en la participación y representación de las mujeres.

Estos tratos desiguales no solo se presentan en épocas electorales, también tienen ocurrencia en la exclusión sistemática de las mujeres en el funcionamiento de las colectividades políticas. Por ejemplo, en la conformación de cargos directivos sin la presencia de mujeres, el mal direccionamiento de los recursos estatales entregados para la capacitación y promoción política de las mujeres o en la precaria atención a los casos de violencia de género en contextos políticos.

En consecuencia, la presencia predominante de mujeres en candidaturas que carecen de viabilidad no es un fenómeno aislado, es el resultado de patrones de discriminación estructural arraigados en la sociedad. Adicionalmente, tienen efecto exacerbado en liderazgos de mujeres, como pudo observarse en el estudio, pues tienen mayores riesgos de ser candidaturas inviables y marginales. Estas dinámicas discriminatorias actúan como obstáculos significativos que limitan la participación plena de las mujeres en los ámbitos públicos y políticos.

Las narrativas y prácticas de “cuotas rellenas” se traducen en el menosprecio y desincentivo de liderazgos femeninos a través del uso instrumental de su candidatura para cumplir mandatos legales. Por lo anterior, es una manifestación de violencia política contra las mujeres, pues reproduce estereotipos de género, puede afectar la esfera emocional de la candidata y desestimula el ejercicio de derechos políticos de otras mujeres.

11. Recomendaciones a autoridades y organizaciones políticas con relación a la mejor aplicación de la cuota de género y la promoción de la participación política de la mujer en las elecciones

1. Es necesario que el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, puedan realizar estudios diagnósticos que permitan identificar posibles casos de instrumentalización de mujeres en listas de candidaturas públicas en razón a su género.

Es importante que se incorporen y consideren, además de los criterios propuestos en este estudio, otros factores como la cultura política regional, los procesos nominativos de los partidos y organizaciones políticas y las dinámicas propias de cada contienda electoral. Esto puede generar una línea base que permita propiciar la construcción de medidas afirmativas suficientes, pertinentes y complementarias, para garantizar la participación y representación paritaria entre mujeres y hombres.

2. El Consejo Nacional Electoral y los Partidos y Movimientos políticos deben diseñar, implementar y evaluar cursos que permitan fortalecer las capacidades de las mujeres con pertenencia étnica o racial que deciden participar en política, en los que se hagan énfasis en marketing político, financiación, así como prácticas positivas y exitosas en campaña política.

3. Las colectividades políticas deben establecer mecanismos internos que brinden mayor facilidad y preferencia en el acceso a recursos económicos de anticipo y financiación partidaria para mujeres con pertenencia étnica o racial, estableciendo para tal fin criterios claros sobre la asignación de recursos, incorporando igualmente una perspectiva diferencial étnica, que tenga en cuenta las particularidades, vulnerabilidades y oportunidades de las mujeres étnicas y/i racializadas.

4. El Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil con el acompañamiento del Ministerio de la Igualdad, deben desarrollar líneas de investigación en las que se analicen sobre las condiciones y barreras en el acceso a la política de mujeres con pertenencia étnica o racial, con el

fin de orientar la generación y puesta en marcha de políticas públicas pertinentes para resolver situaciones de desigualdad en el ejercicio de la participación política.

5. El Congreso de la República y otras entidades con iniciativa legislativa deben proponer proyectos de ley o acto legislativo que se dirijan al establecimiento de la paridad como regla general en la composición de los espacios de toma de decisión, incluyendo la composición de listas de candidaturas para cargos de elección popular y con reglas y cuotas específicamente dirigidas a superar la subrepresentación política de mujeres con pertenencia étnica o racial.

Referencias

- Bautista, M. Mujeres florero, mujeres relleno y Laura Chinchilla. La República. <https://www.larepublica.net/noticia/mujeres-florero-mujeres-relle-no-y-laura-chinchilla>.
- Bennoune, K. (2018). Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos culturales con respecto a Universalidad, diversidad cultural y derechos culturales. <http://undocs.org/es/A/73/227>.
- Cala G. y Moreno M. (2022). La participación política electoral de las mujeres en el congreso de la república de Colombia: una desigualdad que la ley no ha podido resolver. [Tesis de grado no publicada]. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/53446>.

- Cobo, R. (2002). Democracia paritaria y sujeto político feminista. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (36), 29-44.
- Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000. 29 de marzo de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas.
- Congreso de la República (2000). Ley 581 del año 2000.
- Congreso de la República (2011). Ley 1475 de 2011.
- Cámara de Representantes de Colombia. (2023). Plenaria Cámara de Representantes: Proyectos de Ley - 15/06/2023 [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/live/CsRjJ2IS8gA?feature=share>.
- Datos generales de escrutinio sobre elecciones de autoridades locales de 2019 en Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Consejo Nacional Electoral. (2019). Datos generales de reportes de financiación de campañas sobre elecciones de autoridades locales de 2019 en Colombia. Aplicación Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral.
- La Patria (21 de agosto de 2019). ¿Las mujeres se convierten en “relleno” en las listas de los partidos? <https://archivo.lapatria.com/opinion/controversia/las-mujeres-se-convierten-en-relleno-en-las-listas-de-los-partidos>.
- Fuentes, C. y Helgessen, V. (2008) Prefacio. En Ríos Tobar, M. (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*.
- Función Pública. (2022). Informe sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios en el Estado colombiano. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/42268958/2022-12-29_Informe_ley_de_cuotas_2022+%281%29.pdf/b4a99d43-4446-b2a4-7541-b69b4e3192f1?t=1673448866473.
- Gatto, M. A., y Wylie, K. N. (2022). Informal institutions and gendered candidate selection in Brazilian parties. *Party Politics*, 28(4), 727–738.
- Krook, M. L. (2008). La adopción e impacto de las cuotas de género. Una perspectiva global. En Ríos Tobar, M. (ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*.

- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2023). Mapeo de Leyes de cuotas de género. <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018) La cuota, pasa lento pero seguro. <https://www.undp.org/es/colombia/publications/la-cuota-paso-lento-pero-seguro>
- Sarmiento V. y Salazar L. (2022). Informe de Participación Política de la Mujeres en el Congreso de la República: Elecciones nacionales 2022. Misión de Observación Electoral de Colombia.
- Sarmiento V. y Salazar L. (2021) Protocolo para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en política en Colombia. Misión de Observación Electoral. <https://www.moe.org.co/publicacion/protocolo-para-la-prevencion-y-atencion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-politica-en-colombia/>
- Tula, M. I. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. OPERA, 16.
- Uchuypoma, D. (2017). Democracia e Interseccionalidad: cuotas y participación política de las mujeres indígenas peruanas. Elecciones, 15(16), 31-52.



Análisis espacial preliminar del riesgo electoral asociado a la accesibilidad a puestos de votación en Colombia



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Autores:

Willington Siabato

Isabel Duque Franco

Jhon Williams Montoya G.

Grupo de estudios sobre la problemática urbano-regional de Colombia (Geourbe)

Universidad Nacional de Colombia

Introducción

La participación electoral es una de las expresiones de la participación política en el marco de los regímenes democráticos. Sin embargo, sigue siendo considerada la más importante debido a su carácter universal, igualitario y de legitimación del sistema político (Franco-Cuervo y Flórez, 2009; Nohlen, 2004). Dicha participación se materializa en el ejercicio del voto para la elección de representantes y gobernantes, de acuerdo con las posibilidades que ofrecen tanto el sistema político como el electoral.

Uno de los principales retos que comprende la celebración de comicios, tiene que ver con la generación de condiciones idóneas para que los potenciales votantes puedan ejercer su derecho. El acceso de los ciudadanos a los puestos de votación resulta crucial; la distancia o la imposibilidad de los electores de acceder a los puestos de votación puede tener efectos sobre la participación electoral, y puede constituir un factor de abstencionismo electoral (Nohlen, 2004; Thompson, 2007). Aunque el abstencionismo obedece a múltiples factores, cuando está asociado al acceso a los puestos de votación hace referencia a la existencia de un ‘abstencionismo voluntario’, es decir que de manera consciente y racional el votante decide no asistir al lugar de votación. Pero también, puede haber un ‘abstencionismo involuntario’, ‘abstencionismo técnico’ o ‘ausentismo electoral’, que ocurre cuando el ciudadano quiere ejercer su derecho al voto, pero no puede hacerlo debido a causas objetivas, como la excesiva distancia o las dificultades de transporte y acceso a los puntos de votación (Franco-Cuervo y Flórez, 2009).

Tanto en zonas urbanas como en zonas rurales la distancia entre el lugar de residencia y el punto de votación puede incidir en el nivel de participación electoral. Desde la perspectiva de la elección racional, se asume que los electores buscan maximizar sus beneficios y minimizar sus costos personales; esto significa que el tiempo que el ciudadano toma desplazándose hasta su lugar de



votación no lo podrá dedicar a otras actividades y, posiblemente, le implicará también un gasto en transporte, todo esto es el ‘costo de votación’.

Según la elección racional, cuando los retornos marginales a la participación electoral son bajos, los costos tenderán a desalentar a la gente a votar (Johnston y Pattie, 2011). No obstante, la máxima de la elección racional no es infalible (Gimpel y Schuknecht, 2003); las reglas de juego establecidas en los sistemas electorales tampoco resultan suficientes para explicar preferencias electorales o comportamientos como la abstención. Los procesos de participación electoral operan en y a partir del entorno geográfico en el que tienen lugar (Azevedo y Meireles, 2021; Blais, 2006; Forest, 2018). Así, los votantes como actores políticos están espacialmente situados, hacen parte de un contexto socio-geográfico, mediados por los lugares que habitan, donde se mueven y actúan (McDaniel, 2010). Por lo tanto, la accesibilidad diferenciada, en términos económicos y sociodemográficos, a los centros de votación (Garnett y Grogan, 2021), el aislamiento entre lugares y personas, así como los patrones de acceso a las redes de transporte y comunicación, inciden en la participación electoral (Agnew, 1996; 2007).

La Misión de Observación Electoral (MOE) en sus dos últimos informes sobre riesgo electoral en comicios nacionales y locales, en los respectivos capítulos de análisis de contexto, ha establecido la falta de acceso a los puestos de votación como un factor de riesgo para garantizar el derecho al voto y

la participación democrática (MOE, 2018; 2019; 2022). Vargas (2018), puso en evidencia las deficiencias del sistema electoral con respecto a las normas que regulan la ubicación de los puestos de votación y encontró 360 municipios que presentaban dificultades de acceso a los centros de votación, situación que afectaba de manera crítica a las comunidades indígenas y afrodescendientes. De otro lado, Rincón y Sánchez (2019) plantearon que el problema de accesibilidad electoral obedecía a la distancia entre los lugares de residencia y los puestos de votación; este fenómeno se presentaba principalmente en las zonas rurales del país. Ambos trabajos constituyen un esfuerzo valioso por diseñar y aplicar una metodología para medir la accesibilidad a los puestos de votación y advierten de las limitaciones de los datos oficiales para determinar con precisión la magnitud y alcance del problema de accesibilidad electoral.

La Registraduría Nacional, en el ámbito de sus competencias y a falta de un nuevo marco normativo que regule la instalación y distribución espacial de los puestos de votación, ha ido ampliando los puestos de votación para extender la cobertura en las zonas rurales del país. Así, para las elecciones territoriales de octubre de 2023, la entidad anunció la habilitación de 12.915 puestos de votación, 5.607 en áreas urbanas y 7.308 en áreas rurales. Esto supone un incremento de 1.325 puestos con respecto a las elecciones de 2019. Sin embargo, el gran interrogante es si dicha medida contribuirá a resolver los problemas de acceso a los puestos de votación que afectan a aquella población que vive en las zonas

alejadas y dispersas, conforme lo ha señalado la Misión de Observación Electoral en procesos electorales anteriores.

En este orden de ideas, este capítulo tiene como objetivo analizar el acceso a los puestos de votación mediante la aplicación de métodos propios de la estadística espacial. En una primera parte, a partir del diálogo disciplinar entre los estudios politológicos y la geografía política, se aborda la discusión conceptual en torno a la accesibilidad y la participación electoral. Un segundo apartado está dedicado al análisis de los patrones de poblamiento en Colombia como un factor determinante en la distribución y accesibilidad a los puestos de votación. En la tercera sección se detalla la propuesta de análisis espacial con los resultados generados. Este ejercicio se realiza a partir de la relación entre la distribución de la población y los puestos de votación, por lo que se incluyen varios procesos estadístico-espaciales orientados a analizar la cobertura espacial de los puestos de votación, su densidad y su distribución.

Específicamente, se trata de la autocorrelación bivariada entre la población total y el número de mesas de votación disponibles por secciones urbanas y rurales; un cálculo de un cociente de personas por puesto de votación, que permite comprender la oferta nacional a los votantes; y un cálculo de riesgo asociado a la accesibilidad de los puestos de votación. Finalmente, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones para futuros análisis sobre la accesibilidad a los puestos de votación, como condición necesaria

para disminuir la abstención electoral y garantizar el derecho al voto.

1. Accesibilidad y participación electoral

Los estudios de geografía electoral tienen una amplia tradición en geografía y se remontan a comienzos del siglo XX. Estos trabajos se han dirigido a tres puntos de interés: la geografía del voto, dirigida a la explicación de los patrones electorales; las influencias geográficas sobre la votación, orientadas a identificar aquellos factores de localización que inciden en la participación ciudadana, en particular aquellos de orden físico-ambiental, pero también otros de tipo histórico e identitario; y las influencias geográficas de la representación electoral, referida a la correlación entre repartición de asientos y la estructura (poblamiento, economía y extensión) del territorio (Taylor y Johnston 2015[1979]).

En este capítulo interesa entender cómo la accesibilidad incide en la participación electoral, tema que ha sido ampliamente estudiado, particularmente con el surgimiento del análisis espacial en los años 70, orientado a la medición de la accesibilidad en función de la distancia, respondiendo al planteamiento clásico de la teoría de la acción racional. Esta teoría fue formulada por A. Davis en los años 50 y plantea que las decisiones de voto son individuales y derivan de una elección racional del votante que hace una evaluación costo-beneficio para tomar la decisión (Gimpel y Schuknecht 2003; Dyck y Gimpel 2005; Johnston y Pattie, 2011; Mansley y Demšar 2015), una idea comportamental estrechamente ligada

a una concepción pluralista y liberal de la gobernanza democrática (Johnston, Shelley, y Taylor 2015[1990]).

A partir de estas premisas, se elaboraron diferentes modelos en los que domina la distancia y los costos de acceso como variables fundamentales para explicar la asimetría de la participación, teniendo en cuenta los costos altos de desplazamiento para una gran parte de la población que puede incidir en la participación electoral. Estos trabajos parten de una conceptualización de la accesibilidad derivada de la planeación del transporte y de la ingeniería, en la que los costos de transporte y la ‘rugosidad’ del espacio son factores centrales (Gimpel y Schuknecht 2003). Así, la accesibilidad es definida como la facilidad con la que los individuos pueden acceder a los lugares que necesitan o desean visitar y la cual depende, en gran medida, de la estructura espacio-tiempo (Neutens et ál. 2010). Ello implica que hay diferencias importantes en la accesibilidad en función de la actividad y de la organización del espacio, distinguiendo una dinámica distinta en los espacios urbanos a los espacios metropolitanos y rurales; precisamente, en estos últimos, se resalta la diferencia en la división espacial del trabajo, comparado con las ciudades, siendo menos compleja y, por tanto, con mayor integración de los espacios de trabajo versus los espacios de vivienda (Johnston, Shelley y Taylor, 2015[1990]).

Estas lógicas han cambiado de manera sustantiva en las últimas décadas. Transformaciones técnicas y económicas ligadas a la globalización definen nuevas formas, tanto

de democracia como de participación. Entre ellas aparece con gran fuerza la teoría del voluntarismo cívico, en la que los contextos sociales son los que definen la decisión de los individuos a la participación, sea la convicción democrática, la educación o factores económicos (Mansley y Demšar, 2015). McAllister (2018) subraya que la democracia contemporánea, y el proceso electoral, están fuertemente marcados por la evaluación del éxito económico de los espacios gobernados, a lo que se añade una profunda reestructuración de los partidos, la gobernanza transestatal y los diferentes mecanismos de participación electoral no asociados a la proximidad física: el voto electrónico, el voto por correo, el voto adelantado. Estos mecanismos si bien tienen relevancia en la supresión de las limitaciones impuestas por la ‘rugosidad’ del espacio, también tienen impactos negativos como la afectación de la celebración de las elecciones como ‘fiesta democrática’ y la consiguiente desigualdad derivada del acceso diferencial de los distintos grupos sociales a esas herramientas (Gimpel, Dyck, y Shaw 2006).

En síntesis, las nuevas ideas sobre la motivación del voto insisten en tres preguntas centrales en la decisión: ¿me gusta la política? ¿Siento el deber de votar? ¿Es fácil votar? (Blais y Daoust, 2020). La última continúa siendo central en la decisión y se responde examinando todos los componentes del proceso electoral, en particular la normativa, la disposición de los centros electorales y su relación con los patrones de transporte y los costos de viaje.

En los siguientes apartados, se evalúan estos componentes en una escala nacional, salvedad necesaria para comprender que la accesibilidad a los puestos de votación varía sustancialmente según la escala seleccionada. Esto llama la atención sobre el hecho de que es necesario examinar las escalas regionales, metropolitanas y urbanas, pues frecuentemente se asocia la relación entre participación y accesibilidad a espacios rurales dispersos bajo la premisa, debatible, de que la accesibilidad es inane en espacios bien conectados. El reto a futuro es integrar la accesibilidad (o facilidad de votar) en el llamado ‘túnel de la causalidad’, que incluye la relación costo-beneficio respecto al voto, pero también la disponibilidad de información, las relaciones socioeconómicas y la motivación a votar (Blais y Daoust, 2020, p.20).

2. Los patrones de poblamiento

Para evaluar el sistema electoral colombiano, al igual que otros aspectos como la economía o la violencia, no es posible separar las condiciones del medio físico y los patrones impone al poblamiento. Colombia es un país *sui generis*, sobre el medio físico impuso un proceso de ocupación que inició en La Colonia con una pretensión muy clara de control territorial y evangelización, y continuó con notables cambios en el período republicano. Como resultado, y contrario a otras experiencias como la estadounidense (Block, 1980), la fundación de ciudades fue discontinua y dispersa, alcanzando rápidamente espacios alejados de los núcleos originales costeros (Santa Marta y Cartagena) como Mocoa, San Juan de los Llanos, y con la particularidad de un nodo

comercial en pleno interior que es Bogotá, al cual se unirían luego otros como Cali y Medellín (Montoya, 2018). El patrón de poblamiento, en todo caso, siguió tanto los largos valles interandinos como las vertientes y altiplanos, correspondiendo también, en muchos casos, a los patrones prehispánicos de ocupación.

Aunque los cambios fueron notorios con la vida republicana temprana, como la extinción de la clásica bipolaridad Cartagena-Bogotá, o la emergencia de las centralidades cafeteras, el siglo XX continuó un patrón de densificación de las laderas y los piedemontes, más un eje claramente definido en la costa Caribe, frente a zonas de muy baja densidad en el oriente, en el centro-norte y en la franja Pacífica. Este patrón, herencia tanto de la ocupación española como de las limitaciones impuestas por el medio natural, se ha modificado muy lentamente. Aún hoy, Colombia registra varios frentes de colonización resultado de las intenciones de avance, frecuentemente con política pública, sobre estos grandes vacíos. Este proceso coincidió, en las décadas de los años 50 y 60, con una migración tanto hacia las grandes ciudades, como otra rural-rural, frecuentemente desdeñada, y que McGreevy (1968) califica como un modelo de migración dominante de relleno, en el que la población joven y educada de los asentamientos pequeños se desplaza a los grandes centros urbanos, siendo reemplazada por población rural.

El proceso continuó durante las décadas posteriores. Según los datos del último censo poblacional (2018) hay un 74,5 % de

la población habitando en cabeceras municipales (36.400.000 de la población total) y de ella el 79 % reside en ciudades mayores a 50.000 habitantes. Esta situación evidencia que la mayor parte de las problemáticas, en este caso electorales, corresponden a espacios urbanos de una amplia diversidad tanto de tamaño como de estructura. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el 69,5 % de los municipios del país no supera los 10.000 habitantes y, por tanto, presentan unas características esencialmente rurales (Duque y Silva 2021).

La población rural, por otro lado, asciende a 11 800 000 personas (24,5 % del total) y se ubica en los Andes centrales (cordilleras central y oriental) y en el litoral Caribe especialmente alrededor de los grandes núcleos metropolitanos.

En resumen, la población es esencialmente urbana, pero con una porción rural que ha aumentado, aunque en su mayoría se localiza en espacios cercanos a las grandes áreas metropolitanas. Las grandes metrópolis, por otro lado, suman más del 36 % de la población, seguido por las ciudades medias con el mismo porcentaje. Las ciudades pequeñas y los asentamientos menores, vinculados principalmente con las periferias, suman algo más de 7.500.000 de personas, cerca del 20 % de la población total urbana (Duque y Silva 2021, 241).

El mapa 35 muestra un mapa del patrón andino de ocupación, especialmente en los altiplanos y piedemontes de los valles interandinos, con un importante desarrollo en el litoral Caribe. Esta ocupación corresponde, además, con la expansión de

las grandes áreas metropolitanas y el crecimiento de sus periferias. Los espacios periféricos del oriente, el occidente y la Depresión Momposina se mantienen, por su lado, con unas densidades por debajo de las 10 personas/km², comparado con las grandes ciudades donde las densidades sobrepasan, en unos pocos casos, las 75.000 personas/km². Los espacios suburbanos, por su parte, alcanzan densidades alrededor de las 300 personas/km².

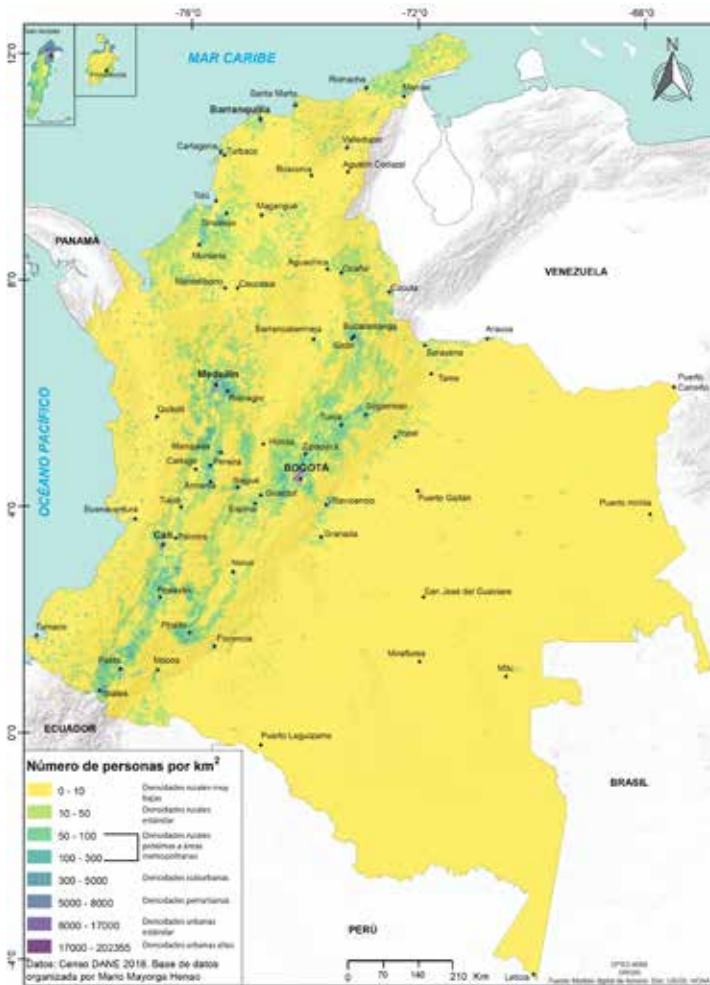
Por otro lado, aunque las regiones de la Orinoquía y la Amazonía han incrementado progresivamente su representación en el total nacional, actualmente albergan menos del 6 % de la población del país y conforman la zona más vasta con las más bajas densidades. Además, según los estudios de accesibilidad electoral elaborados previamente, todos los municipios de estas dos regiones presentaban riesgo extremo por dificultades de acceso a los puestos de votación (Vargas, 2018). Las otras periferias, por otro lado, si bien han visto crecer la población de sus ciudades principales, se mantienen con unos números bastante bajos en comparación con el poblamiento andino y del litoral Caribe. En todo caso es evidente que para la mayoría del país las densidades son inferiores a 10 habitantes/km², lo cual impone retos especiales de cobertura y logística para la oferta de servicios, en este caso de tipo electoral.

El país ha doblado su población desde 1973, cuando registraba 22.800.000 personas, comparado con los datos censales del 2018, que se registraban 48.200.000 habitantes. Esto, sin dejar de notar una ralentización

notable del crecimiento desde la década de 1990, lo cual significó un aumento en cerca de 400.000 personas por año, cifra muy baja en comparación con la del periodo de 1973-1993, en el que el crecimiento anual superó las 700.000 personas promedio. A pesar de ello, una gran parte del territorio se mantiene con bajos volúmenes de población que continúa concentrándose, aunque

ya no con tanta fuerza, en las grandes áreas metropolitanas: para 2018 contaban con el 36 % de la población urbana del país, más las ciudades medias (100.000 a 1.000.000 de habitantes) cuya población suma un número equivalente al de las grandes metrópolis, pero con dinámicas de crecimiento demográfico y económico mayores.

Mapa # 38. Densidad de población nacional por secciones rurales y urbanas.



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE, 2018.

3. Análisis de acceso a los puestos de votación

En este apartado se examina la relación entre poblamiento y la distribución de mesas electorales en el país. Para ello, se desarrollaron cinco ejercicios aplicando métodos de la estadística espacial. El primero corresponde a un análisis de autocorrelación bivariada entre la población total (censo 2018) y el número de mesas disponibles por secciones urbanas y rurales. El segundo es un análisis tipo kernel que permite identificar la densidad de las mesas de votación en las áreas metropolitanas. El tercero muestra un cociente que pretende evidenciar el comportamiento de la capacidad instalada y disponible para los votantes. El cuarto ejercicio utiliza el ‘indicador de cobertura espacial de puestos de votación’ elaborado por la MOE para medir las dificultades de acceso a puestos. El último, corresponde a un análisis de cobertura y riesgo electoral aplicando polígonos de Voronoi.

La base teórica de los análisis presentados está detallada en Siabato y Guzmán-Manrique (2019) y Siabato (2021). Para los análisis presentados se utilizó la base de datos de la MOE, compuesta principalmente por la DIVIPOLE y la Base Madre electoral municipal. El análisis exploratorio de los datos evidenció inconsistencias que fueron ajustadas: se destaca la relocalización de algunos puestos con georreferenciación errónea; la geolocalización de 46 puestos de votación que no tenían registradas las coordenadas geográficas o que se encontraban incompletas o con una precisión reducida; y lo más importante, la eliminación de 198 registros

(de un total de 12.831) que estaban localizados en un sólo punto a pesar de corresponder a sitios de distintos municipios y departamentos; a su vez, tratamientos adicionales para otros 358 puestos de votación reportados con coordenadas geográficas duplicadas. En cualquier caso, aunque se eliminaron todos los registros inconsistentes, los análisis son representativos al considerar 12.275 puestos de votación.

3.1. Autocorrelación espacial entre la población y el número de mesas disponibles

En este ejercicio se consideraron las variables *número de población total por sección* y *número de mesas totales dispuestas*; como unidad de análisis se consideraron las secciones urbanas y rurales de Colombia (75 224). Para este análisis se utilizó el índice de Moran local bivariado. Como semilla de aleatoriedad se aplicó 3213408784 y para las pruebas de significancia estadística (0,05 %) se consideraron 10 000 iteraciones, alcanzando un nivel de confianza del 95 % en los resultados presentados. Se aplicó este índice porque permite conocer la relación espacial entre una variable x_i (población) y el promedio de sus vecinos y_j (mesas de votación). Esto implica que no se están correlacionando estrictamente la población y el número de mesas dispuestas de la misma sección, sino que se obtiene un tipo de correlación espacial entre la población de la sección x_i y el número de mesas promedio de su entorno.

Sin embargo, durante el análisis se encontró que el valor promedio del entorno de la mayoría de las unidades de análisis (sec-

ciones) es muy cercano al valor de las mesas dispuestas en las respectivas secciones x_i y, por tanto, es una forma eficiente de buscar patrones de comportamiento entre la oferta de mesas disponibles en cada sección, de acuerdo con la población reportada en el censo de 2018. A diferencia de los análisis que serán presentados en las siguientes secciones, esta primera aproximación tiene en cuenta la población total y no el censo electoral. Este enfoque permite evaluar si existe o no correlación espacial entre las variables analizadas.

De acuerdo a los resultados, una primera anotación es sobre la categoría sin significancia estadística que, en esencia, se refiere a aquellas secciones urbanas y rurales que no cumplen con el corte mínimo del 95 % del nivel de confianza impuesto a la prueba realizada (Mapa 36). La amplia extensión del territorio y la alta concentración en ciudades grandes y medias implica que, de las 75.229 secciones urbanas y rurales registradas por el DANE, solamente 52.853 registran un valor de población mayor que cero (0). Por tanto, en las 22.376 secciones restantes no se evidencia autocorrelación alguna; se debe destacar que gran parte de estas secciones están localizadas en las regiones Pacífica, Amazónica y Orinoquía, confirmando los patrones de poblamiento descritos en el apartado anterior.

La categoría alto-alto expresa una correspondencia entre la población residente y el número de mesas electorales disponibles: hay alta población y alto número de mesas electorales. Como alto se deben entender valores que están por encima de los valo-

res medios de cada variable. Esta relación se encuentra en zonas de las tres principales ciudades del país, en Pitalito (Huila), Sincelejo y varios municipios de Córdoba. Adicionalmente. La categoría bajo-alto evidencia una cobertura más que satisfactoria en términos de mesas, si bien los datos no son suficientes para señalar que existe una sobreoferta en estas zonas. Este comportamiento se presenta en algunas zonas del Caribe, en el Magdalena Medio santandereano y en los valles de los ríos Magdalena y Coello, en el Tolima.

La categoría más pertinente para el análisis es la de alto-bajo. Ella expresa un número bajo de mesas de votación frente a la población residente y señala un potencial riesgo electoral alto, pues los ciudadanos de estas zonas no tienen acceso a un número de mesas suficiente para ejercer su derecho. Además, señala los puestos de votación disponibles que presentan riesgo potencial de ser saturados e insuficientes para el flujo de votantes, desestimulando el ejercicio del votante que, atendiendo a criterios de elección racional, no estaría dispuesto a atender largas filas y periodos de espera.

Los municipios con problemas de acceso a puestos de votación, y que además están rodeados de otros municipios en la misma situación, conforman una serie de clústeres que están distribuidos por todo el territorio nacional; aunque presentan un patrón espacial aleatorio, hay algunos comportamientos reseñables (Mapa 36). Conforme se anticipó en el apartado anterior, hay una clara relación entre la densidad poblacional y el acceso a las mesas electorales. Las zo-

nas con las densidades más bajas como las regiones de la Orinoquía y la Amazonía o el sur de La Guajira evidencian también una baja disponibilidad de puestos de votación. Existe un riesgo agravado por las dificultades de transporte y conectividad frecuentes en estas zonas del país.

La autocorrelación bivariada implementada muestra también un déficit de puestos de votación en zonas fronterizas como Ipiales o La Hormiga (Putumayo), al sur del país en la frontera con Ecuador, en Puerto Nariño,

en el límite con Perú, o en Puerto Carreño, Arauca, Cúcuta y Tibú en el margen colombiano-venezolano. Por último, se destacan también las concentraciones espaciales formadas en el altiplano cundiboyacense y en menor medida en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Esto último estaría relacionado con los patrones de poblamiento mostrados anteriormente que dan cuenta de asentamientos rurales próximos a las grandes áreas metropolitanas. El departamento en el que se evidencian los mayores riesgos por déficit de puestos de votación es La Guajira.

Mapa # 39. Autocorrelación bivariada de la población total versus número de mesas por sección urbana y rural (nivel de confianza del 95 %).



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE, 2018 y Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

3.2. Densidad de mesas por áreas metropolitanas

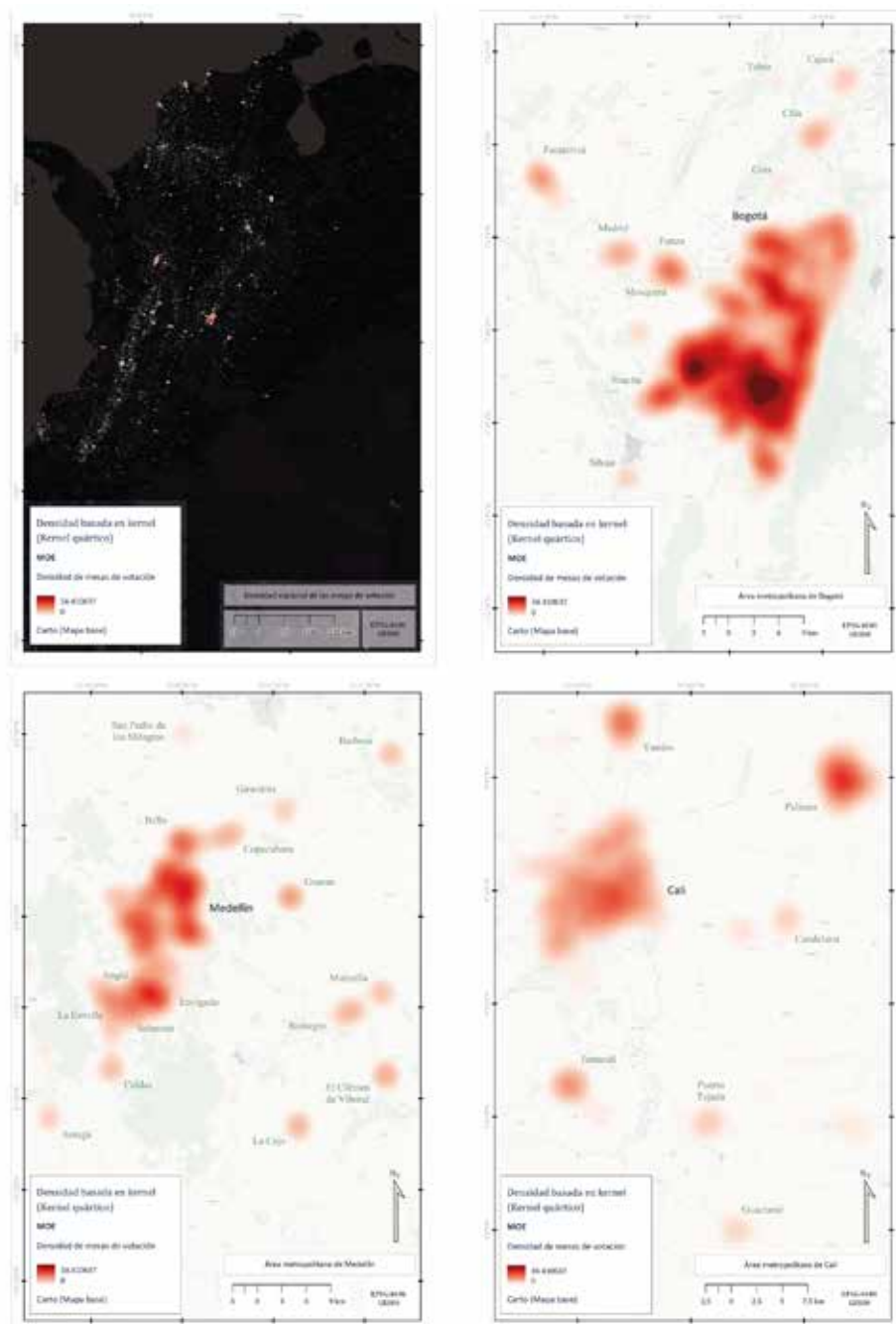
Una de las dificultades más notorias en el análisis de la accesibilidad es la escala geográfica: a escalas muy pequeñas los resultados son muy generales y la diferenciación del comportamiento del fenómeno es poco adecuada, ocultando las especificidades locales. Las representaciones cartográficas de los mapas 37 y 38 muestran la concentración del número de mesas de votación en las áreas metropolitanas colombianas y en el Eje Cafetero, en una secuencia de mapas con escalas de salida entre 1:150.000 - 1:350.000. A esta decisión se llegó porque la alta concentración de la población en algunas zonas del país, y la amplia dispersión de un porcentaje bajo de la misma en un territorio muy extenso, hacen ilegibles los resultados en escalas muy pequeñas (por ejemplo, del nivel nacional, como se muestra en el mapa 35). Por lo tanto, se requieren mapas más detallados y con escalas más grandes, al menos para las zonas con mayor concentración de la población.

Para la representación de la densidad de mesas de votación se aplicó un kernel cuártico considerando la distancia media de mínima cercanía entre los puestos más próximos, es decir, el promedio de los vecinos más cercanos (i. e., ANN). El valor calculado es de 2700 m, por lo que las concentraciones mostradas en las composiciones cartográficas de los mapas 37 y 38 comparan el número máximo de mesas disponibles en un rango de hasta 2700 m. Los tonos oscuros y claros muestran el número máximo y mínimo de mesas existentes entre las

distancias más cortas y la máxima definida, es decir, la concentración de mesas en un radio de 2700 m. Cualquier votante que ejerza su derecho al voto y se localice en las zonas de influencia representadas, no deberá desplazarse más de 2.7 km.

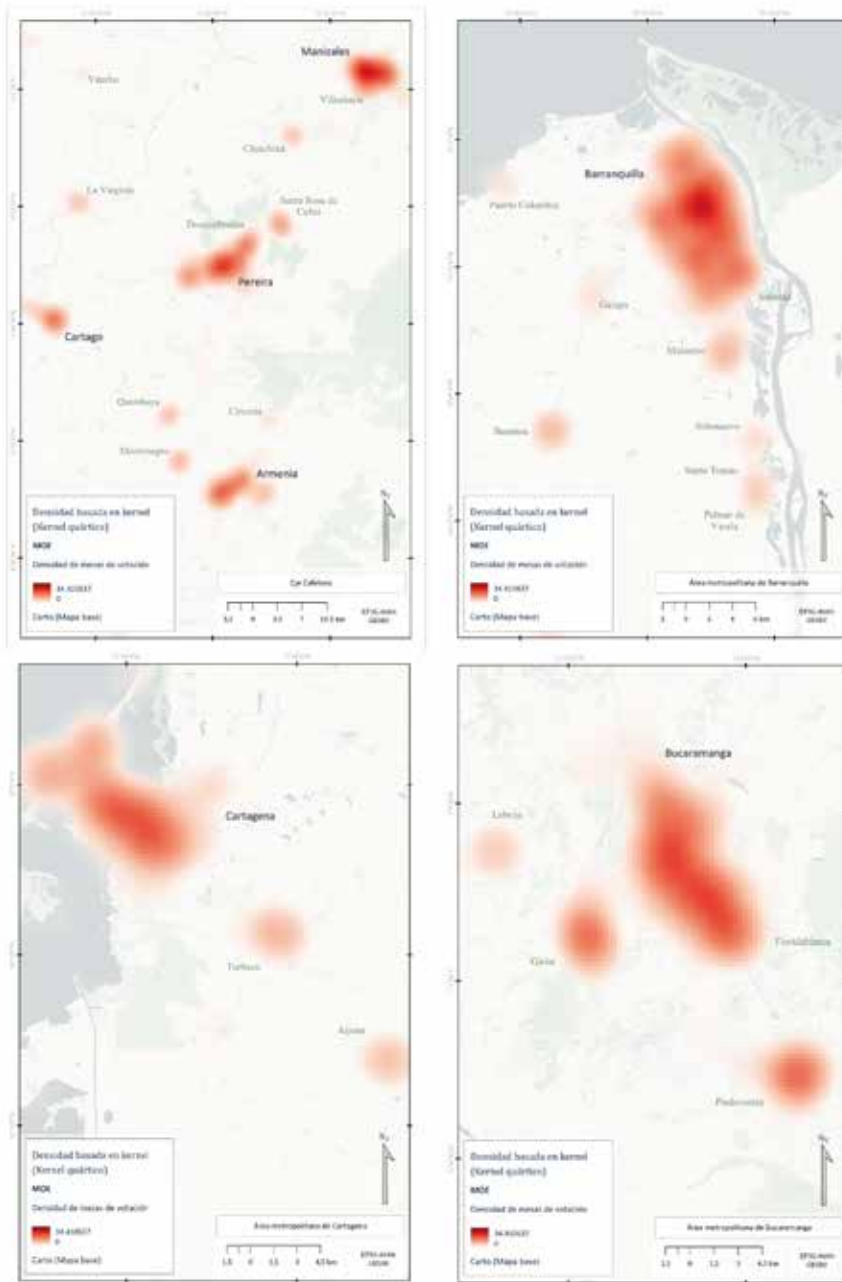
Los resultados muestran la correspondencia a nivel nacional de la mayor densidad de mesas con las zonas más pobladas, los ejes cordilleranos y el litoral caribe, en contraste con zonas de baja densidad en el occidente, la Depresión Momposina y todo el oriente del país. Las representaciones cartográficas de las zonas metropolitanas, por otro lado, muestran una alta correspondencia de las densidades con la morfología de las ciudades. Así, en el caso de Bogotá se da una alta gradación de densidad sur-norte con un desarrollo incipiente hacia el occidente. La zona metropolitana de Medellín, por su parte, sigue el eje del valle del río Medellín con altas densidades en la zona norte y una alta dispersión hacia el oriente, coincidiendo con el 'segundo piso' del área metropolitana (Agudelo y Montoya 2014).

Mapa # 40. Densidad de mesas nacional y por área metropolitana: Bogotá, Medellín, Cali.



Fuente: Elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

Mapa # 41. Densidad de mesas del Eje Cafetero y por área metropolitana: Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga.



Fuente: Elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

Este patrón es también visible en el caso del área metropolitana de Cali, que muestra una concentración importante en la ciudad central y una densidad media baja en los principales núcleos de los alrededores. Las otras áreas, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga, responden igualmente a la morfología particular de cada ciudad, pero con un patrón de dispersión menor dado su proceso más limitado de expansión.

Un caso especial lo constituye el Eje Cafetero, por muchos considerada la única real área metropolitana del país, en tanto presenta un conjunto equilibrado de asentamientos de diferente tamaño que permiten una transición lineal en el poblamiento y en las funciones urbanas. En esta zona se evidencian varios clústeres de alta densidad de mesas que conforman un patrón, a nuestro juicio, muy eficiente para ofrecer acceso al voto a la población suburbana, pues los ciudadanos tienen una amplia oferta relativamente equidistante en un área bastante extensa.

3.3. Capacidad instalada por puesto de votación

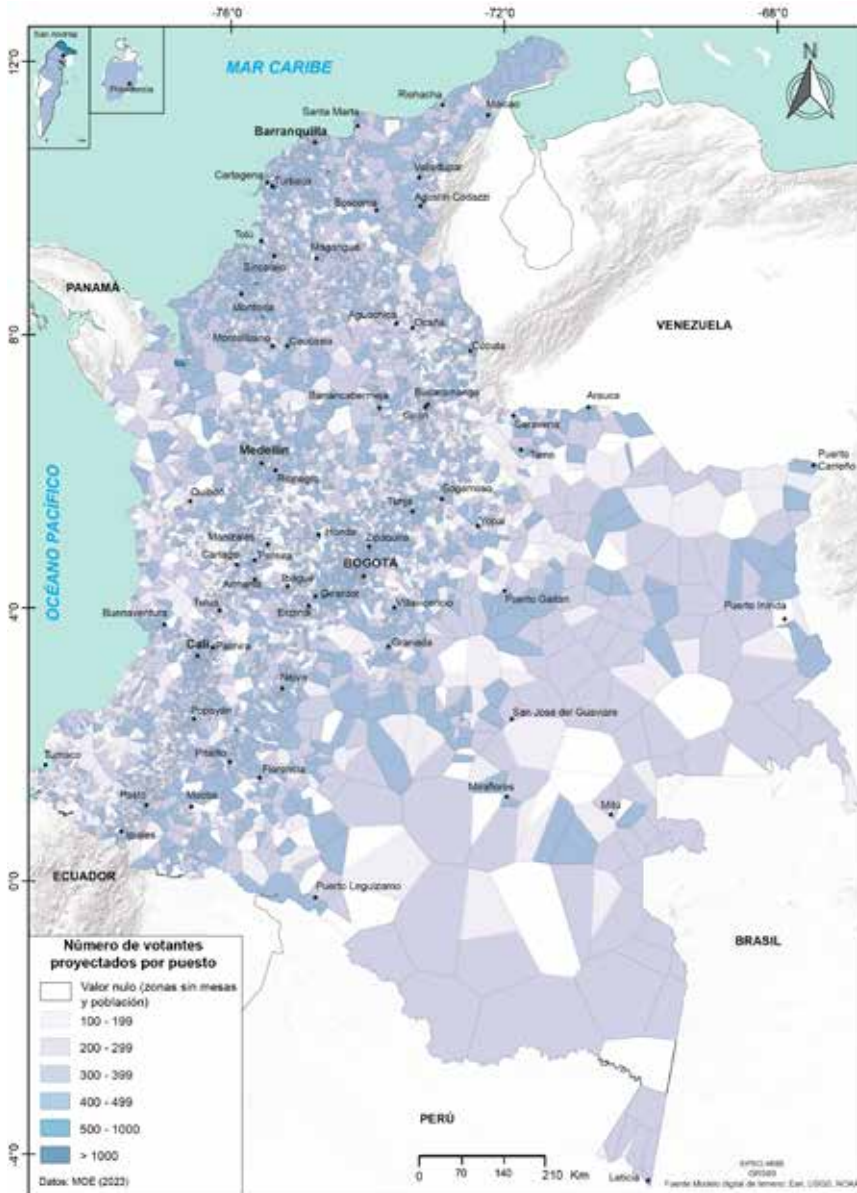
El mapa 39 corresponde a la aplicación de un cociente entre el número de mesas disponibles y el de personas inscritas por puesto de votación. El cociente es representado con el área de influencia teórica de los puestos de votación, que es calculada a través de polígonos de Voronoi. Este cociente permite determinar la proporción de votantes proyectados por puesto de votación, y su área de influencia, es decir, el área del país que le corresponde por ser el puesto de votación

más cercano, en términos de distancia euclídea a cualquier votante que esté localizado dentro de cada polígono.

En la mayor parte del país concurrirán menos de 400 personas por mesa en cada puesto de votación, lo que evidencia una oferta eficiente en términos de número de potenciales votantes (Mapa 39). Solamente se identifican dos centros electorales en cuyas mesas podrán votar más de 1000 personas. El primero de ellos es la Feria de Exposición Corferias en Bogotá y el Coliseo del Pueblo en Cali. Sin embargo, al considerar las zonas enmarcadas con los polígonos de Voronoi, se identifican múltiples áreas con proyección de entre 300 - 399 votantes que teóricamente se verán obligados a desplazarse hasta 86 km, tal como sucede en las inmediaciones de Caquetá y Guaviare.

Existe una relación directamente proporcional entre el tamaño de la región representada (polígono) y la distancia euclidiana que se debe recorrer hacia la mesa de votación. Esto muestra que, aunque el número de votantes por mesa es bueno y se encuentra bien proporcionado, existe un riesgo de que los votantes no asistan por la distancia que deben recorrer, lo que puede generar 'abstencionismo involuntario' por los costos implícitos.

Mapa # 42. Cociente entre el número de mesas disponibles y el número de personas inscritas. Área de influencia de los puestos de votación instalados.



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE, 2018 y Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.



Los polígonos de mayor tamaño se encuentran principalmente en las regiones de Orinoquía, Amazonía y Urabá; también se observan áreas de tamaño medio en la región Pacífico. Los datos indican que, si bien hay menos votantes por mesa (100 - 199 y 200 - 299), hay una mayor distancia a los puestos de votación. De esta manera, se pone de manifiesto la incidencia de los patrones de poblamiento y las densidades en la oferta y accesibilidad a los puestos de votación. Nuevamente resalta el departamento de La Guajira, en el que se observan zonas para las que se reportan entre 300 - 399 votantes, pero que requerirían desplazarse hasta 21 km a los puestos de votación.

3.4. Cobertura espacial de puestos de votación

Finalmente, los mapas 40 y 41 representan el indicador de cobertura espacial de los puestos de votación. Dicho indicador ha sido elaborado por la MOE tomando como referencia la superficie en kilómetros cuadrados de cada municipio y la cantidad de puestos de votación habilitados por la Registraduría Nacional del Estado Civil. El indicador mide la densidad de puestos de votación, partiendo del supuesto de una distribución equidistante entre los centros electorales dentro del área municipal.

La construcción del indicador tiene como premisa que las zonas rurales presentan más dificultades de acceso a los puestos de votación. En este sentido, para el cálculo se tiene en cuenta los puestos instalados en la zona rural de los municipios y en la cabe-

cera municipal, considerada también como un (1) puesto rural al margen de la cantidad de puestos de votación urbanos que incluya, porque se asume que estos se encuentran concentrados en un espacio geográfico más acotado (Vargas, 2018).

De esta manera, se obtiene la cantidad de puestos en el área municipal para que los pobladores de la zona rural puedan votar; la relación con la superficie determinaría qué tan cerca estarían los puntos desde cualquier lugar dentro del municipio. La aplicación del indicador para todos los municipios del país (incluyendo el Distrito Capital, la isla de San Andrés y los 20 corregimientos departamentales de Amazonas, Guainía y Vaupés) muestra que hay 283 municipios con posibles dificultades de acceso a los puestos de votación. Estos municipios fueron clasificados en cuatro categorías según el nivel de acceso a los puestos de votación (Tabla 1).

Tabla 1. Clasificación del riesgo según el área de cobertura espacial

Grado de dificultad de acceso a puestos de votación	Indicador de cobertura espacial de los puestos de votación	Número de municipios
Mediana nacional (situación sin riesgo)	1 puesto cada 59,88 km ²	1122
Media	1 puesto cada 119,76 km ²	109
Alta	1 puesto cada 179,75 km ²	124
Extrema	1 puesto cada 598,82 km ²	50
Total de municipios con dificultad de acceso	1 puesto cada 794,24 km ²	283

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

La representación cartográfica (Mapa 40) muestra que los municipios con dificultad extrema, o mayor riesgo electoral por problemas de acceso, están concentrados en las regiones de Orinoquía y Amazonía, y de manera excepcional en el municipio de Sabana de Torres, en Santander. Esta tendencia refleja las bajas densidades poblacionales y la falta de vías de comunicación. Los municipios con riesgo alto están en el piedemonte oriental desde el Putumayo hasta Arauca, la región de Urabá, parte del Magdalena Medio y de la región Caribe. Los municipios colindantes con las zonas de riesgo alto presentan un riesgo medio, correspondientes con zonas de difícil acceso, por ejemplo, el Nudo de Paramillo, la Sierra Nevada de Santa Marta y el Pacífico alrededor de Buenaventura.

Aunque el indicador de *cobertura espacial de los puestos de votación* propuesto por la MOE brinda un panorama general de las dificultades de acceso a puestos de

votación, se evidencian algunas inconsistencias como la registrada en el Distrito Capital, en donde a pesar de concentrar la mayor cantidad de puestos de votación del país, aparece clasificada con riesgo alto. También, la identificada en la parte sur del departamento de La Guajira, en la que se reporta riesgo bajo, a pesar de que con los análisis previos se demuestra que hay relaciones de alta población y baja cantidad de mesas disponibles (Mapa 36), o distancias de desplazamiento de hasta 21 km para acceder al puesto de votación.

Por lo tanto, se propone la aplicación de un indicador alternativo que complementa al de la MOE, al incluir distancia euclidiana de acceso y el área de influencia de los puestos de votación basada en polígonos de Voronoi. En los resultados presentados en el mapa 41 se observa cómo las unidades de análisis (polígonos de Voronoi) permiten un estudio más detallado de la cobertura de la infraestructura ins-

talada, considerando la localización real y las áreas de influencia teóricas (distancia euclídea) de los puestos de votación.

Este método considera no solamente la infraestructura instalada y el número de votantes inscritos, también el área efectiva cubierta por cada puesto y, por tanto, la distancia máxima teórica que los votantes deberían recorrer para ejercer su derecho al voto. Esto evita generalizaciones municipales que pueden falsear los resultados presentados. Aunque el análisis basado en Voronoi ratifica parte de los niveles de riesgo identificados con la metodología de la MOE, inconsistencias como las antes mencionadas son corregidas, de manera que el mapa de riesgo del mapa 41 se acerca más a la realidad.

Este resultado muestra que la región Pacífico presenta un riesgo electoral asociado a la accesibilidad a puestos de votación más alto del reportado por la MOE, pasando en su mayoría de riesgos medio y alto a riesgo extremo. Aunque se esté utilizando un supuesto de distancia euclidiana, factor de análisis que se puede mejorar, los resultados presentados son aceptables.

4. Conclusiones

El ejercicio sobre dinámicas electorales y accesibilidad destaca la importancia y pertinencia de los análisis espaciales centrados en la accesibilidad espacial que, después de más de cincuenta años, ofrecen un panorama bastante completo de los retos para garantizar el derecho constitucional al voto y promover la participación, facilitando al ciudadano el ejercicio electoral.

La cartografía elaborada, como es natural, permite subrayar una alta correlación espacial entre la ubicación de la población y la disponibilidad de mesas electorales. Sin embargo, esto no es suficiente en un país con fuertes asimetrías en el poblamiento, donde la mayor parte del territorio tiene densidades inferiores a 10 habitantes/km². Ello sugiere la necesidad de generar nuevas formas de ejercicio del votante a través de voto electrónico, voto por correo anticipado e igualmente reconfigurar algunas mesas en función del acceso y la cobertura.

Las mesas de votación, especialmente en las áreas rurales, es usual que se ubiquen en instalaciones públicas (escuelas, colegios, universidades), pero la localización de estas infraestructuras corresponde a lógicas distintas a las electorales, teniendo en cuenta que el ejercicio de votar es un bien público y no de mercado (Dick y Gimpel 2005). Experiencias en otros espacios han mostrado el éxito de estrategias como colocar las mesas de votación en las ‘tiendas de conveniencia’, que en nuestra realidad tienen una mayor centralidad que las instalaciones públicas, o escoger lugares en las líneas principales de comunicación que no le impliquen al votante desplazamientos adicionales a los habituales. Todo ello aunado a una difusión masiva entre la población de la localización de los sitios de votación.

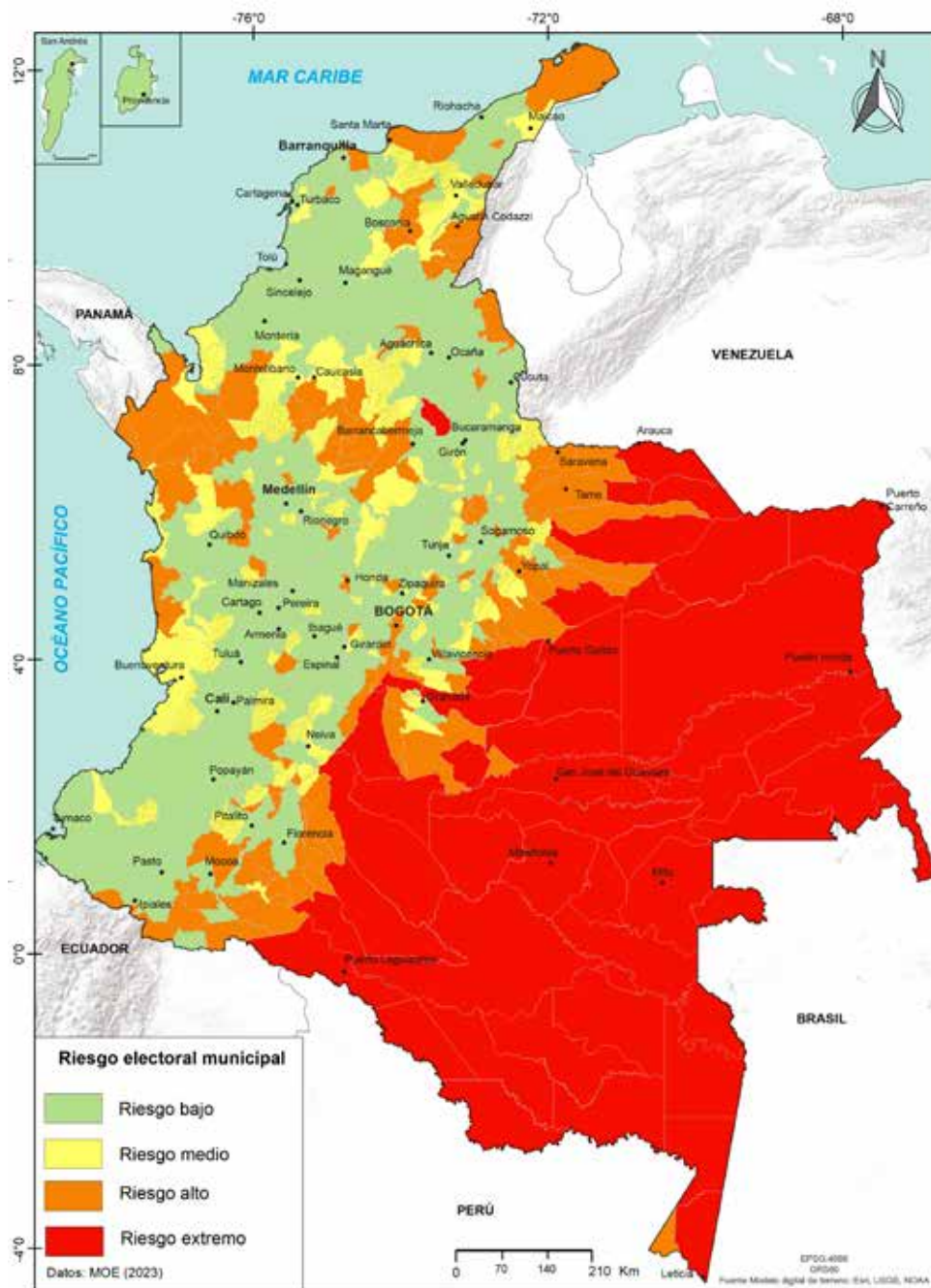
Los resultados presentados en los mapas de densidad por áreas metropolitanas ponen de manifiesto los importantes retos que tiene la autoridad electoral para garantizar la participación en la vida democrática. Las zonas densamente pobladas

tienen ventajas en términos de infraestructura electoral, pero las zonas con baja densidad de población coloca en riesgo la participación de una parte importante de la población. Esta desigualdad espacial se reproduce en los espacios metropolitanos, pues si bien las ciudades centrales evidencian una buena cobertura, los espacios suburbanos presentan densidades más bajas. De ello se concluye que los estudios futuros de geografía electoral deben orientarse a entender y encontrar soluciones a la participación de los espacios de baja densidad poblacional con el uso de herramientas nuevas como el voto electrónico. También, es necesario descartar que las áreas metropolitanas carecen de problemas, por el contrario, es fundamental observar las asimetrías en el acceso al servicio en dicha escala para aumentar la participación electoral.

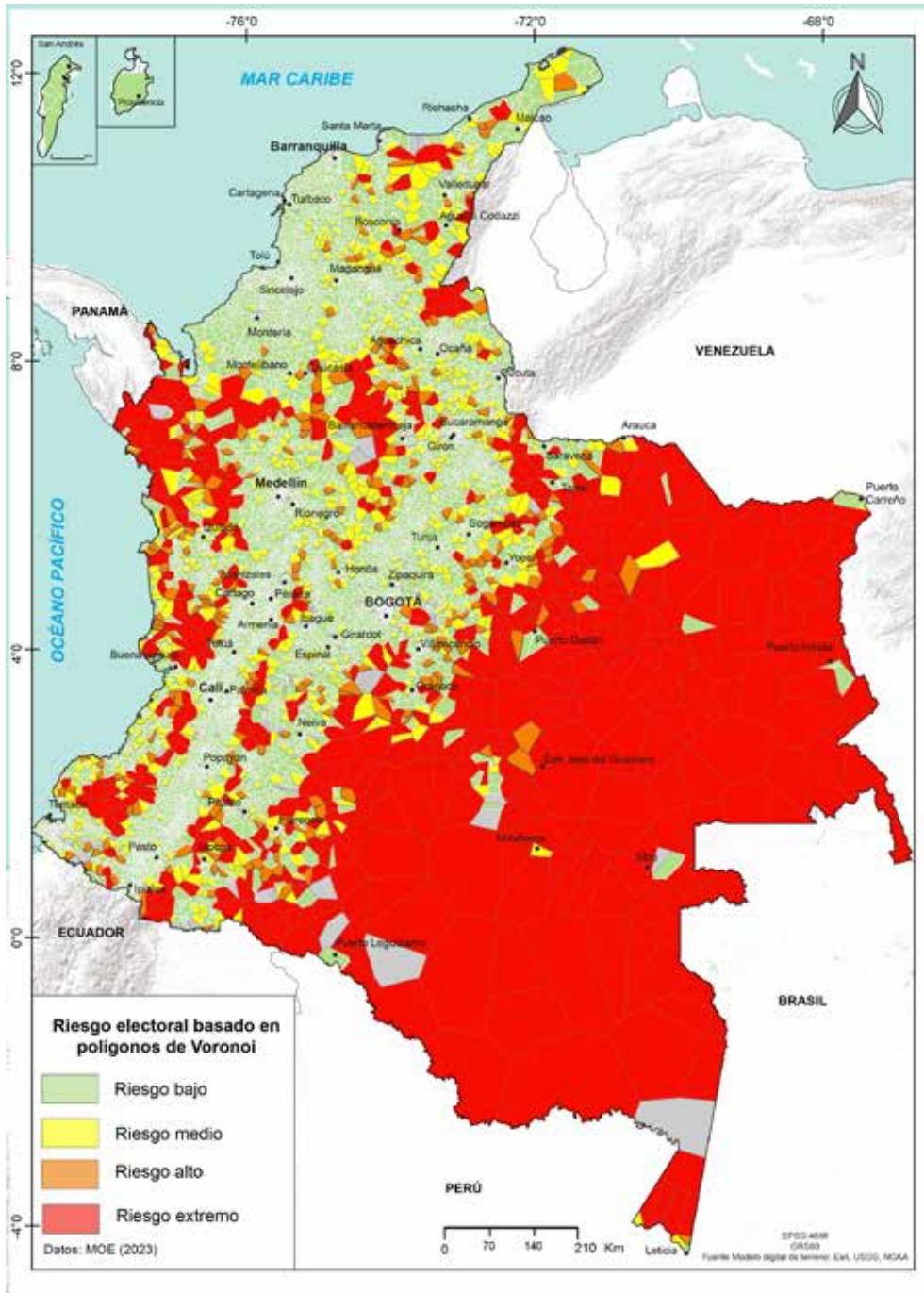
Aunque los resultados presentados son claros indicadores de riesgo electoral, para un análisis más robusto y concluyente, que permita comprender mejor el riesgo electoral asociado a la accesibilidad a puestos de votación, se requeriría integrar el número de mesas y las densidades poblacionales de las unidades geográficas utilizadas con un análisis de redes. Esto haría posible describir con mayor precisión las distancias y el costo de acceso a los puestos de votación, y no utilizar un supuesto de distancia euclidiana como el aplicado en los ejercicios desarrollados en este análisis preliminar.

Finalmente, consideramos que se impone una reflexión teórica y aplicada más detallada de la accesibilidad, teniendo en cuenta las nuevas ideas sobre la importancia del voluntarismo cívico, frente a la teoría de la elección racional, que se mostró insuficiente para dar cuenta de la baja participación y la abstención electoral.

Mapa # 43. Mapa de riesgo electoral municipal por dificultades de accesibilidad a puestos de votación 2023



Mapa # 44. Riesgo electoral basado en áreas de influencia usando polígonos de Voronoi.





Referencias

- Agnew, J. (1996). Mapping politics: How context counts in electoral geography. *Political Geography*, 15(2), 129–146. [https://doi.org/10.1016/0962-6298\(95\)00076-3](https://doi.org/10.1016/0962-6298(95)00076-3)
- Agnew, J. (2007). Remaking Italy? Place Configurations and Italian Electoral Politics under the Second Republica. *Modern Italy*, 12(1), 17–38. <https://doi.org/10.1080/13532940601134791>
- Agudelo, Juan Alberto, y John Williams Montoya. (2014). Políticas urbanas y regionales y la construcción del espacio Metropolitano Funcional de Medellín. *Perspectivas Geográficas*, 19 (1), 29-60
- Azevedo, D. A. De, y Meireles, B. L. (2021). Territorial and Electorate Size Influenc : Participation / Competitiveness in Costa Rica's 2016 Local Scale Elections. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, 30(1), 25–44. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v30n1.79637>
- Blais, A., y Daoust, J.-F. (2020). The motivation to vote: explaining electoral participation. UBC Press.
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9, 111–125. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>
- Block, R. H. (1980). Frederick Jackson Turner and American Geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 70(1), 31-42. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1980.tb01295.x>
- DANE, Departamento administrativo de población y estadística. 2018. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá: DANE.
- Forest, B. (2018). Electoral geography: From mapping votes to representing power. *Geography Compass*, 12(1), 1–17. <https://doi.org/10.1111/gec3.12352>
- Franco-Cuervo, B., y Flórez, J. A. (2009). Aproximación teórico- conceptual de la participación electoral: una discusión aún abierta. *Desafíos*, 21, 77–95.

- Garnett, H. A., y Grogan, S. (2021). I came, I saw, I voted: Distance to polling locations and voter turnout in Ontario, Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 54(2), 316–334. <https://doi.org/10.1017/S0008423921000196>
- Gimpel, J. G., Dyck, J. J., y Shaw, D. R. (2006). Location, knowledge and time pressures in the spatial structure of convenience voting. *Electoral Studies*, 25(1), 35-58. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.02.002>
- Gimpel, J. G., y Schuknecht, J. E. (2003). Political participation and the accessibility of the ballot box. *Political Geography*, 22(5), 471–488. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(03\)00029-5](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(03)00029-5)
- Johnston, R. J., Shelley, F. M., y Taylor, P. J. (2015[1990]). Developments in electoral geography. En R. J. Johnston, F. M. Shelley, y P. J. Taylor (Eds.), *Developments in electoral geography* (Cap.1). Routledge.
- Johnston, R., y Pattie, C. (2011). *Putting Voters in their Place: Geography and Elections in Great Britain*. University Press.
- Mansley, E., y Demšar, U. (2015). Space matters: Geographic variability of electoral turnout determinants in the 2012 London mayoral election. *Electoral Studies*, 40, 322-334. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.10.003>
- McDaniel, J. (2014). The Politics that Places Make: Contextual Effects and the Future of Political Behavior Research. *International Journal of Humanities and Social Science*, 4(5), 1–7.
- McGreevy, P. (1968). Causas de la migración interna en Colombia. En M. Urrutia Montoya (Ed.), *Empleo y desempleo en Colombia* (pp. 211-221). CEDE- Universidad de Los Andes.
- Misión de Observación Electoral-MOE (2023). Base de datos de situación de acceso a puestos de votación en Colombia. Misión de Observación Electoral – MOE.
- Misión de Observación Electoral-MOE (2022). Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales Colombia 2022. Misión de Observación Electoral – MOE.

- Misión de Observación Electoral-MOE (2019). Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones de autoridades locales Colombia 2019. Misión de Observación Electoral – MOE.
- Misión de Observación Electoral-MOE (2018). Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones de autoridades locales Colombia 2018. Misión de Observación Electoral – MOE.
- Montoya G., J. W. (2018). De la ciudad hidalga a la metrópoli globalizada: una historiografía urbana y regional de Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Neutens, T., Schwanen, T., Witlox, F., y de Maeyer, P. (2010). Evaluating the Temporal Organization of Public Service Provision Using Space-Time Accessibility Analysis. *Urban Geography*, 31(8), 1039-1064. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.31.8.1039>
- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Revista Elecciones*, 3, 137–157.
- Rincón Gamba, L., y Sánchez Castañeda, C. A. (2019). Dificultad de acceso a los puestos de votación en las zonas rurales de algunos municipios de Colombia. En Misión de Observación Electoral (Ed.), *Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones de autoridades locales Colombia 2019* (pp. 385–402).
- Siabato, W., y Guzmán-Manrique J. (2019). La autocorrelación espacial y el desarrollo de la geografía cuantitativa. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(1), 1-22. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n1.76919>.
- Siabato, W. (2021). *Técnicas de Análisis y Modelado Espacial (TAME)*. Notas de apoyo en clase.. Universidad Nacional de Colombia. Registro DNDA N.º 10-966-257.
- Taylor, P. J., y Johnston, R. J. (2015[1979]). *Geography of elections*. Croom Helm.

- Thompson, J. (2007). Abstencionismo y participación electoral. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, y J. Thompson (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina* (pp. 266–286). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica.
- Vargas, C. (2018). La falta de acceso a puestos de votación como riesgo para la participación democrática. En *Misión de Observación Electoral* (Ed.), *Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones nacionales Colombia* (pp. 232–251).



IV

Análisis regional del riesgo electoral: Elecciones de Autoridades Locales 2023



Análisis regional del riesgo electoral: elecciones de autoridades locales 2023, Antioquia



Autores:

Yeison Camilo García

Luis Emilio León

Laura Valentina Castaño

Corporación Viva la Ciudadanía. Regional Antioquia

Introducción

Debido a factores como su relevancia económica y potencial electoral, las dinámicas recientes del departamento de Antioquia se han caracterizado por la disputa entre actores legales e ilegales, que procuran obtener el control social y el dominio territorial en las distintas subregiones. Entre dichos actores se hallan los grupos armados ilegales, con presencia y accionar violento en zonas estratégicas para su operación y expansión; y algunas estructuras políticas, generalmente tradicionales, que asumen la forma de clanes, casas o grupos de poder. Ambos representan riesgos para el desarrollo de las elecciones territoriales de 2023, en las que se elegirán autoridades locales para Gobernación, Asamblea Departamental, alcaldías, concejos y, en algunos municipios, juntas administradoras locales.

En el departamento se han identificado dos tipos de riesgos que podrían incidir en los resultados de las votaciones: fraude electoral y violencia política y social. Siguiendo la metodología diseñada por la MOE para la medición de ambos riesgos, el fraude electoral se calcula a través de cinco variables: nivel atípico de participación electoral, variación atípica de la participación electoral, nivel atípico de votos nulos, nivel atípico de tarjetones no marcados y dominio electoral. Entre tanto, el riesgo por violencia política y social se mide por medio de las variables de presencia de grupos armados ilegales, intensidad de las acciones, desplazamiento forzado, violaciones a la libertad de prensa y violencia política.

Al aplicar medición para Antioquia, ponderando conjuntamente las variables asociadas con ambos tipos de riesgos, se obtuvo el mapa consolidado de fraude electoral y violencia política y social para 2023. Los resultados de este ejercicio cuantitativo, realizado con las cifras de las elecciones territoriales de años anteriores, indica que el 26,4% (33) de los 125 municipios del departamento se hallan en riesgo electoral; una vez desagregados, se obtiene que 10,4 % (13) están en nivel de riesgo extremo, 11,2% (14) en alto y 4,8% (6) en medio. Geográficamente, estos municipios se ubican mayoritariamente en las subregiones del Norte (8), Bajo Cauca (5), Occidente (5), Suroeste (4) y Urabá (4).

**Tabla 1.** Clasificación del riesgo según el área de cobertura espacial

Subregión	N.	Municipio	Nivel de riesgo
Urabá	1	Necoclí	Medio
	2	Mutató	Medio
	3	Murindó	Alto
	4	Vigía del Fuerte	Alto
Suroeste	5	Urrao	Alto
	6	Betulia	Medio
	7	Salgar	Medio
	8	Ciudad Bolívar	Medio
Valle de Aburrá	9	Medellín	Extremo
	10	Bello	Alto
Magdalena Medio	11	Puerto Berrío	Medio
	12	Yondó	Extremo
Occidente	13	Dabeiba	Alto
	14	Peque	Alto
	15	Uramita	Alto
	16	Buriticá	Alto
	17	Cañas Gordas	Alto
Norte	18	Toledo	Extremo
	19	Ituango	Extremo
	20	Briceño	Extremo
	21	Valdivia	Extremo
	22	Angostura	Alto
	23	Guadalupe	Alto
	24	Campamento	Extremo
	25	San Andrés de Cuerquia	Alto
Nordeste	26	Anorí	Extremo
	27	Remedios	Extremo
	28	Santo Domingo	Alto
Bajo Cauca	29	Tarazá	Extremo
	30	Cáceres	Extremo
	31	Zaragoza	Extremo
	32	El Bagre	Extremo
	33	Nechí	Alto

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

Particularmente, 33 municipios presentan distintos niveles de riesgo electoral por la convergencia de ambos tipos de riesgos, que podrían afectar las elecciones territoriales de 2023. La mayor parte de los municipios en nivel de riesgo extremo se hallan en dos subregiones limítrofes: el Norte y Bajo Cauca. No obstante, en todos coinciden riesgos asociados con la violencia ocasionada por el conflicto armado, entre los que se hallan la presencia y el accionar de grupos armados ilegales, la presencia de economías ilegales y violencia contra personas líderes, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz. También, se presentan riesgos relacionados con el poder de las estructuras políticas en los territorios, entre los que se destaca la influencia de partidos políticos tradicionales sobre las candidaturas locales y regionales.

1. Factores de riesgo electoral en Antioquia

Las dinámicas recientes del departamento de Antioquia permiten identificar cuatro riesgos electorales que podrían generar afectación sobre el derecho a la participación política de la ciudadanía en las elecciones territoriales de 2023. Estos se agrupan de la siguiente manera: tres riesgos asociados con violencia política y social, y uno más vinculado con fraude electoral, que se abordarán en ese orden debido a la relevancia de su incidencia en los territorios.

2. Riesgo por violencia política y social

Los riesgos asociados a violencia y política y social identificados en Antioquia están refe-

ridos a tres asuntos: la presencia y accionar de los grupos armados ilegales, que ejercen influencia o amenaza sobre las comunidades en los territorios, aunque también sobre personas que se desempeñan como funcionarias, pertenecen a partidos políticos o presentaron sus candidaturas; la violencia contra personas líderes sociales, comunales o políticos, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz pactado entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC; y la presencia de economías ilegales, como la minería y otras asociadas al narcotráfico, sin desconocer que existen diversas fuentes de rentas ilegales como la extorsión y el contrabando.

Frente a este contexto, la MOE mide el nivel de riesgo por violencia política y social a partir de la integración de las variables presencia e intensidad del conflicto de grupos armados ilegales¹, desplazamiento forzado y violaciones a la libertad de prensa. Así, según los datos, con corte al 30 de junio de 2023, el 40% (50) de los 125 municipios antioqueños se hallaban en riesgo por este tipo de violencia: 15,2% (19) se encontraban en un nivel extremo, concentrados principalmente en las subregiones del Bajo Cauca, Norte y Nordeste; 13,6% (17) en alto, sobre todo en Occidente; y 11,2% (14) en medio, con énfasis en Urabá.



Tabla 2. Riesgo por factores de violencia.

Subregión	N.	Municipio	Nivel de riesgo
Urabá	1	Murindó	Alto
	2	Turbo	Alto
	3	Necoclí	Medio
	4	Apartadó	Medio
	5	Carepa	Medio
	6	Chigorodó	Medio
	7	Mutatá	Medio
	8	Vigía del Fuerte	Medio
Suroeste	9	Urrao	Alto
	10	Betulia	Medio
	11	Salgar	Medio
	12	Ciudad Bolívar	Medio
Valle de Aburrá	13	Medellín	Extremo
	14	Bello	Alto
Magdalena Medio	15	Puerto Berrío	Medio
	16	Yondó	Extremo
Occidente	17	Dabeiba	Alto
	18	Peque	Alto
	19	Uramita	Alto
	20	Buriticá	Alto
	21	Cañas Gordas	Alto
	22	Frontino	Alto
Norte	23	Toledo	Extremo
	24	Ituango	Extremo
	25	Briceño	Extremo
	26	Valdivia	Extremo
	27	Yarumal	Extremo
	28	Campamento	Extremo
	29	Guadalupe	Alto
	30	Angostura	Alto
	31	San Andrés de Cuerquia	Medio
	32	San Pedro	Medio

Nordeste	33	Anorí	Extremo
	34	Remedios	Extremo
	35	Segovia	Extremo
	36	Amalfi	Extremo
	37	Vegachí	Extremo
	38	Yolombó	Alto
	39	Santo Domingo	Alto
Bajo Cauca	40	Tarazá	Extremo
	41	Cáceres	Extremo
	42	Zaragoza	Extremo
	43	El Bagre	Extremo
	44	Caucasia	Extremo
	45	Nechí	Alto
Oriente	46	Nariño	Extremo
	47	Argelia	Alto
	48	Rionegro	Alto
	49	Sonsón	Medio
	50	El Carmen de Viboral	Medio

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

2.1. Presencia y accionar de grupos armados ilegales y su influencia o amenaza sobre las comunidades en los territorios

Los grupos armados ilegales constituyen una preocupación para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y el orden público en las subregiones de Antioquia. Tras la firma del Acuerdo de Paz, se produjo un proceso de reconfiguración territorial de los actores armados ilegales y sus fuentes

de financiación, motivado por el vacío de poder que dejó la guerrilla de las FARC y la ausencia del Estado en los territorios.

En consecuencia, durante el primer semestre de 2023 se registró en prensa la presencia de alrededor de 25 grupos armados ilegales en las subregiones, clasificados como grupos pos-desmovilización paramilitar, entre los que se encuentran las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Grupos Delincuenciales Organizados (GDO),

¹ Se encuentran grupos como la guerrilla del ELN y las disidencias de las FARC, pero también grupos armados organizados, donde se ubican las bandas criminales y los grupos pos-desmovilización paramilitar, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).



el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias y grupos residuales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).

La intensidad de la violencia y la presencia de grupos armados ilegales no es homogénea en las subregiones del departamento. A su vez, una mayor presencia de un grupo particular tampoco se ha traducido proporcionalmente en un aumento de su accionar violento. En algunos territorios, las disputas se han intensificado con el propósito de ampliar zonas de control estratégico y obtener ingresos provenientes de actividades económicas ilegales, como la minería y el narcotráfico. Como resultado, durante el 2022 se registraron al menos 603 hechos violentos, entre los que se hallan desplazamientos, confinamientos y masacres, que afectaron principalmente a la población civil en municipios del Norte, Nordeste, Bajo Cauca, Urabá y Occidente (Corporación Jurídica Libertad, 2023).

Los grupos armados ilegales se han disputado el control territorial no solo a través de la confrontación, también a partir de acciones violentas como desplazamientos forzados, masacres, confinamientos, hostigamientos, violencia sexual, reclutamiento forzado de menores y homicidios de personas protegidas. En lo que va de 2023, en Antioquia, se han registrado cinco masacres en los municipios de Rionegro, Ciudad Bolívar, Campamento y San Andrés de Cuerquía, que han dejado un total de 16 víctimas (Indepaz, 2023a). Además, se ha observado un incremento de los desplazamientos forzados hacia Medellín durante

el primer semestre del año, con alrededor de 3.430 víctimas procedentes del departamento del Chocó y las subregiones del Bajo Cauca, Norte, Nordeste y Urabá (El Colombiano, 2023a).

Desde el inicio del calendario electoral para las elecciones territoriales de 2023, se han registrado casos de confinamientos reiterados en zonas rurales de municipios como Ituango, del Norte (Caracol Radio, 2023), y El Bagre, del Bajo Cauca (Blu Radio, 2022; CERAC, 2022), perpetrados por la disidencia del Frente 36, el ELN y las AGC. En cuanto a homicidios, llama la atención lo sucedido en la subregión del Oriente, donde entre enero y el 24 de mayo se presentaron por lo menos 80 casos, con mayor incremento en los municipios de Nariño, La Ceja y San Carlos (Hora 13 Noticias, 2023). Al abordar el asesinato específicamente de personas que ejercían el rol de líderes sociales, comunales o políticos, o eran defensoras de DDHH, se identificaron por lo menos 13 casos ocurridos en las subregiones del Norte, Urabá, Oriente, Suroeste, Valle de Aburrá y Nordeste (Indepaz, 2023b).

A través de estos hechos violentos, en los que se expresan las disputas territoriales, algunos grupos armados ilegales han logrado consolidarse como actores hegemónicos, con capacidad de controlar corredores y rutas estratégicas. Tal es el caso de la estructura criminal conocida como la Oficina del Valle de Aburrá (OVA), que, junto con sus aliados, ejerce control hegemónico en los municipios de esta subregión; por esta razón, habrían disminuido significativamente las acciones violentas. Específicamente en

Medellín, durante el primer semestre de 2023 se sostuvo la tendencia a la reducción de los homicidios, equivalente al 10% con respecto al mismo periodo del año 2022 (Alcaldía de Medellín, 2023). En la cotidianidad, este grupo armado ejerce control social, principalmente urbano, a través de prácticas como la regulación de conflictos, el loteo ilegal, el cobro de extorsiones, la distribución y comercialización de productos de la canasta familiar, las limitaciones a la movilidad mediante fronteras invisibles, entre otras (Alcaldía de Medellín, 2022).

En casos similares, existen territorios que registran presencia de múltiples grupos armados ilegales, pero bajos niveles de confrontación debido posiblemente a acuerdos de no agresión que establecen entre sí. Este es el caso de municipios como Segovia y Remedios, ubicados en la zona del Alto Nordeste, donde existe un pacto entre la disidencia de la Nueva Marquetalia y el ELN, para confrontar a las AGC (Carlos Zapata, comunicación personal, 7 de julio de 2023). Estos escenarios sugieren que la intensidad de la violencia, y por ende de sus impactos humanitarios, no siempre está relacionada con el nivel de presencia de los grupos armados ilegales en los territorios, sean urbanos o rurales.

En relación con las elecciones territoriales de 2023, se prevé que la presencia de estos grupos armados ilegales en los municipios constituye por sí misma un factor de riesgo, a pesar de que en algunos de aquellos no se hayan registrado acciones violentas significativas durante el primer semestre del año. En contraste, pueden presentarse casos de

municipios con una presencia limitada de grupos, pero donde se registran acciones violentas como amenazas, divulgación de panfletos u otros actos de amedrentamiento de la población civil. Ejemplo de esto son las denuncias realizadas por autoridades locales acerca del modo en que las AGC obligaron a habitantes de municipios del Bajo Cauca a sumarse a las protestas sociales del paro minero (Corporación Jurídica Libertad, 2023); en esta subregión dicho actor armado tendría control por lo menos sobre el 70% del territorio (Carlos Zapata, comunicación personal, 7 de julio de 2023).

En conclusión, tanto la presencia de grupos armados como su accionar violento representan una amenaza para el desarrollo normal de las elecciones territoriales de 2023, pues aumentan las posibilidades de ocurrencia de casos de amenazas y atentados contra candidaturas, coerción electoral e intimidación hacia los votantes. Además, la influencia y control territorial que ejercen estos actores puede distorsionar el resultado electoral, comprometiendo la legitimidad del proceso y la representación del pueblo en el gobierno local y regional. También, es probable que estos territorios presenten menos denuncias y reportes de hechos violentos en el marco del calendario electoral.

2.2. Violencia contra personas líderes sociales, comunales o políticos, defensoras de DDHH y firmantes del Acuerdo de Paz

Dependiendo de la institución que haga seguimiento, Antioquia fluctúa entre el segundo y el tercer departamento con mayor registro de asesinatos —sin contar otras for-



mas de agresiones— de personas que ejercían el rol de líderes sociales, comunales o políticos, y defensoras de DDHH (Infobae, 2023b). Según el Observatorio de DDHH, Paz y Conflictividades de Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz, 2023b), entre enero y julio de 2023 se registraron 98 asesinatos de personas que ejercían liderazgos o eran defensoras en distintas regiones del país; de ese total, 13 casos ocurrieron en Antioquia, distribuidos así: cinco en la subregión del Norte, cuatro en Oriente y uno respectivamente en el Suroeste, Nordeste, Urabá y Valle de Aburrá.

De los casos de asesinatos registrados en Antioquia, llama la atención que los meses más violentos fueron abril, durante el cual se registraron seis casos, seguido de julio, con tres reportes; en términos espaciales, la mayoría de los casos ocurrieron en los municipios de Ituango, en la subregión del Norte, y Abejorral, del Oriente. Al revisar los perfiles, es posible identificar que cuatro personas tenían un rol comunal (asociado con la participación en Juntas de Acción Comunal), cuatro eran campesinos y dos cívicos (uno de ellos ejercía un rol político como concejal del municipio de Abejorral). A estos casos, se les suma el asesinato de un firmante de paz, registrado en el mes de junio en el municipio de Dabeiba, ubicado en la subregión del Occidente (Indepaz, 2023b).

Con respecto a los liderazgos comunales y campesinos del departamento, existen alertas de riesgo no solo por los casos de asesinatos, sino también asociadas con prácticas como la carnetización (empadronamiento) por parte de grupos armados

ilegales en época electoral. En el caso del municipio de Campamento, este procedimiento ilegal se estaría realizando con campesinos paneleros (RCN Radio, 2023); mientras que en Angostura se estaría aplicando a través de las juntas de Acción Comunal de varias veredas, inclusive llegando al punto de realizar censos poblacionales ilegales (Teleantioquia Noticias, 2023). Aunque ambos municipios están ubicados en el Norte, también se presume que esta práctica se estaría replicando por parte de las disidencias de las FARC y las AGC en otros de esa subregión y la del Nordeste.

Estas acciones violentas, desarrolladas por grupos armados ilegales contra las personas y procesos organizativos que ejercen liderazgos sociales, comunales o políticos, la defensa de los DDHH o se hallan en proceso de reincorporación a la vida civil tras firmar el Acuerdo de Paz —en una parte significativa de los casos en zonas rurales de distintos municipios—, limitan el derecho a la participación política en época electoral, en la medida en que se ejercen presiones para favorecer u obstaculizar candidaturas; también, afectan la representación política de las comunidades en procesos democráticos dirigidos por sus liderazgos (MOE, 2023b).

2.3. Presencia de economías ilegales, como la minería y otras asociadas con el narcotráfico en los territorios

En el departamento de Antioquia confluyen múltiples economías ilegales, entre las que se destacan la minería aurífera, tanto de aluvión como de socavón, y actividades asociadas con el narcotráfico, como los cultivos de coca, los laboratorios de procesamiento

y la logística para la comercialización. La minería ilegal se realiza principalmente en municipios como El Bagre, Nechí y Zaragoza, de la subregión del Bajo Cauca; Segovia y Remedios, del Nordeste (El Colombiano, 2023b), y Buriticá, del Occidente (El Colombiano, 2023c). En el Bajo Cauca, por ejemplo, las labores de extracción de oro a cielo abierto ocasionan anualmente la deforestación de hectáreas de bosques y contaminan kilómetros de fuentes hídricas, en territorios donde se contrastan altos niveles de pobreza y escasa presencia estatal.

Precisamente, en esa subregión se realizó el paro minero del Bajo Cauca, que se prolongó desde el 2 de marzo hasta el 5 de abril de 2023, como acción de rechazo a las operaciones de la Fuerza Pública contra la minería ilegal y sus impactos medioambientales. Aunque el comité de paro llegó a acuerdos con el Ministerio del Interior, autoridades afirmaron que esta acción fue instigada por las AGC (Portafolio, 2023), grupo para el cual la minería es una de sus principales fuentes de financiación. Entre los efectos más visibles del paro está el confinamiento de aproximadamente 250.000 personas, lo que obligó la intervención de las autoridades para restaurar la movilidad por la troncal de la costa Caribe, protegiendo la integridad de los transportadores y el abastecimiento de las comunidades (El Portafolio, 2023). Parte de la respuesta del Gobierno Nacional fue revisar la titulación minera en los municipios de la subregión.

En relación con el narcotráfico, en Antioquia se hallan áreas de cultivos de coca en zonas estratégicas cercanas a las cabeceras

municipales de Cáceres y Tarazá, ubicadas en la subregión del Bajo Cauca; Valdivia y Briceño, en el Norte, y Anorí, en el Nordeste, lo que ha llevado a que el departamento ocupe el quinto lugar nacional en la producción de hoja de coca (UNODC, 2022). Según las mediciones del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), el Bajo Cauca concentra el mayor porcentaje de estos cultivos, en el denominado enclave Valdivia-Tarazá-Cáceres, que fue identificado en el 2019 y continúa en proceso de consolidación por producción cocalera (UNODC, 2022). Como respuesta del Gobierno Nacional, tanto en estas subregiones como en otros dos departamentos: Putumayo y Bolívar, se han desarrollado operativos militares de erradicación de cultivos, que hasta mediados de junio alcanzaban 5.600 hectáreas (La FM, 2023).

Justamente en la zona de enclave cocalero convergen actores armados ilegales, como las AGC, la guerrilla del ELN y disidencias de la Segunda Marquetalia, que han establecido relaciones de alianza o disputa para la administración de actividades y recursos derivados de la cadena del narcotráfico (UNODC, 2022). Estos grupos, que perciben en los cultivos una fuente de rentas para financiar su accionar violento, definen los precios de la coca teniendo en cuenta no solo los costos de los insumos para la producción y la mano de obra, sino también los asociados con el ejercicio del control territorial y la logística para la comercialización. Así mismo, regulan el ingreso de compradores a las zonas de producción y obligan al pago de impuestos por las transacciones del narcotráfico (UNODC, 2023).



En suma, tanto la minería aurífera ilegal como las actividades asociadas con el narcotráfico han sido utilizadas por los grupos armados para financiar su accionar violento, a través del cual podrían interferir con el normal desarrollo de las elecciones territoriales de 2023 en municipios del Bajo Cauca, el Nordeste y el Occidente. En estas subregiones, las candidaturas que incluyan propuestas que, de algún modo, se relacionen con los intereses económicos de los grupos armados podrían ser apoyadas o vetadas, impidiendo con ello el adecuado desarrollo de las campañas electorales y, por ende, afectando los resultados de los comicios. De este modo, se prevé el riesgo de que las economías ilegales les posibiliten a los grupos armados generar alteraciones al orden público y limitar la participación política en la contienda electoral (Procuraduría General de la Nación, 2023).

3. Riesgo por factores indicativos de fraude electoral

El principal riesgo asociado con fraude electoral es el comportamiento y la influencia de líderes y partidos políticos en los territorios. Este tipo de riesgo por fraude es medido por la MOE a partir del seguimiento a las variables nivel atípico de participación electoral, variación atípica de dicha participación, nivel atípico de votos nulos, nivel atípico de tarjetones no marcados y dominio electoral² registrados en las elecciones anteriores para

alcaldías y concejos municipales, así como para la Asamblea Departamental y la Gobernación de Antioquia.

Según la medición de la MOE, calculada a partir de los resultados de las elecciones territoriales de años anteriores, el 56,7% (72) de los municipios antioqueños se halla en riesgo por fraude electoral, principalmente en las subregiones del Suroeste (14 de 23 municipios), Occidente (13 de 19), Norte (13 de 17) y Valle de Aburrá (10 de 10); desagregados, 1,6% (2) se encuentran en un nivel extremo; 22,4% (28) en alto y 33,6% (42) en medio.

² Se hará énfasis en el riesgo de dominio electoral porque es la variable que más se relaciona con el comportamiento de liderazgos y partidos políticos para incidir en los resultados de las votaciones.

Tabla 3. Riesgo por fraude electoral en Antioquia

Subregión	N.	Municipio	Nivel de riesgo
Urabá	1	Murindó	Alto
	2	Vigía del Fuerte	Alto
	3	Mutatá	Medio
	4	Necoclí	Medio
Suroeste	5	Andes	Medio
	6	Angelópolis	Alto
	7	Betania	Alto
	8	Caramanta	Medio
	9	Concordia	Medio
	10	Hispania	Medio
	11	Santa Bárbara	Extremo
	12	Betulia	Medio
	13	Ciudad Bolívar	Medio
	14	Támesis	Medio
	15	Salgar	Medio
	16	Titiribí	Medio
	17	Urrao	Medio
	18	Valparaíso	Medio
Valle de Aburrá	19	Barbosa	Alto
	20	Caldas	Medio
	21	Copacabana	Medio
	22	Envigado	Alto
	23	Girardota	Medio
	24	Itagüí	Alto
	25	La Estrella	Alto
	26	Sabaneta	Medio
	27	Medellín	Medio
	28	Bello	Alto
Norte	29	Belmira	Medio
	30	Angostura	Alto

Norte	31	Carolina	Medio
	32	Briceno	Alto
	33	Campamento	Alto
	34	Guadalupe	Alto
	35	Don Matías	Medio
	36	Ituango	Medio
	37	San Andrés de Cuerquía	Medio
	38	Toledo	Medio
	39	Valdivia	Alto
	40	San José de La Montaña	Medio
	41	Santa Rosa de Osos	Medio
Nordeste	42	Anorí	Alto
	43	Remedios	Medio
	44	Santo Domingo	Medio
	45	Caracolí	Alto
	46	Cisneros	Alto
	47	Maceo	Medio
Oriente	48	Alejandro	Medio
	49	Cocorná	Medio
	50	Granada	Alto
	51	San Francisco	Alto
Magdalena medio	52	Puerto Berrío	Medio
	53	Yondó	Medio
	54	Puerto Nare	Medio
Occidente	55	Abriaquí	Extremo
	56	Armenia	Alto
	57	Ebéjico	Alto
	58	Giraldo	Alto
	59	Heliconia	Alto
	60	Liborina	Medio
	61	Buriticá	Alto
	62	Cañasgordas	Medio

Occidente	63	Dabeiba	Medio
	64	Olaya	Alto
	65	Peque	Alto
	66	Uramita	Medio
	67	Sabanalarga	Alto
Bajo Cauca	68	Cáceres	Medio
	69	El Bagre	Medio
	70	Taráz	Alto
	71	Zaragoza	Medio
	72	Nechí	Medio

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

3.1. Comportamiento e influencia de líderes y partidos políticos en los territorios

En el contexto político actual de Antioquia, se han gestado dinámicas con impacto regional de cara a las próximas elecciones locales relacionadas con cambios importantes en las coaliciones y estructuras partidistas. Esto ha implicado un aumento en el número de actores políticos, colectividades y ha reconfigurado el comportamiento de dichas estructuras y la capacidad de influencia de los líderes políticos.

En ese sentido, se identificaron dos factores de riesgo, la proliferación de partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos (GSC); y las dinámicas específicas en subregiones de Antioquia, observando la dinámica electoral reciente y la incidencia de los reportes de dominio electoral.

Durante el año 2023 se ha evidenciado un marcado aumento en la cantidad de partidos políticos en Colombia. El Consejo Nacional

Electoral ha reconocido la existencia de 35 partidos políticos, 17 de ellos constituidos en los últimos cuatro años (Infobae, 2023a). Entre los partidos reconocidos se encuentran Nuevo Liberalismo, Verde Oxígeno, Salvación Nacional, Creemos, La Fuerza de la Paz, Dignidad, En Marcha y Nueva Fuerza Democrática (El País, 2023). Además, se han inscrito 1.053 GSC (MOE, 2023a) para las elecciones de 2023 en todo el país, lo que representa un aumento del 32.1% en comparación con las elecciones de 2019.

El departamento de Antioquia lidera en cantidad de GSC inscritos, con un incremento del 88.8% respecto a las elecciones previas (MOE, 2023). El crecimiento en las inscripciones bajo esta modalidad puede atribuirse a diversas ventajas que ofrece el sistema, entre las que se halla una menor rigurosidad en la normatividad actual, lo que permite a los grupos contar con un menor costo y control para llevar a cabo la financiación y la recolección de firmas.



Una de las principales preocupaciones que surgen de esta proliferación de partidos políticos, movimientos políticos y GSC es el control y veeduría que puedan hacer sobre los ingresos, aportes y movimientos financieros antes y durante la campaña electoral. Al respecto surgen dos preocupaciones principales: por un lado, la intencionalidad de crear partidos o colectividades que permitan vender avales al mejor postor; por otro lado, el ingreso de dineros ilícitos a las campañas para el lavado de activos u otros delitos (El País, 2023b). Aparte de eso, el aumento de los GSC también se convierte en una forma anticipada y sutil de hacer campaña, lo que puede ser una estrategia para obtener visibilidad y apoyo antes de los periodos oficiales.

Otro elemento preocupante en relación con la proliferación de partidos y GSC es su posibilidad de representación política. Algunos de los partidos no se crean, ni funcionan, para representar intereses colectivos que favorezcan la participación ciudadana, con el objetivo de consolidar una democracia amplia, al contrario, se constituyen como plataformas personalistas para que sujetos políticos accedan a los escenarios de toma de decisiones e incidan en escenarios de dominio electoral. Este aumento también refleja diferentes dinámicas relacionadas con la estructura, el acceso y el desarrollo del juego de poderes a nivel regional, en el contexto de las elecciones territoriales de 2023.

La MOE clasifica el dominio electoral como una de las variables que ha incidido en la configuración del riesgo por fraude electoral

en municipios de tres subregiones de Antioquia. En el caso del Oriente, el dominio electoral ha sido históricamente un factor de riesgo, especialmente en los municipios de Granada, Cocorná y San Francisco. Según los resultados electorales de las últimas elecciones legislativas (MOE, 2022), en dicha región la estructura conservadora denominada “Conservadores de Vida” fue una de las más votadas, seguida también por la reciente aparición del matiz conservador de los “Conservadores Marianos”. La alerta que genera para esta subregión el dominio político de un partido o una coalición se convierte en un factor de riesgo al momento de buscar fortalecer el pluralismo político y la competencia electoral.

Cuando se trata de la subregión del Norte, la principal preocupación surge respecto al nivel de dominio electoral extremo en los municipios de Briceño y Guadalupe. En aquellos, un partido tradicional resultó victorioso (MOE, 2022), alcanzando un dominio que podría dar cuenta de alianzas y coaliciones que tendrían influencia directamente en la entrega de avales y apoyos para las candidaturas locales y regionales que aspiren a las elecciones territoriales de 2023.

Respecto a la subregión del Occidente es importante señalar la relevancia de la variable de dominio electoral dentro del consolidado de riesgo electoral, debido a que genera alerta en varios municipios donde diferentes estructuras de poder han mantenido una hegemonía atípica en la subregión. En varios municipios, partidos políticos han registrado su victoria electoral hasta con más del 70% de la vo-

tación, como ocurrió, por ejemplo, en las anteriores elecciones legislativas (MOE, 2022). En Buriticá, donde el partido ganador fue predominante tras conseguir más del 50% de votación, se identificó riesgo de dominio extremo. Por otra parte, los municipios de Abriaquí, donde arrasó un partido con más del 60% de la votación; Peque, donde un solo grupo ganó con más del 50% de los votos; y Sabanalarga, donde una sola colectividad obtuvo más del 70% de la votación, reportan riesgo alto de dominio electoral (MOE, 2022).

4. Conclusiones y recomendaciones

De manera diferenciada, tanto los grupos armados ilegales (GAI), como algunas estructuras políticas del departamento, ejercen un rol decisivo en las dinámicas subregionales, convirtiéndose en actores que configuran factores de riesgo para el adecuado desarrollo de las elecciones territoriales de 2023.

Los GAI tienen la capacidad de recurrir a acciones violentas para alterar el orden público, ejercer control social sobre la población, cooptar o vetar candidaturas y obstaculizar la labor de las instituciones, entre otras. De otro lado, las estructuras políticas pueden incidir en la concentración de casos de fraude durante las votaciones, a través de prácticas clientelares, aprovechando que el aparato institucional no pueda monitorear y controlar la multiplicidad de colectividades en la contienda electoral.

Ante los riesgos identificados, se recomienda a las autoridades locales, departamenta-

les y nacionales que presten especial atención a los siguientes puntos:

- Presencia integral del Estado en los municipios con mayor riesgo por accionar de grupos armados ilegales, especialmente en los municipios de la subregión del Bajo Cauca. Es fundamental garantizar la seguridad de la población y las candidaturas en el ejercicio de su derecho a la participación política, durante el periodo del calendario electoral.
- Disponer medios y canales oportunos para que la ciudadanía, las organizaciones sociales y los partidos y movimientos políticos denuncien ante las autoridades irregularidades asociadas con la financiación de campañas, actos coercitivos, entre otras, y hechos violentos que puedan entorpecer el normal desarrollo de las elecciones territoriales.
- Articular entre autoridades locales e instituciones para realizar un trabajo conjunto de seguimiento y control, que permita identificar conductas que atenten contra la transparencia electoral y, según lo amerite el caso, aplicar medidas de justicia.
- Promover procesos masivos de pedagogía electoral, a través de los cuales se capacite a la ciudadanía para actuar frente a irregularidades y delitos electorales en el desarrollo de los comicios, incluyendo faltas disciplinarias y prohibiciones a servidores públicos y, en general, violaciones a normas electorales.



- Exigir a los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos que cumplan con los procesos de transparencia sobre el financiamiento de las campañas electorales, a través de ejercicios de rendición de cuentas para identificar el origen y los montos, y cerciorarse de que, por ejemplo, no superen los topes o provengan de economías ilegales.
- Revisar la Divipol para identificar los territorios en los cuales la institucionalidad tiene menor capacidad de acceso y operatividad, de tal modo que se pueda priorizar la intervención en las zonas más afectadas por fenómenos como el conflicto armado y el dominio electoral de estructuras de poder político.
- Reforzar la presencia de las autoridades en municipios donde los grupos armados ilegales están recurriendo a nuevas prácticas de control territorial y poblacional. En los casos de Angostura y Campamento, ambos de la subregión del Norte, grupos armados han realizado carnetizaciones y censos ilegales, mediante los cuales podría incurrir en constreñimiento al sufragante.

Referencias

Alcaldía de Medellín. (2022). Plan Local de Seguridad y Convivencia Comuna 4-Aranjuez.

Alcaldía de Medellín. (4 de julio de 2023). Medellín sostiene reducción histórica de homicidios en 2023. <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/medellin-tuvo-el-semester-menos-violento-en-los-ultimos-40-anos-y-sostiene-reduccion-historica-de-homicidios-en-2023>

Blu Radio. (9 de octubre de 2022). Confinamiento en El Bagre, Antioquia, por enfrentamiento entre grupos armados. Blu Radio. <https://www.bluradio.com/blu360/antioquia/confinamiento-en-el-bagre-antioquia-por-enfrentamiento-entre-grupos-armados-rg10>

Caracol Radio. (6 de junio de 2023). Cien niños están desescolarizados por los combates de grupos armados en Ituango, Antioquia. <https://caracol.com.co/2023/06/06/cien-ninos-estan-desescolarizados-por-los-combates-de-grupos-armados-en-ituango-antioquia/>

Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto [CERAC]. (10 de noviembre de 2022). Aumenta la muerte de civiles en la violencia atribuida al ELN. <https://www.blog.cerac.org.co/reporte-del-conflicto-con-el-eln-23>

- Corporación Jurídica Libertad. (17 de abril de 2023). El complejo panorama de derechos humanos en Antioquia 2022-2023. <https://cjlibertad.org/informe-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-dih-y-agresiones-contr-la-labor-de-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-en-antioquia-2022-2023/>
- El Colombiano. (13 de junio de 2023a). Desplazamiento forzado se desborda: este año han llegado más de 3.000 víctimas a Medellín. <https://www.elcolombiano.com/medellin/victimas-de-desplazamiento-forzado-en-medellin-mas-de-3000-casos-en-el-primer-semester-de-2023-AJ21935588>
- El Colombiano. (13 de marzo de 2023b). La minería ilegal: riqueza que atrapa y condena al Bajo Cauca y al Nordeste antioqueño. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/mineria-ilegal-destruye-bosques-y-rios-en-el-bajo-cauca-y-nordeste-de-antioquia-DD20768182>
- El Colombiano. (25 de junio de 2023c). La guerra por el oro que se libra en los túneles de Buriticá. <https://www.elcolombiano.com/colombia/la-guerra-por-el-oro-que-se-libra-en-los-tuneles-de-buritica-JI21835268>
- El País. (28 de junio de 2023) ¿Los conocía? En Colombia existen más de 30 partidos políticos registrados y con personería jurídica. <https://www.elpais.com.co/politica/los-conocia-en-colombia-existen-mas-de-30-partidos-registrados-y-con-personeria-juridica-2815.html>
- El País. (8 de julio de 2023b). La dura advertencia de Alejandra Barrios, directora de la MOE: “Elecciones locales serán un mecanismo de lavado de activos”. <https://www.elpais.com.co/politica/la-dura-advertencia-de-alejandra-barrios-directora-de-la-moe-elecciones-locales-seran-un-mecanismo-de-lavado-de-activos-0845.html>
- Hora 13 Noticias (24 de mayo de 2023). Alerta por aumento de homicidios en el Oriente. <https://www.h13n.com/alerta-aumento-homicidios-oriente/188262/>
- Infobae. (28 de junio de 2023a). En Colombia ya existen 35 partidos políticos con personería jurídica. <https://www.infobae.com/colombia/2023/06/28/en-colombia-ya-existen-35-partidos-politicos-con-personeria-juridica/>
- Infobae. (23 de julio de 2023b). 92 líderes sociales fueron asesinados en Colombia en el primer semestre de 2023: Defensoría del Pueblo. <https://www.infobae.com/colombia/2023/07/23/92-lideres-sociales-han-sido-asesina->



dos-en-colombia-en-el-primer-semester-de-2023-defensoria-del-pueblo/

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2023) Masacres en Colombia durante el 2020, 2021, 2022 y 2023. <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (29 de julio de 2023b). Líderes sociales, defensores de DD.HH. y firmantes de Acuerdo asesinados en 2023. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>

La FM. (23 de junio de 2023). Van 5.000 hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas en 2023. <https://www.lafm.com.co/colombia/van-5000-hectareas-de-cultivos-ilicitos-erradicadas-en-2023>

Misión de Observación Electoral [MOE]. (2022). Resultados electorales Congreso 2022. <https://www.moe.org.co/libro-moe-resultados-electorales-congreso-y-presidencia-2022/>

Misión de Observación Electoral [MOE]. (2023a). Tercer informe sobre Grupos Significativos de Ciudadanos – Elecciones de Autoridades Locales 2023. <https://www.moe.org.co/tercer-informe-sobre-grupos-significativos-de-ciudadanos-elecciones-de-autoridades-locales-2023/>

Misión de Observación Electoral [MOE]. (2023b). Cuarto informe preelectoral de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales en el 2023. 29 de octubre de 2022 – 29 de mayo de 2023. <https://www.moe.org.co/cuarto-informe-preelectoral-de-violencia-contra-liderazgos-politicos-sociales-y-comunales-en-el-2023-29-de-octubre-2022-29-de-mayo-2023/>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2022). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021. UNODC-SIMCI. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf

Portafolio. (6 de abril de 2023). Las razones por las que suspendió el paro minero en el Bajo Cauca. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/paro-minero-en-el-bajo-cauca-se-suspendio-tras-un-mes-de-protestas-581034>

Procuraduría General de la Nación. (5 de junio de 2023). Alerta máxima para próximas elecciones. La minería ilegal y el narcotráfico son la gasolina de la criminalidad: Procuradora. Boletín 750 – 2023. <https://www.procuraduria.gov.co/boletines/750-2023>

duria.gov.co/Pages/alerta-proximas-elecciones-mineria-ilegal-narcotrafico-gasolina-criminalidad-procuradora.aspx

RCN Radio. (13 de abril de 2023). Disidencias Farc están reclutando menores y carnetizando a campesinos en Campamento. <https://www.rcnradio.com/colombia/antioquia/disidencias-farc-estan-reclutando-menores-y-carnetizando-a-campesinos-en>

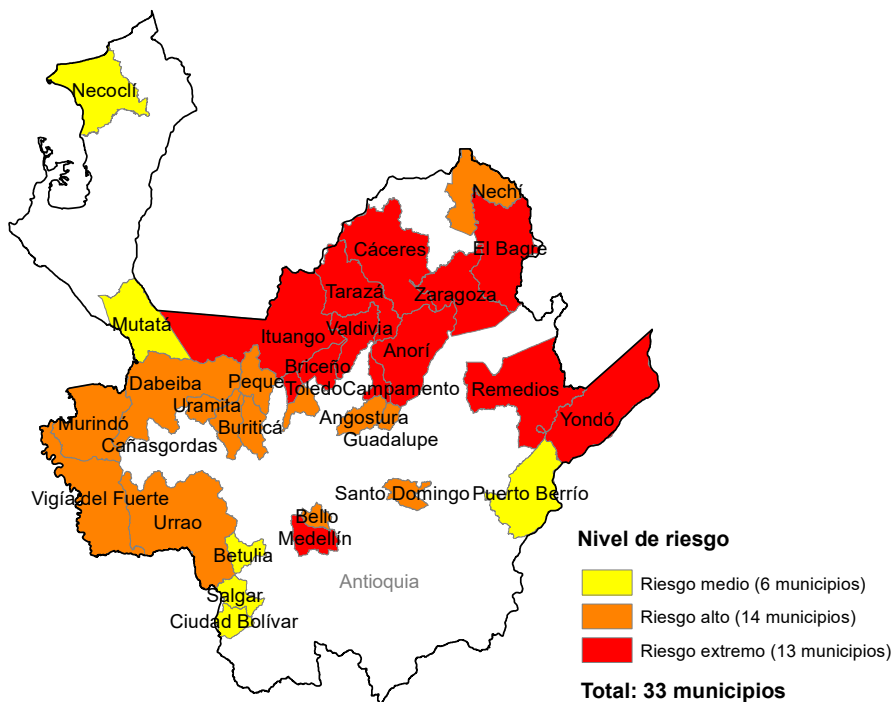
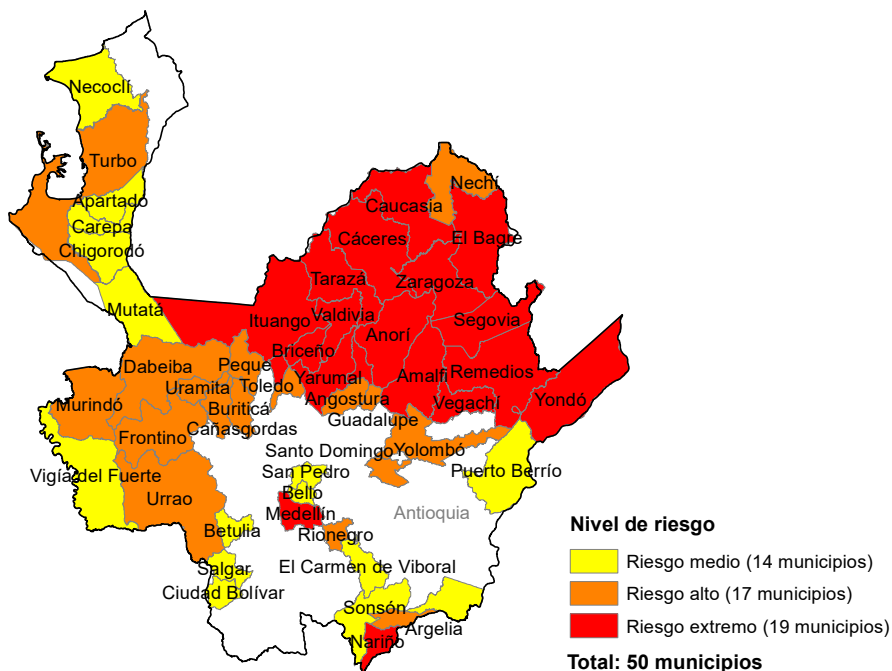
Teleantioquia Noticias. (21 de junio de 2023). Angostura: investigan carnetización por grupo armado. <https://www.teleantioquia.co/noticias/angostura-investigacion-carnetizacion-por-grupo-armado/#:~:text=Angostura%3A%20investigan%20carnetizaci%C3%B3n%20por%20grupo%20armado%20%2D%20Teleantioquia&text=La%20Polic%C3%ADa%20Antioquia%20y%20el,en%20octubre%20de%20este%20a%C3%B1o>

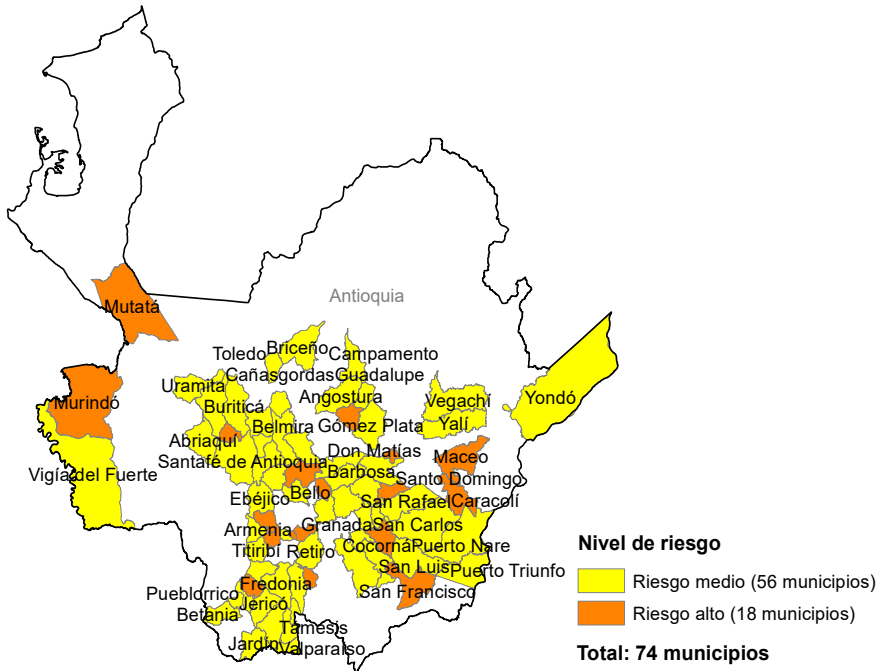
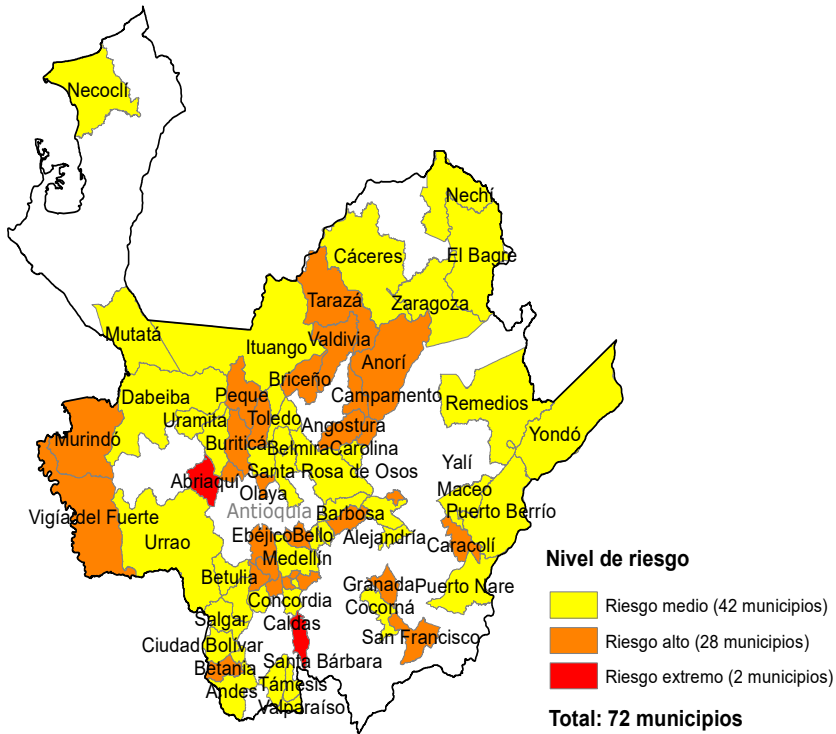




Mapa # 45.

Mapas consolidados de riesgo electoral para Antioquia





Arauca, territorio de la ingobernabilidad. Entre el riesgo por los grupos armados y la corrupción

Autor:

Freddy José Tello Tabarquino
Pastoral Social Caritas – Arauca Pastoral Social
Caritas – Arauca

Introducción

Arauca es uno de los departamentos que en esta contienda electoral no es un fortín de ningún partido político; su peso electoral es relativamente bajo por la poca densidad demográfica de la región. Sin embargo, la influencia de los grupos armados en este contexto de negociaciones por la paz visibiliza a la región como un punto neurálgico en la implementación de las actuales negociaciones del gobierno y los grupos armados organizados.

El Cauca, junto al Catatumbo, el Urabá antioqueño y la zona del Pacífico chocoano, es uno de los puntos de mayor inoperancia estatal, donde la ley es impuesta por los grupos armados. Por lo tanto, que el Estado pueda ejercer autoridad, por medio de las políticas del actual gobierno, es uno de los retos que debe afrontar la administración nacional; esto es crucial para no dar argumentos de que las estrategias de negociación implementadas en el marco de la búsqueda de la “paz total” son políticas blandas.

Arauca presenta un contexto complejo. En términos geográficos es un departamento situado al extremo Oriente del país, que limita al norte y al oriente con Venezuela, al sur con los departamentos de Casanare y Vichada y al occidente con el Departamento de Boyacá. Su ubicación es de importancia geoestratégica, pues permite movimientos de los grupos armados organizados en corredores estratégicos del oriente del país; desde las zonas selváticas de Vichada y Casanare la mayor parte del transporte de material de guerra, insumos y productos para y del narcotráfico son movilizados por vía fluvial, y al llegar a las sabanas del norte de vichada y sur de Arauca, cambian a medios de transporte terrestre o aéreo (Semana, 2023). Por esta razón, los grupos armados organizados hacen su tránsito por el departamento para pasar por el norte de Boyacá hacia Norte de Santander a la región del Catatumbo. De igual forma, es un paso de Colombia hacia Venezuela hacia el estado Apure.

Arauca también tiene una historia arraigada al conflicto armado con fuentes de financiación desde el área petrolera. El departamento se convirtió en una de las zonas de operación de grupos armados después de la década de los 80. El auge pe-



trolero con la apertura del complejo petrolero de Caño Limón, con su oleoducto hasta Coveñas, hizo que Arauquita y Saravena sean los municipios que más atentados han registrado a dicha estructura. De igual forma, en la última década con la entrada en operación del oleoducto bicentenario y el Complejo Petrolero Caricare, la dinámica de sustentación de los grupos armados con la extorsión a las empresas contratistas que prestan sus operaciones en los complejos petroleros se ha agudizado, llegando al punto de casi tener que parar operaciones (El Tiempo, 2023).

1. Presencia de grupos armados organizados

Es de resaltar que durante los años que han convergido los grupos armados organizados de FARC y ELN en el departamento de Arauca, se han experimentado diversas etapas de convivencia, algunas de las cuales han estado marcadas por el conflicto y la sectorización de los territorios. Es decir, un territorio es ocupado por cierto grupo, lo cual hace que toda la población tenga que verse apadrinada o cobijada bajo el manto de la autoridad que se atribuye a dicho grupo. Por tanto, se consideran automáticamente enemigos del grupo contrario, haciendo que la población civil que, si bien debería ser protegida, sea la más vulnerable y víctima de los conflictos que surgen entre los irregulares.

En este contexto es posible resaltar dos momentos importantes, uno en el año 2009 cuando se revelaron las relaciones que el ELN tenía con el Ejército, las cuales buscaban dar golpes a las estructuras de las FARC. Y nuevamente posterior a los diálogos de paz, al iniciar el año 2022, la escalada de re-

taliaciones entre los grupos y disputas de territorios se reavivó, dejando según cifras de la Defensoría del Pueblo un aproximado de 352 muertos (Defensoría del Pueblo, 2023). Es posible que esta cifra tenga un subregistro mayor, pues se presentaron cerca de 80 desapariciones y secuestros en el mismo lapso de tiempo. Por otra parte, en los combates entre los GAO, las bajas presentadas eran recogidas y sepultadas sin registro alguno

En este conflicto los líderes sociales han sido los más afectados, ya que al ejercer el liderazgo pueden ser tratados como miembros afines del grupo armado que ejerce control en ese territorio. Por lo tanto, al momento en que un grupo armado pierde el dominio, los primeros que deben abandonar el lugar son sus líderes; el grupo armado entrante busca todas las formas de ejercer dominio y una de ellas es dar por terminados los liderazgos de aquellas personas que se piensan como cercanas al grupo opositor.

Las organizaciones sociales también son señaladas en los territorios donde operan, de tener afinidad a uno u otro grupo armado. Un ejemplo de esto fue el atentado con carro bomba que sufrió el edificio Héctor Alirio Martínez el día 20 de enero de 2022, conocido como casa sede de las organizaciones sociales del Sarare, donde resultó muerto un vigilante (Porrás, 2022). Otro de los hechos más relevantes en este periodo de conflicto ha sido la muerte del diputado Carlos Alberto Hernández del Partido Liberal, asesinado el 30 de junio de 2022, en el sector conocido como La Primavera del Municipio de Fortul, epicentro del conflicto en la región (Semana, 2022).

En el departamento de Arauca todos sus gobernadores han estado vinculados a procesos

por financiación a los grupos armados organizados, si bien no se ha terminado con sentencias, la culminación de los mismos siempre se da por el deficiente aparato judicial que opera en nuestro país, donde el vencimiento de términos predomina. Así, política, conflicto y contratación estatal en Arauca van de la mano, pues desde los años 90, con los primeros alcaldes y gobernadores elegidos por elección popular, la influencia de los grupos armados ha estado presente.

Una situación que llama la atención por el riesgo que sugiere es que hay lugares del departamento en los que se debe pedir permiso para que puedan hacer campaña ciertos partidos políticos. Esto fue denunciado actualmente en el comité de seguimiento electoral celebrado el día 23 de agosto en Arauca capital. Además, contratación también es un tema problemático, pues aquellos que reciben el beneplácito de estos grupos ilegales deben contribuir a lo largo de su mandato a los fines de los mismos; es decir, es posible que direccionen contratos a testaferros o un porcentaje de estos contratos a las arcas de los mismos.

El mapa 43, al final de este capítulo muestra los municipios que tienen riesgo medio por factores asociados a trashumancia electoral. Así, Fortul, Saravena y Arauquita son municipios que están estrechamente relacionados por la cercanía de sus centros poblados y sus áreas rurales son áreas en las que, a pesar de que hay una delimitación oficial, en muchos sectores no se tiene claro a qué entidad territorial pertenece una vereda u otra; otro fenómeno que se puede presentar, es que por la cercanía, las personas que residen en un municipio pueden votar en otro.

Respecto a Arauquita, se tiene la particularidad de que el centro poblado de Puerto Jordán, el cual administrativamente pertenece a un municipio, en el censo electoral está en otro municipio. Dicha disputa ha trascendido incluso al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para definir sus límites y definir la pertenencia o al municipio de Tame o al de Arauquita.

Por otro lado, el municipio de Puerto Rondón es un caso particular donde por el bajo número de personas que residen, cualquier fluctuación hace que presente un número estadístico alto. Ahora bien, el municipio de Cravo Norte, presenta un riesgo alto teniendo en cuenta que por parte del Consejo Nacional Electoral fueron revocadas las inscripciones de 62 cédulas ya que no lograron demostrar su arraigo a este lugar.

En cuanto a la problemática de violencia del departamento de Arauca, los índices per cápita de violencia y acciones violentas son extremadamente altos, al igual que la presencia de grupos armados (Mapa 43). El municipio de Fortul presenta un riesgo alto, con base en que la mayoría de sus hechos violentos no se registran formalmente en el municipio; al presentarse en las áreas rurales son registrados en el municipio de Tame, Arauquita o Saravena.

De igual forma, el municipio de Cravo Norte muestra un riesgo medio, pero esto se debe a que por las particularidades del territorio no se presentan confrontaciones armadas, pero la intimidación a la población civil es permanente. A su vez, los hechos violentos, aunque pocos, son significativos, pues es un municipio que funciona como corredor estratégico para los grupos armados.



2. Riesgo electoral y alertas tempranas

Según estimaciones de alerta temprana 030 de 2023 de la Defensoría del Pueblo, se identifica un alto riesgo para el Departamento de Arauca. El incremento de conductas vulneradoras hacia personas intervinientes en el sistema electoral, el control político y social ejercido en las regiones por parte de GAO y las disputas por el control territorial, incrementan las condiciones de riesgo para el desarrollo adecuado de los comicios.

Así mismo, se da un alto riesgo para la libertad de prensa, según lo manifiesta la FLIP, pues se ha presentado un aumento en las increpaciones y amenazas a periodistas, siendo los mismos políticos quienes protagonizan estos hechos por las investigaciones que se realizan a sus campañas y dineros que a ellas ingresan.

El sistema de alertas tempranas de la defensoría del pueblo brinda recomendaciones y seguimiento a las autoridades civiles de la región para facilitar estrategias de prevención y protección. Sin embargo, estas recomendaciones suelen pasar desapercibidas, e inclusive desmentidas. Aceptar las denuncias por parte de las administraciones locales y regionales podría ser tanto motivo de riesgo en materia de seguridad, como en inversión económica.

De igual manera, Arauca como zona de frontera y punto estratégico para el desarrollo de actividades de GAO cuenta con un alto riesgo, estando 6 municipios en riesgo extremo y 1 (Cravo Norte) en alto. Así, se identificaron amenazas e intimidaciones masivas por parte de las disidencias de las FARC EP, que operan en el territorio, contra precandidatos y militantes de partidos.

Esto implica un alto riesgo para partidos y candidatos ligados a la derecha colombiana, ya que por el control territorial de la insurgencia se les vincula a grupos de ultraderecha, creando una estigmatización y persecución. Dicho contexto dificulta el acceso a ciertas zonas en el ejercicio de dar a conocer las iniciativas y propuestas.

3. Conclusiones

Las dinámicas de control territorial en el departamento de Arauca son un punto de riesgo para el ejercicio de las actividades democráticas. Las alertas tempranas buscan dar una posible solución a esta problemática, pero la omisión por parte de la institucionalidad evidencia una incapacidad para poder brindar todas las garantías a la población electoral.

Por esto, se necesita un mayor compromiso por parte de los organismos de control. Es necesario tener en cuenta en el contexto político que la gran mayoría de los gobernantes anteriores se encuentran en procesos legales por vínculos con GAO. Así, no es del todo erróneo pensar que en muchos casos se necesita del aval, permiso y hasta financiamiento de los grupos ilegales para poder ejercer política en sus territorios. De igual manera, aquellas personas que ejercen política sin el permiso de éstos son objeto de persecución y amedrentamientos (Defensoría del Pueblo, 2023a).

En el teatro político de Arauca, las cortinas se alzan para revelar un escenario de engaños orquestados y ambiciones voraces. Bajo los focos de promesas brillantes, los actores políticos danzan al ritmo de intereses egoístas, desgarrando el tejido mismo de la confianza ciudadana.

Los discursos ensayados resuenan como un eco vacío, mientras los acuerdos subterráneos y las alianzas cambiantes se tejen con hilos de traición. La riqueza de la tierra y el potencial de su gente son sacrificados en el altar de la codicia y la corrupción, mientras los ciudadanos observan impotentes desde las gradas.

La polarización es el telón de fondo de esta obra, donde las diferencias ideológicas son explotadas sin piedad para mantener dividida a la población. Las voces críticas son silenciadas o desacreditadas, mientras los titiriteros políticos manipulan los hilos de la opinión pública, distraendo la atención de los verdaderos problemas que aquejan a la región.

Los líderes que una vez prometieron repre-

sentar al pueblo se han convertido en marionetas de intereses oscuros, sacrificando principios por un asiento en el escenario del poder. La impunidad es el telón que oculta las corruptelas y los desmanes, permitiendo que la impudicia campe a sus anchas.

Arauca, con su siniestro drama político, es un recordatorio amargo de cómo las instituciones que deberían servir al pueblo a menudo se convierten en herramientas de opresión y explotación. Es un llamado de atención para que la ciudadanía no sea simplemente un público pasivo, sino agentes activos de cambio que exijan responsabilidad y transparencia en un escenario que desesperadamente necesita una nueva trama (Comunicación personal con fuente anónima, 2023).

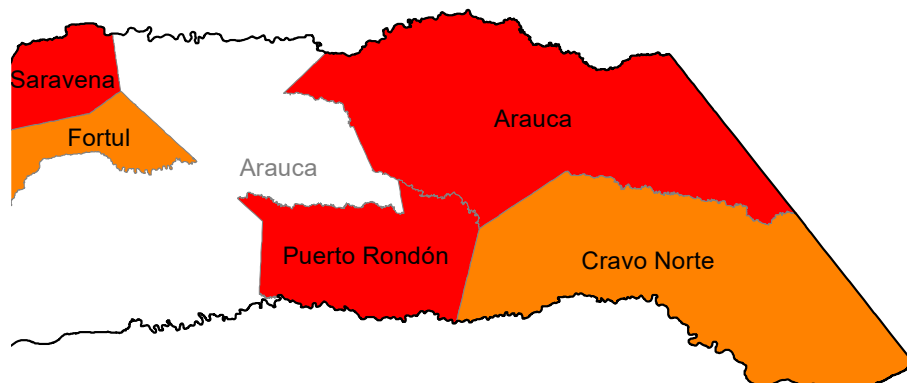
Referencias

- Defensoría del Pueblo. (11 de enero de 2023). Defensor insta al ELN y las disidencias de las Farc a frenar la violencia en Arauca. <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/defensor-insta-al-eln-y-las-disidencias-de-las-farc-a-frenar-la-violencia-en-arauca?redirect=/web/guest/inicio>
- Defensoría del Pueblo. (2023^a). Alerta temprana 030-23. Defensoría del Pueblo de Colombia.
- El Tiempo. (1 de febrero de 2023). Amenazas del Eln frenan la actividad petrolera en Arauca. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/arauca-el-eln-frena-la-actividad-petrolera-738224>
- Semana. (30 de junio de 2022). Atención: asesinaron al diputado liberal Carlos Alberto Hernández, en Arauca. <https://www.semana.com/nacion/articulo/atencion-asesinaron-al-diputado-liberal-carlos-alberto-hernandez-en-arauca/202245/>
- Semana. (1 de julio de 2023). ¿A quién pertenecían los 585 millones de pesos en efectivo que fueron incautados en Arauca? <https://www.semana.com/nacion/articulo/a-quien-pertenecian-los-585-millones-de-pesos-en-efectivo-que-fueron-incautados-en-arauca/202325/>
- Porras, Isabela. (2022). Aquí seguiremos luchando: líderes responden a atentado con carro-bomba en Saravena. Consonante. <https://consonante.org/noticia/aqui-seguiremos-luchando-lideres-responden-a-atentado-con-carro-bomba-en-saravena/>



Mapa # 46.

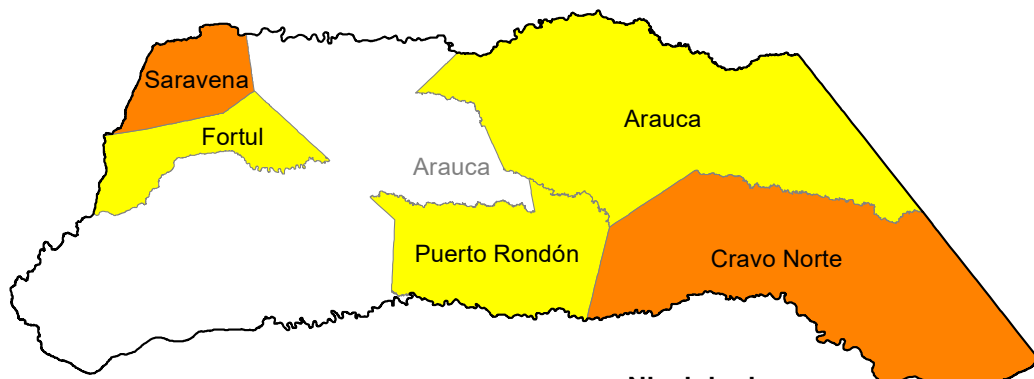
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para Arauca



Nivel de riesgo

- Riesgo alto (2 municipios)
- Riesgo extremo (3 municipios)

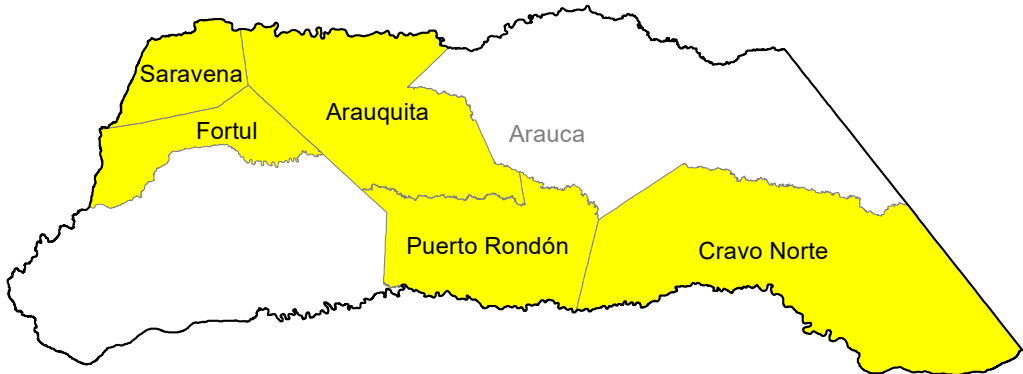
Total: 5 municipios




Nivel de riesgo

- Riesgo medio (3 municipios)
- Riesgo alto (2 municipios)

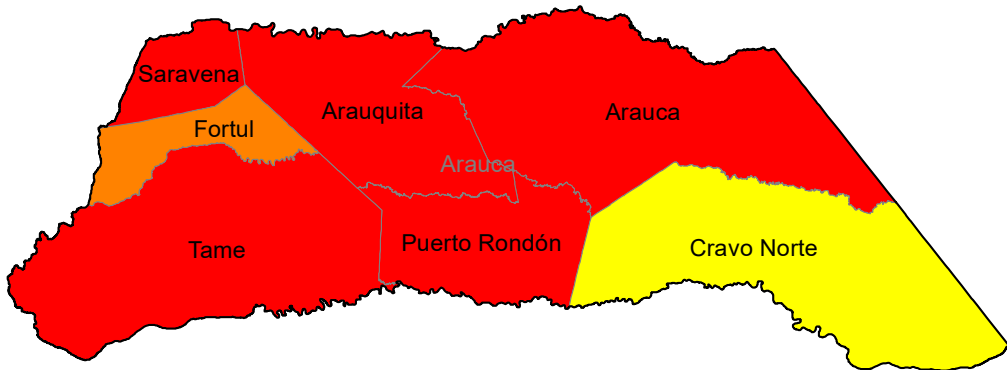
Total: 5 municipios



Nivel de riesgo


 Riesgo medio (5 municipios)

Total: 5 municipios



Nivel de riesgo

 Riesgo medio (1 municipio)

 Riesgo alto (1 municipio)

 Riesgo extremo (5 municipios)

Total: 7 municipios



Análisis del riesgo electoral en los departamento Atlántico, Bolívar y Magdalena

Autores:

Ángel Tuirán Sarmiento

Emely Villa Carpentier

Universidad del Norte - Barranquilla

Introducción

La comprensión de las dinámicas de fraude electoral y otras irregularidades que interfieren en el desarrollo democrático de la región Caribe, parte de entender el contexto y los rasgos específicos que distancian este ejercicio territorial de un análisis nacional unívoco. Administrativamente, la región Caribe está compuesta por 8 departamentos (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, y Sucre, en el área continental; San Andrés y Providencia, en la zona insular) y 196 municipios. De acuerdo con el último censo poblacional realizado por el DANE (2018), su extensión territorial de 132.270 km², alberga cerca del 22% de la población colombiana.

La región del Caribe, ha experimentado históricamente un rezago en comparación al centro del país, producto de la baja dotación del capital humano y la ineficiencia e ineficacia del sector público regional, de acuerdo a un informe del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER, 2017). No obstante, este mismo informe señala que ciertos indicadores socioeconómicos de pobreza y empleo han mostrado importantes avances, mientras que otros como los de educación y crecimiento económico aún mantienen distancia de cifras competitivas con los resultados de la zona céntrica colombiana.

Para el año 2022, el PIB per cápita de los departamentos de la Región Caribe se ubicó por debajo de la media nacional, que fue de 28,3 millones a precios corrientes, a excepción del Archipiélago de San Andrés y Providencia (DANE, 2023a). El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mide las privaciones de los hogares de condiciones educativas, de vivienda, salud, trabajo, entre otras, registró en la región Caribe el 21,4%, la tasa de incidencia más alta del país (DANE, 2023b). Aunque se presentó una mejoría del 5,4% con respecto al 2021, la cifra del Caribe se ubicó diez puntos porcentuales por encima de la región central; además, uno de los cuatro departamentos con cifras más altas de pobreza a nivel nacional fue La Guajira, con una tasa del 42,9%.

Este panorama es complejo pues las dinámicas de desarrollo socioeconómico de la región Caribe varían ampliamente entre las ciudades capitales y las zonas periféricas. Por ejemplo, en el departamento del Atlántico los municipios más cercanos geográficamente a la ciudad capital Barranquilla, ubicados al norte del departamento, presentan las cifras más bajas de pobreza; sin embargo, hacia el sur aumentan las tasas, siendo los municipios con mayor incidencia de pobreza Campo de la Cruz, Candelaria y Luruaco (DANE, 2023b). La situación se replica en el departamento de Bolívar donde el Índice de Pobreza Multidimensional fue del 13,9% en las cabeceras municipales y alcanzó el 34,6% en los centros poblados rurales y dispersos.

A lo anterior se suman elementos que obstaculizan el avance regional e interfieren directamente en la dinámica electoral, como la corrupción. La región Caribe ha protagonizado hechos de corrupción relacionados con el manejo de recursos de programas públicos, la compra y venta de votos y la sucesión de contratos (Transparencia por Colombia, 2019; Contraloría General de la República, 2016). La región, concentra el 34% de los hechos de corrupción ocurridos entre el 2016 y el 2018, la más alta proporción en comparación con las demás regiones del país (Transparencia por Colombia, 2019). Atlántico y Bolívar ocupan, respectivamente, el segundo y cuarto lugar de los departamentos con mayor número de casos registrados. Esta situación mina la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes y en los principios democráticos, dos aspectos clave para que

las elecciones sean un recurso real de expresión de la voluntad popular.

Por último, la herencia histórica de violencia es otro elemento de contexto relevante; situaciones de conflictividad armada persisten en el Caribe y se asocian al ejercicio de estructuras de crimen organizado y narcotráfico. De acuerdo con Trejos y Badillo (2022), las ciudades del Caribe son cada vez más violentas: en el 2021 los homicidios aumentaron en todos los departamentos del Caribe, y en cinco de ellos el incremento fue de más del 10% (Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar y San Andrés). Atlántico, Bolívar y Magdalena concentran las tasas más altas de homicidios; a su vez, sus ciudades capitales registran el mayor número de homicidios en la región. La presencia de actores armados ilegales organizados ha generado nuevos retos en los territorios que trascienden el plano de la inseguridad y se inmiscuyen en la esfera política y electoral.

1. Análisis

En los siguientes apartados se analizan, de forma desagregada, las dinámicas de fraude electoral y violencia en los departamentos Atlántico, Bolívar y Magdalena. Los datos base son principalmente el mapa de riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral (Mapa 1) y el mapa de riesgo consolidado por factores de violencia política y social (Mapa 2), ambos productos de la medición de la MOE a nivel nacional.

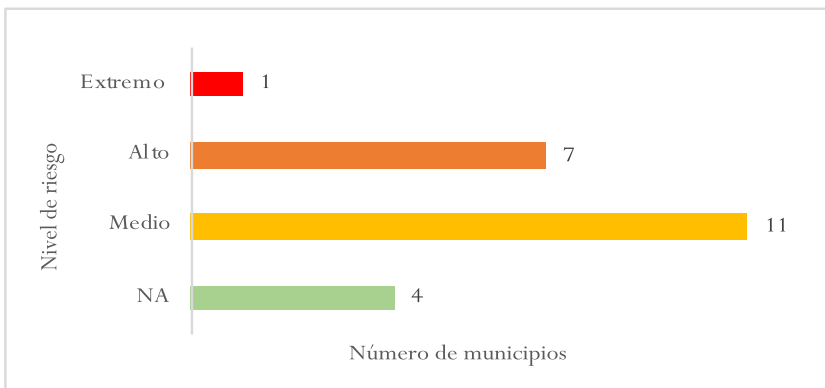
El mapa de riesgo de fraude electoral es producto de la integración de las siguientes variables: nivel atípico de participación electoral, variación atípica de la participa-

ción electoral , nivel atípico de votos nulos , nivel atípico de tarjetones no marcados y dominio electoral . Por su parte, el mapa de violencia se construye a partir del registro de las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos en contra de candidatos, funcionarios de elección popular, altos funcionarios del Estado a todos los niveles territoriales, líderes políticos, sociales y comunales de todos los municipios del país. En cada mapa, el riesgo se mide en tres niveles de mayor a menor incidencia, así: extremo, alto y medio.

1.1. Atlántico

Este departamento concentra el 21,6% de los municipios de la región Caribe con algún tipo de riesgo por fraude electoral. De los 23 municipios que componen el departamento, 19 de ellos presentan riesgo por fraude, dejando fuera únicamente a Malambo, Palmar de Varela, Puerto Colombia y Santo Tomás. Lo anterior representa una cifra de riesgo por fraude electoral mayor al 80% en el Atlántico.

Gráfica 1. Niveles de riesgo por fraude electoral en los municipios del Atlántico.



Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

Suan es el único municipio del Atlántico que presenta riesgo extremo de fraude electoral. De acuerdo con los datos recopilados por la MOE, en Suan se evidencian altos niveles de riesgo por antecedentes de trashumancia electoral . Así mismo, el municipio presenta riesgo por dominio electoral en las votaciones de Gobernación, Asamblea y Concejo, es decir, limitaciones en la competencia por concentración de votos.

Por su parte, los municipios con riesgo alto de fraude electoral se encuentran ubicados mayoritariamente en el sur del Atlántico, estos son: Campo de La Cruz, Manatí, Piojó, Ponedera, Repelón, Santa Lucía y Tubará. Los factores comunes de riesgo por fraude en estos municipios se relacionan con el dominio electoral en elecciones a Gobernación y antecedentes de trashumancia electoral.

Adicionalmente, en Campo de La Cruz, Ponedera y Piojó hay indicios de riesgo por variación atípica de la participación electoral. En la tabla 1 se indica, para los muni-

cipios con extremo y alto riesgo por fraude electoral, cuáles son las variables en las que presentan mayores niveles de riesgo.

Tabla 1. Discriminación por variables de mayor riesgo en municipios con riesgo extremo y alto de fraude electoral del departamento del Atlántico.

Municipio	Variación participación electoral	Diferencia participación entre cargos	Dominio electoral (gobernación)	Dominio electoral (concejo)	Antecedentes trashedumancia	Fraude consolidado
Suan	Medio	Alto	Extremo	Alto	Extremo	Extremo
Campo de La Cruz	Extremo	Medio	Alto		Extremo	Alto
Manatí	Medio		Alto		Extremo	Alto
Piojó	Alto		Alto		Extremo	Alto
Ponedera	Extremo	Extremo	Alto		Extremo	Alto
Repelón		Medio	Extremo		Alto	Alto
Santa Lucía	Medio		Medio		Extremo	Alto
Tubará			Medio		Extremo	Alto

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

La violencia social es una variable relevante porque interfiere directamente en la esfera electoral. Partiendo del mapa de riesgo consolidado por factores de violencia (Mapa 2), en el Atlántico, cuatro municipios se encuentran en riesgo por violencia: por un lado, Barranquilla y Soledad con riesgo extremo, y por otro, Puerto Colombia y Malambo, con riesgo medio.

El nivel de riesgo extremo por factores de violencia de Barranquilla y Soledad responde principalmente a riesgos por la presencia

de Grupos Armados Organizados (GAO), violencia política y violaciones a la libertad de prensa. En el departamento, la presencia hegemónica de estos grupos sigue latente y se refleja en el aumento de homicidios y amedrantamientos; organizaciones de crimen organizado como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Los Costeños, los Rastrojos Costeños y Los Papalópez se disputan el poder implementando una estrategia de “exterminio” hacia sus competidores (Trejos y Badillo, 2022). Lo anterior ha traído un aumento en la inse-

guridad y ha hecho que Barranquilla y el Atlántico sean considerados puntos álgidos de violencia a nivel nacional (Erazo, 2023).

El departamento del Atlántico consolida un escenario de riesgo por fraude electoral que se extiende, de manera más uniforme, por todo el territorio y contiene riesgos mayormente focalizados en temas de violencia política y social.

1.2. Bolívar

Para las elecciones de 2023, 22 de los 46 municipios del departamento de Bolívar se hayan en riesgo por factores indicativos de fraude electoral: 2 en riesgo extremo, 8 en riesgo alto y 12 en riesgo medio (Mapa 1). Así, Bolívar posee un porcentaje de riesgo por fraude del 47,8%.

Los municipios en riesgo extremo son El Guamo y San Fernando. En el primero, se evidencian riesgos principalmente por dominio electoral en las votaciones a Gobernación, Asamblea y Concejo y antecedentes de trashumancia electoral (Tabla 2). En San Fernando el comportamiento es similar debido a que existen antecedentes por trashumancia y se presentan riesgos por concentración de votos en elecciones anteriores a Gobernación, Asamblea, Alcaldía y Concejo. Para las elecciones del 2019, el Consejo Nacional Electoral ordenó la práctica de pruebas y nombró una comisión instructora por la inscripción irregular de cédulas en 16 municipios del departamento, entre los que se encontraban los ya mencionados (El Heraldó, 2019).

Tabla 2. Discriminación por variables de mayor riesgo en municipios con riesgo extremo y alto de fraude electoral del departamento de Bolívar.

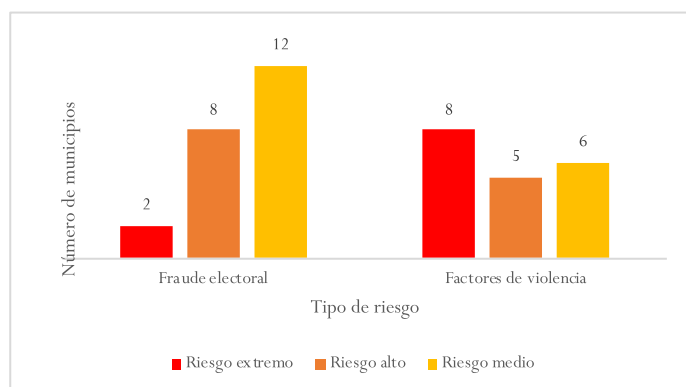
Municipio	Diferencia participación e. entre cargos	Dominio electoral (gobernación)	Dominio electoral (alcaldía)	Antecedentes trashumancia	Fraude consolidado
El Guamo	Medio	Medio		Extremo	Extremo
San Fernando	Medio	Extremo	Medio	Extremo	Extremo
Arenal	Extremo		Alto	Alto	Alto
Arroyohondo	Medio	Medio		Extremo	Alto
Cantagallo	Extremo		Medio	Alto	Alto
Córdoba		Medio	Medio	Extremo	Alto
Montecristo	Extremo			Extremo	Alto
Río Viejo	Extremo			Extremo	Alto
San Cristóbal				Alto	Alto
San Jacinto del Cauca	Medio	Alto	Medio	Extremo	Alto

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

El gráfico 2 recopila el número de municipios por tipo y nivel de riesgo electoral. Los 8 municipios del departamento de Bolívar que se encuentran en riesgo alto de fraude electoral son: Arenal, Cantagallo, Montecristo, Río Viejo, Arroyohondo, Córdoba, San Cristóbal y San Jacinto del Cauca; esto se debe principalmente los antecedentes de trashumancia electoral y a la

diferencia atípica de la participación entre cargos a elegir que experimentan todos menos Córdoba y San Cristóbal (Tabla 2). De otro lado, los municipios que tienen un nivel de riesgo medio por indicativos de fraude son El Carmen de Bolívar, San Pablo, Norosí, Achí, El Peñón, Margarita, Pinillos, Regidor, San Estanislao, Santa Rosa, Soplaviento y Talaigua Nuevo.

Gráfica 2. Número de municipios de Bolívar en riesgo por indicativos de fraude electoral y factores de violencia.

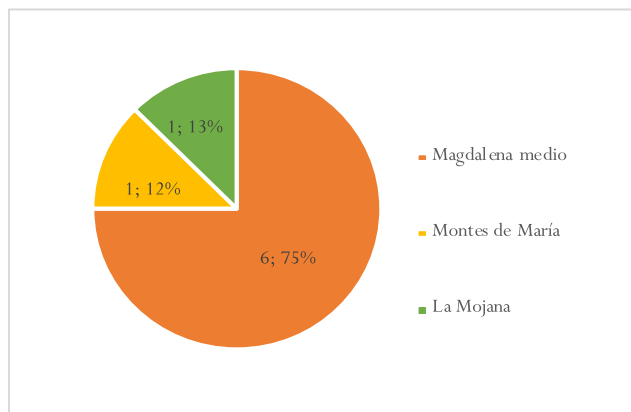


Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

La violencia es un factor alarmante en el departamento de Bolívar. De acuerdo con el mapa de riesgo consolidado por factores de violencia de la Región Caribe (Mapa 2), Bolívar es el departamento con mayor número de municipios en riesgo extremo, concentrando aproximadamente el 47% de los municipios con este nivel riesgo en toda la región. En 8 municipios se evidencia riesgo extremo de violencia, en 5 riesgo alto y en 6 riesgo medio (Gráfico 2). Los municipios con riesgo extremo de violencia son Arenal, Cantagallo, Montecristo, El Carmen de Bolívar, San Pablo, Morales, Santa Rosa del Sur y Simití; de

estos municipios, el 75% hacen parte de la subregión del Magdalena medio. El gráfico 3 evidencia la proporción de municipios en riesgo extremo de violencia de acuerdo con sus respectivas subregiones.

Gráfica 3. Proporción de municipios en riesgo extremo de violencia por subregiones en Bolívar.



Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

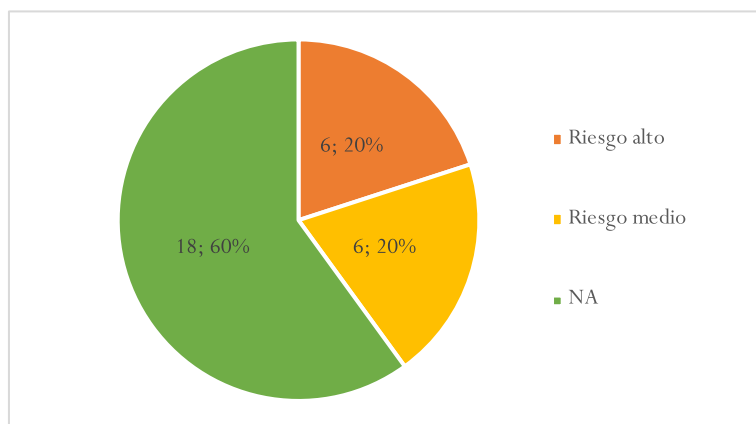
En los municipios de estas tres subregiones un factor de riesgo extremo común está dado por la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO). Sin embargo, en los 6 municipios en riesgo extremo de violencia de la subregión del Magdalena Medio y el municipio Montecristo, de La Mojana, específicamente, el riesgo también se explica por la presencia del ELN y disidencias de las FARC. Desde finales de 2021, se han presentado alertas de violencia en los municipios del Magdalena Medio por la disputa del territorio de actores paramilitares, ELN y disidencias de las FARC. A esto se suma nuevamente la siembra de cultivos ilícitos en la zona, luego de las sustituciones que se realizaron en el marco del Acuerdo de Paz (Anaya, 2022).

En el caso de la subregión Montes de María, en el municipio de El Carmen de Bolívar inciden otros factores de riesgo como violaciones a la libertad de prensa

y la violencia política. Por último, el desplazamiento forzado se halló como otro elemento que afecta a los municipios en riesgo de las tres subregiones, exceptuando a los municipios San Pablo y Simití, del Magdalena Medio.

1.3. Magdalena

El departamento del Magdalena, de acuerdo con el mapa de riesgo consolidado por indicativos de fraude electoral (Mapa 1), presenta un riesgo del 40%. De los 30 municipios que lo conforman, 6 experimentan alto riesgo de fraude electoral y otros 6 riesgo medio. Ningún municipio en el departamento presenta un nivel de riesgo extremo. Los municipios con riesgo alto de fraude electoral son Cerro San Antonio, Concordia, Pedraza, Tenerife y Zapayán, pertenecientes a la subregión de la Ciénaga Grande de Santa Marta, y Pijiño del Carmen de la subregión del Sur del Magdalena.

Gráfica 4. Riesgo por fraude electoral en el departamento del Magdalena

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

La tabla 3 recopila el comportamiento de las variables con mayores riesgos para los 6 municipios con alto nivel de riesgo de fraude en el Magdalena. En todos los municipios con riesgo alto de fraude se presenta el riesgo por antecedentes de trashumancia electoral como un elemento transversal, especialmente en Pedraza y Tenerife. Otro de los riesgos comunes en los municipios se da en la variable de diferencia de participación electoral entre cargos, exceptuando Pijiño del Carmen.

Particularmente, en el municipio de Pijiño del Carmen se presenta riesgo extremo por variación de la participación electoral y riesgo alto por baja participación electoral. Por fuera de estos municipios analizados, los que se encuentran en riesgo medio de fraude electoral son El Piñón, Nueva Granada, Plato, Remolino, Sabanas de San Ángel y la Zona Bananera.

Tabla 2. Discriminación por variables de mayor riesgo en municipios con riesgo extremo y alto de fraude electoral del departamento de Bolívar.

Municipio	Diferencia participación e. entre cargos	Dominio electoral (gobernación)	Dominio electoral (alcaldía)	Antecedentes trashumancia	Fraude consolidado
El Guamo	Medio	Medio		Extremo	Extremo
San Fernando	Medio	Extremo	Medio	Extremo	Extremo
Arenal	Extremo		Alto	Alto	Alto

Arroyohondo	Medio	Medio		Extremo	Alto
Cantagallo	Extremo		Medio	Alto	Alto
Córdoba		Medio	Medio	Extremo	Alto
Montecristo	Extremo			Extremo	Alto
Río Viejo	Extremo			Extremo	Alto
San Cristóbal				Alto	Alto
San Jacinto del Cauca	Medio	Alto	Medio	Extremo	Alto

Fuente: elaboración propia con datos de MOE.

El panorama de riesgo por violencia en el Magdalena es menos alarmante que en los departamentos de Bolívar y Atlántico. Sin embargo, 5 municipios presentan indicadores de riesgo por factores de violencia, entre los cuales no se encontró nivel extremo de riesgo. Así, Santa Marta, Ciénaga y Plato se encuentran en un nivel de riesgo alto por violencia; Sitionuevo y la Zona Bananera en riesgo medio.

El accionar de los Grupos Armados Organizados es uno de los factores de riesgo en los tres municipios que presentan un nivel alto. En Santa Marta y Plato, las violaciones a la libertad de prensa y situaciones de violencia política son dos factores que explican su alto índice de riesgo (Mapa 2). En el municipio de Ciénaga, el nivel de riesgo alto se explica por riesgos de desplazamiento forzado. En cuanto a los municipios con riesgo medio, Zona Bananera y Sitionuevo, la violencia política es un factor de riesgo extremo.

En la subregión de la Sierra Nevada se encuentran los municipios Santa Marta, Ciénaga y Zona Bananera con riesgo por violencia, lugares donde se concentraron

la mayoría de los homicidios entre 2021 y 2022. Además, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), el principal grupo armado de la zona, se encuentra en disputa del control territorial con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en esta zona (AGC) (Trejos y Badillo, 2022). Esta subregión representa un área estratégica de movilidad para las organizaciones armadas ilegales por su acceso a los departamentos de Magdalena, Cesar y La Guajira; desde el 2006 se registra una guerra de baja intensidad con graves consecuencias en los territorios en términos de homicidios selectivos, asesinatos de líderes sociales, extorsiones y desplazamientos (Trejos, Bravo y Badillo, 2021).

2. Reflexiones finales

La identificación y caracterización de las amenazas que pueden afectar la transparencia de las votaciones es útil para analizar el proceso electoral y tomar decisiones, de manera informada, a nivel territorial. Los departamentos de Atlántico, Bolívar y



Magdalena, aunque poseen dinámicas distintas, evidencian retos comunes que deben ser afrontados para dar garantías a la jornada electoral. Algunos riesgos que comparten estos departamentos son la concentración de votos o dominio electoral, los antecedentes de trashumancia y la diferencia de participación electoral entre cargos; en especial, la trashumancia electoral es una práctica ampliamente extendida a nivel municipal.

En la región Caribe, el departamento del Atlántico tiene la tasa más alta de municipios con riesgo por fraude electoral; su proporción fue del 80%, mientras que en Bolívar y Magdalena las cifras fueron del 47% y 40%, respectivamente. Esto debe conducir al diseño de estrategias institucionales que apunten a la reducción del riesgo presentado. Las autoridades municipales y departamentales, en coordinación con los entes nacionales, pueden implementar acciones como enfatizar en la formación de los jurados de votación y las comisiones de escrutinio, la pedagogía electoral sobre el proceso de inscripción de cédulas y diligenciamiento de tarjetones, la exigencia de requisitos para cambios de puestos de votación y medidas de control alternativas en el conteo de votos, entre otras. Sin embargo, la veeduría debe trascender la esfera institucional; se hace necesario el seguimiento cercano al proceso electoral en cada una de sus etapas, lo que involucra también a las organizaciones de la sociedad civil, los partidos y movimientos políticos, y la ciudadanía en general.

En cuanto al riesgo por factores de violencia, este presentó comportamientos diferenciados en la Región Caribe, siendo el

caso más alarmante el del departamento de Bolívar que contiene el mayor número de municipios en riesgo extremo. Los factores de riesgo por violencia en los tres departamentos analizados se relacionan principalmente con la presencia de Grupos Armados Organizados y la violencia política. La disputa del control territorial por grupos armados al margen de la ley es un aspecto transversal que afecta los índices de violencia en estos territorios y se focaliza en zonas estratégicas como el sector de la Sierra Nevada en el Magdalena, la subregión del Magdalena medio y los Montes de María en Bolívar, además de Barranquilla y Soledad en el Atlántico. Estas zonas geográficas deben ser de especial atención de las autoridades locales debido a que la disputa entre actores armados generalmente incide en asesinatos contra líderes, candidatos y periodistas, a la vez que, en escenarios de mayor gravedad, puede conllevar a situaciones de desplazamiento forzado.

En últimas, cada uno de los riesgos identificados en los territorios representa alertas tempranas que, de ser tenidas en cuenta por las autoridades correspondientes, podrán derivar en acciones preventivas que contribuyan a evitar situaciones fraudulentas y de violencia que deslegitimen el proceso electoral y minen la confianza en los ciudadanos en el sistema electoral. Esto resulta imprescindible en parte de los territorios analizados donde la inestabilidad política ya afecta de por sí la credibilidad institucional.

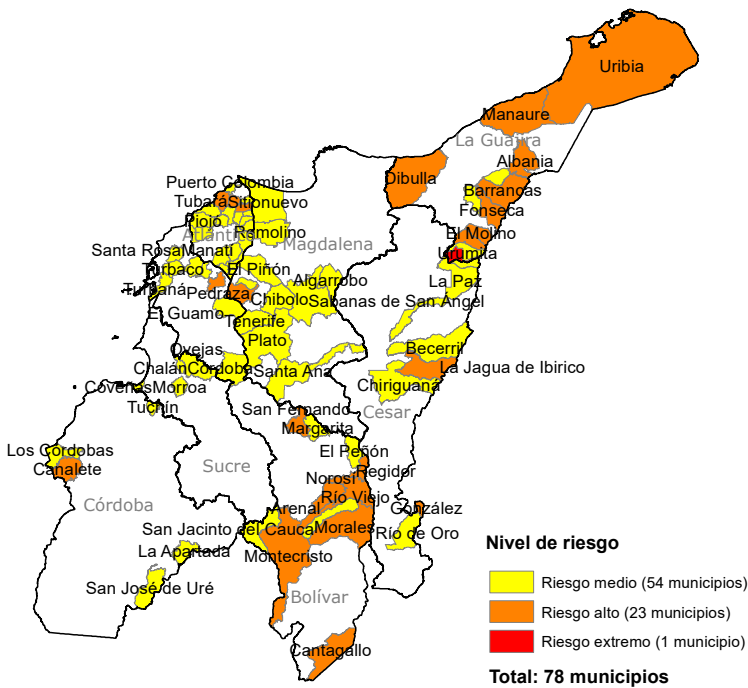
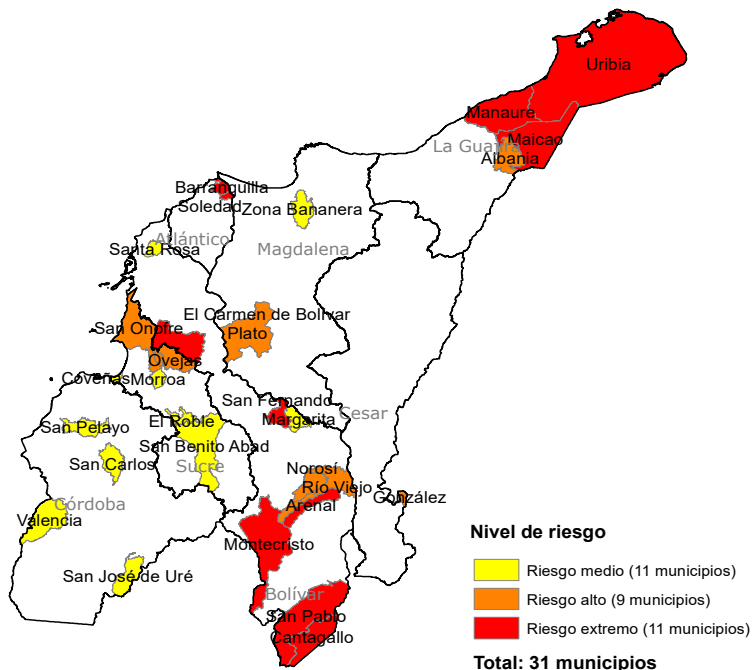
Referencias

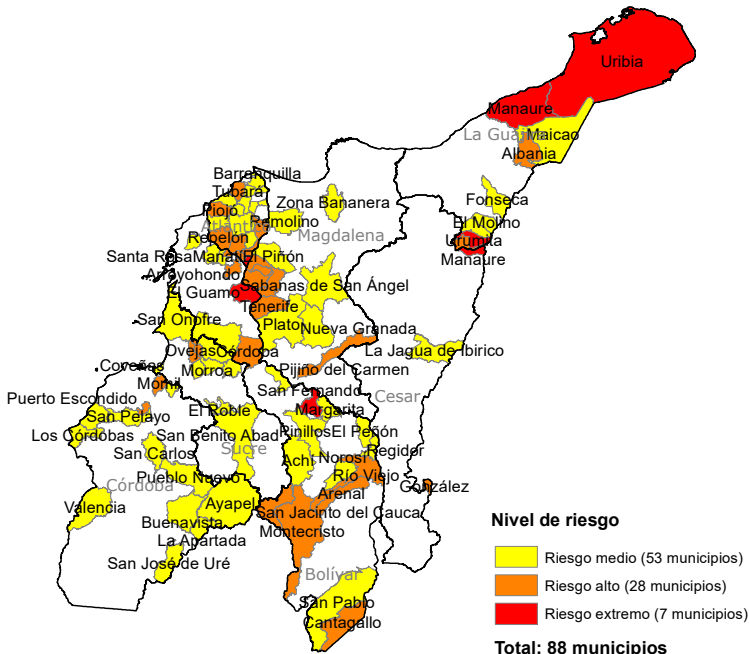
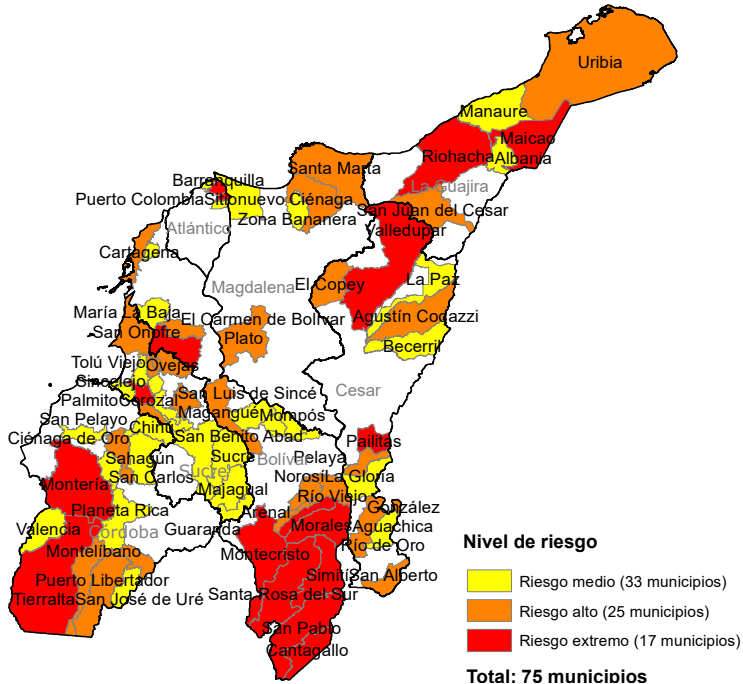
- Anaya, R. (18 de enero de 2022). Temor en el sur de Bolívar por aumento de grupos al margen de la ley. Radio Nacional. <https://www.radionacional.co/regiones/caribe/temor-en-sur-de-bolivar-por-aumento-de-grupos-armados>
- Centro de Estudios Económicos Regionales. (2017). Evolución socioeconómica de la región Caribe colombiana entre 1997 y 2017. Documentos de trabajo sobre economía regional urbana. Banrep. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtseru-258.pdf>
- Contraloría General de la República. (2016). En la Región Caribe se han concentrado casos emblemáticos de la gestión de la Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/en-la-regi%C3%B3n-caribe-se-han-concentrado-casos-emblem%C3%A1ticos-de-la-gesti%C3%B3n-de-la-contralor%C3%ADa-general-de-la-rep%C3%ABlica>
- DANE. (2018). Censo poblacional. <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/>
- DANE. (2023a). Cuentas departamentales 2022 preliminar. Boletín técnico. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/departamental/bol-PIBDep-2022pr.pdf>
- DANE. (2023b). Pobreza multidimensional en Colombia. Boletín técnico. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2022/bol-pobreza-multidimensional-2022.pdf
- El Heraldo. (19 de octubre de 2019). Trashumancia y violencia política, otros dos riesgos en la jornada electoral de mañana. <https://www.elheraldo.co/barranquilla/trashumancia-y-violencia-politica-otros-dos-riesgos-en-la-jornada-electoral-de-manana>
- Erazo, K (30 de marzo de 2023). Alarmante aumento de la inseguridad en Barranquilla y el Atlántico: ¿qué está pasando? Pares. <https://www.pares.com.co/post/alar-mante-aumento-de-la-inseguridad-en-barranquilla-y-el-atl%C3%A1ntico-qu%C3%A9-est%C3%A1-pasando>
- Transparencia Colombia. (2019). Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Tercer Informe. <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>
- Trejos, L. y Badillo, R. (4 de febrero de 2022). LA REGIÓN CARIBE, UNA REGIÓN MÁS PELIGROSA DESDE EL 2012. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/la-region-caribe-una-region-mas-peligrosa-desde-el-2012/>
- Trejos Rosero, L. F., Bravo Hernández, A. J., y Badillo Sarmiento, R. (2021). Hacia una comprensión de los múltiples conflictos colombianos: Evolución teórica en el análisis de la confrontación armada. Co-Herencia, 18(34), 119–155. <https://doi.org/10.17230/co-herencia>



Mapa # 47.

Mapas consolidados de riesgo electoral para
Caribe







Desafíos y violencia en el departamento del Cauca: actores Armados, riesgos políticos y crisis humanitaria

Autores:

Fernando Calvache

Docente

Universidad del Valle

Eduardo Andrés Chilito

Grupo de Investigación actores, procesos e instituciones políticas Universidad del Cauca

Introducción

En el Cauca, una compleja trama de conflictos y actores armados han delineado un sombrío panorama electoral. Desde el Bloque Occidental Jacobo Arenas hasta la Segunda Marquetalia y el ELN, diversos grupos han dejado su marca en la región. Según la Misión de Observación Electoral - MOE, en el año 2023 se ha aumentado, de forma alarmante, la actividad armada: 158 acciones registradas y 24 casos de amedrentamiento por Grupos Armados Ilegales (GAI), superando significativamente las cifras de 2019.

Las disidencias de las FARC han encabezado esta ola de violencia con 100 acciones armadas, seguidas por el ELN con 25. Los municipios del departamento más afectados han sido, en su orden, Argelia, Corinto y Caloto. La disputa territorial entre diferentes facciones ha generado desplazamientos de población; la violencia se ha extendido incluso a los firmantes de paz. Adicionalmente, la presencia de actores armados no identificados complica aún más el escenario.

Esta violencia se ha dirigido contra líderes sociales, políticos y candidatos, tanto así que en el período de enero a agosto de 2023, 23 líderes Defensores de Derechos Humanos han sido asesinados, mayoritariamente de comunidades étnicas y líderes comunales. Dicha situación crítica se refleja en municipios como Jambaló, Balboa y Caldono. La violencia ha escalado a tal punto que los riesgos políticos han llevado a que se presenten declaraciones de objetivos militares contra líderes indígenas y políticos.

Los bloqueos de carreteras como forma de protesta social también han sido un elemento destacado en la región. Estos bloqueos, ya sea por incumplimientos del gobierno nacional o por la falta de personal docente en instituciones educativas, han interrumpido la movilidad y agudizado la tensión



social. A esto se suman desastres naturales y la lucha entre grupos armados, lo que ha generado desplazamientos forzados y una crisis humanitaria en municipios como Caldono, Jambaló y Silvia.

La incertidumbre y la intimidación han llevado a líderes políticos y partidos a denunciar la falta de garantías para elecciones regionales. Incluso, las candidatas han sido objeto de amenazas, asesinatos y secuestros, con un mayor grado de vulnerabilidad para las mujeres en la esfera política. La situación en el Cauca es un recordatorio de los desafíos complejos que enfrenta Colombia en su búsqueda de paz y estabilidad.

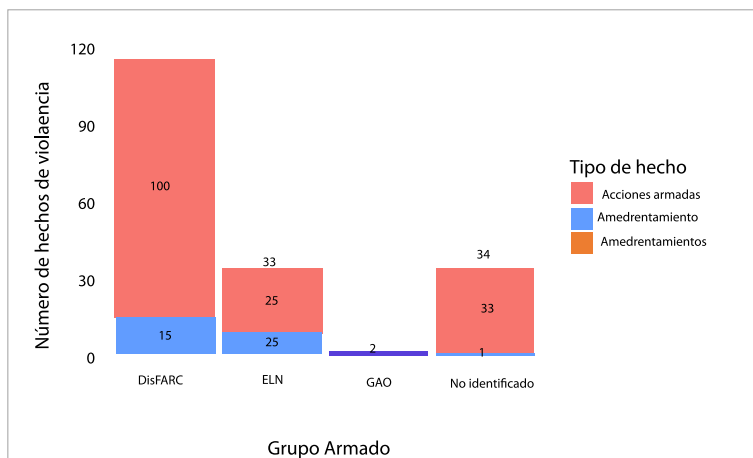
En el presente capítulo, se abordan los factores de riesgo alrededor del departamento del Cauca, particularmente el riesgo por presencia de actores armados y el riesgo por la violencia contra candidatos y líderes políticos. A su vez, se analizan algunos factores ligados al riesgo por la movilidad y el desarrollo del proselitismo político y las garantías para la movilidad de los candidatos y candidatas.

1. Riesgo electoral por presencia de grupos armados en el departamento del Cauca

En el departamento del Cauca hacen presencia diversos actores armados: Bloque Occidental Jacobo Arenas (Jaime Martínez, Carlos Patiño, Dagoberto Ramos, Frente Ismael Ruíz y Rafael Aguilera), Segunda Marquetalia (Diomer Cortés, Fredy Ortiz y Columna Móvil Cristián Pérez), además de la presencia del ELN (Indepaz, 2023).

De acuerdo al seguimiento de la MOE, en 2023 el Cauca registra 158 acciones armadas y 24 amedrentamientos de Grupos Armados Ilegales – GAI, un número mayor de acciones respecto a 2019 (55). Las Disidencias de las Farc cometieron el mayor número de acciones armadas (100) y 15 amedrentamientos, seguidas por el ELN con 25 acciones armadas y 8 amedrentamientos. Los municipios con mayor registro por acciones armadas y amedrentamientos son en su orden: Argelia (14.1%), Corinto (8.38%) y Caloto (6.59%).

Gráfica 1. Acciones armadas y amedrentamientos, por GAI entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de julio de 2023.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE.

En Argelia, las Disidencias han advertido la presencia de la banda de “Los Pocillos” o “Los Márquez” y del Bloque Occidental Comandante Jacobo Arenas. Asimismo, el secretario de gobierno departamental, denunció que dicho territorio es una zona en disputa por la presencia de economías ilegales. En esta jurisdicción se han mantenido las confrontaciones armadas entre la estructura Carlos Patiño y la Segunda Marquetalia, principalmente en las veredas la Chacharra, Buenavista y Puerto Rico, lo que ha generado el desplazamiento de la población (Radio 1040, 2023). De igual forma, en Argelia los firmantes de paz también han sido blanco de ataques (Radio 1040, 2023a).

Para 2023, no se registra riesgo por presencia de GAO en el departamento del Cauca. En cuanto al riesgo por presencia del ELN, 10 municipios presentan riesgo medio, 7 riesgo alto y 12 riesgo extremo; de los 42 municipios del Cauca, 70% presentan riesgo por presencia de este grupo armado. Algunos de estos municipios son los de mayor censo electoral: Popayán, Santander de Quilichao, Piendamó, El Tambo, Bolívar y Cajibío, entre otros.



Tabla 1. Riesgo por presencia de actores armados.

Riesgo por presencia del ELN		
Medio	Alto	Extremo
Popayán	Almaguer	Argelia
Buenos Aires	Balboa	Caldono
Cajibío	Bolívar	Caloto
Inzá	La Sierra	Corinto
La Vega	Patía	El Tambo
Mercaderes	Suárez	Guapi
Morales	Totoró	Jambaló
Piendamó		López
Sucre		Miranda
Timbío		Santander de Quilichao
		Silvia
		Timbiquí
Riesgo por presencia de Disidencias		
Medio	Alto	Extremo
Popayán	Almaguer	Argelia
Guachené	La Sierra	Balboa
Inzá	Piamonte	Buenos Aires
Mercaderes	Piendamó	Cajibío
Padilla	San Sebastián	Caldono
Páez	Santa Rosa	Caloto
Puerto Tejada	Suárez	Corinto
Rosas	Totoró	El Tambo
Villa Rica		Guapi
		Jambaló
		López

		Miranda
		Morales
		Patía
		Santander de Quilichao
		Silvia
		Timbiquí
		Toribío

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE.

Por otra parte, se registra presencia de disidencias en 35 municipios (83%), 9 de ellos en riesgo medio, 8 en riesgo alto y 18 en riesgo extremo. En efecto, Argelia, Caldono, Santander de Quilichao, Miranda, Silvia y El Tambo, presentan riesgo extremo por presencia del ELN y de disidencias.

Respecto al riesgo por intensidad de acciones de los grupos armados, Guapi y Santander de Quilichao registran riesgo medio. Por su parte, 12 municipios presentan riesgo por intensidad de acciones del ELN: 4 en riesgo medio; 5 en alto y 3 en extremo. En cuanto a las acciones armadas de las disidencias, 10 municipios registran riesgo medio, 7 alto y 13 riesgo extremo, es decir, el 71% de los municipios. Así mismo, se presenta riesgo por acciones de actores armados no identificados: 10 municipios en riesgo medio y 12 en riesgo alto.

2. Violencia contra candidatos, líderes sociales, comunales o políticos en el Cauca

De acuerdo a Indepaz (2023), entre el 1 de enero y el 13 de agosto fueron asesinados en el Cauca 23 líderes y lideresas Defensores de Derechos Humanos, en su mayoría pertenecientes a comunidades étnicas, líderes comunales y políticos. Los municipios más afectados por estos hechos son: Jambaló, Balboa, Caldono, Corinto, Guapi, Santander de Quilichao, Toribío, Caloto y El Tambo, entre otros.

De igual manera, el Cauca registra 57 acciones violatorias del cese al fuego en los municipios de Argelia (10), Caldono (7), Balboa (6) y Santander de Quilichao (5). Además, se registraron 5.872 eventos por desplazamiento forzado, principalmente en Argelia (Indepaz, 2023). Entre 2016 y 2023 fueron asesinados en el departamento 337 líderes sociales (87% hombres), siendo los picos más altos los años 2018 (56), 2019 (66) y 2020 (99). De esta manera, la población más afectada son los grupos étnicos y la población rural: 80 campesinos, 175 indígenas y 35 afrodescendientes (Indepaz, 2023).



En cuanto a los municipios en riesgo por violencia política (16) en el Cauca (violaciones a la libertad de prensa y el riesgo por violencia política) se destaca Guachené, declarado en riesgo medio, y Popayán, Almaguer, La Vega, Páez, Puerto Tejada y Sucre, que registran riesgo alto. Por su parte, los municipios en riesgo extremo son: Buenos Aires, Caldon, El Tambo, Inzá, Jambaló, López, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Entre el 29 de octubre de 2022 y 29 de julio de 2023 se presentaron 41 hechos de violencia contra líderes y lideresas en el Cauca, esto es, un descenso del -22.6% respecto a 2019. Los líderes sociales fueron blanco de 23 hechos de violencia (9 asesinatos y 2 atentados) y 12 amenazas. Igualmente, los líderes comunales fueron víctimas de 5 hechos violentos (4 asesinatos) y 1 secuestro, en tanto que los líderes políticos se vieron afectados por 13 hechos de violencia (3 asesinatos y 2 atentados) y 6 amenazas. (Indepaz, 2023).

En el caso de Argelia, se han denunciado amenazas en contra de la candidata a la alcaldía Karen Melissa Mejía Gaviria, a quien se le ha impedido realizar proselitismo en la región, presuntamente por mandato de las Disidencias de las Farc, en especial de la estructura Carlos Patiño, tal como en su momento lo denunció el Representante a la Cámara por el departamento del Cauca César Cristian Gómez (Radio 1040, 2023c).

A pesar de las alertas tempranas, en Argelia sigue escalando el conflicto por el control territorial, con incidencia sobre

la población civil y la fuerza pública, blanco de los campos minados (El País, 2023). La crisis de Argelia coincide con la “debaque cocalera”, que ha generado una recesión económica en la zona, al tiempo que agrava la situación de orden público (Radio 1040, 2023a).

En este municipio, se ha incrementado la ofensiva por parte de grupos armados al margen de la ley. Entre los hechos más relevantes se destaca el homicidio del líder comunal Diego Fernando Papamija en el corregimiento de Puerto Rico, quien tal como lo había anunciado el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - INDEPAZ, había sido amenazado por sus labores de trabajo comunitario en la zona, por su parte las Disidencias de las Farc descartaron ser los autores del homicidio (Radio 1040, 2023).

Tabla 2. Número de víctimas por tipo de liderazgo.

Tipo de liderazgo	Octubre 27 de 2018 a julio 27 de 2019				Total	Octubre 29 de 2022 a julio 29 de 2023				Total	Var %
	Amenaza	Asesinato	Atentado	Desaparición		Amenaza	Asesinato	Atentado	Secuestro		
Político	8	1	4		13	7	4	2		13	0.0
Social	19	8	6	1	34	12	9	2		23	-32.4
Comunal		5	1		6		4		1	5	-16.7
Total	27	14	11	1	53	19	17	4	1	41	-22.6
%	50.9	26.4	20.8	1.89	100%	46.3	41.5	9.76	2.44	100%	

Fuente: MOE, 2023.

Otro de los factores que ha despertado especial atención en relación a la violencia contra líderes sociales, tiene que ver con los conflictos étnico territoriales que se presentan entre las diferentes comunidades del norte del Cauca. Estos enfrentamientos han causado la muerte de líderes comuneros, como sucedió en el municipio de Guachené con el asesinato de Edgar Molina, integrante del Consejo Comunitario Brisas del Río Palo del municipio de Caloto; los integrantes del Consejo Comunitario denunciaron en su momento que este homicidio fue un hecho causado, presuntamente, por enfrentamientos con las comunidades indígenas.

De igual forma, las comunidades del Cauca también han denunciado ser blanco de ataques por parte de los grupos armados ilegales, como es el caso de la muerte de Jhon William Vargas, quien fue herido en medio del fuego cruzado entre el Ejército de Libe-

ración Nacional – ELN y las disidencias de las FARC (Columna Dagoberto Ramos Y Jaime Martínez) (Radio 1040, 2023a). Así mismo, el ELN declaró objetivo militar a líderes indígenas del nororiente del departamento, en especial en los municipios de Caldono, Santander de Quilichao, Toribío, y Caloto (Radio 1040, 2023b).

En igual sentido, los candidatos a cargos de elección popular también han sido víctimas de las confrontaciones armadas y el reacomodamiento de las estructuras criminales. Es necesario resaltar el asesinato del concejal y precandidato a la Alcaldía de Sucre, Gildardo Hoyos Hoyos, quien fue ultimado en la vereda La Granja de ese municipio; el candidato se había manifestado abiertamente como opositor al gobierno local (El Tiempo, 2023).

Ahora bien, en el municipio de Caloto los líderes indígenas han denunciado la persecución por parte de los actores armados,



quienes han llevado a cabo asesinatos y secuestros en el primer semestre de 2023 (CRIC, 2023). Cabe destacar, el atentado a la senadora caucana Aida Quilcué, quien ha visto amenazada su integridad en diferentes ataques a su vivienda, en zona rural del municipio de Popayán.

De igual forma, los pobladores de Sucre también han denunciado el accionar de los grupos armados a raíz del asesinato del líder social Guido Idelber Gómez: “En Sucre estamos muy preocupados por la llegada de actores armados al territorio, de ahí que el terror entre las comunidades se incrementó, más cuando ya son dos líderes sociales asesinados en un mes en esta parte del Cauca” (RCN Radio, 2023).

Por su parte, el centro del departamento, en particular en los municipios de El Tambo y El Patía, también se han visto afectados por el accionar de los grupos armados, quienes representan una amenaza para los líderes sociales y políticos de la región. En el caso de El Tambo, corredor estratégico de la droga hacia el Pacífico, se han presentado homicidios contra líderes sociales, como es el caso del asesinato del educador Jairo Enrique Tombé y de su esposa Leonora González, quienes fueron secuestrados y posteriormente asesinados, ambos eran reconocidos en el territorio como líderes sociales. (RCN Radio, 2023).

3. Riesgo por desplazamiento forzado, movilidad de los candidatos, protesta social, paro armado y bloqueo a la libre circulación de las personas

En el primer semestre del año se presentaron una serie de acciones alrededor de la protesta social que afectaron la movilidad por la vía panamericana: en mayo de 2023, cerca de 60 personas pertenecientes a comunidades indígenas Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur Occidente AISO bloquearon la vía panamericana en protesta por los incumplimientos del gobierno nacional. En el mismo mes se presentó un nuevo bloqueo a la vía panamericana por parte de un grupo de padres de familias pertenecientes a la Institución Educativa Policarpa Fernández de Santander de Quilichao, como protesta por la falta de personal docente (Radio 1040, 2023).

Otro de los factores que ha afectado la movilidad en el departamento tiene que ver con los desastres naturales, como es el caso de Rosas, donde parte de la vía que conecta al norte con el suroccidente colombiano se ha visto afectada por los derrumbes. Ante la emergencia, habitantes de la zona han levantado su voz de protesta por lo que consideran como incumplimientos por parte de las instituciones competentes. En el primer semestre de 2023, se presentaron diferentes bloqueos y protestas alrededor de este tramo de la vía panamericana (Radio 1040, 2023).

Ahora bien, a los diferentes conflictos suscitados por la protesta social y los desastres naturales, se suma la situación de orden público, en particular por el accionar de los grupos armados ilegales que vulneran los derechos de los ciudadanos. Así, las confrontaciones armadas han propiciado situaciones de desplazamiento forzado en distintas zonas del departamento. Por ello, la Defensoría

del Pueblo ha alertado eventos de desplazamiento forzado en el departamento del Cauca que comprometen la seguridad de la población (Radio 1040, 2023).

La crisis humanitaria en varios municipios del Cauca se ha agudizado con las confrontaciones entre grupos armados al margen de la ley, con saldo de comuneros muertos, la intimidación a la sociedad civil y el desplazamiento. En junio de 2023, ante las confrontaciones armadas en municipios como Caldon, Jambaló y Silvia, se confirmó la muerte del comunero Gerardo Perdomo, en enfrentamientos que se dieron en la vereda San Antonio del resguardo de Pitayó, Silvia. Así mismo, en la vereda Asnenga, 20 familias fueron confinadas en la casa de la junta de acción comunal ante los hechos de violencia. (Radio 1040, 2023e).

Ante los hechos de violencia, algunos partidos políticos y voceros han denunciado que no existen garantías para el libre desarrollo de las elecciones regionales. Enrique Gómez Martínez, director de Salvación Nacional y Juan Manuel Galán Pachón, director del Nuevo Liberalismo, manifestaron que existen restricciones para candidatos a las alcaldías, gobernaciones, concejos municipales y asambleas departamentales, a los cuales no se les permite hacer política y tienen algunas zonas vedadas (Radio 1040, 2023f).

Por otra parte, la Secretaría de la Mujer departamental ha llamado la atención sobre las continuas amenazas de las que vienen siendo blanco algunas candidatas en el escenario regional. De acuerdo a Rosalbina Valdés, en el primer semestre de 2023 han sido amenazadas 7 mujeres candidatas a cargos de elec-

ción popular (Radio 1040, 2023d).

4. Conclusiones

El departamento del Cauca ha sido blanco del accionar de los grupos armados ilegales que, como producto del reacomodo de fuerzas y de los enfrentamientos por el control territorial, se vienen disputando parte de las zonas de incidencia del conflicto.

Sumado a lo anterior, surgen en el escenario regional una serie de conflictos interétnicos entre comunidades indígenas y afro, quienes se disputan territorios ancestrales, algunos de ellos habitados por comunidades campesinas. A pesar de la firma de los acuerdos y del cese al fuego, el Cauca no ha sido ajeno al escalamiento del conflicto armado. En este territorio, hacen presencia estructuras armadas post FARC, así como el ELN, quienes se disputan los corredores de la droga, en especial aquellos que conectan al norte con el centro y Pacífico caucano.

La violencia de los grupos armados se ha redireccionado hacia el escenario político. En 2023, han sido asesinados líderes comunales, candidatos, líderes políticos, indígenas y firmantes. Así mismo, se ha denunciado, por parte de líderes y candidatos, la persecución política en algunas zonas del departamento, como Argelia, donde los grupos armados en su disputa territorial han delineado fronteras invisibles y territorios vedados donde que impiden realizar proselitismo. Así mismo, en Corinto los líderes sociales han denunciado que los actores armados no permiten realizar reuniones políticas y en algunos casos constriñen al elector. Si bien, se ha manifestado que en



algunos municipios los actores armados estarían favoreciendo a candidatos de su preferencia, lo cierto es que no existe información que permita corroborar dichas versiones.

Lo expuesto anteriormente, permite afirmar que en el clima preelectoral se percibe una falta de garantías para el libre ejercicio

del voto en algunos territorios del departamento. Esto es mucho más visible cuando en dichas subregiones la presencia de la fuerza pública no garantiza el libre desarrollo de la democracia.

Referencias

- Caracol Radio. (11 de mayo de 2023). Denuncian nuevo atentado contra un firmante de paz en el sur del Cauca. <https://caracol.com.co/2023/05/11/denuncian-nuevo-atentado-contra-un-firmante-de-paz-en-el-sur-del-cauca/>
- CRIC. (15 de mayo de 2023). Comunicado: Asesinado vilmente el comunero indígena Brayan Alexis Yugue Camayo en López Adentro. <https://www.cric-colombia.org/portal/comunicado-asesinado-vilmente-el-comunero-indigena-brayan-alexis-yugue-camayo-en-lopez-adentro/>
- El País. (19 de agosto de 2023). Soldados fueron víctimas de un campo minado en Argelia, Cauca <https://www.elpais.com.co/colombia/soldados-fueron-victimas-de-un-campo-minado-en-argelia-cauca-1934.html>
- El País. (4 de mayo de 2023). Enfrentamientos entre disidencias de las Farc y el ELN en el Cauca dejaron muerto a un miembro de la guardia indígena Nasa. [https://www.elpais.com.co/califrenfrentamientos-entre-disidencias-de-las-farc-y-el-eln-en-el-cauca-dejaron-muerto-a-un-miembro-de-la-guardia-indigena-nasa.html#:~:text=El%20Consejo%20Regional%20Ind%C3%ADgena%20del,Cal-dono%20y%20Jambal%20B%20\(Cauca\).](https://www.elpais.com.co/califrenfrentamientos-entre-disidencias-de-las-farc-y-el-eln-en-el-cauca-dejaron-muerto-a-un-miembro-de-la-guardia-indigena-nasa.html#:~:text=El%20Consejo%20Regional%20Ind%C3%ADgena%20del,Cal-dono%20y%20Jambal%20B%20(Cauca).)
- El Tiempo. (12 de mayo de 2023). Asesinan a tiros a concejal y exalcalde de Sucre, sur del Cauca. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/ceconcejal-y-exalcalde-de-sucre-cauca-fue-ultimado-a-tiros-767931>
- Radio 1040. (3 de mayo de 2023). Habitantes del corregimiento de Puerto Rico en zona rural de Argelia, se declararon en estado de alerta tras asesinato de líder social. <https://radio1040am.com/2023/05/03/habitantes-del-corregimiento-de-puerto-rico-en-zona-rural-de-argelia-se-declararon-en-estado-de-alerta-tras-asesinato-de-lider-social/>
- Radio 1040. (3 de mayo de 2023a). Crisis cocalera en el departamento podría generar efectos socioeconómicos y de orden público. <https://radio1040am.com/2023/05/03/crisis-cocalera-en-el-departamento-podria-generar-efectos-socioeconomicos-y-de-orden-publico/>
- Radio 1040. (8 de mayo de 2023b). ELN declara objetivo militar a 10 líderes y lideresas indígenas del nororiente del Cauca. <https://radio1040am.com/2023/05/08/eln-declara-objetivo-militar-a-10-lideres-y-lideresas-indigenas-del-noriente-del-cauca/>

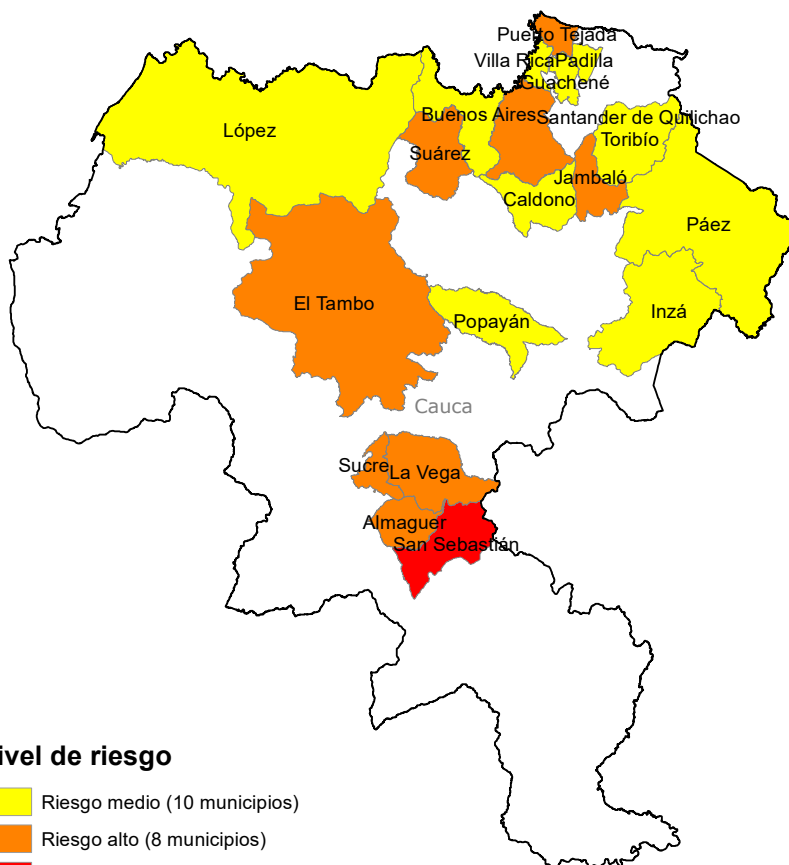
- Radio 1040. (1 de agosto de 2023c). César Cristian llamó la atención del gobierno nacional ante las amenazas que sigue recibiendo la candidata a la alcaldía del municipio de Argelia. <https://radio1040am.com/2023/08/01/cesar-cristian-llamo-la-atencion-del-gobierno-nacional-ante-las-amenazas-que-sigue-recibiendo-la-candidata-a-la-alcaldia-del-municipio-de-argelia/>
- Radio 1040. (24 de agosto de 2023d). Siete candidatas a cargos de elección popular, han sido amenazadas en el departamento del Cauca. <https://radio1040am.com/2023/08/24/siete-candidatas-a-cargos-de-eleccion-popular-han-sido-amenazadas-en-el-departamento-del-cauca/>
- Radio 1040. (5 de junio de 2023e). Se agudiza crisis humanitaria en varios municipios del Cauca. <https://radio1040am.com/2023/06/05/se-agudiza-crisis-humanitaria-en-varios-municipios-del-cauca/>
- Radio 1040. (25 de mayo de 2023f). Dos dirigentes políticos del orden nacional indican que no existen garantías para la campaña que debe concluir con las elecciones locales y regionales. <https://radio1040am.com/2023/05/25/dos-dirigentes-politicos-del-orden-nacional-indican-que-no-existen-garantias-para-la-campana-que-debe-concluir-con-las-elecciones-locales-y-regionales/>
- RCN Radio. (6 de junio de 2023). Pareja de líderes sociales fue encontrada sin vida en El Tambo, Cauca. <https://www.rcnradio.com/colombia/pacifico/pareja-de-lideres-sociales-fue-encontrada-sin-vida-en-el-tambo-cauca>





Mapa # 48.

Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Cauca



Nivel de riesgo

■ Riesgo medio (10 municipios)

■ Riesgo alto (8 municipios)

■ Riesgo extremo (1 municipio)

Total: 19 municipios

Análisis territorial para el mapa de riesgo electoral 2023: elecciones autoridades locales en el Cesar

Autores:

Amaury Padilla

Director Ejecutivo

Programa de Desarrollo y paz del Cesar y La Guajira

Dianys Patricia Peraza

Nanny Katherine Padilla Rodriguez

Programa de Desarrollo y paz del Cesar y La Guajira

Introducción

El presente capítulo toma como base del análisis los mapas de riesgo sobre fraude electoral y violencia política y social en el departamento del Cesar, para los procesos electorarios de 2023. Particularmente, en el mapa sobre riesgos por factores indicativos de fraude electoral se encuentran tres municipios en riesgo, siendo Manaure Balcón del Cesar el que presenta riesgo extremo por dominio electoral y riesgo por antecedente de trashumancia; González es el segundo municipio en riesgo alto por por antecedente de trashumancia y por diferencia atípica de la participación entre cargos a elegir en elecciones locales; finalmente, La Jagua de Ibirico se encuentra en riesgo medio por antecedente de trashumancia.

Tabla 1. Riesgos por factores indicativos de fraude electoral en el Departamento del Cesar.

Municipio	Tipo de Riesgo	Variable Riesgo Electoral
Manaure	Extremo	Dominio electoral, antecedente de trashumancia
Gonzalez	Alto	Antecedente de trashumancia, diferencia atípica de la participación entre cargos a elegir en elecciones locales
La Jagua de Ibirico	Medio	Antecedente de trashumancia

Fuente: Construcción Propia Programa de Desarrollo y Paz del Cesar.

Al revisar el segundo mapa de riesgo por factores indicativos de violencia la situación se complejiza al presentarse este tipo de riesgo en 12 de los 25 municipios del departamento del Cesar; llama la atención que 4 de estos municipios (Valledupar, La Paz, Becerril, Agustín Codazzi) pertenecen a la zona priorizada para la implementación de El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET en el marco del actual acuerdo de paz.

También, es de resaltar que se presenta una concentración de la situación de violencia hacia el sur del Cesar en los municipios de Pailitas, Pelaya, La Gloria, González, Aguachica, Río de Oro y San Alberto. Para el caso del riesgo por violencia son dos muni-

cipios, Valledupar y Pailitas, quienes concentran este riesgo, con un nivel extremo por la presencia de violencia política, violaciones a la libertad de prensa y presencia e intensidad de acciones de Grupos Armados Organizados - GAO.

Tabla 2. Riesgos por factores indicativos de violencia en el Departamento del Cesar.

Municipio	Tipo de Riesgo	Variable Riesgo Electoral
Valledupar	Extremo	Violencia política, violaciones a la libertad de prensa, presencia e intensidad de acciones de Grupos Armados Organizados- GAO.
Pailitas	Extremo	Violencia política, violaciones a la libertad de prensa, presencia e intensidad de acciones de Grupos Armados Organizados- GAO.
El Copey	Alto	Violencia política, presencia de Grupos Armados Organizados- GAO.
Codazzi	Alto	Presencia e intensidad de Grupos Armados Organizados- GAO, riesgo por violencia política
Pelaya	Alto	Presencia de "Disidencias" de las FARC, Presencia del ELN.
González	Alto	Presencia del ELN, presencia de Grupos Armados Organizados- GAO, presencia de "Disidencias" de las FARC
Aguachica	Alto	Violaciones a la libertad de prensa, Presencia e intensidad de Grupos Armados Organizados- GAO, por presencia de "Disidencias" de las FARC.
San Alberto	Alto	Presencia de Grupos Armados Organizados- GAO, presencia de "Disidencias" de las FARC, violencia política.
La Paz	Medio	Violencia política
Becerril	Medio	Presencia de Grupos Armados Organizados- GAO, violencia política
La Gloria	Medio	Presencia de Grupos Armados Organizados- GAO.
Río de Oro	Medio	Presencia del ELN, presencia de Grupos Armados Organizados- GAO, presencia e intensidad de "Disidencias" de las FARC

Fuente: Construcción Propia Programa de Desarrollo y Paz del Cesar.

En el tercer mapa al consolidar la situación de riesgo que se presenta por fraude electoral y por violencia política y social en el Departamento del Cesar, el municipio de González aparece en riesgo alto por antecedente de trashumancia, diferencia atípica de la participación entre cargos a elegir en elecciones

locales, presencia de violencia política, violaciones a la libertad de prensa y por presencia e intensidad e intensidad de acciones de Grupos Armados Organizados- GAO.

1. Identificación de factores de riesgo

El presente documento es producto de la

comprensión de las distintas dinámicas y factores de riesgo alrededor de la situación que arroja el análisis de las categorías de riesgo electoral y de riesgo por violencia en el Departamento del Cesar, en el marco de los procesos electorarios locales de 2023. La Misión de Observación Electoral (MOE), desde su grupo técnico de Mapa de Riesgo Electoral y El Programa Desarrollo y Paz del Cesar- PDPC, realizan una aproximación del contexto actual que se presenta en las regiones más afectadas históricamente por fraudes electorales y por la permanencia de la violencia sociopolítica.

Según lo expuesto por el Centro de Información e Inteligencia Electoral-CI3E, encargado de levantar el Mapa de Prevención y Seguridad Electoral, que dirige la Policía Nacional en un trabajo conjunto con la Fiscalía, Procuraduría y la Registraduría Nacional, los departamentos de Bolívar, Sucre y Cesar, tienen un mayor riesgo de presencia de grupos armados ilegales. Esto puede afectar el desarrollo de las elecciones 2023, al presentarse acciones relacionadas a la incidencia de las subestructuras criminales en hechos violentos contra la población.

Lo que han revelado las distintas observaciones, es que se advierte a las autoridades electorales sobre la atención frente a los escenarios de constreñimiento, violencia contra el sector político y la dinamización de delitos electorales en departamentos como el Cesar, La Guajira, Magdalena y Norte de Santander.

Por su parte en los resultados del análisis territorial realizado por la MOE y el PDPC para el mapa de riesgo electoral de las elecciones de autoridades locales en el Cesar 2023, se puede constatar que los municipios que mayormente se encuentran en riesgo por fraude electoral son Manaure, González

y La Jagua de Ibirico. Manaure es el principal municipio en riesgo extremo, seguido de González con riesgo alto y La Jagua con riesgo Medio. Es de resaltar que este comportamiento irregular para el caso de González y La Jagua se mantiene desde procesos electorarios locales anteriores.

Para el caso del riesgo por violencia, 12 de los 25 municipios del departamento del Cesar se encuentran en esta situación; 4 de estos municipios (Valledupar, La Paz, Becerril, Agustín Codazzi) pertenecen a la macro región donde se implementan los puntos del Acuerdo de Paz.

También, es de resaltar una concentración de la situación de violencia hacia el sur del Cesar, en los municipios de Pailitas, Pelaya, La Gloria, González, Aguachica, Río de Oro y San Alberto. La presencia de Grupos Armados Organizados- GAO, y la Violencia política son las acciones que más se presentan en estos municipios. En cuanto a Valledupar y Pailitas se genera una alerta por su condición de riesgo extremo por violencia política, violaciones a la libertad de prensa y presencia e intensidad de acciones de Grupos Armados Organizados- GAO.

2. La violencia contra líderes sociales, comunales o políticos

La violencia contra los líderes y lideresas políticos, sociales y comunales en el departamento del Cesar representa una preocupante realidad que obstaculiza la participación ciudadana y socava los principios democráticos en la región. Las cifras demuestran que los líderes y lideresas en el departamento se enfrentan a un panorama peligroso y lleno de riesgos. La persistencia de amenazas, atentados y asesinatos pone en evidencia la vulnerabilidad de quienes ejercen roles de lideraz-



go en estas regiones, así como la necesidad de reforzar los mecanismos de protección y seguridad que garanticen su integridad.

El pasado 23 de febrero de 2023, exactamente un mes después del primer hecho registrado, algunos liderazgos que han abanderado la exigencia de un plan de cierre de las minas que responda a las necesidades de las comunidades, denunciaron amenazas y peligros contra su vida e integridad. En dicha denuncia anónima, un líder aseguró que “la inseguridad por ejercer esta defensa de nuestro punto de vista, de nuestro territorio, nos puede costar la vida”.

Entre tanto, un líder campesino e integrante de la Red de Pobladores del Cesar del Municipio de Codazzi, el día 13 de mayo de 2023 recibió una llamada amenazante que contenía palabras soeces, improprios y amenazas de muerte. El interlocutor detalló información confidencial sobre el amenazado y le dio un plazo de veinticuatro horas para abandonar el municipio de Codazzi y el departamento del Cesar,

El 12 de mayo de 2023, una defensora de derechos humanos y representante de la Asociación de Mujeres Víctimas Emprendedoras– MUVICEM de Codazzi, recibió una amenaza a través de un panfleto atribuido a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia–AGC. En dicho panfleto, se la declaró objetivo militar a ella y a otras tres personas del departamento. Cabe destacar que ya había sido amenazada previamente por las AGC en junio de 2022.

La Asociación de Mujeres Víctimas Emprendedoras–MUVICEM ha sido una organización fundamental en la lucha por los derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado en el de-

partamento del Cesar. Su trabajo incluye la elaboración de informes sobre violencia sexual y conflicto armado presentados ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Dairo Bayona, líder político, campesino y social, quien actualmente es precandidato a la alcaldía de Agustín Codazzi, también ha sido objeto de amenazas. El 18 de mayo de 2023, recibió una llamada telefónica en la que se le advirtió sobre las consecuencias de sus denuncias públicas contra las Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC.

El municipio de Agustín Codazzi ha sido escenario de preocupantes amenazas contra líderes y lideresas sociales en los últimos meses. Las víctimas incluyen a defensores de derechos humanos, representantes de organizaciones de mujeres víctimas de violencia sexual, líderes comunales y un líder político. Estas amenazas han sido atribuidas a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), quienes buscan consolidar su presencia en el departamento. Durante el mes de mayo de 2023, se registraron cinco amenazas específicas dirigidas a dos lideresas y tres líderes.

Por otro lado, en el municipio de La Paz se ha registrado un caso grave de amenaza a una lideresa de la Población LGTBIQ+, destacada por su trabajo en defensa de los derechos humanos. Durante el mes de mayo de 2023, se registraron cinco amenazas en los municipios Cesarences de Pailitas, San Alberto, Chimichagua y dos en Valledupar, dirigidas específicamente a dos lideresas y tres líderes. El pasado 5 de julio una lideresa social-comunal del municipio de El Copey fue víctima de llamadas intimidantes. Estos actos amenazantes han afectado su tranquilidad y han generado un clima de incertidumbre en torno a su seguridad.

Durante la última semana del mes de mayo ha sido objeto de amenazas y persecución en el contexto de su precandidatura al Concejo Municipal de la capital del Cesar, Orfelina Carrillo Muñoz, lideresa social y defensora de Derechos Humanos con una destacada trayectoria. Es víctima del conflicto armado, ha ejercido como Cabilda Menor de la Comunidad de Kankuamos residentes en Valledupar y ha sido precandidata del Pueblo Kankuamo al Concejo Municipal de Valledupar por el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS). Estas amenazas se han materializado a través de mensajes de texto dirigidos tanto a ella como a su familia, instándola a renunciar a su aspiración política y calificándola como un “estorbo”.

Por otra parte, durante lo transcurrido del primer semestre, es lamentable registrar el asesinato del líder del pueblo Kankuamo Albert Camilo Mendoza Corzo, de 56 años. Su cuerpo fue descubierto en la vía que conduce al corregimiento de Sabana Crespo, en las cercanías del centro recreacional La Pedregosa, en Valledupar. Mendoza, era ampliamente reconocido como un líder comu-

nitario y trabajador, dedicado a las labores del campo y ocupaba el cargo de Fiscal del Consejo Local de Mayores de CKV, donde lideraba procesos sociales en beneficio de la comunidad Kankuama en Valledupar. Su papel como líder comunitario y su compromiso con el desarrollo social de esta comunidad indígena pueden ser considerados como posibles factores relevantes en la investigación sobre su muerte.

El pasado 5 de julio una lideresa social-comunal del municipio de El Copey fue víctima de llamadas intimidantes. Estos actos amenazantes han afectado su tranquilidad y han generado un clima de incertidumbre en torno a su seguridad.

Tabla 3. Casos de violencia contra líderes sociales, comunales o políticos.

Periodo: Febrero a Julio de 2023					
Departamento	Municipio	Amenaza	Asesinato	Atentado	Total
Cesar	Valledupar	2	2	0	4
	Agustín Codazzi	5	0	0	5
	La Paz	1	0	1	2
	Pailitas	1	1	0	2
	Chimichagua	1	0	0	1
	El Copey	1	1	0	2
	Bosconia	0	1	0	1
				Total general	17

Fuente: Elaboración propia con datos del Mapa de riesgo electoral elaborado por El Programa de Desarrollo y Paz del Cesar y La Red de pobladores del Cesar. (2023)

3. Presencia de grupos armados ilegales en el territorio

- ***La presencia de grupos armados ilegales (ELN, EPL, Clan del Golfo y otros grupos armados organizados), y su influencia o amenaza sobre las organizaciones sociales.***

En lo transcurrido a la fecha de la publicación del presente informe, el departamento del Cesar ha evidenciado un cambio drástico en las condiciones de vida de sus pobladores debido al aumento de presencia de Grupos Armados Ilegales- GAI, crimen organizado transnacional y grupos armados organizados. Esto ha ocasionado hechos como desplazamientos forzados y el fortalecimiento de las economías ilegales. Tanto la Defensoría del Pueblo, como organizaciones sociales y defensores de derechos humanos han advertido la situación de riesgo para las comunidades.

Estos grupos armados no estatales y organizaciones criminales utilizan varios mecanismos para controlar a la población en los territorios en los que mantienen una presencia activa. Los mecanismos de control social incluyen formas de violencia, medidas coercitivas o amenazas directas contra la población para controlarla social y políticamente.

El deterioro de la situación de seguridad y derechos humanos en los municipios del corredor minero del departamento del Cesar, debido al incremento de acciones de violencia contra la población civil por parte de grupos armados ilegales, es una situación que ha sido denunciada por las organi-

zaciones defensoras de derechos humanos y advertida por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo.

Según Ángela Velandia, coordinadora de PAX en Colombia, “las comunidades campesinas, en su mayoría víctimas del conflicto armado, vuelven a ser amedrentadas y aterrorizadas. La gente solo quiere vivir bien, dignamente y en paz en los territorios” (Pax Colombia, 2023). Además, un líder de la Asamblea Campesina del Cesar por la Restitución de Tierras y el Buen Vivir – ACCRTBV, señaló que “históricamente ha pasado, que cada vez que uno hace que las empresas cumplan, nos llegan las amenazas” y esta situación “tiende a incrementarse porque ya vienen las elecciones” (Ibid.).

Así mismo, de acuerdo a la alerta temprana No. 010-22 de la Defensoría del Pueblo, miembros de las AGC están llegando a los barrios ubicados en las afueras de la cabecera municipal de Codazzi, reclutando jóvenes y llevando a cabo lo que ellos llaman “limpiezas sociales”. Esta situación demuestra la gravedad de la presencia de estos grupos armados ilegales en la región y la vulnerabilidad de los líderes que atestiguan estas acciones.

Finalmente, el 23 de enero de 2023, los pobladores de siete municipios del departamento del Cesar (Valledupar, Bosconia, El Paso, Astrea, Agustín Codazzi, El Copey y San Alberto) constataron con temor la aparición de mensajes con las iniciales de las AGC, ubicados en paredes de viviendas, supermercados y establecimientos comerciales.

- ***La presencia de economías ilegales como cultivos, laboratorios de coca, rutas de narcotráfico, minería ilegal, contrabando, trata de personas, extorsión, y su influencia o amenaza sobre las organizaciones sociales del territorio***

Según el informe mundial 2023 de Human Rights Watch, numerosos grupos armados operan en Colombia impulsados por economías ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal. Estos grupos incluyen al ELN, que se formó en los años sesenta; más de 30 “disidencias” que surgieron de la desmovilización de las FARC ocurrida en 2017; y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), también conocidas como Clan del Golfo, formadas a partir de la desmovilización de grupos paramilitares a mediados de la década de 2000. Muchos de estos grupos tienen vínculos fluidos y complejos entre sí y algunos son parte de conflictos armados no internacionales.

Con la materialización de los procesos que significaron el fin de las estructuras armadas Autodefensas Unidas de Colombia -AUC- y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-EP-, el escenario de conflicto armado en Colombia se transformó. En los momentos siguientes a los mencionados procesos, emergieron un número significativo de pequeños y medianos grupos armados ilegales con capacidad de acción local y regional, los cuales ingresaron en una fase de disputas, cooptaciones y alianzas, configurando estructuras con alta capacidad de impactar el orden público.

En este tránsito, elementos como el carác-

ter político de las estructuras armadas, la lucha contrainsurgente o el enfrentamiento a las fuerzas del Estado por la toma del poder político se volvieron difusos ante la prevalencia de lo que hoy se conoce como complejo macrocriminal o matriz multicrimen. En este complejo resaltan estrategias por la cooptación de agentes del Estado y la tercerización de acciones con bandas delincuenciales o combos locales, agudizando principalmente las violencias urbanas. Además, conforman un entramado para la apropiación de recursos y rentas legales e ilegales, siendo este último el motor de las reconfiguraciones armadas. De esto hacen parte estructuras narco paramilitares, y grupos narcotraficantes; grupos POS-FARC, unos surgidos por diferencias con las negociaciones de paz y otros que se rearmaron alegando incumplimiento por parte del Estado a los Acuerdos de Paz (hoy estos dos hitos de origen pierden su matiz en el proceso reconfiguración armada); y finalmente, la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Indepaz, 2023).

Pero la mirada no está solo puesta en la dinámica del narcotráfico y los cultivos de coca, además se resaltan factores de riesgo para la población civil en el marco del conflicto armado, particularmente el aumento de casos de extorsión, la cual se confirma al revisar los registros del Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional del Ministerio de Defensa: para 2022 se registró un total de 6854 casos de extorsión, un incremento del 17% con respecto a 2021.

En el Cesar, grupos armados ilegales como el “Clan del Golfo” han constituido un nue-

vo epicentro de operaciones en el sur del departamento. Esto, se habría informado en la Alerta Temprana de Inminencia 016-2023 de la Defensoría emitida el pasado mes de mayo. La información adicional a lo emitido en la alerta temprana, se relaciona con lo “estratégico” que es para estos Grupos Armados Ilegales (GAI) expandir sus actividades en el Corredor Minero del Cesar. Entre las amenazas identificadas se incluyen los mecanismos de reclutamiento forzado de jóvenes y el aumento de las extorsiones y los homicidios selectivos.

La alerta temprana de la Defensoría del Pueblo, ha denunciado el crecimiento de la organización ilegal en esa zona durante los últimos meses. Varios líderes sociales han enfrentado “un silencioso pero intenso trabajo” de cooptación y coerción. “Buscan, además de hacerse a una base social, ir perfilando aliados para que ocupen cargos de elección popular”, ha resaltado el “comunicado”. Asimismo, reclutan a menores de edad y a adultos para hacer parte de las redes de vigilancia e inteligencia del grupo armado.

“Algunos habitantes son engañados por promesas del pago de un millón de pesos, unos 220 dólares para llevarlos a patrullar en el monte”, ha subrayado el defensor del pueblo, Carlos Camargo.

4. La influencia de políticos tradicionales sobre las candidaturas o sobre funcionarios públicos de los territorios

El planteamiento de los partidos políticos de Colombia se refleja en la crisis de gobierno que sigue viviendo el país y sus re-

giones, y nuevamente en las organizaciones públicas y sus dinámicas administrativas.

Para las próximas elecciones del mes de octubre, se prevé la atipicidad y la particularidad desde los distintos candidatos y sus partidos políticos. Particularidades como un presidente de izquierda con márgenes de gobernabilidad, una proliferación de partidos políticos y candidatos por firmas que agregan dispersión, y unos liderazgos regionales con voz nacional.

El panorama es diferente al de las elecciones pasadas. En 2019 los partidos políticos que pasaron a ser la base del Pacto, es decir, Colombia Humana, Unión Patriótica, Polo, MAIS, AICO y ADA, solo tenían 16 congresistas y estaban en la oposición del gobierno de Iván Duque. La nueva fuerza política del Pacto con el poder de la Presidencia, en todo caso, no le asegura que vaya a crecer en las regionales. A su vez, no hay apuestas fuertes en grandes alcaldías, solo unos casos contados (Ortiz, 2023).

Ante este panorama, el partido del actual presidente no ha definido un dilema político: si es una coalición de izquierda cerrada o es abierta y pragmática en sus alianzas con otros partidos, incluso si vienen con cuestionamientos o prácticas clientelistas. Dicha situación no han dudado en aprovechar los partidos políticos tradicionales, quienes en las pasadas elecciones del congreso perdieron, pero en las regionales esperan recuperarse.

En el departamento del Cesar, se han identificado, según el reciente informe de la Registraduría Nacional, 3.591 candidatos para ocupar cargos de elección popular en la

Gobernación, Alcaldías, Concejos, Asambleas y Juntas Administradoras Locales. En datos más específicos para la Gobernación del Cesar, son 9 aspirantes, 102 a la Asamblea Departamental, 157 para las 25 Alcaldías municipales, 3.213 a Concejos y 110 a las Juntas Administradoras Locales. Además, en Valledupar se inscribieron 3 grupos significativos para promover el voto en blanco; esto indica las dinámicas de partidos políticos y candidaturas por las que estarían marcadas las próximas elecciones del mes de octubre.

A pesar de la fuerza política del presidente con el partido del Pacto Histórico, para el caso del Departamento del Cesar la candidata de este partido no se ha podido inscribir a la fecha de la realización del presente informe por acciones relacionadas con los coavales que presentó el partido a otra candidatura. Esta situación ha impedido que el partido del presidente tenga candidaturas a la gobernación en el departamento del Cesar. De otra parte, la familia que ha ostentado el poder político durante los últimos periodos en este departamento tanto en la gobernación como en la mayoría de las 25 alcaldías, acaba de escoger a una candidata, quien es ex alcaldesa del municipio de San Diego y cuenta con el aval del partido de La U y el coaval de los partidos Cambio Radical, Liberal y Conservador. A esta candidata la Fiscalía le imputó cargos por corrupción.

Un hecho importante de la presente contienda electoral tiene que ver con el alto número de mujeres que están aspirando en el departa-

mento del Cesar y las posibilidades que tienen de llegar como finalistas a la disputa por la primera magistratura a nivel departamental.

5. Segregaciones organizativas, sociales y políticas en los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta

• *Conflictos entre las organizaciones sociales y/o étnicas del territorio*

En Colombia, los pueblos indígenas son víctimas de una violencia que se ha extendido pese a la firma de un Acuerdo de Paz. Los desplazamientos forzados y el confinamiento afectaron a más de 453 mil personas durante el 2022. Frente a los distintos hechos de violencia de los que son víctima, durante los últimos años se ha observado que estos no solo son perpetrados por actores externos, también al interior del territorio y entre organizaciones afines.

Actualmente, el Defensor del Pueblo, resaltó que se encuentran en la construcción de una alerta estructural para las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, con el fin de que se pueda reforzar el trabajo articulado de la institucionalidad del Estado ante los escenarios de riesgo actual, por el proceso de expansión y consolidación de estructuras armadas, que generan desplazamiento forzado en el departamento: “Con los equipos de la Regional Cesar y de la Delegada para los Asuntos Étnicos acompañan las preocupaciones de la comunidad en relación con los riesgos manifestados por la comunidad” (Defensoría del Pueblo, 2022).

Especialmente, el pueblo Kankumano de la Sierra Nevada de Santa Marta ha sufrido el desplazamiento de indígenas de la comunidad, en el departamento del Cesar, por la acción de Grupos armados ilegales, disputas internas por el territorio y situaciones de conflicto no resuelta. Esto llevó a la Defensoría a pedir a las autoridades que se adopten las medidas necesarias para su protección.

Por los distintos factores, las disputas territoriales y las alianzas de los grupos armados ilegales con presencia en este departamento, los líderes y lideresas indígenas, sus comunidades, organizaciones y pueblos se encuentran en riesgo. Estas poblaciones están limitadas a sus acciones de autoprotección, así como las iniciativas de resistencia para que sus territorios no sean zonas en disputa de los actores armados. Aunado a lo anterior, los pueblos indígenas están siendo víctimas de confinamientos, reclutamientos, amenazas, desplazamientos forzados y estigmatizaciones. Otro aspecto identificado en el marco de las acciones de control social y territorial de los grupos armados es la afectación de las costumbres y prácticas y saberes propios, vulnerando así su autonomía e identidad étnica y cultural.

En materia electoral, es importante registrar la situación de las comunidades indígenas relacionadas a la brecha de participación por la falta de cedulación, ausencia del registro, ausencia de acceso a puestos de votación y ausencia de tarjetones con lenguajes diferenciados. Además, no hay garantías para la movilidad en sus territorios para el ejercicio de su derecho al voto. En general se adolece de una normativa electoral para desarrollar una pedagogía con enfoque diferencial étnico que

refuerce el derecho propio a la participación y que permita conocer un procedimiento claro y estructurado sobre la reclamación frente a hechos de irregularidades electorales.

6. Recomendaciones

A continuación, se presentan una serie de recomendaciones basadas en el análisis de los riesgos tratados durante este capítulo.

- Se recomienda realizar la anotación en relación a la activación del sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. De esa manera, se puede evidenciar la difícil situación de violencia de líderes y lideresas en el departamento del Cesar, y hacer seguimiento a la activación de las distintas rutas y mecanismos de protección.
- Se recomienda seguir realizando la articulación con entidades de nivel internacional, en aras de socializar y posicionar la situación de líderes y lideresas en el departamento del Cesar, y en todo el país.
- Se recomienda realizar un mapeo exhaustivo con lideresas y líderes en el territorio, que pueda evidenciar la situación preelectoral y postelectoral en aras de tener una visión completa de lo que puede suceder en las elecciones de octubre.
- Se recomienda seguir propiciando la creación de espacios donde el Programa de Desarrollo y Paz, mancomunadamente con otras organizaciones, pueda realizar acompañamiento con distintas herramientas que permitan minimizar los distintos impactos que ocasiona la violencia en los líderes y lideresas del departamento del Cesar.

- Se recomienda realizar seguimiento a las reacciones luego de la publicación de los distintos mapas de riesgo que se están construyendo desde las distintas regiones o departamentos del país. Es importante no descuidar los riesgos a los que están expuestos los líderes en las regiones, no solo ante este panorama electoral, sino también en periodos posteriores.
- Se recomienda conocer los informes de seguimientos y sentencias frente a las denuncias por derechos humanos contra líderes sociales y candidatos a las distintas corporaciones públicas.
- Se recomienda revisar los protocolos que puedan diseñarse ante el reiterado ejercicio de vulneración al derecho a la participación de los pueblos indígenas. Es necesario que se garantice el debido ejercicio de la participación por parte de los pueblos indígenas, en particular en territorios donde hay presencia de estas poblaciones. Para el caso del Cesar, particularmente, los cuatro pueblos de la Sierra Nevada donde, en una inmensa mayoría, se quedan sin la participación por la falta de protocolos alrededor de temas como el idioma, la movilidad y la presencia de puestos de votación.

Referencias

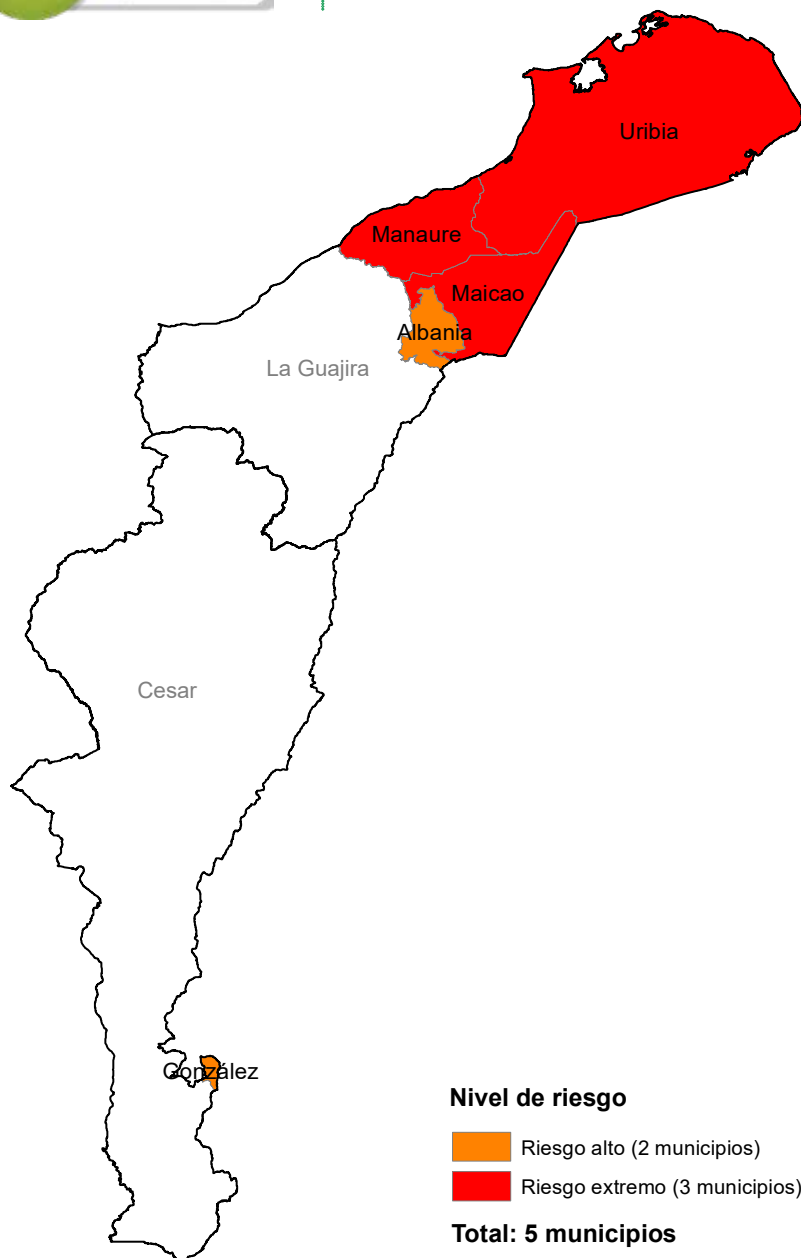
- Defensoría del Pueblo. (4 de agosto de 2022). Defensor verificó en terreno los riesgos del pueblo indígena Kankuamo. <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor-verifico%C3%B3-en-terreno-los-riesgos-del-pueblo-ind%C3%ADgena>
- Defensoría del Pueblo. (2022). Alerta temprana 010-2022. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91832>
- Indepaz. (2023). Economías de los conflictos armados en Colombia. Acercamiento a la cadena de valor del narcotráfico. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2023/05/Economias-de-los-conflictos-armados-en-Colombia.-Punto-de-Encuentro-2.pdf>
- Ortiz, Jeferson. (29 de junio de 2023). Los pulsos que se juegan en las elecciones regionales de 2023. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-pulsos-que-se-juegan-en-las-elecciones-regionales-de-2023/>
- Pax Colombia. (13 de marzo de 2023). Alerta por la presencia de grupos armados en el corredor de la vida del Cesar. <https://paxencolombia.org/alerta-por-la-presencia-de-grupos-armados-en-el-corredor-de-la-vida-del-cesar/>

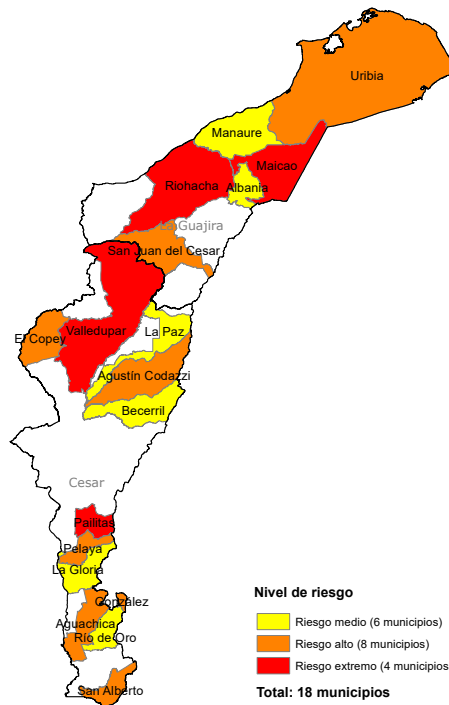
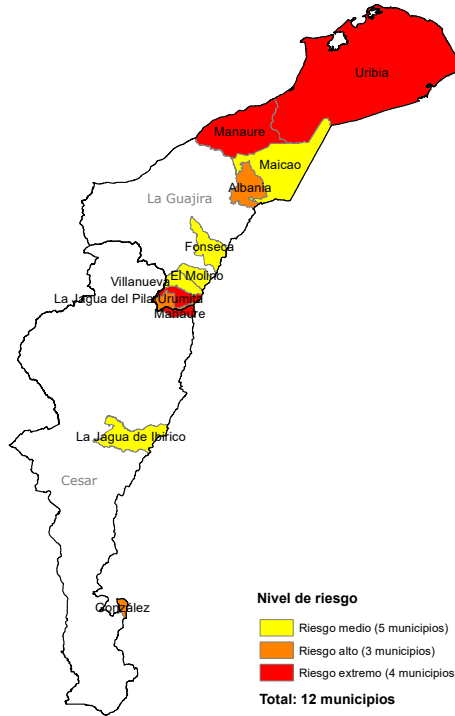




Mapa # 49.

Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el César







Programa de Desarrollo y Paz
del Huila y Piedemonte Amazónico

Mapa de Riesgo Electoral elecciones locales 2023 - Departamento del Huila

Autores:

José Jairo González Arias

Fabián Ricardo Hernández Calderón

Yeison Andrey Castañeda Hernández

Programa de Desarrollo y paz del Huila
y piedemonte Amazónico

Introducción

Nariño es un departamento multiétnico y pluricultural, con una ubicación geoestratégica de gran importancia. Más del 30% de su población corresponde a grupos étnicos, afrocolombianos e indígenas. Según el censo del DANE 2018, el departamento de Nariño tiene un 22% de su población con NBI, casi dobla el promedio nacional (14%). En el caso de la costa Pacífica la población más pobre es el 27% de toda la región del Pacífico colombiano. El índice de calidad de vida es de 50.1, mientras que el promedio nacional es 71.

Por su historia de ocupación, su población está asentada en sitios ricos en biodiversidad y recursos naturales, convirtiéndose en un objetivo atractivo para los actores ilegales.

1. Presencia de actores armados

De los 64 municipios del departamento de Nariño, en el 70 % hace presencia algún tipo de organizaciones al margen de la ley, incluyendo paramilitares, las disidencias de las FARC, el ELN y la delincuencia común. Según un informe de la Fiscalía General de la Nación (2022) en 70% de su superficie hace presencia más de 12 grupos armados ilegales.

En este territorio operan el Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia, E-30 Franco Benavides, Los Cuyes, Los nuevos delincuentes, La Gente del Nuevo Orden', Guerrillas Unidas del Pacífico, Guerrillas Unidas del Sur, Contadores, Los de Sabalo, Resistencia Campesina y La Empresa, así como disidentes de las Farc, Oliver Sinisterra, y miembros del ELN y una facción del EPL.

En zona rural de Tumaco, alcanzando límites con Ecuador, están las Guerrillas Unidas del Sur y del pacifico, integradas por exmiembros del Frente 29, de las Columnas Móvil Daniel Aldana y Mariscal Sucre.



A lo largo de la vía al mar que une a Tumaco con Barbaocoas y Pasto, en los corregimientos de Bucheli, Chimbí, Agua Clara, Llorente, Espriella, La Guayacana, El Diviso, El Pinde, Junín, Altaquer y Ricaurte, operan la llamada Gente del Nuevo Orden, La Empresa, el Clan del Golfo, Los Contadores, que comparten territorio con el ELN y la columna Oliver Sinistera y demás estructuras de las llamadas “Disidencias”.

procedentes del narcotráfico y de empresas transnacionales como Odebrecht.

La tardanza en la aplicación de los Acuerdos de Paz y el poco acompañamiento en los territorios esenciales del acuerdo provocó un deterioro en la confianza institucional, impactando en el orden público; esto afectó la percepción de seguridad ciudadana, fomentando la insatisfacción social y la pobreza, circunstancias que, aunada a la crisis causada por la pandemia del COVID-19, provocaron el estallido social más grande de las últimas cuatro décadas. Al mismo tiempo, afloraron o se acentuaron con fuerza inusitada las llamadas disidencias, reincidencias, reagrupamiento de fuerzas insurgentes aisladas y la expansión de otras fuerzas históricas como el ELN.

Igualmente, se fortalecieron, en algunos casos, los grupos herederos del paramilitarismo y bandas armadas del narcotráfico, como el Cartel del Golfo y el Cártel de Sinaloa, entre otras. La expansión de estos grupos en el sur del país, y al Huila en particular, reconfiguraron el conflicto en el territorio, generando riesgos y amenazas por violencia política y constreñimiento, movilización y confinamiento al sufragante en el actual proceso electoral.

1. Contexto electoral y reconfiguración del conflicto en el departamento del Huila.

El departamento del Huila, está ubicado en la región centro sur del país, limita al norte con los departamentos del Meta, Cundinamarca y Tolima; al sur con Cauca y Caquetá; al oriente con Meta y Caquetá; y al occidente con los departamentos de Tolima y Cauca. Su creación data del año 1905 y está compuesto por 37 municipios. A la fecha, tiene 1.149.598 habitantes, de los cuales el 50.2% son hombres y el 49,8% son mujeres (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

El Huila tiene una posición geográfica privilegiada y estratégica, como corredor que conecta el centro y el sur del país. Son cuatro los corredores estratégicos que cruzan por este departamento: el del Sumapaz que conecta el Huila con la capital del país; el corredor de la Amazonía Norte que llega hacia el noroccidente del Caquetá, el departamento del Meta y la Orinoquía colombiana; el corredor de la Amazonía Sur, que conecta con el Caquetá, Cauca y Putumayo; y por último, el corredor del pacífico que, por medio del Tolima, conecta al departamento con el Valle del Cauca y el Pacífico colombiano.

Estos corredores han sido importantes en el desarrollo del conflicto armado, fundamentalmente por el acceso que, desde el departamento, se puede realizar hacia parques nacionales naturales como Los Picachos, Tinigua y La Macarena, que conectan al departamento con Caquetá y Meta. Además, el corredor del Nevado del Huila y el Cañón de las Hermosas permite acceder al Pacífico colombiano por las rutas que

comunican el occidente del Huila con los departamentos del Tolima y Cauca (Misión de Observación Electoral, 2019).

En este sentido, el Huila se configura históricamente como un territorio geoestratégico por el uso del corredor del piedemonte llanero y el piedemonte amazónico, por parte de grupos guerrilleros; estos espacios fueron zonas de retaguardia en la historia del ELN, y las FARC-EP entre los años 80 y 90. Igualmente, es necesario resaltar que la violencia no ha surgido solamente del conflicto armado originado por la privatización del acceso a la acceso a tierra, también por la dominación y monopolización del poder político. Este caso se evidenció en el departamento en los años 50, con un estado de violencia bipartidista; allí, los comicios electorales acentuaron rivalidades entre territorios del centro y sur del Huila.

Durante el año 2016, bajo la firma del Acuerdo de Paz, en el departamento se ha evidenciado un panorama atenuante del conflicto, que ha permitido generar un desarrollo territorial e iniciativas de construcción de paz, dando resultado a la generación de política públicas como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC); dichas iniciativas fueron implementadas en los municipios de Algeciras, Acevedo, Hobo, Isnos, Tello, Baraya y por último Colombia. Sin embargo, a nivel nacional, las diferencias ideológicas entre algunos altos dirigentes, como Néstor Gregorio Vera Fernández reconocido mayormente por su seudónimo “Iván Mordisco”, y Walter Patricio Arizala Vernaza, alias “Guacho”, originó una ruptura dentro del actual partido de las FARC-EP, causan-

do un proceso de disidencia de algunos integrantes que permitió el nacimiento de nuevos grupos armados denominados “Disidencias de la FARC”. Inicialmente se conformaron los frente Oliver Sinisterra liderado por “Guacho” y Estado Mayor Central por “Iván Mordisco”.

Durante los años 2017 y 2018, las acciones de las Disidencias tomaron un rumbo hacia el accionar en armas generando un panorama de violencia en territorios del Pacífico y la Orinoquía colombiana. Por otra parte, en el año 2019 surgió un nuevo grupo de disidencias de la FARC dirigidos por Iván Márquez, El Paisa, Jesús Santrich, y Romaña, ex líderes del Partido de Los Comunes. Dicho grupo lo denominaron la “La segunda Marquetalia”, su accionar por medio de las armas ha tenido consecuencias en territorios como el departamento del Huila y Caquetá, y ha sido constante hasta este año 2023 (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Por otro lado, los problemas de continuidad con los acuerdos de paz en Colombia, en el periodo de Iván Duque, y el incremento de la violencia siguen siendo un gran desafío. En las zonas rurales se registran asesinatos de excombatientes, líderes sociales y defensores de los derechos humanos, así como desplazamientos y confinamientos por parte de grupos armados ilegales. Además, la falta de acompañamiento estatal durante este periodo sumado a la crisis propiciada por la pandemia del Covid 19 en todo el territorio colombiano, ha dificultado la implementación de la reforma rural integral, la adjudicación de tierras a los campesinos, el desarrollo de programas subregionales de transformación y la participación de las comunidades en el diseño de soluciones que permita hacer una transición pacífica de los firmantes.



En efecto, este fenómeno responde a una dinámica de reconfiguración del conflicto, que ha repercutido en el departamento del Huila con acciones violentas como amenazas y asesinatos de líderes sociales, excombatientes de las FARC-EP, y campesinos en zonas rurales. En la actualidad, el conflicto ha proliferado en municipios donde anteriormente la antigua guerrilla de las FARC-EP realizaba operaciones, como Algeciras, Colombia, Tello, Baraya y Campoalegre, Neiva; estos territorios tienen conectividad estratégica con el departamento del Caquetá por la Cordillera Oriental. Asimismo, se han evidenciado nuevas acciones de violencia y hostigamiento en municipios como Suaza, San Agustín y Elías y Villavieja. Según la Misión de Observación Electoral, para el año 2015 existieron 24 municipios con riesgos por violencia, dada la acción unilateral de las FARC-EP. Este contexto genera un panorama en el que se pueden identificar posibles alertas tempranas, en dichos municipios, de obstrucciones para el desarrollo de los comicios electorales en las elecciones locales del año 2023.

Particularmente, para determinar el riesgo electoral se han elaborado indicadores que miden factores indicativos de fraude electoral y factores de violencia. Estos factores, en su conjunto, pueden interferir en el normal desarrollo de las elecciones y el libre ejercicio del voto. Para su elaboración se utilizaron los resultados electorales históricos, producidos por la Registraduría Nacional, así como datos sobre conflicto armado y violencia contra actores políticos, periodistas y población civil.

En términos electorales, el departamento del Huila ha tenido un historial de irregularidades electorales frente a elecciones loca-

les. Según la Misión de Observación Electoral – MOE, para el año 2015, 15 municipios se encontraban con riesgos indicativos de fraude y en 9 municipios coincidieron los dos tipos de riesgos: Neiva, Algeciras, La Plata, Saladoblanco, Tarqui, Yaguará, Baraya, Acevedo y Hobo. En este sentido, se registraron 80 reportes de irregularidades por variables de dominación electoral, votos nulos y de votos no marcados, trashumancia política y presencia por grupos armados (Misión de Observación Electoral, 2015).

En el año 2019, se identificaron 24 municipios con factores de riesgo electoral relacionados con variaciones atípicas de participación electoral, niveles atípicos de votos nulos, niveles atípicos de tarjetones no marcados y dominio electoral a Concejos Municipales, Alcaldías, Asamblea Departamental y Gobernación. Según las cifras arrojadas por los Mapas de Riesgo MOE de las elecciones locales del año 2015, 19 de estos municipios consolidaron un riesgo medio, mientras que 5 riesgo medio y alto.

Particularmente, el departamento del Huila presenta un riesgo electoral general del 64.8%, dentro del cual se evidencia que el 51.3% de sus municipios se encuentran en riesgo medio y el 13.5% en riesgo medio y alto, estos últimos corresponden a Saladoblanco, Elías, Algeciras, Nátaga y Santa María. Por su parte, en el municipio de Saladoblanco se detectó un riesgo medio por nivel atípico de participación electoral. Asimismo, el consolidado de riesgo por fraude electoral registra que Saladoblanco mantiene un nivel extremo, mientras que Algeciras y Elías un nivel medio (Misión de Observación Electoral, 2019).

Finalmente, en el Huila se identifican irregularidades que afectan las elecciones locales del 2023; aparte de las que se producen por presencia y accionar de grupos arma-

dos ilegales, resalta la trashumancia política, variables por dominación electoral, uso de dineros ilícitos en campañas políticas y diferentes acciones vinculadas con la corrupción y fraude electoral. Esto ha sido constante en municipios como Neiva, Pitalito Agrado, San Agustín, Oporapa, Salado Blanco, Elías y Acevedo.

2. Dinámicas de reconfiguración del conflicto armado en el departamento del Huila

El conflicto armado en Colombia ha sido una constante a lo largo de la historia contemporánea. Dicho conflicto tiene sus orígenes en la violencia política entre liberales y conservadores en el siglo XX, y se ha prolongado por décadas debido a factores como la desigualdad social, la falta de reforma agraria, la debilidad institucional y la injerencia de actores externos.

En el año 2016 con la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno y las FARC-EP, que condujo a su desmovilización de gran parte de sus estructuras y la transformación en un partido político, se generó un cambio en el conflicto favoreciendo su desescalada. Sin embargo, algunos grupos de la estructura de las FARC-EP no se acogieron al acuerdo convirtiéndose en la disidencia de las FARC; los posteriores desertores han conllevado a que el acuerdo no se haya implementado plenamente, lo cual ha generado resistencias y obstáculos de sectores políticos, sociales y económicos.

El departamento del Huila no ha sido ajeno a dicha problemática. Entre 2017 y 2018, se implementaron políticas públicas dirigidas a la reparación de tejido social, resaltando el compromiso con las víctimas de garantizar verdad, justicia y no repeti-

ción. Así mismo, se plantearon garantías a quienes se desmovilizaron del grupo armado para ser reintegrados como actores productivos a la sociedad, haciendo uso de los recursos y talento humano disponibles para la labor; sin embargo, no fue posible cumplir la totalidad de los objetivos trazados (David, 2018). Para el 2019 se percibió un aumento de la actividad de grupos como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC, los grupos criminales y también de autodefensas (Clan del Golfo) y organizaciones criminales transnacionales, con intereses de mantener sus rutas en el país.

Para los años 2020 y 2021 se incrementaron las amenazas, asesinatos de líderes sociales, la persecución a excombatientes firmantes del acuerdo y el desplazamiento forzado. La lucha por el control de las rutas de tráfico, así como la inoperancia del acuerdo de paz en las regiones, dieron paso al recrudecimiento del conflicto (Sánchez, 2021).

Para el año 2022, la Defensoría del Pueblo lanzó alertas tempranas informando la escalada de violencia por la presencia de grupos armados, en especial en los municipios de Neiva, La Ceiba y Vegalarga (Defensoría del Pueblo, 2022). En lo transcurrido del año 2023, continúan los esfuerzos por la implementación del acuerdo. Sin embargo, se ha visto el incremento de la actividad de grupos armados ilegales en los municipios de Agrado, Algeciras, Baraya, Campoalegre, Garzón, Íquira, La Plata y Pitalito. Así mismo, por medio de la observación, se ha evidenciado esta misma realidad en los municipios de Suaza, Villavieja, Tello, Baraya, Colombia, Garzón son prueba de la escalada del conflicto.



Adicionalmente, se vienen presentando denuncias por amenazas contra candidatos, presidentes de juntas de acción comunal y líderes sociales, como lo expuso la Defensoría del Pueblo en la alerta temprana 010 de 2023 (Defensoría del Pueblo, 2023). En esta alerta, se advierte la presencia del grupo disidente de la Segunda Marquetalia y el ELN, quienes tienen control territorial en diferentes regiones, obteniendo los beneficios de las actividades ilegales y coercitivas contra la comunidad.

Para terminar, la reconfiguración del conflicto armado en el Huila es un fenómeno que requiere de un seguimiento constante por medio de una articulación entre el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional para garantizar la protección de las víctimas, la prevención de la violencia y la construcción de una paz territorial.

3. Riesgos por atipicidades electorales

Respecto a las elecciones locales para el año 2023, en el departamento del Huila se identifican 25 municipios con factores de riesgo electoral, relacionados a diferentes variaciones atípicas frente a la participación para estos comicios, como votos nulos, tarjetones no marcados y dominio electoral a Concejos Municipales, Alcaldías Municipales y Gobernación.

Para comprender esta dinámica de variaciones atípicas en el departamento es necesario realizar un análisis de su histórico. Según la MOE, para el año 2015, 19 de estos municipios consolidaron un riesgo medio, mientras que en 5 se ubicaron en riesgo medio y alto. El Huila tiene un riesgo electoral general del 64.8%, dentro del cual se evidencia que el 51.3% se encuentra

en riesgo medio y el 13.5% en riesgo medio y alto, estos últimos corresponden a los municipios de Saladoblanco, Elías, Algeciras, Nátaga y Santa María.

Por otra parte, en el municipio de Saladoblanco se detectó un riesgo medio por nivel atípico de participación electoral en general. Asimismo, el consolidado de riesgo por fraude electoral registra que Saladoblanco mantiene un nivel extremo, mientras que Algeciras y Elías un nivel medio. Resalta el caso del municipio de Saladoblanco, pues durante las elecciones locales del 2015 se presentaron alteraciones del orden público: particularmente, población del municipio propició la quema de urnas dentro del puesto de votación (RNEC, 2015).

Durante el año 2019, se detectaron 24 municipios con factores de riesgo electoral relacionados con variaciones atípicas de participación electoral, niveles atípicos de votos nulos, niveles atípicos de tarjetones no marcados y dominio electoral a Concejos Municipales, Alcaldías, Asamblea Departamental y Gobernación. Lo anterior determina que para aquellas elecciones el 64.86% del territorio del Huila estuvo en riesgo de variación atípica. Se identificaron afectaciones concejos municipales en 9 municipios, 3 estaban en riesgo alto y 6 en medio; para alcaldías municipales 17 municipios, 16 con riesgo medio y 1 en riesgo alto; para asamblea departamental 11 municipios, 10 en riesgo medio y 1 en riesgo alto; finalmente, para gobernación 8 municipios de los cuales todos se encuentran en riesgo medio (Registraduría, 2019).

El análisis histórico electoral demuestra que el departamento ha tenido una media constante por variaciones atípicas desde el

año 2015 hasta la actualidad del 64% de su territorio. Sin embargo, las escalas de riesgo sí han tenido variaciones que permiten identificar la intensidad del riesgo. Se evidencia que la ciudad de Neiva resalta por su gran consolidado de variables atípicas por fraude electoral, las cuales generan un nivel de riesgo extremo para estas elecciones de 2023.

3.1. Gobernación

En el Departamento del Huila para los procesos de elección de Gobernación se encuentran 13 municipios con nivel de riesgo medio por factores de riesgo electoral; esto representa el 35% de los municipios del departamento con variables de riesgo en votos nulos, votos sin marcar. Se resalta la alternancia de partidos políticos, lo cual disminuye el riesgo de dominación.

Los municipios de Neiva, Campoalegre, Colombia, Elías, Garzón, Nátaga, Pitalito, Villavieja y Yaguará, presentan un riesgo medio por los votos nulos. Así, para el año 2015 los votos nulos fueron 10.239 siendo el 2.00 % (RNEC, 2015); en las elecciones locales del año 2019 se presentaron unos votos nulos de 11.894, que representaban un 2.13 % del escrutinio.

El potencial electoral para el año 2019 fue de 843,520 lo que refleja un incremento porcentual de 20.27% correspondiente a ciudadanos aptos para participar en el proceso democrático; esto implica una constante en el aumento de dicho factor de votos nulos. De igual manera, los votos sin marcar presentados en el año 2019 fueron de 41.616, para un 7.46%, con la variación en los porcentajes en contraposición con el incremento del potencial electoral, refleja una tendencia en aumento de dichos factores de riesgo (RNEC, 2011).

Es necesario indicar la falta de riesgo por dominio electoral en las elecciones por Gobernación, lo anterior corresponde a la alternancia durante los periodos de 2011, 2015 y 2019 entre diversos partidos y coaliciones como el Partido Liberal, Partido Cambio Radical y el Partido de la Unidad Nacional, lo cual demuestra un proceso democrático continuo y renovador de la dinámica en la región (RNEC, 2015).

Para sintetizar, los riesgos determinados en las elecciones a Gobernación demuestran una alerta temprana ante cualquier proceso democrático, lo que puede generar una apatía política; dicha circunstancia puede ser subsanada con estrategias de focalización en las regiones que demuestran un aumento en los votos nulos y no marcados, aumentando la información y educación electoral a los votantes.

3.2. Asamblea departamental

En cuanto a la asamblea departamental, se identificaron una serie de atipicidades causadas por diferentes factores de riesgo electoral. Por votos nulos, 8 municipios que se encuentran en nivel medio; esto permite comprender que el 22.67% del territorio departamental será afectado por esta variable de riesgo. Además, cabe resaltar que para las elecciones locales es más complejo el proceso del voto para los ciudadanos por la cantidad de tarjetones que se entregan para votar en las diferentes corporaciones.

Se evidencian 2 municipios que están siendo afectados por el factor de dominación electoral: Oporapa y Colombia. Esto responde a un fenómeno de continuidad política partidaria o incluso una disputa bipartidista en aquellos municipios. Se resalta el caso del municipio de Colombia en el que



se identifica una competencia partidista entre el Partido Liberal, Partido Conservador y Partido Cambio Radical desde las elecciones locales del 2011. Allí se estima un potencial electoral de 6.351 ciudadanos activos para votar, de los cuales sufragaron 4.605, teniendo como ganador al Partido Liberal con 1761 votos que equivalen al 46.35% con respecto a la totalidad de sufragantes; en segundo lugar el Partido Conservador, con 1.067 votos, que equivale al 28.08% del total de sufragantes, lo que genera un intervalo diferenciador del 18.27%. Registraduría. (2011).

Para el año 2015, se presenta el mismo fenómeno de competencia partidista en el municipio de Elías con un aumento de potencial electoral de 6.714 y una totalidad de sufragantes de 4.658. Para estas elecciones, el factor de dominación electoral se refleja de manera constante con respecto a las elecciones del 2011. El Partido Liberal vuelve a ganar con 1.726 votos, que corresponde a un porcentaje del 46.19% con respecto a la totalidad de sufragantes, seguido por el Partido Cambio Radical, con 589 votos, que corresponde a un porcentaje del 15.76% de la totalidad de sufragantes, obteniendo un intervalo diferenciador de 30.43%.

Ahora bien, para las elecciones locales de 2019, en el municipio de Colombia se evidencia un potencial electoral de 6.591 ciudadanos para votar de los cuales sufragaron 4.497. Allí se destaca que la variable de dominación electoral persiste debido a que el Partido Liberal gana nuevamente la Asamblea con 1.602 votos, que equivale al 41.90% frente a la totalidad de sufragantes. En cambio el Partido Cambio Radical continúa en el segundo lugar con una votación 866, que equivale al 22.65% con respecto a la totalidad de sufra-

gantes, generando un intervalo diferenciador del 19.25% (RNEC, 2015).

Para concluir, se evidencia que el factor de dominación electoral es constante. Esto demuestra el historial electoral del municipio de Colombia respecto a las elecciones de Asamblea; por ello, se posiciona como alerta temprana en un nivel de riesgo medio por dominación para las elecciones locales de 2023.

3.3. Alcaldía municipal

Para las elecciones a alcaldías municipales en el departamento del Huila, se logra evidenciar factores de riesgo electoral en nivel medio en 7 municipios del departamento, entre ellos Neiva, Agrado, Elías, Oporapa, Paicol, Teruel y Villavieja. Esto permite comprender que hay una alerta por dicho factor de riesgo en un 18.92% del territorio, teniendo como historial para resaltar el municipio de Neiva, que desde sus elecciones del 2011, 2015 y 2019 ha proyectado una tendencia de aumento. Particularmente, para el 2011 se evidenciaron 2.902 votos nulos, para el 2015, 2.892 votos nulos, y para el 2019, 4.425 votos nulos. Sin embargo, el nivel de riesgo es medio debido a que estas cifras son de un porcentaje mínimo frente al porcentaje de votos válidos. Por ejemplo, para el año 2019 se tuvo un potencial electoral de 271.522 ciudadanos en condición para votar, de los cuales sufragaron 169.103 y de estos 4.425 fueron votos nulos, lo que corresponde a 2.61%, una cifra pequeña frente al total de sufragantes (RNEC, 2015).

Para continuar, se genera una atipicidad por riesgo de dominación electoral en 3 municipios: Algeciras, Palermo, Saladoblanco. Se resalta el municipio de Palermo, donde se identifica una competencia partidista en-

tre el Partido Alianza Verde, y el Partido Conservador desde las elecciones locales del 2011; se estima un potencial electoral de 19.425 ciudadanos activos para votar, de los cuales sufragaron 13.834, teniendo como ganador al Partido Alianza Verde con 6.764 votos, que equivalen al 50.55% con respecto a la totalidad de sufragantes; en segundo lugar se encuentra el Partido Conservador con 6.115 votos, que equivale al 45.70% del total de sufragantes, lo que genera un intervalo diferenciador del 4.85% (RNEC, 2011).

Para el año 2015 se identifica el mismo fenómeno de competencia partidista en el municipio de Palermo, con un aumento de potencial electoral de 20.571 y una totalidad de sufragantes de 14.520. Para estas elecciones el factor de dominación electoral se refleja, de manera constante, con respecto a las elecciones del 2011. El ganador fue el Partido Conservador con 5.641 votos, que corresponde a un porcentaje del 39.78% con respecto a la totalidad de sufragantes, y el segundo lugar fue para el Partido Alianza Verde, con 2.427 votos, que corresponde a un porcentaje del 17.11% frente a la totalidad de sufragantes, obteniendo un intervalo diferenciador del 22.67% (RNEC, 2015).

Para las elecciones locales del 2019 en el municipio de Colombia se evidencia un potencial electoral de 21.021 ciudadanos para votar, de los cuales sufragaron 15.465. Allí se evidencia que la variable de dominación electoral persiste debido a que el Partido Alianza Verde conforma una coalición con el partido Cambio Radical denominada “Ahora Nunca”, lo que les lleva a ganar la alcaldía de Palermo con 9.757 votos, que equivale al 63.95% frente a la totalidad de sufragantes; en cambio el Partido Conservador asume el segundo lugar con una

votación de 5.008 votos, que equivalen al 32.82% con respecto a la totalidad de sufragantes, generando un intervalo diferenciador del 31.03% (RNEC, 2019).

3.4. Concejo municipal

Frente a los concejos municipales para las elecciones de 2023, de los 37 municipios del departamento del Huila, 8 están siendo afectados por el factor de riesgo electoral a un nivel medio de votos nulos, lo que equivale al 22.61% del territorio afectado.

Por otro lado, se genera una atipicidad por riesgo de dominación electoral en 5 municipios, 3 en riesgo medio, 1 en alto y 1 en extremo. Se destaca el caso del municipio de Elías en el que se identifica una competencia partidista entre el Partido Alianza Verde y el partido Conservador, desde las elecciones locales del 2011. Allí, se evidencia un potencial electoral de 2.677 ciudadanos activos para votar, de los cuales sufragaron 2.156, teniendo como ganador al Partido Conservador con 1.011 votos que equivalen al 48.93% con respecto a la totalidad de sufragantes; en segundo lugar el Partido Alianza Verde con 711 votos, que equivale al 34.41% del total de sufragantes, generando un intervalo diferenciador del 14.52%. (RNEC, 2011)

Para el año 2015 se presenta el mismo fenómeno de competencia partidista en el municipio de Elías con un aumento del potencial electoral de 3.083 y una totalidad de sufragantes de 1.996. Para estas elecciones el factor dominación electoral se refleja de manera constante con respecto a las elecciones de 2011, pero esta vez el ganador fue el Partido Alianza Verde con 924 votos, que corresponde a un porcentaje del 52.45% con respecto a la totalidad de sufragantes y en



segundo lugar el P.C. con 779 votos que corresponde a un porcentaje del 41.52% frente a la totalidad de sufragantes, obteniendo un intervalo diferenciador del 10.93%.

Ahora bien, para las elecciones locales del 2019 en el municipio de Colombia se evidencia un potencial electoral de 3.294 ciudadanos para votar, de los cuales sufragaron 2719. Se registra que la variable de dominación electoral persiste debido a que el Partido Alianza Verde gana nuevamente con 1.016 votos, que equivale al 39.95% frente a la totalidad de sufragantes; en cambio asume el segundo lugar el Partido Centro Democrático con una votación de 697 votos, que equivalen al 27.40 % con respecto a la totalidad de sufragantes, generando un intervalo diferenciador del 12.55% (RNEC, 2019).

4. Conclusiones y recomendaciones

En términos generales, en el departamento del Huila se puede identificar una gran tendencia que predomina por la presencia de grupos armados, asociado a la reconfiguración del conflicto armado en el territorio. Para las elecciones locales de 2023, se evidencia un riesgo del 37% en todo el departamento, por lo que es importante hacer un llamado a las autoridades locales y a la población en general.

La persistencia de los riesgos por irregularidades revela una falta de actuación, ineficiencia o incapacidad de los organismos de control para perseguir y sancionar a los responsables de delitos contra el sufragio. Dicha situación sugiere una mayor adecuación institucional y capacidad de actuación para detectar las redes y grupos de presión que conducen a la coacción de la libre voluntad del sufragante para perpetuar el régimen de corrupción.

Es importante redoblar los esfuerzos de seguimiento, control, denuncia, fiscalización y veedurías realizados desde la sociedad civil organizada, para contrarrestar los riesgos por irregularidades electorales que, dada la disminución de los riesgos por violencia política y actuación de grupos irregulares, sobresalen en estos comicios. En este sentido, es fundamental reforzar la defensa y protección de los líderes denunciadores de los actos de corrupción local, quienes eventualmente son neutralizados con el fin de garantizar los resultados electorales pretendidos por los candidatos comprometidos con actos de corrupción.

El fortalecimiento de la democracia electoral requiere una reinstitucionalización de las autoridades llamadas a defender la transparencia de las elecciones territoriales y el fortalecimiento de todos los mecanismos de control social y comunitario, para defender los resultados derivados de los riesgos por irregularidades electorales y los riesgos por violencia política y actuación de los grupos armados ilegales presentes en el territorio.

Referencias

- David, C. (20 de junio de 2018). Aprueban plan de trabajo del Comité de Justicia Transicional del Huila para 2018. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.co/aprueban-plan-de-trabajo-del-comite-de-justicia-transicional-del-huila-para-2018/>
- Defensoría del Pueblo. (12 de septiembre de 2022). Ficha de alertas tempranas. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91847>
- Defensoría del Pueblo. (13 de marzo de 2023). Alertas Tempranas - Ficha de alertas tempranas. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91866>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Ficha Territorial. <https://territada.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/41000>
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). Las disidencias de las FARC, un problema en auge. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2018-04/las-disidencias-de-las-farc-un-problema-en-auge4>
- Misión de Observación Electoral. (2015). Mapa de riesgo electoral MOE: Elecciones de autoridades locales 2015. <https://www.moe.org.co/mapas-de-riesgo-electoral-moe-elecciones-autoridades-locales-2015/>
- Misión de Observación Electoral. (2019). Mapa de riesgo electoral MOE: Elecciones de autoridades locales 2019. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/11/Mapas-de-Riesgo-Electoral-2019-_DIGITAL.pdf
- Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC. (2011). Histórico de resultados electorales. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales->
- Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC. (2015). Histórico de resultados electorales. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales>
- Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC. (2019). Histórico de resultados electorales. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales->
- Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC. (30 de octubre de 2011). Elecciones locales en Huila. <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/inicio>
- Sánchez, L. (29 de diciembre de 2021). Huila: cruda radiografía de la violencia en 2021. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.co/huila-cruda-radiografia-de-la-violencia-en-2021/>

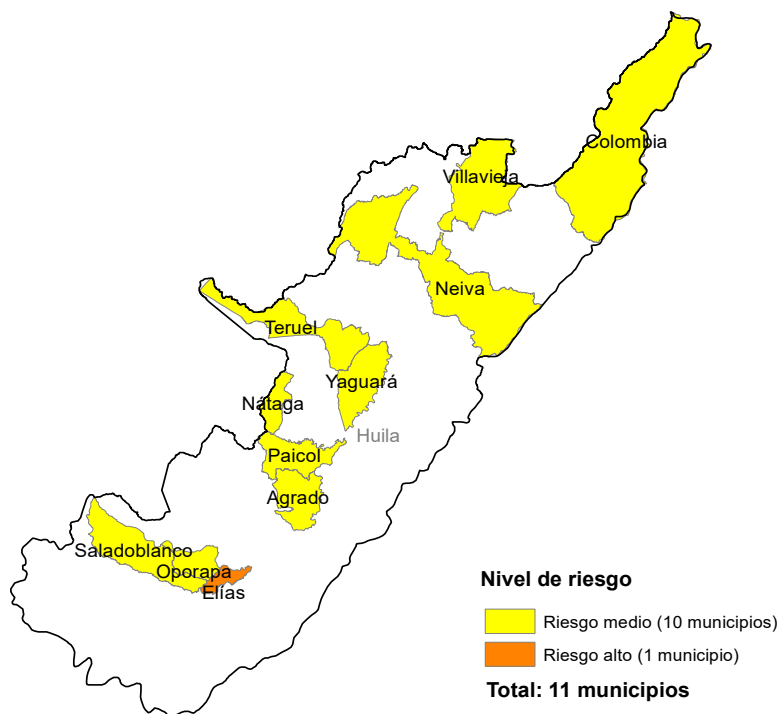
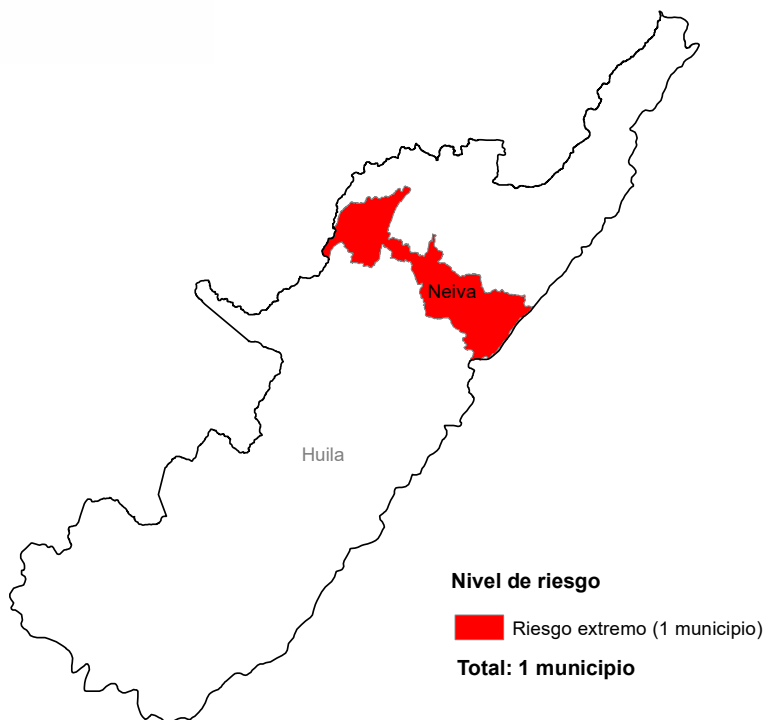


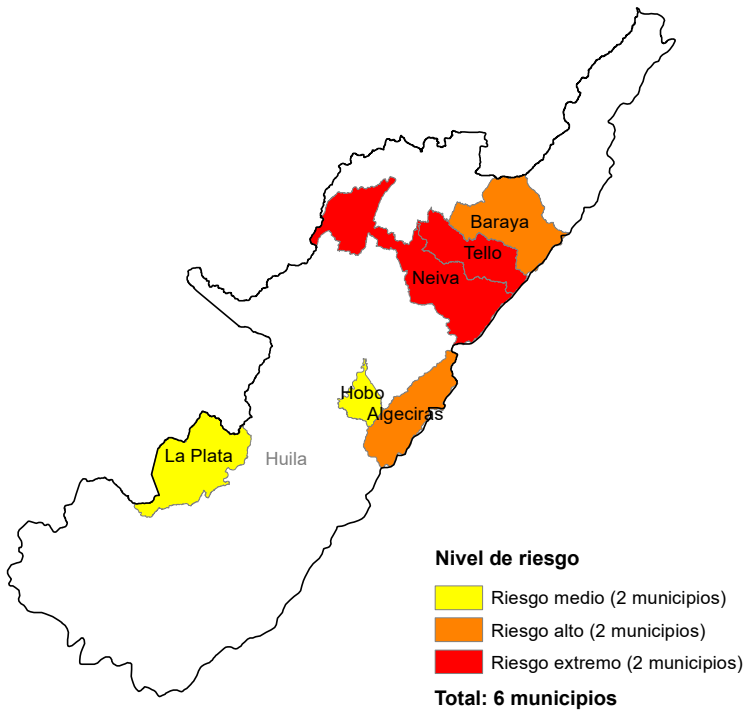
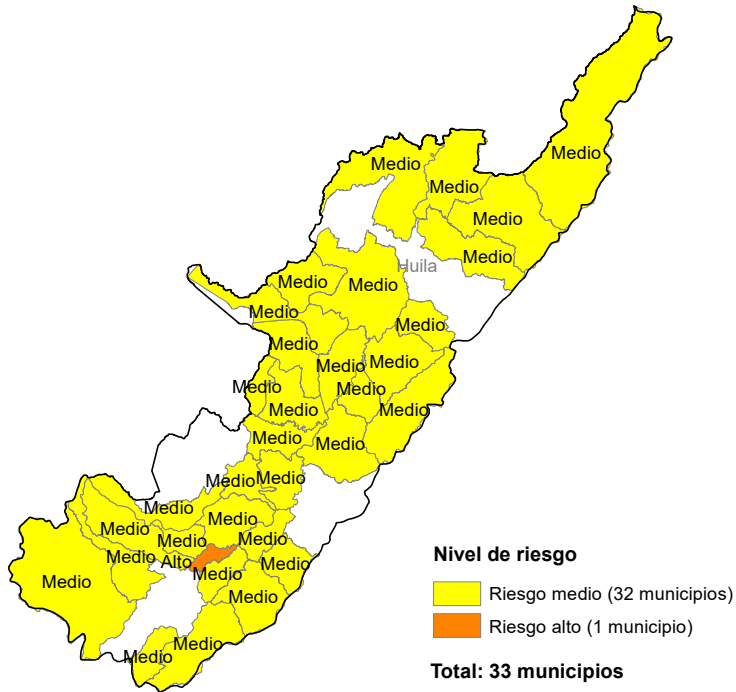


Programa de Desarrollo y Paz
del Huila y Piedemonte Amazónico

Mapa # 50.

Mapas consolidados de riesgo electoral 2023
para el Huila







Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones de autoridades locales 2023- región del Magdalena Medio



Autores:

Patricia Conde

Coordinadora -

Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio

Santiago Camargo

Observatorio de Paz Integral - OPI

Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio

Introducción

El conflicto armado en la región del Magdalena Medio ha tenido las siguientes dinámicas a partir de diciembre de 2021. Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) se expandieron a lo largo de la Serranía de San Lucas (SSL), para consolidarse geográficamente en su parte media y alta; a su vez controlan la cadena de producción y transformación de hoja de coca y la extracción de oro, bajo el sistema de retroexcavadoras y dragas. En la parte baja de la SSL las AGC ampliaron su control de distribución y envío hacia los centros urbanos del Cesar (Aguachica) y Barrancabermeja (Santander). Esta expansión fue permitida, por acción o por omisión de las organizaciones políticas, la fuerza pública y, en buena parte, por los pobladores que, para sobrevivir, requerían de la venta de hoja de coca o de oro.

Simultáneamente, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC, estaban en proceso de expansión en la SSL. Durante 2022 y 2023, se han presentado combates entre las AGC y el ELN. Esta situación ocasionó que en la SSL se generaran desplazamientos, reclutamientos forzados, trata de personas, confinamiento de comunidades, heridos y muertos por minas antipersonas, y un aumento de los homicidios de manera generalizada en los territorios, que incluyen mayoritariamente mujeres y población joven.

Este conflicto pasó de la SSL a los principales centros urbanos de la región que cumplen una función de distribución de estupefacientes y de lavado de activos. En Barrancabermeja, Aguachica, Puerto Wilches, San Pablo y Puerto Berrío, se registró en el periodo un aumento de los homicidios por encargo y a domicilio bajo la modalidad de sicariato. El mayor número de muertos se ha presentado en Barrancabermeja. Particularmente, entre enero y mayo de



2023, se registraron 136 casos de acciones contra la vida que dejaron 68 heridos por intento de homicidios y 68 muertos.

Desde finales de 2022 y a partir de enero de 2023, tanto las AGC como el ELN, y las disidencias de las FARC iniciaron acciones de propaganda en la SSL y en los principales centros urbanos. Dichas acciones fueron desde la entrega de regalos a los niños en época navideña, hasta la elaboración de pintas sobre los muros de las viviendas, la colocación de banderas, pancartas, panfletos, entregas de kits escolares en la ruralidad dispersa, así como la emisión de videos sobre su presencia y poder en la región.

La expansión de estas organizaciones tiene dos propósitos. De una parte, el objetivo económico de garantizar el financiamiento de sus estructuras controlando zonas de cultivo de hoja de coca y zonas de extracción del oro en la SSL. A nivel urbano, se presenta el cobro de los impuestos a comerciantes y penetración en el manejo de los cupos de acceso a trabajos con Ecopeetrol, así como el acceso a la red de oleoductos para la extracción de crudo o productos refinados mediante la instalación de válvulas, así como la venta de gasolina importada. De otra parte, se encuentra el objetivo político de construir relacionamiento con bases sociales para incidir en las elecciones de octubre, a través de la conquista de miembros de las Juntas de Acción comunal (JACs), tanto en la SSL, como en los principales centros urbanos.

La generalización del homicidio por encargo a domicilio, tanto en zonas rurales como en zonas urbanas, ha desfigurado las relaciones sociales y ha distorsionado la acción política local. El malestar y el miedo han vuelto a tomarse la región. Las JAC, las organizaciones de mujeres, jóvenes, población diversa y los gremios de campesinos/as, pescadores, comerciantes e industriales han expresado temor frente al resultado electoral por la incidencia que los grupos armados puedan tener en los próximos gobiernos locales.

Hay que resaltar el rol del gobierno nacional en la región. Los pobladores rurales están a la expectativa de la oferta estatal frente a la reforma al código minero, la sustitución de cultivos de uso ilícito y la reforma agraria con enfoque de género, temas que son claves en el futuro del desarrollo regional. Las poblaciones urbanas exigen el freno al sicariato, las extorsiones y la aprobación de las reformas tendientes a la disminución de la inequidad social y económica.

Por último, las poblaciones rurales y urbanas están a la expectativa del rumbo del proceso de Paz Total. Particularmente, 70 organizaciones de la región, agrupados en la Mesa Humanitaria del Magdalena Medio (MHMM), propusieron a todos los actores armados un Acuerdo Humanitario por el Magdalena Medio (AHMM), orientado a los alivios humanitarios que van desde el cese de hostilidades contra la población civil y el cese al fuego, hasta la

implementación del Acuerdo Final de Paz como garantía para los diálogos en proceso. El llamado es a permitir el desarrollo normal de las elecciones locales, que garantice la libre expresión de las y los ciudadanos de la región.

1. Identificación de factores de riesgo

Todos los partidos y organizaciones políticas están sujetos a la nueva ola de violencia regional, que está afectando a los pobladores rurales y urbanos. Esta situación ha sido descrita por las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo. En los municipios donde la violencia es mayor, las organizaciones políticas están intimidadas, específicamente en Barrancabermeja, San Pablo, Cantagallo Puerto Berrío, Puerto Wilches, Simití, Santa Rosa del sur, Morales, Norosí y Arenal.

A su vez, las JAC son, de alguna manera, un canal de transmisión entre las organizaciones políticas y la ciudadanía. Por ello, las organizaciones armadas ilegales los citan de manera obligatoria a reuniones. Estas “invitaciones” tienen por objeto exigir a los miembros de las JAC a colaborar en sus causas y crear organizaciones gremiales. Se conoce por experiencia, que poco tiempo antes de las elecciones estos grupos “sugieren” a la población que voten por un candidato para evitar futuras represalias. Este modo de operar se ha presentado en los municipios de San Pablo, Simití y Santa Rosa del sur con mayor

frecuencia. En el resto de los municipios se presenta con menor frecuencia.

Los grupos armados que han logrado un mayor control territorial porque tienen retenes de acceso a un centro poblado definen qué candidatos pueden entrar a desarrollar proselitismo político y quiénes no. Otro mecanismo más sofisticado de “incidencia” de los grupos armados ilegales es realizar “alianzas secretas” con candidatos políticos para mantener buenas relaciones con los futuros alcaldes, concejales, gobernadores y diputados. Generalmente estas alianzas están ligadas a la distribución de una renta por concepto de extracción del oro bajo la modalidad de retroexcavadoras y dragas. Estas alianzas no son de conocimiento público, se conocen cuando el alcalde ya está en ejercicio y sus acciones de gobierno favorecen a un grupo armado ilegal.

De otra parte, hay distorsiones en la acción política local, cuando los partidos y organizaciones políticas cobran dinero para dar aval a personas que aspiran a un cargo de elección popular, sin importar el origen del dinero. Este mecanismo es usado por estructuras armadas para financiar pagos, luego para financiar las campañas y luego buscan cobrar si su candidato salió elegido.

La política de ‘Paz Total’, ha generado un efecto perverso en la región. Las estructuras armadas en su afán de lograr un reconocimiento político del gobierno han



aumento el reclutamiento, la extorsión y las acciones bélicas. El contexto electoral es otro escenario “ideal” para la acción de publicidad y propaganda y para introducir las armas en la política. Este proceso normalmente desemboca en amenazas a candidatos días antes de las elecciones.

Por último, la ausencia de puestos de información al elector, en buena parte de los puestos de votación, impide que el ciudadano pueda votar libremente, y queda a merced de los “puestos de información partidista” el día de las elecciones.

Debido a lo anterior, estas elecciones están marcadas por la reconfiguración de los grupos armados ilegales (AGC, ELN, disidencias FARC) que quieren sentarse a negociar la Paz Total con el gobierno nacional. Esto puede llevar a la búsqueda del aumento del poder local en las elecciones regionales de octubre.

2. Conclusiones y recomendaciones

La acción política local debería motivar que los candidatos puedan dialogar con las comunidades para solucionar los problemas que impiden el desarrollo local de los comicios. La ruta para lograr este objetivo requiere el desarrollo de las siguientes acciones:

- Por parte de la sociedad civil organizada (grupos de jóvenes, mujeres, gremios, centros de investigación, universidades, emisoras comunitarias, canales

regionales y ONG), se recomienda generar una estrategia de información sobre qué “está en juego” en las elecciones regionales para cada municipio, teniendo en cuenta la evaluación de los proyectos PDET y PNIS. A su vez, se insta a generar escenarios de diálogos entre comunidades organizadas y candidatos/as de todas las corrientes políticas para tratar los problemas que impiden el desarrollo local y la manera como los PDET han, o no, aportado al desarrollo local.

- Por parte de la MOE, la iglesia católica y las iglesias evangélicas, se recomienda generar escenarios de pactos éticos electorales, que incluyan el rechazo a la violencia, al uso de las armas como acción política, las vías ilegales de financiamiento de las campañas y el constreñimiento al electorado.
- Por parte de la iglesia católica y las iglesias evangélicas, se recomienda generar escenarios que enfatizen la necesidad de superar el “voto estomacal”, evitando o previniendo la compra del voto, como acto que va en contra de la dignidad humana.
- Por parte de la Registraduría General de la Nación se requiere que en cada puesto de votación haya un puesto de información electoral que pueda guiar al elector en su derecho a elegir.
- Por parte de las organizaciones y partidos políticos, se recomienda contar con personal informado para ser testigo electoral el día de las elecciones. Los testigos electorales son fundamentales ese

día. Lo ideal es que tengan dos turnos: el primer turno para verificar que el sufragante no tiene indicaciones durante el momento en que marca y deposita el voto (de 8:00 am a 4:00 pm); el segundo turno es cuando se inicia el preconteo en la mesa de votación y culmina con la

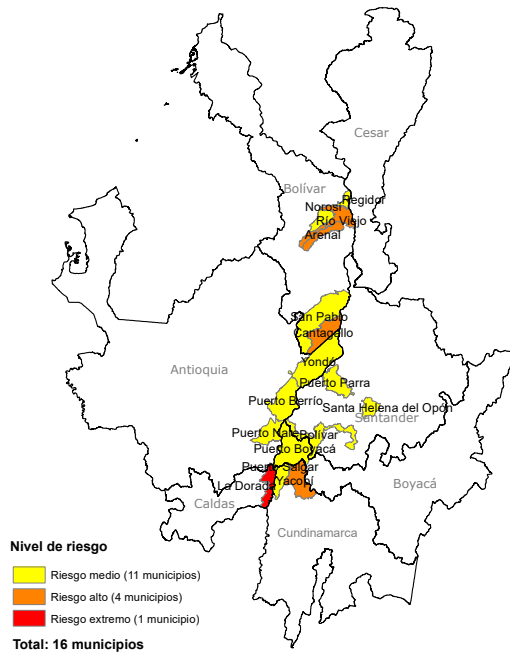
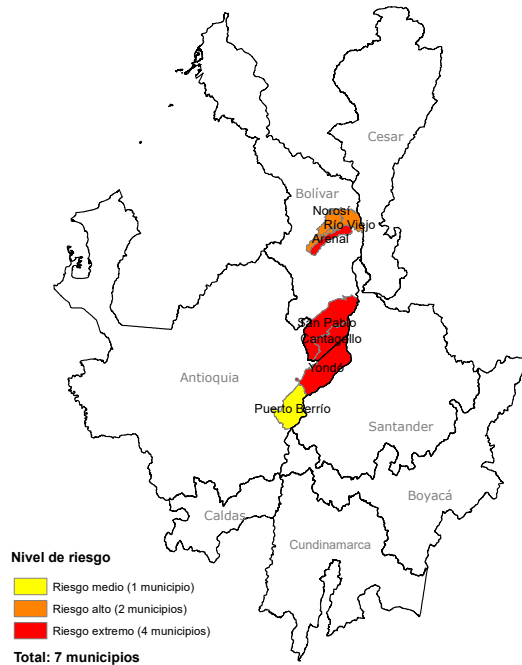
foto del formulario E-14, debidamente firmado por el jurado (de 4:00 pm a 5 o 6:00 pm). La función del testigo electoral es fundamental, porque personas de distintos partidos observan que se respeta la decisión del elector.





Mapa # 51.

Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Magdalena Medio





Universidad de Nariño
FUNDADA EN 1984

Riesgos electorales en el departamento de Nariño, amenazas, al proceso electoral, 2023

Autores:

Ricardo Oviedo Arévalo

Profesor Titular

Universidad de Nariño

“Si no peleas para acabar con la corrupción y la podredumbre, acabarás formando parte de ella”.

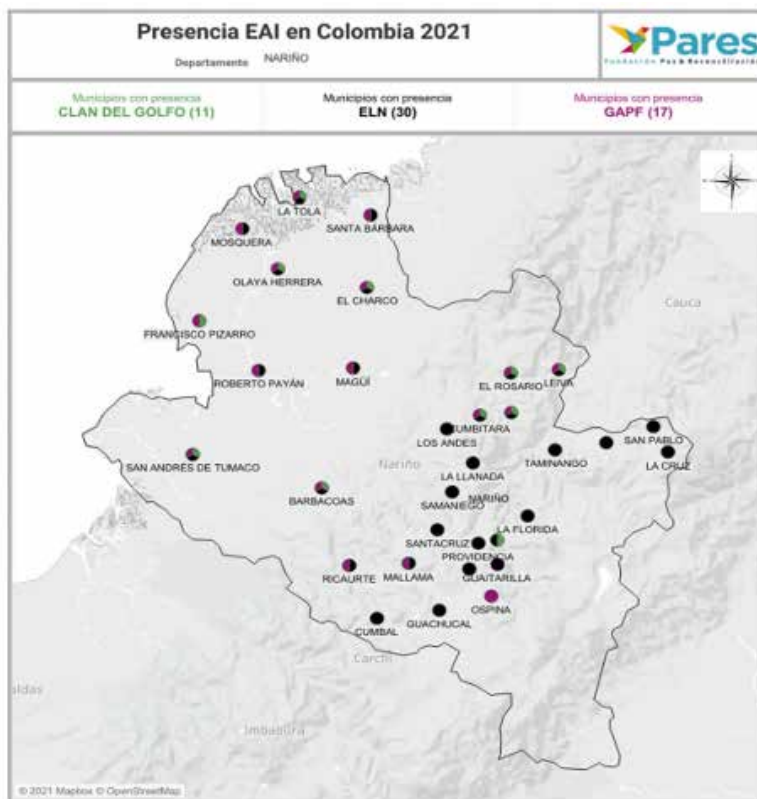
Joan Báez

Introducción

El conflicto armado en la región del Magdalena Medio ha tenido las siguientes dinámicas a partir de diciembre de 2021. Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) se expandieron a lo largo de la Serranía de San Lucas (SSL), para consolidarse geográficamente en su parte media y alta; a su vez controlan la cadena de producción y transformación de hoja de coca y la extracción de oro, bajo el sistema de retroexcavadoras y dragas. En la parte baja de la SSL las AGC ampliaron su control de distribución y envío hacia los centros urbanos del Cesar (Aguachica) y Barrancabermeja (Santander). Esta expansión fue permitida, por acción o por omisión de las organizaciones políticas, la fuerza pública y, en buena parte, por los pobladores que, para sobrevivir, requerían de la venta de hoja de coca o de oro.

Simultáneamente, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC, estaban en proceso de expansión en la SSL. Durante 2022 y 2023, se han presentado combates entre las AGC y el ELN. Esta situación ocasionó que en la SSL se generaran desplazamientos, reclutamientos forzados, trata de personas, confinamiento de comunidades, heridos y muertos por minas antipersonas, y un aumento de los homicidios de manera generalizada en los territorios, que incluyen mayoritariamente mujeres y población joven.

Este conflicto pasó de la SSL a los principales centros urbanos de la región que cumplen una función de distribución de estupefacientes y de lavado de activos. En Barrancabermeja, Aguachica, Puerto Wilches, San Pablo y Puerto Berrío, se registró en el periodo un aumento de los homicidios por encargo y a domicilio bajo la modalidad de sicariato. El mayor número de muertos se ha presentado en Barrancabermeja. Particularmente, entre enero y mayo de

Mapa 1. Presencia de grupos armados en el Departamento de Nariño, 2022.

Fuente: Sistema de Información de la Fundación Paz & Reconciliación (SIPARES)

En el denominado triángulo del río Telembí, en el piedemonte costero, en los municipios de Magüi-Payan, Barbaocoas y Roberto Payán, hace presencia, el Clan del Golfo y la columna Franco Benavides, están las Guerrillas Unidas del Pacífico, además de Resistencia Campesina y Los de Sábalo, casi todos sus combatientes pertenecientes a exmiembros del Frente 29 y la columna móvil Mariscal Sucre, de las FARC.

En la costa norte del departamento, que comprende los municipios de El Charco,

Satinga, La Tola, Iscuandé y Mosquera, hacen presencia las disidencias de las FARC, la Columna Oliver Sinisterra, Los Contadores y el Clan del Golfo. Esta región es de gran importancia estratégica, porque sirve de centro de acopio de los municipios de los Andes productores de coca y heroína de Nariño y sur del Cauca, (El Rosario, Cumbitara, Leiva, Argelia y Policarpa). Además, por su cercanía a Buenaventura, se aprovecha la extracción de madera y el uso de sus rutas de navegación, por esteros y mar abierto, ante la ausencia del Estado y

la debilidad de sus instituciones.

En los llamados municipios del piedemonte costero, Cumbal, Samaniego, Linares, Ricaurte, Mallama y Guachavés, es fuerte la presencia del ELN, El Clan del Golfo y las disidencias de las FARC.

Por el tipo cambiante de las actividades de narcotráfico y el interés estratégico de este extenso territorio, en muchas ocasiones, se yuxtaponen los intereses económicos y de sobrevivencia de estas estructuras, lo que genera más de un conflicto entre grupos armados y la comunidad. Así, se ha reacomodado violentamente la economía de guerra después del posconflicto, violando los derechos humanos de la población y generando una diáspora de sus habitantes, hacia el Ecuador y norte de Colombia.

Además, por lo borroso de sus alianzas y el surgimiento y desaparición permanente de estos grupos, se genera confusión lo que hace que la población no identifique plenamente a sus agresores. Esto facilita la impunidad, el terror y ante todo el silencio, al no reconocer quién controla el territorio.

Además, frente a la ausencia del Estado y sus autoridades, estos grupos imponen sus propias normas de comportamiento social: controlan el libre tránsito de sus habitantes, impiden el uso de teléfonos celulares con cámaras fotográficas, reportan a los visitantes de sus hogares e imponen impuestos para la guerra. En muchas ocasiones obligan a los pobladores a escoger y votar por las autoridades locales y nacionales.

Los tiempos de paz del posconflicto aun no llegan al departamento de Nariño. El dirigente de las comunidades indígenas Awa, del piedemonte costero, representante indígena Jaime Cortez Guanga asegura que: “cinco años después de la firma del proceso de paz, la situación para las comunidades Awá es peor a la vivida en los tiempos de las extintas Farc” (Fundación Paz y Reconciliación, 2022). Esta situación la demuestra el asesinato de sus líderes sociales como José Taicús Pascal, del resguardo Peñaliza, municipio de Tumaco, a comienzos de 2023.

Según los datos de INDEPAZ, mayo fue el mes con más desplazados: 11.400 personas tuvieron que abandonar su hogar, en el departamento de Nariño.

Figura 1. Ilder Díaz, líder comunitario asesinado el 22 de julio de 2023 municipio de Policarpa, Nariño.



Fuente: INDEPAZ

Por lo tanto, estos grupos irregulares centran su actividad de sostenimiento económico en la siembra, protección y tráfico de estupefacientes y en la extorsión, como rentas indispensables para el sostenimiento de sus extensas y pesadas estructuras armadas. Pero también se financian con el robo de combustible por parte de las llamadas disidencias de las FARC, que según las autoridades llegan a tener una capacidad de procesar más de veinte mil barriles de petróleo, generando grandes daños ambientales (El Tiempo, 2023).

En el llamado Triángulo del Telembí y en los municipios de la “cordillera”, se mezcla

junto a las anteriores actividades ilícitas, la explotación ilegal e intensiva de oro. Esta actividad también requiere una protección e ingentes recursos económicos para su funcionamiento y, por sus características, requiere en muchas ocasiones protección armada y el manejo de explosivos. La presencia de estos grupos afecta aproximadamente el 20% de los potenciales electores.

2. Trashumancia electoral

En Nariño hay una larga tradición histórica de trashumancia electoral o “trasteo de votos”, como se puede ver con la expedición de las resoluciones No. 7440, 6464, 6272, todas ellas de octubre de 2019, emi-

tidas por el CNE. En estas resoluciones se “ORDENAN DEJAR SIN EFECTO la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019, en sesenta y tres (63) municipios del DEPARTAMENTO de NARIÑO”.

El periódico más importante de la región, el Diario del Sur reseña los alcances y efectos de este delito, el cual lo señala como un verdadero flagelo para la democracia en Nariño, de la siguiente forma:

En los más recientes procesos electorales en nuestro departamento de Nariño, hemos visto que la trashumancia electoral o trasteo de votos, se ha convertido en un verdadero flagelo en nuestra región, puesto que se constituye en un acérrimo enemigo de la transparencia que debe caracterizar a nuestros comicios, ya que tipifica una infame trampa que busca favorecer a candidatos deshonestos.

Nos referimos a un delito electoral cuyo trazado es sencillo: solo es necesario alquilar buses para transportar a un número indeterminado de personas de un municipio a otro, para que allí, a pesar de no ser oriundos de la región ni vivir en esa población, proceder a inscribir sus cédulas de ciudadanía y de esta manera poder votar a un aspirante, cuya campaña es la que financia este acto deshonesto, vergonzoso e indigno, el cual va en detrimento de nuestra Democracia.

En ese sentido, es de anotar que lamentablemente en las más recientes elecciones,

Nariño ha aparecido como uno de los departamentos en el país, que presenta uno de los mayores índices en la ocurrencia de trashumancia electoral.

Se trata, como lo han calificado las autoridades electorales de una situación degradante en lo que tiene que ver con nuestros procesos electorales, puesto que se busca amañar los resultados en perjuicio de los demás candidatos, tal como se ha sido detectado por las autoridades electorales, no solo en esta zona sur del país, sino en diferentes regiones. (Diario del Sur, 2023)

La trashumancia electoral fue el punto central de la agenda desarrollada en la tercera reunión de la comisión de seguimiento y garantías electorales, realizada en el mes de julio de 2023, en la ciudad de Pasto. Allí, “se dieron a conocer algunas denuncias sobre trashumancia electoral, amenazas a candidatos a corporaciones públicas y constreñimiento electoral en zonas donde la situación de seguridad es álgida”. Según el secretario de Gobierno Departamental, Andrés Zúñiga Solarte:

“Conocimos que, en algunas regiones, actores armados estarían ejerciendo presión a la comunidad, especialmente en zona rural de la cordillera, para que no se vote por candidatos de un determinado partido, esto es ya de conocimiento de las autoridades competentes y vamos a adelantar las diferentes acciones para poder realizar el libre ejercicio de elección transparente”. (Gobernación de Nariño, 2023)

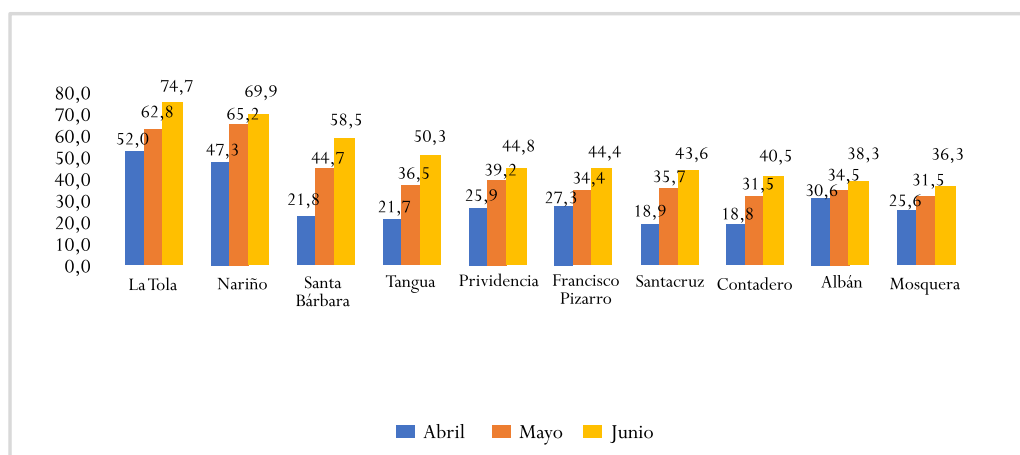
Por otra parte, el Procurador Regional, Francisco Javier Zarama Castillo, hizo un llamado a las entidades y al gobierno nacional para que se busquen soluciones a las situaciones planteadas y a la coyuntura que presenta el departamento de Nariño. Estas fueron sus palabras:

“Como Procuraduría hacemos un llamado para que las condiciones se den, y ese derecho a elegir y a ser elegido se respete, infortunadamente la situación en el Departamento, se ha complicado, aún más, vemos que tanto en el occidente, algunas zonas del norte, en la cordillera y en el piedemonte costero, como en la costa; se presentan situaciones de orden público que de alguna manera deben ser detenidas”. Afirmó el Procurador Regional, Francisco Javier Zarama Castillo. (Gobernación de Nariño, 2023)

La Misión de observación Electoral (MOE - NARIÑO), como organización de la sociedad civil, ha realizado un seguimiento de inscripción de cédulas en los sesenta y cuatro municipios del departamento, durante los meses de abril, mayo y junio de 2023. En este seguimiento se registra con preocupación los elevados índices de electores inscritos, por cada mil electores en los siguientes diez municipios, de la costa Pacífica: La Tola (74,7), Santa Bárbara (69,9), Francisco Pizarro (44,4) y Mosquera (36,3). En los restantes seis municipios de la zona andina, también presentan altos índices de inscritos Nariño (69,9), Tangua (50,3), Santacruz (43,6), Contadero (40,5) y Alban (38,3%) (Figura 2).

Las anteriores entidades territoriales, superan el promedio de inscripción de electores de los restantes 54 municipios.

Figura 2. Departamento de Nariño. Los diez municipios con mayores indicadores de inscripción de electores, meses de abril, mayo y junio de 2023.



Fuente: MOE Nacional.

El municipio de Nariño es una de las entidades territoriales que repite este fenómeno de trashumancia desde el proceso electoral del año 2019.

3. Corrupción e impunidad

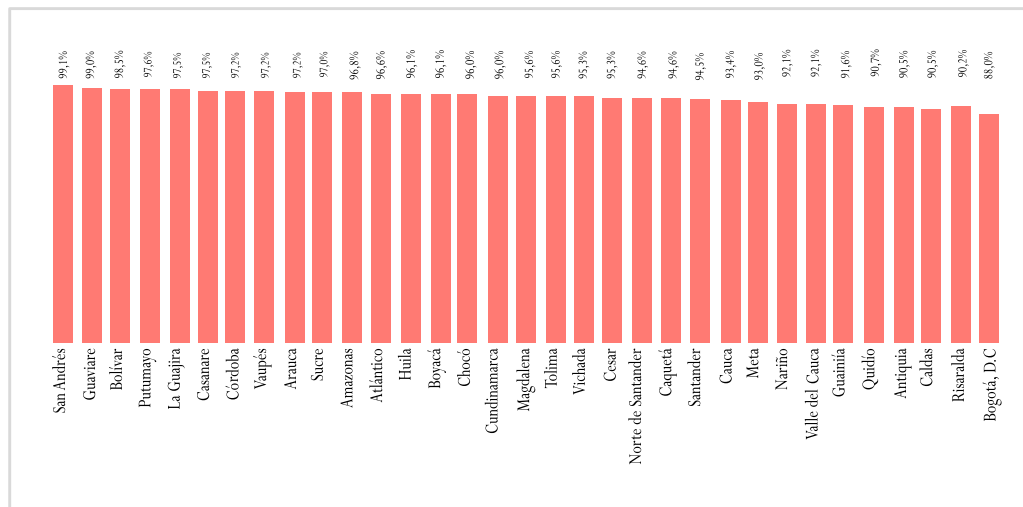
Sumado a todo lo anterior, la Contraloría General de la Nación señala que:

“Tiene identificados en el departamento de Nariño un total de 63 proyectos considerados como Elefantes Blancos u Obras Inconclusas y Proyectos Críticos, por un valor de \$253.505 millones. De estos, el 51% de los proyectos corresponden a Elefantes Blancos u Obras Inconclusas, por \$121.067 millones de pesos. Los Proyectos Críticos identificados en el diagnóstico (31) ascienden a \$132.438 millones de pesos, equivalentes al 49% del total. Para el ente de control, resulta preocupante el reporte de Elefantes Bancos y Proyectos Críticos del Sector Salud. Se trata de proyectos por \$42.828 millones, en inversiones que no garantizan este derecho a los nariñenses. Dichos proyectos incluyen IPS indígenas en Barbacoas y Tumaco y proyectos sin viabilidad como el hospital de El Charco y la segunda etapa del hospital de Ipiales”. (CGN, 2023)

Estos mal llamados “elefantes blancos”, se ubican mayoritariamente en Tumaco y Pasto. Los delincuentes de “cuello Blanco” esquilan, sin ninguna vergüenza, los escasos recursos de la salud, educación, saneamiento básico y de minorías étnicas, en un territorio caracterizado por la pobreza de

sus pobladores. Además, los exiguos recursos estatales afectan directamente a los más pobres, que a su vez son los más impactados por el conflicto social.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, identificó los departamentos con mayores índices de impunidad frente al delito de corrupción para el año 2023. El departamento de Nariño tiene un indicador del 92.1% de impunidad frente a la condena de este flagelo.

Figura 3. Indicadores por departamentos de impunidad frente a la corrupción en Colombia, año 2023.

Fuente: Secretaría de transparencia, presidencia de la república, 2023.

Esta avaricia para la apropiación de los recursos estatales es uno de los factores para incentivar, en casi todos los casos, la trashumanidad y el constreñimiento electoral.

4. Conclusiones

La persistencia de diversas economías ilegales (coca, petróleo y oro), la presencia de grupos irregulares, la galopante corrupción, el asesinato de la dirigencia social, la existencia de grupos y movimientos políticos interesados en apropiarse de los presupuestos y el desinterés del Estado en hacer una presencia real en el territorio, son las variables que ponen en peligro el ejercicio libre y democrático de las elecciones en el departamento de Nariño.

Por la magnitud de estos problemas y su vertiginosa y sostenida tendencia en crecimiento, la MOE-NARIÑO, emitió a mediados del mes de julio de 2023 su primera alerta temprana, donde llama a las autoridades, entidades de control y organizaciones de la sociedad civil a denunciar y sancionar estos hechos, así como proteger la vida de los dirigentes sociales y políticos. A su vez, instan a generar la garantía para realizar unos comicios electorales con todas las disposiciones democráticas para que se fortalezca la presencia del Estado en zonas abandonadas históricamente por las instituciones.

Referencias

- Contraloría General de la Nación. (27 de abril de 2023). COMUNICADO DE PRENSA No. 059. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/en-nari%C3%B1o-contralor%C3%ADa-general-tiene-identificados-63-elefantes-blancos-y-proyectos-cr%C3%ADticos-por-253.505-millones>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Colombia, potencia mundial de la vida. Bases para el plan nacional de desarrollo, 2022-2026.
- Diario del Sur. (27 de abril de 2023). Trashumancia electoral, flagelo en Nariño. <https://www.diariodelsur.com.co/trashumancia-electoral-flagelo-en-narino/>
- Fundación Paz y Reconciliación. (2014). Departamento de Nariño, tercera monografía. <https://www.pares.com.co/post/departamento-de-nari%C3%B1o>
- Fundación Paz y Reconciliación. (2022). NARIÑO, La guerra transformada, la paz detenida Línea de Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. <https://www.pares.com.co/post/nari%C3%B1o-la-guerra-transformada-la-paz-detenido>
- INDEPAZ. (11 de enero de 2019). Informe especial Cauca – Nariño. Crisis de seguridad en el posacuerdo. <https://indepaz.org.co/informe-especial-cauca-narino-crisis-de-seguridad-en-el-posacuerdo/>
- Las Dos Orillas. (31 de enero de 2022). Coca, terror y guerra: A Nariño no llegó el acuerdo de paz. <https://www.las2orillas.co/coca-terror-y-guerra-a-narino-no-llego-el-acuerdo-de-paz/>

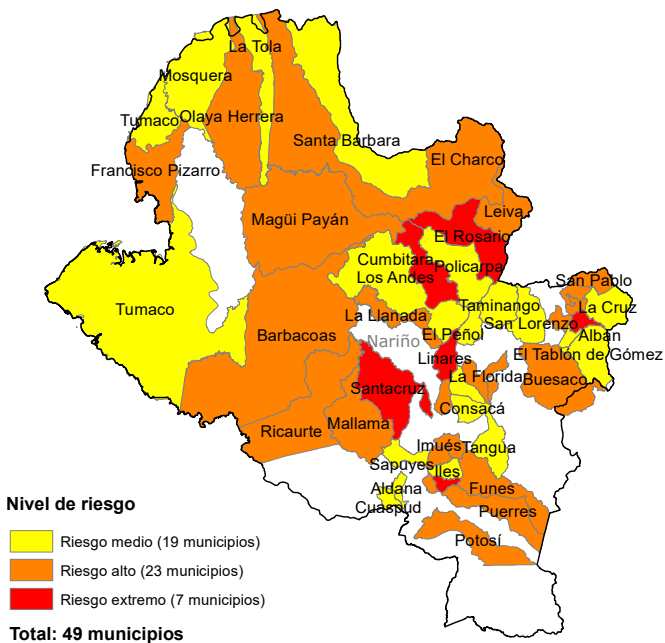
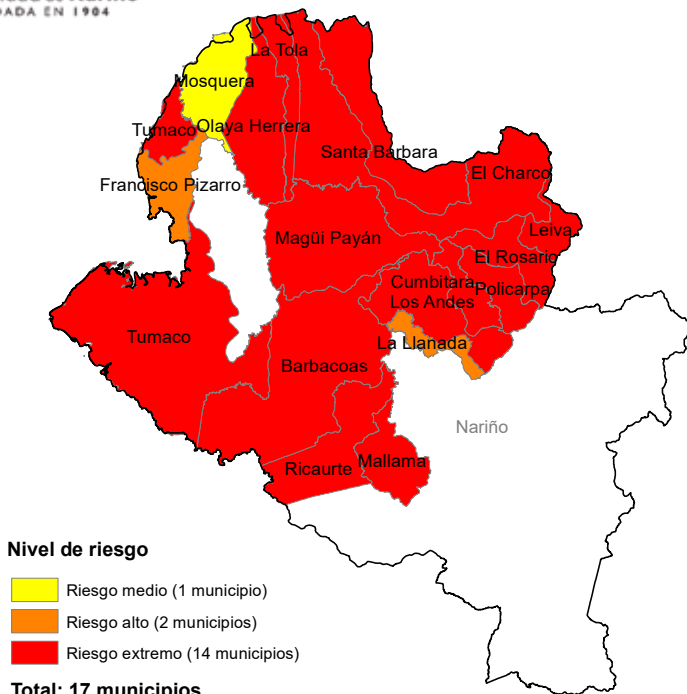


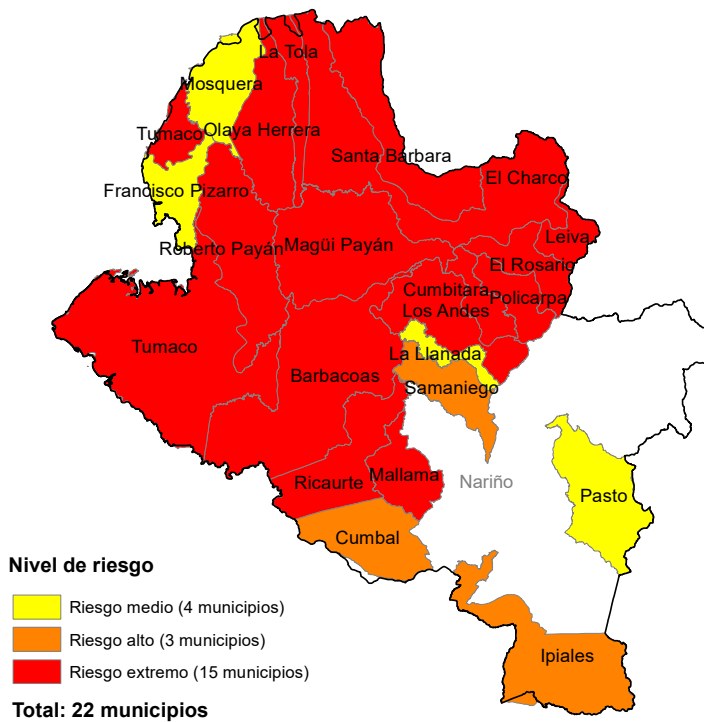
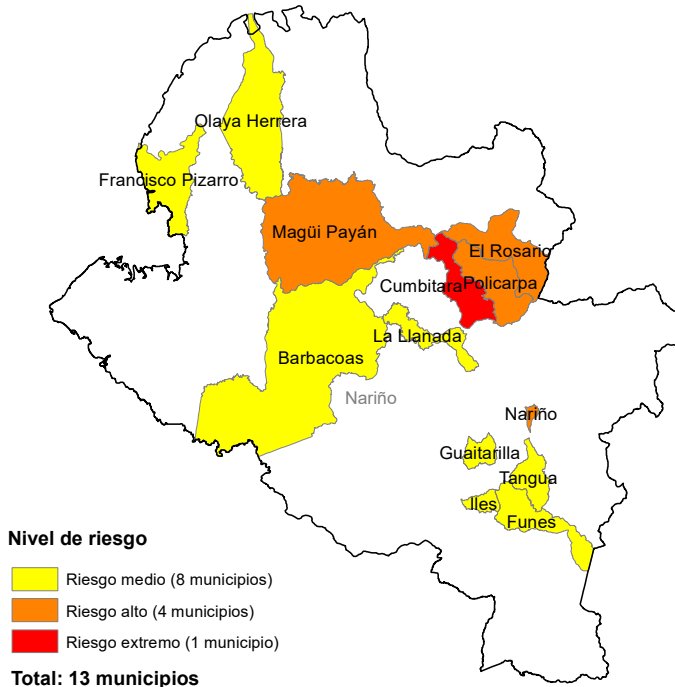


Universidad de Nariño
FUNDADA EN 1964

Mapa # 52.

Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Nariño







Análisis territorial, mapa de riesgo electoral 2023. Elecciones de autoridades locales en el departamento de sucre



Autor:

Fredy José Aguilera Garavito
Fundación para el Desarrollo Integral de la Mujer y la Niñez - FUNDIMUR

Introducción

El departamento de Sucre, en la Costa Caribe colombiana, ha venido sufriendo el impacto de la violencia generada por diversos grupos armados ilegales que han colonizado su territorio como escenario de guerra. De un lado, la insurgencia guerrillera que ejerció control poblacional y parte del territorio, imponiendo acciones como el secuestro, la toma de poblaciones, bloqueos de carreteras, pescas milagrosas, asesinatos, extorsión, desplazamiento forzoso y atentados contra infraestructura estatal. De otro, y como consecuencia de lo anterior, llegaron la AUC o grupos paramilitares, en principio con objetivos políticos; proteger a los ganaderos y terratenientes, aislar a la guerrilla de la población civil, aniquilando a supuestos enlaces o colaboradores, en ese marco proliferaron los asesinatos de líderes y lideresas sociales, políticos no afines al proyecto paramilitar, masacres, más de 70 en todo Sucre, miles de desplazados, mujeres víctimas de violación sexual, reclutamiento de jóvenes, extorsión, etc.

Las AUC o grupo paramilitar, se tomó no solo el territorio con el apoyo de la fuerza pública y los gobiernos de la época, también buscaron crear una base social y vieron en la política una fuente de financiación desde los recursos públicos, para ello, era necesario tener acceso a la administración del Estado tanto en lo municipios como en el departamento. Se origina una alianza entre paramilitares y clanes políticos regionales, configurando lo que después se destapó como “parapolítica”, aún hay personas involucradas pagando condenas en cárceles del país, donde Sucre tuvo liderazgo reconocido a nivel nacional.

No obstante, que en el municipio de Ovejas, subregión Montes de María se desmovilizaron dos agrupaciones guerrilleras en la década de los noventas; Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, corregimiento de Don Gabriel



y La Corriente de Renovación Socialista del Ejército de Liberación Nacional, ELN, en Flor del Monte, pronto el espacio dejado por estos grupos fue ocupado por las FARC-EP, imponiendo un régimen de terror en varios municipios sucreños. La muerte de su máximo jefe en la zona, Martín Caballero, las políticas de seguridad democrática y el Acuerdo de Paz entre el gobierno Santos y las FARC-EP pusieron fin a la presencia guerrillera en el territorio sucreño.

Por su parte, las AUC, o grupos paramilitares, aparentemente salen del territorio con el Acuerdo de Ralito en el 2005, el autodenominado “Bloque Héroes de Montes de María”, en cabeza de Diego Vecino, Salomón Feris, alias 08, Rodrigo Cadena, Juancho Dique, entre otros, participan en la negociación realizada con el gobierno del presidente Uribe, para cuyo proceso se expidió la ley 975, de Justicia y Paz. Sin embargo, la desmovilización no fue total y sectores quedaron ocultos y silenciosos en varios municipios de Sucre, esta es la génesis de las actuales Autodefensas Gaitanistas de Colombia, AGC, o Clan del Golfo, que ha colonizado todo el territorio del departamento y otros vecinos como Bolívar, Córdoba y Antioquia en la denominada región de la Mojana, que cubre 11 municipios de cuatro (4) departamentos.

Es importante establecer algunas diferencias, para comprender la nueva dinámica del conflicto, su impacto en el territorio y en las elecciones locales de octubre. Las

AUC, impusieron la impronta de un modelo de intervención abierto, público, a la luz del día, sus alianzas con la fuerza pública, los clanes electorales regionales, locales, su carácter contrainsurgente, avaladas y financiadas por el erario, empresarios y ganaderos la colocaban en un nivel superior de poder, para determinar la política, la vida de las personas, comportamiento social, administraciones y negocios públicos, sin ningún tipo de restricciones; los avales para aspirar a un cargo de elección popular salían de la finca “El Palmar” del municipio de San Onofre, donde el jefe alias “Cadena” tenía su centro de operaciones. Igualmente, quien podía aspirar y cuantos candidatos, en una ocasión dijeron candidato único a la alcaldía de San Onofre y quien osó desconocer la orden, lo mataron y así sucedió con líderes alternativos en varios municipios, sin que se haya castigado a alguien por estos crímenes.

Con el “Pacto de Ralito”, la supuesta desmovilización del “Bloque Héroes de Montes de María”, esta subregión redujo su importancia y los reductos optaron por una convivencia “pacífica” en la zona donde se realizaban acciones aisladas y sin grandes impactos, se mimetizaron con la población y el eje de la violencia se desplazó de Montes de María al sur del departamento, subregión Mojana en los límites con Bolívar, Córdoba y Antioquia, zona de producción de la droga, varios asesinatos, incluidos dos agentes de policía, extorsiones, reclutamiento, confinamiento a la población, provocaron que la Defensoría del Pueblo expidiera la Alerta Temprana

003-20. Sin salir de los territorios, de manera “silenciosa” generaron un proceso de acumulación de fuerza que les permite tener presencia en los 26 municipios del departamento de Sucre, tal como lo afirma la Alerta nacional AT 019-23 expedida recientemente por la Defensoría.

El paro armado de mayo de 2022, realizado por las AGC o Clan del Golfo, provocado por la extradición de alias “Otoniel”, tuvo graves repercusiones en Sucre y visibilizó la capacidad militar de este grupo, no sólo a nivel rural, también urbano, fue su nuevo destape como actor armado ilegal que controla el territorio con capacidad operativa sicarial. En este marco, asesinaron policías y civiles en los municipios de Colosó, Ovejas, Sampués, atentados contra estaciones de policía en Toluviejo y Chalán, bloqueos de carreteras, imposición de toques de queda y confinamiento de población.

Las AGC, carecen de ese matiz político contrainsurgente, se enfrentan a la fuerza pública, pero poseen control territorial y poblacional, el negocio del narcotráfico fluye sin problemas y los asesinatos están disparados de nuevo en el departamento antes del 15 de agosto van 223, de los cuales 101 se han realizado en Sincelejo, el segundo lugar ya no lo ocupa San Onofre con 12, ahora es la segunda ciudad del departamento, Corozal con 17, Santiago de Tolú con 12 y Sincé con 10 para mencionar los municipios de dos dígitos. La AT-019-23 de la Defensoría, define 22 municipios advertidos con riesgos de los cuales 19 tienen

riesgo alto y tres (3) medio. Sincelejo, San Onofre, San Marcos, Guaranda, Majagual, Sucre, San Benito, Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa, Los Palmitos, San Antonio de Palmito, Toluviejo, Tolú, Coveñas, Corozal, San Juan de Betulia y Sampués están ubicados en rango de riesgo alto y San Pedro, Sincé y Galeras en medio. No incluyen a El Roble, que según existen acciones y hechos que dan cuenta de presencia activa del grupo en mención.

Mapas de riesgos consolidados de fraude electoral

El departamento de Sucre y específicamente algunos de sus municipios, presentan riesgos de fraude electoral por atipicidad diversa en materia de consolidación de los resultados, es decir, en el manejo de tarjetones y en los cambios relacionados con la participación electoral de los y las ciudadanas a nivel territorial. Desde tiempos pasados, la posibilidad de fraude es una constante en cada período de elecciones, la confiabilidad en el ente organizador de los comicios electorales, se vino abajo y existe descontentos y recelos de los actores políticos y ciudadanía en general, sobre los datos y resultados que entrega la Registraduría, sin desconocer que hay cambios positivos a este nivel, pero existen aún, algunos focos que dejan dudas y que soportan las variables de análisis que la MOE, con el apoyo de algunas universidades le vienen entregando al país.



Por esta situación, se han presentado conatos de asonadas en varios municipios sucreños, se destaca Caimito donde hubo quema de urnas, la fragilidad de la Registraduría en el departamento ha sido una constante. En este sentido, existen muchas sospechas de fraude directo en diversos municipios para definir el poder local, pero traemos a colación los más significativos y de público conocimiento.

El mapa de riesgo en Sucre para 2023, muestra dos municipios con riesgo alto; Chalán y Colosó, dos entes enclavados en la subregión Montes de María, participantes en la elección de representante a la cámara por CITREP. Son dos territorios pequeños, donde el censo electoral por lo general supera al poblacional, es decir, hay más votantes que habitantes. La economía de ambos, está ligada principalmente a las actividades agropecuarias y del comercio viven sus habitantes, la violencia, con presencia de grupos armados ilegales pertenecientes a la guerrilla, al paramilitarismo y hoy a las AGC, o Clan del Golfo limitan las posibilidades productivas y presiona a las comunidades.

Desde esta perspectiva, existen clanes familiares que se disputan el poder político en cada proceso electoral, estos no reparan en medios y acciones para obtener sus propósitos políticos; el “botín de la administración municipal”, garante de poder, influencias, contrataciones, oferta de empleo y manejo del presupuesto municipal. Por lo general, en estos municipios exis-

ten dos o tres familias que viven en permanente disputa y para ello no escatiman “esfuerzos” en la búsqueda de salir victoriosos, por ello la alteración de los resultados, la trashumancia, movilizándolo de otros municipios, incluido Sincelejo, es una constante en todos los comicios, por ello, la participación se dispara y siempre hay más votantes que habitantes.

San Onofre, Coveñas, dos municipios del Golfo de Morrosquillo, definidos en riesgo medio, sujetos de regalías petroleras, por ser puertos de embarque o estar en el área de influencia, el botín en ellos es alto y existe un especial interés de los grupos alzados en armas por ejercer control sobre estos territorios. favorables para el comercio, exportación de droga e ingreso de armas e insumos. Los clanes familiares locales, no dudaron en aceptar y realizar alianzas con grupos armados ilegales, en San Onofre, impusieron en alguna ocasión candidato único, asesinato de contradictores y en Coveñas la mayoría o todos los alcaldes terminan presos, la entrega de recursos y contratos a estos grupos no soportan el control fiscal. Lo absurdo de toda esta situación, es que la población vive en condiciones de extrema pobreza y los recursos públicos no satisfacen necesidades sociales básicas.

Ovejas, Morroa y Los Palmitos, hacen parte de Montes de María, definida por el tercer Laboratorio de Paz, son municipios CITREP, su riesgo medio está relacionado con las disputas entre clanes familiares,

por ejemplo Ovejas, tierra natal de Álvaro el gordo, García, allí se sumaron las disputas entre los González y los Mussi, los Ricardo Bray y ahora están de moda, los Ricardo Cantillo, estos últimos acumularon poder, desde la contratación de la salud y se muestran sólidos, en las elecciones pasadas habían triunfado en San Onofre y Ovejas, pero por inhabilidad le revocaron la elección al “Choli Cantillo” y en estas elecciones van de nuevo por las dos. Eso significa, que la disputa del poder local, es extremadamente dura y el riesgo de fraude es una constante, el alcalde tiene maneras de influir en la Registraduría. Los Barraza Farack, perdieron el poder en Los Palmitos y van de nuevo por él, lo mismo sucede en Morroa entre los Domínguez y los Olmos.

San Pedro y El Roble, municipios de la subregión Sabanas, también existen serias disputas entre clanes familiares, en el primero; Cohen, Arrieta, Cruz, Benítez se mueven y hacen alianzas entre ellos para alcanzar la presea dorada, es una disputa a muerte y recurren a todo tipo de artimañas, donde el fraude es una opción. El Roble, uno de los municipios más recientes de Sucre, tiene el antecedente del asesinato de su alcalde, Eudaldo Díaz, en pleno ejercicio de su mandato, se conoce de presencia del Clan del golfo, las microempresas electorales familiares también funcionan en la disputa del poder local.

San Benito Abad, subregión San Jorge, era un municipio pesquero y agropecuario, el pescado se ha ido acabando y los habitantes

de este municipio quieren o pretenden vivir del fisco municipal, por ello se conforman alianzas y coaliciones familiares que se disputan el poder permanentemente, quien pierda tiene cuatro años de verano, Las familias; Cadrazco, Imbett, Villareal y Martelo, son las principales actrices en la lucha por el poder local, es recurrente la trashumancia electoral y el fraude en este municipio, el riesgo es una constante.

Identificación de riesgos en el territorio sucreño

Podemos afirmar que riesgos por violencia en las próximas elecciones del 29 de octubre, están relacionadas con la presencia y el actuar de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, AGC o Clan del Golfo. Sin embargo, el actual comandante de policía en Sucre y otras instituciones como la Defensoría del Pueblo, para dar explicación a la ola de asesinatos ocurridos en Sucre, en lo que va del año, sustentan que existe una fractura al interior de esta organización delincuenciales y de allí salió un nuevo grupo denominado “Los Norteños” quienes disputan el control territorial, poblacional, los circuitos de comercialización de la droga, canales y vías de transporte, etc. En este marco, el quid central está en identificar cual es el modelo de intervención adoptado por estas organizaciones ilegales en las elecciones locales del 29 de octubre. Al respecto, se conocen dos posiciones; no estarían interesados en influir en la conformación de los poderes locales, en tanto, el que gane las elecciones está obligado a pa-



gar, lo que implica que las alcaldías son una fuente de financiación e ingreso, un botín económico, antes que objetivo político. La segunda, considera que estos grupos tienen raíces en los territorios, relaciones, amistades que les pueden facilitar las cosas y por ello estarían comprometidos a apoyar algunas candidaturas, sobre todo a alcaldías y concejos en algunos territorios.

La presencia real del Clan del Golfo y la disidencia “Los Norteños”, su capacidad para generar violencia ha llevado al gobernador de Sucre, Héctor Olimpo Espinosa, a declarar y denunciar públicamente la existencia de amenazas y presiones contra aspirantes a las alcaldías en varios municipios, sin esclarecer donde y quienes son los aspirantes víctimas de estos hechos, es más, ha expresado temores por una supuesta repetición de la parapolítica en Sucre, por presunto apoyo del Clan del Golfo a candidatos, sin mayores pruebas o denuncias ante las autoridades competentes. De otra parte, se conoce la existencia de una supuesta amenaza contra un aspirante desconocido a la alcaldía de San Juan de Betulia, el gobierno departamental no dice quién es la víctima. Existe amenaza contra el aspirante a la alcaldía de Sucre, Sucre Fredy Nel Benavides Jiménez, denuncia hecha ante la Fiscalía, pero no están identificados los posibles autores de la misma.

La paz total y su posible impacto electoral

La política de Paz Total del gobierno nacional, podría tener algún impacto en las elec-

ciones de octubre, porque obliga a actores armados ilegales como las AGC o Clan del Golfo a reacomodarse social y militarmente para buscar mejores condiciones para la negociación, desde este punto de vista pueden intensificar las acciones militares para mostrar capacidad operativa y contundencia, teniendo en las elecciones un marco propicio para ganar protagonismo, se trata del evento más importante del Estado democrático. En probable, alianzas con grupos tradicionales y clanes políticos locales para restringir la labor proselitista de grupos políticos opositores, limitar las libertades ciudadanas, constreñir a los electores mediante las armas para obligarlos a votar por determinado candidato y que impongan vedas para que algunos candidatos no ingresen a lugares de su estricto control.

Desde el punto de vista social, se han detectado acciones de las AGC o Clan del Golfo dirigidas a capturar organizaciones, líderes y lideresas sociales para buscar amplio respaldo social en la puja con el gobierno nacional en el estancado proceso de negociación, por alcanzar reconocimiento político, sustentado desde una probable base y trabajo social. Desde esta perspectiva, están haciendo diagnósticos y seguimiento a organizaciones comunitarias, líderes y lideresas con la opción de vincularlos a su causa para darle fuerza a la negociación con el gobierno nacional, esta ofensiva es más notoria con las Juntas de Acción Comunal, sobre todo a nivel rural donde están fragmentando este tipo de organizaciones,

declaradas fundamental para las políticas territoriales del gobierno Petro, aprovechando la crisis humanitaria y alimentaria existente, incluso realizan obras y otorgan crédito a los campesinos para mantener el control y su apoyo, además de pago a quienes están a su servicio. Estamos frente a un posible proceso de politización de estos grupos que hacen parte de la macro criminalidad, ligados al narcotráfico.

Muy a pesar de lo anterior, no existe aún, evidencia de vínculos abiertos de estos grupos con la política, según, no estarían interesado en llevar candidaturas propias, para ellos no es rentable, al final quien llegue debe entenderse con ellos y pagar, lo que significa que del erario salen fajos de billetes para su financiación, como lo hacen los gobernantes locales, habrá que investigarlo. Han manifestado su decisión de participar en los diálogos en el marco de la Paz Total, pero no al sometimiento, por ello en el municipio de El Roble, impulsaron movilización por la paz, en los corregimientos Grillo Alegre, Palmital y Callejón, igual acción trataron hacer en los corregimientos de Charcón y Palmas de Vino, en el municipio de los Palmitos, pero la población no los acompañó.

Es evidente, que el interés del Clan del Golfo, por la Paz Total, está cambiando su estrategia de intervención, pero aún no está totalmente clara su apuesta definitiva para las elecciones locales del 29 de octubre. Igual, se presentan presiones sobre líderes y lideresas comunales en algunos municipios y control total de zonas rurales

donde se necesita permiso para entrar y en Rincón del Mar y Berrugas, corregimientos de San Onofre, hacen esfuerzos por apoderarse de los consejos comunitarios y Consultiva Afro.

Violencia contra líderes sociales, comunales o políticos

Son pocos los hechos, que se conocen en esta dirección a nivel departamental, muy a pesar que el Clan del Golfo controla y tiene presencia en todos los 26 municipios que conforman el departamento de Sucre. Sin embargo, hubo acciones de estos grupos contra líderes comunales en el municipio de Ovejas en la Subregión Montes de María, especialmente en los corregimientos de San Rafael, Flor del Montes, Canutal y Canutalito, varios directivos fueron obligados a renunciar de la organización por estar en desacuerdo con su estrategia social en el marco de la Paz Total, uno de estos líderes tuvo que salir desplazado del territorio, por temor a que atentaran contra su vida. Igualmente, a través de panfletos de dudosa procedencia, se amenazó a los directivos del Pacto Histórico en Sincelejo, en el municipio de Los Palmitos, hicieron llamado a colaborar a todos los líderes y lideresas, también hubo un atentado contra directivo del PH en San Marcos.

En Ovejas, después de una movilización realizada a fines del mes de febrero, al día siguiente circuló un panfleto firmado aparentemente por las AGC, con amenazas para los principales líderes y lideresas, in-



volucrados en la convocatoria de la protesta social. Se especula sobre posibles presiones y amenazas a candidatos a alcaldías de Sucre, pero no se tiene certeza de las mismas.

Sólo en el municipio de Sucre, Sucre hay certeza de amenazas contra el candidato a la alcaldía Fredy Nel Benavides Jiménez, sin conocer autor de la misma, el caso está en manos de la fiscalía. De otra parte, el 23 de enero del presente año fue asesinado en el corregimiento de Cienaguita, municipio de Toluviéjo el líder social y defensor de derechos de la comunidad LGBTI, Alfredo Arrieta Vilorio, informaciones recientes lo vinculan con actividades de microtráfico, no obstante era un defensor de derechos humanos.

Presencia de grupos armados ilegales

Los grupos armados ilegales, presentes en el territorio, se reduce a los macro criminales de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, o Clan del Golfo y ahora la disidencia o reducto surgido de ellos mismos que se hacen llamar “Los Norteños”, con mayor presencia urbana en la capital sucreña, estos grupos carecen de pretensiones políticas, no tiene carácter contra insurgente, por lo que no constituyen una amenaza directa y abierta contra las organizaciones sociales, líderes y lideresas. Además, porque estas no son obstáculo para el desarrollo de sus actividades, de cotería en el marco de la Paz Total, se convierten en posibles aliadas, generando estrategia de atracción y acercamiento, obvio con la

incomodidad, temor y riesgo que provocan estos actores armados, cuyo argumento de convencimiento son las armas y la presión sobre las organizaciones desde la violencia, para mostrar base social en la negociación. Empero, no es descartable el constreñimiento a la población, líderes y lideresas en algunas zonas para obligarlos a votar por determinado candidato.

En Sucre, concurren todas las organizaciones guerrilleras existentes en el país, EPL, FARC-EP, ELN, PRT, Patria Libre, etc. Hoy no quedan reductos de estos actores armados y mucho menos de las disidencias que se han formado últimamente. El Ejército de Liberación Nacional, ELN, es el único con presencia en departamentos vecinos como Bolívar y Antioquia, en el sur de nuestro territorio, subregión Mojana en límites con los arriba mencionado, pero no operan propiamente en ningún municipio sucreño. Desde este punto de vista, toda la prevención está dirigida contra los grupos armados ligados a las economías ilegales, el narcotráfico.

Economías ilegales

Sucre, no es productor de drogas ilícitas, como tampoco es escenario de minería ilegal, contrabando, trata de personas, un poco en la zona turística; tolú, Coveñas, pero no es significativo. Por su ubicación es antes que todo, ruta o corredor de comercialización de narcóticos y si se quiere armas para sustentar este tipo de actividad. El territorio sucreño, posee costa en el mar Caribe, Golfo de Mo-

rosquillo, apto no solo para la exportación de cocaína, sino también, para ingresar armas e insumos para el procesamiento de la droga, en esto radica la importancia nuestra para este tipo de actividades ilícitas. El sur del departamento, la zona lacustre colinda con los departamentos de Bolívar y Antioquia, productores directos de alcaloide, este es trasladado desde allí por el territorio sucreño, en principio la vía era; Guaranda, Majagual o Sucre, San Marcos, Sampués, Sincelejo, Golfo de Morrosquillo, se ha detectado cambios en la ruta, ahora

Utilizan; Sucre, San Benito, Galeras, Sincé, Chalán u Ovejas, San Onofre, esto explica el incremento de asesinatos en municipios relativamente pacíficos como Galeras, Sincé y San Juan de Betulia.

En materia de extorsión, es de conocimiento público que todo el que tiene algún negocio, propiedad o bienes de producción debe pagar, según declaraciones dadas recientemente por Elías Sánchez, Presidente, de la Asociación de Comerciantes Unidos, ACU, a medios locales, hasta los carretilleros pagan, los contratistas temen que les quemem las maquinarias, los agricultores los equipos y maquinaria agrícola, paralizan obras cuando no reportan el pago de la extorsión, los tenderos y comerciantes, hasta los gobernantes y funcionarios, ganaderos, pero nadie dice nada, no se atreven a denunciar por temor a que hagan daños a los negocios o a la integridad de las personas. Esta es una realidad que se vive en todo el departamento de Sucre.

Infraestructura electoral

Según la Registraduría departamental, ya están definidos los 404 puestos de votaciones; 330 rurales y 74 urbanos, incluidos los puestos de la cárcel y censo en la ciudad de Sincelejo, con ellos se pretende garantizar la participación de los sucreños y sucreñas en las elecciones locales. Los registradores municipales, tienen la obligación de verificar y certificar cada puesto de votación dotado de buenas vías de acceso, servicios públicos, conectividad, ventilación, rampas para la población discapacitada, techo y buenas condiciones para la circulación de votantes. Aparentemente, en opinión del ente organizador de las elecciones, la infraestructura electoral está casi lista, se están haciendo reparaciones y adecuaciones de algunos puestos, pero que para octubre todo estará listo. Sin embargo, por experiencia, sabemos que al final habrá deficiencia en materia de rampas para la población con discapacidad, a nivel rural tendremos problemas de conectividad, acceso a algunos puestos de votaciones, privacidad para ejercer el derecho al voto y las mejores condiciones de ventilación para los jurados, por lo general estos problemas se repiten en cada período electoral, los puestos de votaciones, se ubican en escuelas y muchas presentan deterioro y deficiencias locativas.

Información y desinformación

El tema de las bodegas y el mal uso de las redes sociales, empiezan a tener importancia en las elecciones locales. El semanario



El Sucreño, se convirtió en un periódico oficial al servicio de una candidatura, desde el mes de febrero que vio luz, no hubo edición donde cierta candidata a la gobernación de Sucre, no saliera en primera página y con reafirmaciones en las interiores, en la medida que fue avanzando la campaña, el mencionado tabloide, fue destacando los aspirantes a las alcaldías y a la asamblea que se sumaban a la candidata en cuestión. El Sucreño, carece de publicidad, lo entregan gratuitamente y ahora está convertido en el vocero de los candidatos a alcaldías que apoyan la candidatura a la gobernación de Lucy García, esto es verificable en la web del periódico; www.elsucreno.com.co

Noticias Telecaribe, acaba de hacer público, de como el gobernador de Sucre Héctor olimpo Espinosa, sostiene una bodega de noticias falsas para atacar sus contendores políticos, llamada Noti Sincelejo, al frente de cuya misión estaría, Edgar Garay, “el rey de los perfiles falsos”. Igual, otros grupos y candidatos también recurren a este tipo de conductas para desinformar y captar el poco voto de opinión que existe en Sincelejo y Sucre, pero el fuerte para capturar votantes es la compra de votos.

Conclusiones y recomendaciones

Es evidente, estamos ante territorios cooptados por grupos armados ilegales, su presencia es relevante en la vida social, económica y política de Sucre y Montes de María, esta última, es una subregión integrada por 7 municipios de Bolívar y 8 de Sucre, en

ambos territorios el impacto de la violencia ha sido sumamente fuerte; más de 100 masacres, 344.883 personas víctimas del desplazamiento forzado, miles de homicidios, secuestros, violaciones sexuales, atentados, reclutamiento forzoso, extorsiones, confinamiento, toques de queda, imposición de castigos, etc. Si bien los decibeles de la violencia irracional han bajado un poco, ésta pende como espada de Damocles sobre los habitantes de Montes de María y el departamento de Sucre, máxime en un proceso de negociación de las organizaciones macro criminales ligadas al narcotráfico, donde estas pretenden tomar las organizaciones y comunidades para darle un soporte social a la negociación en el marco de la Paz Total.

No se puede afirmar que ya tenemos claro el modelo de intervención de las AGC o Clan del Golfo para las elecciones de octubre, pero su poder e influencia en los territorios es clara y persistente, luego pueden y están en condiciones de influir en los resultados electorales. Por ello, se formulan las siguientes recomendaciones:

A) Mayores niveles de control territorial de la fuerza pública, la investigación y la prevención son importantes para reducir los riesgos de constreñimiento electoral armado por parte de las AGC o Clan del Golfo. La decisión no puede mantenerse en el marco del “Plan Democracia”, que solo anuncian el número de efectivos listos a desplegar el día de las elecciones o el acompañamiento que hacen a los re-

gistradores y autoridades civiles, las garantías están que los y las ciudadanas puedan votar libremente, sin miedo y con autonomía, para ello hay que fortalecer la investigación y la prevención, estamos frente a un enemigo sin uniforme, que viste de civil, pero que es puntual en lo que quiere.

B) Tomar como base las Alertas Tempranas proferidas por la defensoría del Pueblo, actualizarlas con la lectura permanente del contexto, para captar la evolución o cambios de posturas del grupo en cuestión, mitigando a tiempo cualquier riesgo por violencia que se pueda presentar, debemos ser más preventivos que reactivos.

C) Establecer control estricto a la compra de votos con el destacamento de un grupo especial de la fuerza pública combinado entre Ejército, policías e infantería de marina, con base en un plan monitoreado permanentemente con participación de la Procuraduría, Mininterior y el CNE, es un grupo operativo, no espera solo las denuncias, actúa con dinámica propia y con el apoyo de CTI.

D) Rotación total de los Registradores municipales, estos crean relaciones, establecen raíces con los políticos locales, de alguna manera la financiación de la organización de las elecciones, salen del presupuesto municipal. No se trata de repetir la rotación lineal de cada época electoral, el registrador de un municipio es trasladado para otro y viceversa, su traslado debe ser para un municipio desconocido, debe hacerse con todos, ya en Sucre se sabe de antemano que el registrador de Majagual es trasladado para San Marcos y viceversa y así ocurre con el resto de los municipios, los políticos locales saben quién les toca y tienen los mecanismos relacionales para actuar. Este es un acto de transparencia necesario.



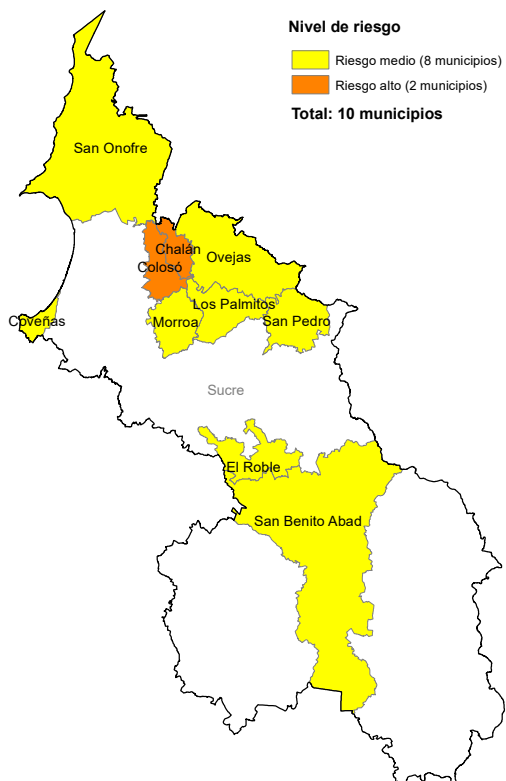
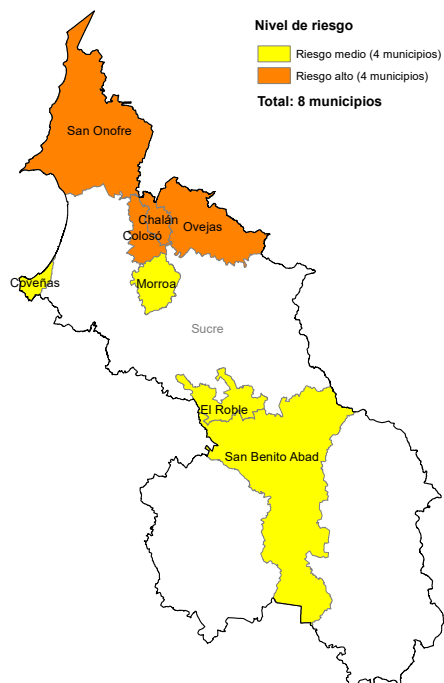


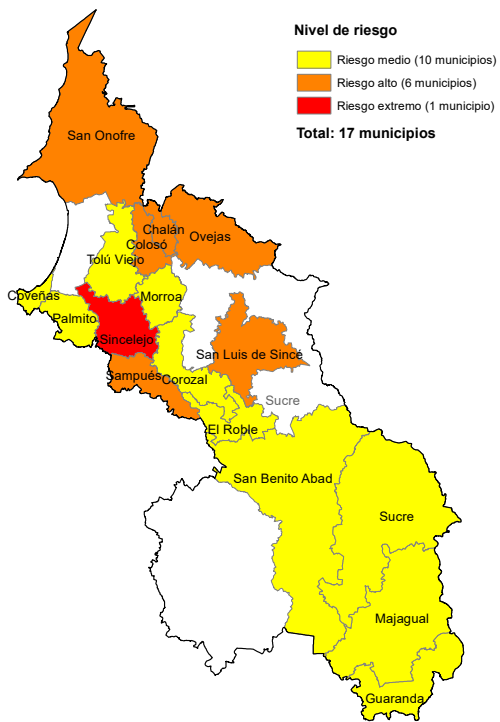
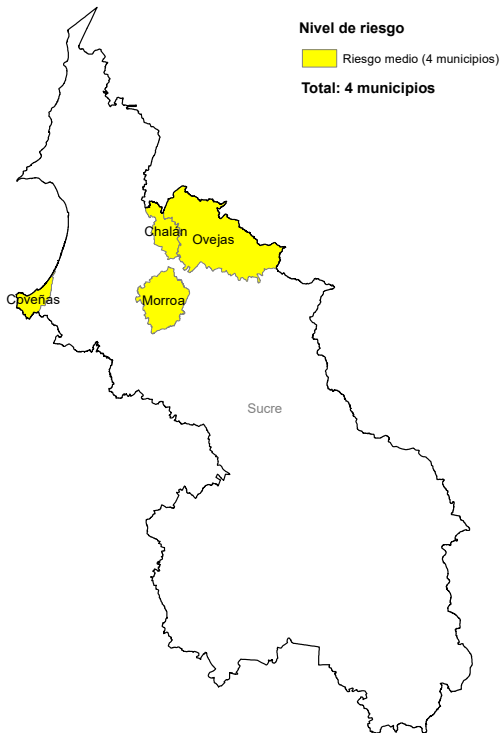
fundimur

Fundación para el desarrollo
integral de la mujer y la niñez

Mapa # 53.

Mapas consolidados de riesgo electoral 2023
para el Sucre





La disputa en el territorio tolimense: entre los riesgos electorales y el aumento de la violencia



Autor:

Cristhian Camilo Martínez Hernández

Director

Programa de Ciencia Política de la Universidad del Tolima

Introducción

Para las presentes elecciones de 2023, de los 5.849¹ candidatos, 263 son candidatos a las alcaldías municipales. De estos, solo el 16% son mujeres², lo que equivale a una disminución del 2%, comparado con las elecciones de hace 4 años. En contraste con esta cifra, para la gobernación se presentaron 2 mujeres, lo que equivale al 40% de participación de la mujer en la contienda electoral.

La cifra de inscritos aumentó en comparación con las elecciones de 2019. A los Concejos municipales están postulados un poco más de 4.700 personas, 5 para la Gobernación y 117 para la Asamblea. Por primera vez, los 47 municipios que conforman el departamento del Tolima cuentan con sus respectivos decretos de regulación de publicidad política antes de la apertura de las inscripciones de candidatos, algo positivo para la transparencia y las reglas de juego de todos los actores políticos en los territorios.

En ese sentido, los mapas electorales realizados por el equipo del observatorio de la MOE y el presente estudio corresponden al análisis hecho por la Universidad del Tolima, como vocera de la MOE en el territorio. A continuación, se explican las causales que llevaron a la clasificación del nivel de riesgo de cada uno de los municipios. Seguidamente, se encontrarán los factores de violencia y cuáles han sido los incidentes y variables que se tuvieron en cuenta para el seguimiento, así como el periodo de tiempo registrado.

En las conclusiones, se presentan las principales recomendaciones para las autoridades, así como un análisis regional del seguimiento, los cuales servirán de

¹ Cifra entregada por la delegación Tolima de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

² Informe divulgado por el programa de Ciencia Política de la Universidad del Tolima. 2023.



insumo para la toma de decisiones institucionales, así como acciones de mejora.

1. Factores de riesgo en el departamento del Tolima

Para las elecciones 2023, de los 47 municipios del departamento del Tolima, se evidencian 23 con algún factor de riesgo asociado. De estos, 1 se encuentra en riesgo extremo, 6 en alto y 16 en medio. En contraste al año 2019, se presenta un aumento, pasando de 17 municipios a 23 en el presente año, casi el 50% del territorio.

En riesgo extremo se encuentra el municipio de Flandes, ubicado en el oriente del departamento, y limita con el municipio de Girardot - Cundinamarca. Para las elecciones del 2019, el municipio registró un alto número de anulación de cédulas por parte del Consejo Nacional Electoral – CNE. Entre sus posibles causas, se encuentra la división por un puente vehicular y peatonal, que conecta los cascos urbanos entre los dos municipios, facilitando la migración. No obstante, ante el alto número de anulación de inscripción de cédulas para votar en el municipio, se requiere que este aspecto sea revisado a profundidad por parte de las autoridades, a fin de evitar inscripciones fraudulentas, las cuales podrían haber iniciado en las elecciones 2022, para hacerse efectivas en las elecciones 2023.

Aunado a lo anterior, el municipio de Flandes presenta un riesgo medio por comportamiento atípico en cuanto al aumento de los votos nulos para la gobernación del To-

lima. Además, presenta una disminución atípica de votos nulos y tarjetones no marcados a la Asamblea y Concejo, algo inusual si se tiene en cuenta que los tarjetones son más complejos de entender y manipular por parte de la población.

Por otra parte, se encuentran los municipios de Ibagué, Casabianca, Cunday, Fresno, Herveo y Valle de San Juan en riesgo alto. En Ibagué, la capital del departamento, se identifica un riesgo extremo asociado a la atipicidad de votos anulados para la Gobernación del Tolima. A esto, se le añade el alto riesgo por aumento de tarjetones anulados a la Asamblea y Concejo, y la variable clasificada en riesgo medio, obedece al número de cédulas inscritas que fueron anuladas por el CNE.

El otro municipio de la zona centro que presenta un riesgo alto es el municipio de Valle de San Juan, debido a que para el 2019, el CNE anuló una gran cantidad de cédulas nuevas inscritas para votar. Por compra de votos la Fiscalía capturó al alcalde y el candidato ganador de las elecciones de 2019; esto pudo estar acompañado de la práctica de fraude en inscripción de cédulas, siguiendo la línea de anulación de C.C del CNE. Otro factor de riesgo analizado es el amplio dominio electoral de un partido en las elecciones al Concejo y Asamblea 2019. Así, se evidencia una diferencia sustancial con el partido que obtuvo segundo lugar de votación, pero al revisar el número de votos nulos al Concejo y a la Gobernación, se registra una disminución atípica de los mismos.

Al norte del departamento, con riesgo alto se ubica el municipio de Casabianca. Entre las variables analizadas, se encuentra en riesgo extremo por antecedentes de anulación de inscripciones de cédulas en el 2019; riesgo alto por la atipicidad en la diferencia de los resultados electorales a la gobernación y Asamblea entre el primero (1) y el segundo (2) en el tarjetón, y un riesgo medio por la misma atipicidad en la circunscripción de Alcaldía y Concejo.

En esta misma zona, también en riesgo alto, está el municipio de Herveo, que está en riesgo extremo por antecedentes de anulación de inscripciones de cédulas en 2019. En este mismo nivel se evidencia una diferencia atípica de la participación entre cargos a elegir en elecciones locales. En el nivel alto, se halla la diferencia atípica por el dominio a la Asamblea, mayoritariamente por un partido político, lo cual, podría ser indicaciones de limitaciones a la competencia. Se debe sumar a lo anterior, que se clasifican variables por atipicidad de votos nulos a la Alcaldía y variación atípica en la participación de los ciudadanos en las elecciones locales.

El último municipio de esta zona, que se clasifica en riesgo alto es Fresno. Entre sus causas se encuentra el riesgo por la variación del número de cédulas inscritas anuladas en las elecciones locales del 2019, incluso se observa en las estadísticas de los resultados, un dominio electoral al Concejo Municipal. Con variables en riesgo medio, se encuentra una disminución

atípica en la participación electoral de los ciudadanos en las elecciones locales y un aumento del número de tarjetas electorales nulas a la Asamblea; en el mismo nivel, se encuentran los votos nulos a la Alcaldía y nulos al Concejo municipal. Para cerrar, se evidencia en los resultados electorales una diferencia atípica entre dos partidos políticos, lo cual infiere en un dominio partidista en la circunscripción a la Asamblea departamental.

En el oriente del departamento, en riesgo alto se ubica el municipio de Cunday. Allí se evidencia un aumento atípico del nivel de participación de los ciudadanos en las elecciones 2019, también una ampliación de la diferencia entre el candidato ganador y el que quedó en segundo lugar, lo cual podría ser factor de restricción a la competencia electoral entre partidos o candidatos. Así mismo, en las variables analizadas, se registra un alto número de anulación de cédulas inscritas nuevas para votar en este municipio; estas anulaciones fueron realizadas por el Consejo Nacional Electoral. Es de recordar que este municipio, según datos del DANE (2019), presentó un alto número de la tasa de inscripciones de cédulas nuevas por cada mil habitantes, por lo que para el año 2019 estuvo en seguimiento por la MOE

En riesgo medio, se miden 16 municipios de distintas provincias del departamento. Al Sur, se encuentra el municipio de Alpujarra. Para el 2019, el CNE anuló un alto número de cédulas inscritas nuevas; para ese mismo año, el dominio en los resul-

tados electorales de la circunscripción del Concejo es alto, mientras que, el dominio electoral en los resultados de la gobernación hace concluir que pudiese presentarse una limitación a la competencia entre partidos. Esta limitación ha estado presente de manera histórica en este territorio. Al municipio de Dolores, al igual que Alpujarra, el CNE anuló un alto número de cédulas inscritas nuevas para el año 2019. Otra variable que genera preocupación y por tanto seguimiento ha sido el riesgo por aumento atípico de la diferencia de la participación entre cargos a elegir en elecciones locales, acompañado de la misma variación atípica de la participación de los ciudadanos en las elecciones locales de 2019.

Finalmente, los dos últimos municipios en el sur del Tolima que se encuentran en riesgo medio son San Antonio, en donde el CNE en el 2019 anuló un alto número de cédulas inscritas nuevas, esto estuvo acompañado de un aumento de la diferencia de votos entre el partido ganador y los partidos que quedaron en segundo y tercer lugar en la circunscripción a la Asamblea y un aumento medio atípico a la diferencia entre partidos políticos de la circunscripción del Concejo municipal; y el municipio de Suárez, con un riesgo consolidado medio y al igual que en San Antonio, el CNE anuló un alto número de cédulas inscritas nuevas para las elecciones territoriales 2019. Como antecedente, este municipio presentó una alta tasa de inscripción de cédulas para ese mismo año. Los estudios realiza-

dos por la Universidad del Tolima, producto de cruzar los datos entre población del DANE y el censo electoral definitivo, suministrado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, muestran que sobrepasa el censo poblacional, lo que significa que son más votantes que habitantes, algo inusual en cualquier municipio, pues en todos se registran infantes, niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.

En el oriente, en el mismo nivel de riesgo de los anteriores, se encuentra el municipio de Carmen de Apicalá. Entre sus causas se evidencian, la anulación atípica de cédulas inscritas nuevas por parte del CNE para sufragar en el año 2019, que aunado a la alta tasa de inscripción de cédulas para ese mismo año, se contrasta con las decisiones tomadas por el CNE.

En la provincia norte, el primero de los municipios con riesgo medio es Ambalema. Como variable causal se encuentra la anulación atípica de inscripciones de cédulas por el CNE, que contrasta con una disminución atípica del censo electoral sobre el poblacional en relación con las elecciones 2018 y 2019, esto podría estar asociado a la frontera intermunicipal que comparte con el corregimiento Gramalotal - Beltrán - Cundinamarca por medio del río Magdalena, lo que podría traducirse en una trashumancia o trasteo de votos. A este fenómeno, se le suma la alta diferencia atípica de diferencia de votos entre el primer partido y los siguientes en votación. Esto traduce una posible restricción a la compe-

tencia entre los mismos. Más al norte, en el municipio de Falan, en el análisis a los resultados electorales de 2019, se observa una posible restricción a la competencia entre partidos, en razón al dominio en los resultados del partido ganador a la gobernación, así como pasó en los resultados a la Asamblea, y el aumento de diferencia de votos en la circunscripción del Concejo. En inscripción de cédulas, este municipio presentó una alta tasa de inscripción de cédulas nuevas, que tuvo por consecuencia, un alto número de anulación de inscripciones de cédulas inscritas por el CNE.

En el límite del departamento, se encuentran los municipios de Mariquita y Honda con un riesgo medio. En Mariquita, se presentó un aumento atípico en la anulación de votos, en una mayor proporción a la gobernación y en una menor proporción a la Asamblea y Concejo. A lo anterior, se tiene el antecedente de anulación de inscripción de cédulas por el CNE para el año 2015. En cuanto al municipio de Honda, el CNE también anuló cédulas inscritas para sufragar en el año 2015, así como una variación atípica de votos nulos a la Alcaldía, Asamblea y Gobernación. Otro de los factores de riesgo fue la disminución atípica de la participación electoral de la ciudadanía en las elecciones 2019.

En la provincia de los nevados, exactamente en el municipio del Líbano se presenta un riesgo medio, en donde se evidencian factores que generan preocupación como la disminución de la participación electo-

ral de los ciudadanos en el año 2019. Entre las variaciones atípicas, se encuentran el aumento de los votos nulos a la alcaldía, de manera preponderante, y en una menor cantidad, se presentó en la circunscripción de gobernación, Asamblea y Concejo. En el límite con Líbano, se encuentra el municipio de Murillo, que también está en riesgo medio. Para las últimas elecciones locales, en este municipio se aumentó de manera atípica la participación electoral de los ciudadanos, pero a la par, aumentó el número de tarjetones anulados a la Asamblea, acompañado de un dominio electoral de un partido en particular a la Asamblea. En cuanto al municipio de Santa Isabel, se evidencio un aumento de manera atípica de la diferencia entre los distintos cargos a elegir en las elecciones locales. Esto, estuvo acompañado de un dominio electoral a la Asamblea, basados en el resultado electoral, pero disminuyó de manera atípica el censo electoral entre el año 2018 y 2019. Este municipio, tuvo una alta tasa de inscripción de cédulas para el 2019, lo cual es un riesgo indicativo de un posible fraude en inscripción de cédulas, acompañado de un aumento atípico de cédulas anuladas por parte del CNE. En el municipio de Villahermosa, se presentó un dominio atípico de los votos a la gobernación por parte del partido dominante, así como a la Asamblea, Alcaldía y Concejo.

Para cerrar este apartado de riesgos por factores electorales, se encuentra el municipio del Espinal, ubicado en la provincia



centro, y el segundo municipio después de la capital más poblado del departamento, en riesgo medio. Fruto de las elecciones del 2015, en este municipio se presentó de manera atípica, una gran cantidad de cédulas anuladas por el CNE. Una vez analizados los resultados electorales de 2019, se evidencia un dominio electoral preponderante en la circunscripción del Concejo y aumento atípico de la cantidad de votos nulos a la Alcaldía, Asamblea y Gobernación.

En cambio, en el municipio de San Luis, para las anteriores elecciones, la participación electoral aumentó de manera atípica, lo que trajo consigo un riesgo en la diferencia atípica de la participación entre los cargos que se eligieron en las elecciones locales. Esas elecciones, estuvieron acompañadas de una atípica inscripción de cédulas nuevas, representadas en una alta tasa de inscripción por cada mil habitantes, que, sumado al alto número de cédulas anuladas en el 2015 por el CNE, puede hacer suponer un riesgo de trasteo de votos.

Finalmente, en el municipio de Rovira, con el mismo nivel de riesgo consolidado, se evidencia una disminución atípica de la participación electoral para el 2019, acompañado de una disminución en el censo electoral comparado con su censo poblacional. Esto contrasta con una inscripción atípica de cédulas, según la tasa por cada mil habitantes, pero también una considerable anulación de inscripciones de cédulas.

2. Riesgo por violencia política

El departamento del Tolima es un territorio en constante disputa. Desde la realización de los mapas de riesgo electoral por la MOE, siempre han estado presente los riesgos por violencia política y social. Para las elecciones de 2019, el departamento tenía 10 municipios con registro de riesgo por violencia. Para las presentes elecciones, de acuerdo con el seguimiento realizado entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de julio del 2023, fecha de corte del presente informe, el departamento tiene 6 municipios con algún tipo de riesgo por factores de violencia; 4 menos que en las elecciones de 2019.

Con un nivel de riesgo alto se clasifica la capital del departamento. Ibagué, presenta un riesgo extremo por violencia política. Según los registros en medios de comunicación local, durante el periodo de tiempo observado, se registraron amenazas contra líderes políticos de partidos, así como al secretario de gobierno, quién además funge como delegado del alcalde municipal en los Comités de Seguimiento Electoral. Lo anterior, toma relevancia al analizar la intensidad de dichas acciones.

Otro factor de análisis es el riesgo por violaciones a la libertad de prensa, que incluye no solo los ataques contra su independencia, su ejercicio, sino también, las amenazas que se registran contra periodistas, incluso, algunos que cubren fuentes judiciales, a los cuales se les han incrementado su nivel de riesgo producto de su ejercicio periodís-

tico. A las dos variables anteriores, según la información reportada de manera pública por medios de comunicación, puede existir para el presente periodo electoral un riesgo por intensidad de acciones de Grupos Armados Organizados (GAOR), en razón a las recientes capturas y operativos realizados por las autoridades en el municipio.

El siguiente municipio con el mismo nivel de riesgo que Ibagué es Chaparral, que se ubica al sur del departamento. Este municipio, históricamente sumergido en el conflicto, ha evidenciado la presencia de estructuras de disidencias de las extintas FARC, los cuales han realizado acciones de disputa por el territorio, teniendo como consecuencia el aumento del riesgo por la intensidad de las acciones entre GAOR. En Chaparral se presentó un atentado grave contra la vida del entonces secretario de gobierno, obligándolo a renunciar al cargo. Además, también se han presentado amenazas contra otros líderes políticos y dirigentes de partidos políticos. Todo lo anterior, ha venido acompañado de un amedrentamiento hacia la población civil, según información en campo recolectada por la Defensoría del Pueblo, regional Tolima.

En el norte del departamento, en el municipio del Líbano, con el mismo nivel de riesgo de los anteriores, se evidencia un riesgo alto asociado a violencia política y liderazgo social. Estos hechos sugieren la restricción a la que los líderes se ven sometidos por el miedo, los cuales luchan por la garantía de los derechos de la ciuda-

danía en general. Al igual que en Ibagué, en Líbano la libertad de prensa ha sido amenazada, evidenciando una restricción al libre ejercicio de los medios de comunicación. A diferencia de los dos anteriores, existe riesgo por intensidad de acciones de “Disidencias” de FARC en el territorio.

Con un riesgo medio se encuentran Planadas y Ataco, ubicados al sur del departamento, ambos limitan con Chaparral, el cual está en un riesgo alto. Estos dos municipios forman un corredor estratégico para grupos delictivos, permitiéndoles el transporte de bienes de valor desde el sur-occidente al centro del país. En Ataco, se presentan algunas amenazas a líderes políticos y comunales, además existe presencia de grupos disidentes de las FARC; las autoridades han venido enfrentando estos grupos con operativos y capturas estratégicas. De otro lado, en Planadas, municipio cafetero, limítrofe con el departamento del Huila, Cauca y Valle del Cauca, hace presencia las disidencias de FARC. Particularmente, en el corregimiento de Gaitania, se ubica el ETCR El Oso, espacio dedicado a la reincorporación de ex miembros de FARC que se acogieron al Acuerdo de paz en 2016. Algunos de estos miembros han sido objeto de atentados e incluso desplazamiento a otras zonas para proteger su vida. Esta presencia viene acompañada de un riesgo por la intensidad de acciones armadas de dicha disidencia.



Al norte del departamento, el último municipio con riesgo de violencia es Armero-Guayabal. Alerta el alto número de violaciones a la libertad de prensa por amenazas o amedrentamientos que ponen en riesgo la independencia de los periodistas. Por su ubicación, existe el riesgo de presencia de grupos armados ilegales. Para la regional Tolima es de suma preocupación el asesinato del candidato al Concejo en el municipio de Honda: Al cierre del presente escrito, los hechos son materia de investigación por las autoridades.

3. Riesgo consolidado por coincidencia de riesgos electorales y de violencia

En el mapa consolidado por coincidencia de factores de riesgo electoral y de violencia se encuentran dos municipios con riesgo alto. El primero es el municipio de Ibagué, en el cual confluyen en un nivel alto por factores de riesgo electoral y un riesgo alto en factores asociados a violencia política, social y comunal.

El segundo municipio es Líbano, al norte del departamento. Este municipio presenta un riesgo alto por factores asociados a la violencia Política y Social, mientras que se clasifica en un riesgo medio por factores asociados a riesgos electorales.

4. Conclusiones

- a) La participación política de la mujer en cargos uninominales (alcaldías) disminuyó en el comparativo 2019 - 2023. Esto significa que pese a los esfuerzos, la sociedad tolimense aún se encuentra en deuda con ellas.
- b) Es necesario adoptar acciones afirmativas en favor de las mujeres, con el fin de aumentar su participación en los espacios de toma de decisiones.
- c) La violencia política ha venido en aumento en el departamento. Los próximos alcaldes municipales deben implementar una política efectiva de prevención de las violencias contra los distintos liderazgos que se evidencian en cada territorio. Estas medidas deben quedar consignadas en los PISC y en los Planes de desarrollo de cada gobierno.
- d) Es necesario que la ciudadanía conozca las conclusiones posteriores a cada consejo de seguridad, los cuales son realizados de manera inmediata apenas se conocen los hechos de violencia.

e) Se recomienda a los Tribunales de Garantías Electorales presente en el departamento, una actitud mucho más proactiva a fin de atender su función descentralizada en el territorio: representar al CNE. Hoy las violaciones a la publicidad política son evidentes, especialmente en la capital.

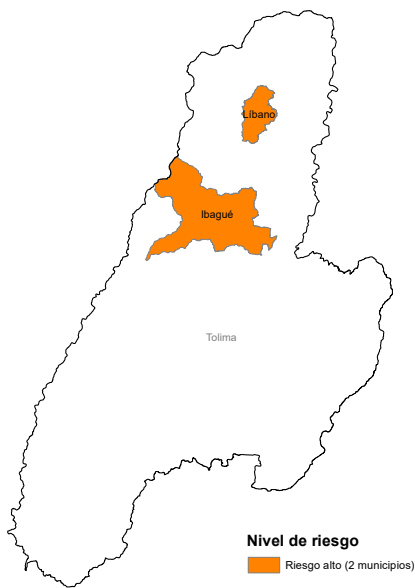
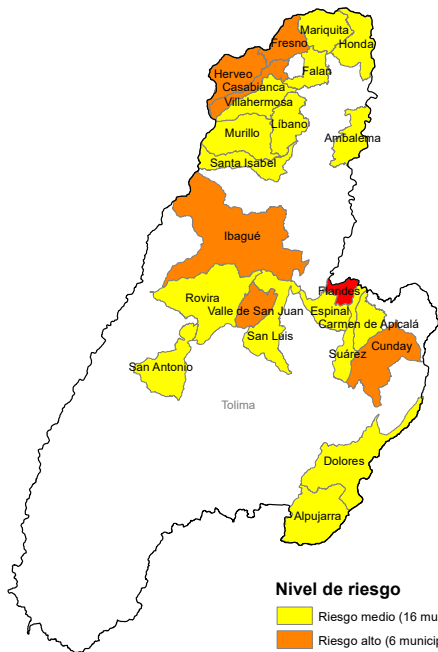
f) El control a la financiación de las campañas electorales es algo incontrolable por parte de las autoridades. Los

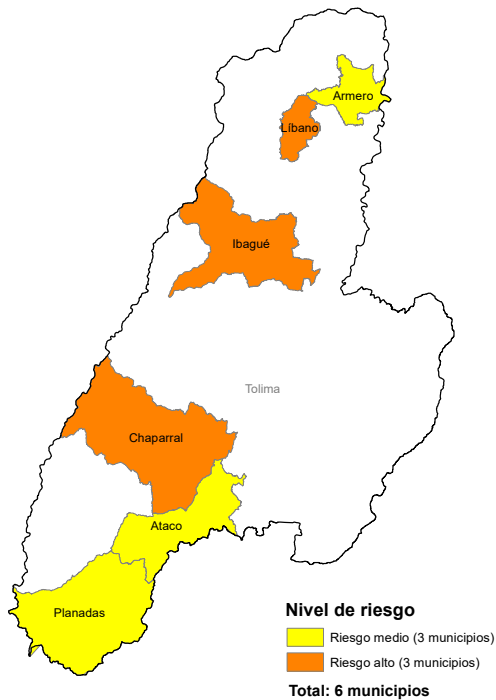
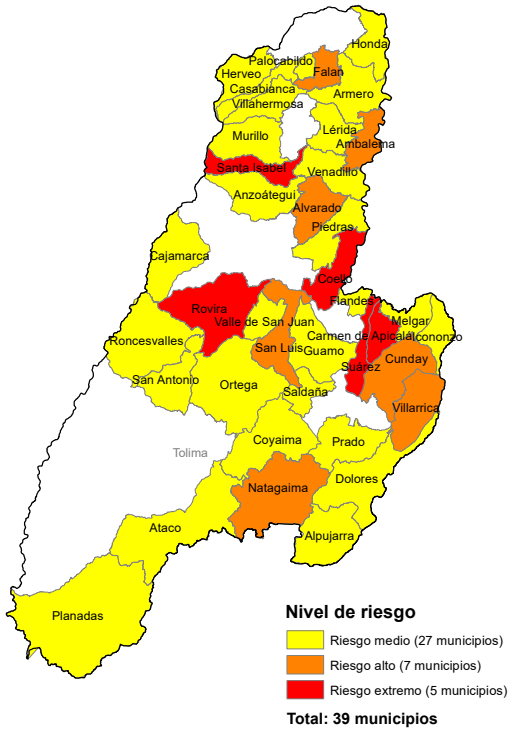
Tribunales de Garantías Electorales en el departamento se quedan cortos en resultados, mientras las campañas violan los topes sin pena alguna.





Mapa # 54.
Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Tolima





Perspectivas del riesgo electoral por fraude y violencia en los departamentos de Risaralda y Valle del Cauca

Autores:

Luis Carlos Ojeda Oliveros
Alejandro Sánchez López de Mesa
Juan Jacobo Uribe Duque
Observatorio Cali Visible
Pontificia Universidad Javeriana – Cali

Introducción

El comportamiento del riesgo por fraude y violencia en los dos departamentos de Risaralda y Valle del Cauca es desigual. En cuanto al riesgo por fraude, conviene señalar que en el departamento de Risaralda no hubo cambios. Como en 2019, tres municipios son epicentro de los comportamientos atípicos y el nivel de riesgo es similar.

En el departamento de Valle del Cauca el total de los municipios en riesgo por fraude es similar en 2023 y 2019, pero la distribución geográfica del riesgo y su intensidad han cambiado. En este departamento sólo un municipio menos aparece en riesgo alto. El municipio en riesgo extremo (Caicedonia) es distinto al que tuvo el mismo nivel de riesgo en 2019 (Sevilla), pero se ubica en la misma zona geográfica. Trece de los 25 municipios en riesgo alto y medio tenían el mismo nivel de riesgo en 2019.

A continuación, se describe el comportamiento del riesgo electoral por fraude en los dos departamentos. Posteriormente, se revisan los principales patrones de distribución geográfica del riesgo por violencia.

1. Riesgo Consolidado por Fraude Electoral en los Departamentos de Risaralda y Valle del Cauca en las Elecciones de 2023

En el departamento de Risaralda, 11 municipios presentan riesgo de fraude por atipicidad en el comportamiento electoral. No hay municipios en riesgo extremo. Hay tres municipios en riesgo alto, entre los que sobresalen Dosquebradas, con riesgo extremo por votos nulos en la elección de gobernador; y Mistrató, en límites con el Chocó, con riesgo extremo por votos nulos en la elección de concejo. El otro municipio en riesgo alto es La Virginia. Conviene señalar que los tres muni-



cipios tienen niveles atípicos de votos nulos en las cuatro elecciones analizadas (Gobernación, Asamblea, Alcaldía y Concejo).

Ocho municipios de Risaralda tienen riesgo medio. Estos son Balboa, Belén de Umbria, Quinchía y Santuario en la subregión occidental, Pueblo Rico en la subregión pacífico, Marsella, Pereira y Santa Rosa de Cabal, en la subregión oriental.

En el departamento del Valle del Cauca, por su parte, 18 municipios exhiben comportamientos lo suficientemente atípicos para que se considere que existe riesgo electoral por alguna de las variables analizadas. Sin embargo, sólo 7 aparecen con riesgo alto o extremo y 11 aparecen con riesgo medio. La frecuencia con la que el riesgo medio aparece en los municipios del Valle del Cauca ya había sido registrada por la MOE en 2022 y constituye una tendencia que convendría revisar.

Caicedonia es el único municipio que aparece con riesgo extremo. Esta localidad, ubicada al oriente del departamento, en límites con el departamento del Quindío, presenta riesgo extremo por predominio en elecciones a Asamblea Departamental y por votos nulos en las elecciones de gobernación; así mismo, riesgo alto por predominio en concejo y votos nulos en gobernación.

Seis municipios aparecen en riesgo alto. Buenaventura, en la subregión occidental, con riesgo extremo en votos nulos para gobernación y asamblea y alto en alcaldía. Claramente la atípica cantidad de votos nulos en las elecciones locales en este municipio

debe ser objeto de atención. También están en riesgo alto Argelia, Cartago y El Dovio en la subregión norte, Sevilla en la subregión oriental y Vives en la subregión centro.

Los municipios en riesgo medio son Alcalá, Candelaria, Dagua, El Cerrito, Florida, La Unión, Palmira, Pradera, Riofrío, Ulloa y Versalles. Porcentajes atípicos de votos nulos en más de una elección se presentan en 9 de estos municipios, siendo esta la atipicidad más recurrente.

2. Riesgo consolidado por Violencia en los departamentos de Risaralda y Valle del Cauca en las Elecciones de 2023

El repunte de la violencia electoral de cara a las elecciones de autoridades locales del 29 de octubre de 2023 motivó a la Misión de Observación Electoral a analizar el riesgo por violencia en estos dos departamentos del suroccidente del país. Pese a su vecindad, los departamentos de Valle del Cauca y Risaralda enfrentan retos de características y magnitudes radicalmente disímiles.

De estos dos departamentos, Risaralda fue el único que presentó un aumento de municipios en riesgo. Se pasó de 2 a 3 municipios con riesgo por violencia, mientras que en el Valle el número disminuyó ligeramente, aunque aumentó exponencialmente el número de municipios en riesgo extremo. En Risaralda las amenazas se encontrarían muy localizadas y en el Valle se asocian a procesos que se desarrollan en localidades específicas.

A continuación, se presenta un análisis por departamento de los factores que inciden en el riesgo consolidado por violencia.

2.1. Risaralda

El departamento de Risaralda está ubicado en la región del Eje Cafetero, que se ha fortalecido gracias a su economía y al turismo. Sin embargo, distintos actores armados han tenido presencia en la región y han dejado estructuras urbanas que operan en algunos municipios. En la actualidad, los datos, suministrados por el Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral de la Misión de Observación Electoral, indican que el 21% de los municipios de Risaralda se encuentran en riesgo por violencia de cara a las elecciones de autoridades locales de 2023.

Lo anterior se traduce en que 3 de los 14 municipios que componen el departamento de Risaralda presentan algún nivel de riesgo consolidado por violencia. No obstante, en comparación con el Valle del Cauca, no se encuentra ningún municipio con riesgo extremo por factores de violencia: los 3 municipios en riesgo, 2 se encuentran en riesgo alto y 1 en riesgo medio. Si bien esto no es un indicador positivo, permite a las organizaciones electorales y encargadas de velar por la seguridad en el territorio en el marco de la contienda, tomar medidas pertinentes de acuerdo a los grados de riesgo.

Los 3 municipios que presentan algún grado de riesgo por factores de violencia en las subregiones del departamento de Risaralda son Pereira (Riesgo Alto) y Dosque-

bradas (Riesgo Medio) en la subregión 2 u oriental, y Pueblo Rico (Riesgo Alto) en la subregión 3 o Pacífico. Para comprender las implicaciones y los alcances del riesgo por factores de violencia para las elecciones de autoridades locales de 2023 en estos municipios, a continuación, se explora una descripción uno a uno.

• Factores del riesgo por violencia en el municipio de Pereira

El municipio de Pereira es la capital de Risaralda y alberga el 50% de la población total del departamento. Así mismo, los habitantes de esta ciudad representan aproximadamente el 52% del censo electoral, que está conformado por el número total de personas habilitadas para votar en el departamento. La ciudad capital de Risaralda se encuentra ubicada en la subregión 1, u oriental, del departamento y está acompañada por otros 3 municipios, Dosquebradas, Marsella y Santa Rosa de Cabal. Para las elecciones de autoridades locales de 2023, Pereira es un municipio que, junto con otro de su misma subregión, aunque con distinto grado, se encuentra en riesgo asociado a factores de violencia en nivel alto.

La violencia política es el factor que más incide entre las variables de riesgo por violencia. Este factor refleja un riesgo en nivel extremo para Pereira, por lo que representa un alto grado de importancia en el análisis. La violencia política se puede entender como las agresiones perpetradas contra líderes políticos, sociales o comunales, que



tienen como objetivo imponer o silenciar intereses, posturas políticas o reivindicaciones y afectar a la población o comunidad representada por el líder a través del uso de la amenaza, el secuestro, la desaparición forzada, el atentado o el homicidio (MOE, 2019). A través de este flagelo, los victimarios ponen en jaque la democracia y minan la confianza de los ciudadanos en las reglas de juego del sistema político.

Durante el denominado “estallido social” del año 2021, que ocurrió en el segundo trimestre en todo el país, en el departamento de Risaralda se revelaron prácticas violentas contra los manifestantes por parte de la fuerza pública y grupos armados organizados (GAO) que delinquen en las ciudades (El Espectador, 2022). Si bien no hay datos concisos sobre el número de víctimas que resultaron de este conflicto político reciente, hubo un caso que centró la atención de todo el país: el asesinato de Lucas Villa en el viaducto de Pereira. Según algunos informes de Fiscalía, el asesinato de Villa fue perpetrado por el GAO La Cordillera, quienes declararon al líder estudiantil como objetivo por considerar que las marchas que promovía afectaban el tráfico de estupefacientes en el departamento (El Colombiano, 2023).

Los GAO que delinquen en Pereira y en el área metropolitana de la ciudad (Área Metropolitana de Centro Occidente), atemorizan tanto a líderes sociales y candidatos, como a medios de comunicación. Es por esto que en la capital risaraldense el riesgo por violaciones a la libertad de prensa y el

riesgo por presencia de GAO constituyen dos factores con un nivel de riesgo medio.

Los GAO que delinquen en el municipio carecen de proyecto político y su fin es el dominio de los canales de distribución del microtráfico y de rutas para el narcotráfico. Para ello usan estrategias violentas como el sicariato, el secuestro y la extorsión para controlar territorios y enviar un mensaje a la institucionalidad como acto de demostración de su poder.

• Factores del riesgo por violencia en el municipio de Dosquebradas

El municipio de Dosquebradas es otro de los cuatro que conforman la subregión 1 u oriental del departamento de Risaralda. Este se encuentra situado al norte de la capital risaraldense y se comunica a través del Viaducto “César Gaviria Trujillo”, mismo donde fue asesinado Lucas Villa. Dosquebradas es el segundo municipio con más población del departamento, albergando al 23% de los habitantes y al 20% del censo electoral.

Dosquebradas es un municipio que presenta un nivel medio de riesgo por violencia para las elecciones de autoridades locales de 2023. Este municipio, no solo comparte límites geográficos con Pereira, sino que, como veremos, también presenta dos de los factores de riesgo por violencia que se manifiestan en la capital del departamento. En particular, Dosquebradas posee alto riesgo por presencia de GAO y riesgo medio por violencia política.

Para comprender la interacción de estos dos fenómenos en el municipio y su expansión hacia el Área Metropolitana de Centro Occidente, entidad administrativa de la que también forma parte, hay que partir de un hecho histórico. En el municipio de Dosquebradas se asentó desde hace aproximadamente 18 años el GAO “La Cordillera”. Este grupo surgió a partir de la desmovilización, en el año 2005, del Bloque Central Bolívar que comandaba Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias “Macaco”, y que delinquía en el norte del Valle del Cauca y en Risaralda. Con la desaparición de esa estructura paramilitar, algunos miembros, influenciados por “Macaco”, decidieron conformar un nuevo grupo centrado en el control del tráfico de estupefacientes, principalmente, en Pereira, Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal, y con menos fuerza en otros municipios tanto de la subregión, como del departamento y del norte del Valle del Cauca.

En la actualidad La Cordillera continúa delinquiendo y dependiendo de las rentas de economías ilegales. En 2022 se le atribuyó a este grupo la conformación de un plan para atentar contra la vida del, que para ese momento era candidato a la presidencia de Colombia, Gustavo Petro (El Espectador, 2022b).

• Factores del riesgo por violencia en el municipio de Pueblo Rico

Pueblo Rico es el tercero de los municipios de Risaralda que presenta algún nivel de riesgo por violencia para las elecciones de autoridades locales de 2023. Este municipio hace parte de la subregión 3 o Pacífico del

departamento y su nivel de riesgo es alto, sin que sus factores sean similares a los de los otros dos municipios que ya exploramos.

Para las elecciones de autoridades locales de 2019, Pueblo Rico representaba el 1% del censo electoral del departamento con aproximadamente 10 mil personas habilitadas para votar. Lo anterior lo situaba como el tercer municipio con menos porcentaje de potencial electoral. Si bien es improbable que esta dimensión haya cambiado para las elecciones de 2023, tampoco lo ha hecho el nivel de riesgo por violencia con respecto al año 2019. Para ese mismo periodo, la MOE ya advertía un riesgo alto consolidado por violencia.

El municipio de Pueblo Rico, así como los otros dos municipios del departamento, presenta un nivel de riesgo alto por violencia política; lo que lo sitúa entre el nivel extremo de Pereira y el nivel medio de Dosquebradas. Aquí, a comparación de los otros municipios, existe una alta presencia de grupos y personas que se auto reconocen como indígenas, por lo que las dinámicas políticas y sociales son distintas.

De forma reciente, se conocieron denuncias por parte de candidatos, quienes protestaban, pero no se oponían, a la decisión de instalar dos nuevos puestos de votación en territorios indígenas de Pueblo Rico. Quienes protestaban sostenían que los líderes de las comunidades solían cohibir la participación de todos los candidatos a menos que también se auto reconocieran



como indígenas. Así mismo, argumentaban que no existían garantías para el conteo y la llegada de los votos el día de las elecciones (Caracol Radio, 2023).

Pueblo Rico también se encuentra en nivel alto por desplazamiento forzado y nivel medio por presencia de ELN. Respecto a este último factor hay que señalar que, debido a la proximidad geográfica con la cordillera central del país, así como los límites con la zona selvática del departamento del Chocó, hacen de Pueblo Rico un municipio con características atractivas para la presencia de este grupo guerrillero.

2.2. Valle del Cauca

El departamento del Valle del Cauca está situado al suroccidente del país y reúne las ciudades principales de la zona, lo que lo sitúa como el tercer departamento con la economía más grande del país, después de Bogotá y Antioquia. Así mismo, ha sido un departamento en el que han convivido economías legales e ilegales, por lo que factores asociados a la violencia no han desaparecido del departamento.

En este sentido, a partir de la información suministrada por Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral de la Misión de Observación Electoral, se ha podido establecer que el 17% de los municipios del Valle del Cauca presentan algún nivel de riesgo por violencia de cara a las elecciones de autoridades locales de 2023. Esto indica que en el departamento aún persisten factores que arrecian contra la democracia, pero tam-

bién una reducción del 26% con respecto al nivel de riesgo que tuvo el Valle del Cauca para las mismas elecciones en el año 2019.

Sin embargo, aunque se pasó de 18 a 7 municipios en riesgo por violencia para el año 2023, hubo un incremento exponencial en el número de municipios con nivel extremos de riesgo consolidado por violencia, pasando de 2 a 4 en 2023. Parece haber un recrudecimiento de prácticas violentas en el marco de las elecciones de autoridades en distintos municipios del departamento, concentrándose la mayor parte de ellas en el sur y el centro. En esta ocasión no se hallan en riesgo municipios del norte y oriente del Valle del Cauca.

Los 7 municipios que presentan algún grado de riesgo por factores de violencia en las subregiones del departamento del Valle del Cauca son: Buenaventura (Riesgo Extremo) en la Subregión Occidente; Cali (Riesgo Extremo), Jamundí (Riesgo Extremo), Dagua (Riesgo Alto) y Florida (Riesgo Medio) en la Subregión Sur; y Tuluá (Riesgo Extremo) y Buga (Riesgo Medio) en la Subregión Centro. Para comprender las implicaciones y los alcances del riesgo por factores de violencia para las elecciones de autoridades locales de 2023 en estos municipios, a continuación, se explora una descripción por subregiones.

• Subregión Occidente: Buenaventura se mantiene con un nivel de riesgo consolidado por violencia extremo

Buenaventura es el municipio con la mayor extensión de kilómetros cuadrados en el Va-

lle del Cauca. Así mismo, es el único municipio que compone la Subregión Occidente del departamento y es el que alberga el puerto marítimo más importante del país con salida al Océano Pacífico. Lo anterior hace de Buenaventura un municipio con atractivo económico y comercial para exportar e importar bienes y mercancías. Sin embargo, estas bondades palidecen frente a los indicadores sociales y económicos, particularmente los índices de pobreza e inseguridad.

Por su extensión territorial, Buenaventura es un municipio que en la mayor parte se encuentra despoblado. También, se trata de terrenos que conforman diversos parques naturales, reservas protegidas y que, en su conjunto, se articulan con la cadena montañosa de la Cordillera Occidental de la Cordillera de los Andes en Colombia. En el municipio coexisten distintas economías ilegales y grupos al margen de la ley que buscan asegurarse el control de sus rentas.

En cuanto a los factores de violencia, vale decir que 8 de los 10 factores que se miden presentan un nivel de riesgo extremo. En concreto, estos factores de riesgo por violencia son riesgo por presencia de GAO, Riesgo por presencia de ELN, Riesgo por presencia de “Disidencias” de las FARC, Riesgo por intensidad de acciones de GAO, Riesgo por intensidad de acciones del ELN, Riesgo por intensidad de acciones de “Disidencias” de FARC, Riesgo por intensidad de acciones de EPL/Los Pelusos, y Riesgo por violencia política. Por su parte, el desplazamiento forzado reporta un riesgo alto,

mientras que violaciones a la libertad de prensa reporta un riesgo medio.

Desde 2002 hay tres teatros distintos del conflicto en el municipio. En la zona rural, al sur del casco urbano, en la cuenca de los ríos Raposo, Cajambre y Yurumanguí hace presencia la disidencia de las FARC, Columna Jaime Martínez. La zona tiene una importancia especial para la minería ilegal y el cultivo, procesamiento y tráfico de narcóticos. El grupo habría logrado asentarse sin competidores ilegales que a la fecha disputen su posición de predominio.

La aparente hegemonía de la GAO Jaime Martínez contrasta radicalmente con la situación que se vive al norte del casco urbano de Buenaventura, en límites entre los departamentos del Valle del Cauca y Chocó. Allí el Ejército de Liberación Nacional y la GAO Autodefensas Gaitanistas o Clan del Golfo libran un conflicto intermitente por las riberas del río San Juan, en el que las hostilidades cesan o cobran intensidad de manera repentina, durante los últimos dos años. Este combate ha generado desplazamientos y ha dificultado tanto la inscripción de cédulas como la votación en asentamientos de la zona como La Trojita, Bocas de Calima, San Juan, El Tigre y San Francisco, según información presentada por las autoridades en Comisiones de Seguimiento Electoral.

En el caso urbano de Buenaventura, por su parte, diversas organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de la administración local y el gobierno nacional, promueven



una negociación entre las principales bandas, Chotas y Espartanos, para limitar el uso de la violencia en las calles del puerto. Ambas organizaciones se dedican principalmente a actividades relacionadas con el tráfico de narcóticos, así como a la extorsión, el microtráfico y otras actividades ligadas a las cadenas de valor de distintas economías ilegales. Pese a la notable incertidumbre en medio de la que se desarrollan estas iniciativas, la negociación ha permitido reducir los índices de violencia en la ciudad.

La compleja situación en el principal puerto de Colombia hace que se trate de un caso atípico entre los municipios de Valle del Cauca y Risaralda, ya que es el único que reporta 8 factores en riesgo extremo. Buenaventura es el municipio del Valle del Cauca que, con respecto a los mapas de riesgo consolidado por violencia para el año 2019, repite un nivel de riesgo extremo, poniendo en evidencia las debilidades institucionales y la incapacidad del aparato estatal para controlar factores que ya fueron evidenciados hace cuatro años.

• **Subregión Sur: Cali, Jamundí, Dagua y Florida, del riesgo extremo al riesgo medio consolidado por violencia**

En la Subregión Sur en el Valle del Cauca se ubica Cali, capital del departamento, así como algunas de las más grandes ciudades. Así mismo, en esta subregión se encuentran 2 de los 4 municipios que reportan un riesgo consolidado por violencia en nivel extremo. Particularmente, se trata de Cali y Jamundí,

que, pese a colindar y tener niveles similares de riesgo, no lo hacen por los mismos factores. Esto da cuenta de dinámicas de violencia distintas en los territorios.

Para el caso de la capital vallecaucana, se halla que entre los factores con un nivel de riesgo extremos por violencia se destaca el riesgo por presencia de GAO, riesgo por intensidad de acciones de GAO y riesgo por violencia política. Los datos de la MOE sugieren riesgo alto por presencia de ELN y violaciones a la libertad de prensa. La ciudad ha aparecido sucesivamente en riesgo alto o riesgo extremo por coincidencia de eventos de violencia y atipicidad en el comportamiento electoral en las elecciones locales de 2011, 2015 y 2019.

La diversidad de organizaciones y su número dan cuenta de la centralidad de la ciudad como nodo de actividades diversas vinculadas a economías ilegales en la subregión. El informe final del proceso de implementación de la metodología de auditorías de seguridad en Santiago de Cali, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga identificó siete tipos de organizaciones criminales o vinculadas a la ilegalidad con presencia en la ciudad (UNODC, 2019). Así, la tercerización de las actividades delictivas “logra de una manera eficaz ocultar la responsabilidad de proyectos políticos y económicos en el conflicto; amplía el campo de acción de los grupos armados sin necesidad de movimiento de tropas y garantiza las actividades logísticas; instaure regímenes de terror por parte de las bandas/

combos delincuenciales y oficinas de cobro en algunos territorios bajo el uso de [distintas] razones sociales” (INDEPAZ, 2018)

Jamundí presenta un menor número de factores en nivel extremo, pero un mayor número de factores de riesgo en nivel alto. Este municipio del sur del Valle del Cauca, que colinda con el norte del departamento del Cauca, presenta riesgo extremo por intensidad de acciones de “Disidencias” de FARC, y riesgo alto por intensidad de acciones de EPL/Los Pelusos y por presencia de “Disidencias” de las FARC.

La Columna Jaime Martínez, disidencia de las FARC EP, hace presencia en la zona alta de la cordillera occidental, en límites entre el departamento del Cauca y el Valle del Cauca, luego de que se impusiera sobre el GAO “Los Pelusos” en 2019. La organización busca controlar el alto Naya y tener presencia en los ríos que desembocan en el océano Pacífico entre los dos departamentos. La zona fue ocupada a sangre y fuego por los paramilitares del Bloque Calima, a comienzos del siglo, que se instalaron inicialmente en el corregimiento de Timba, en el municipio de Buenos Aires, Cauca. Este territorio, que abarca los municipios de Suarez, Buenos Aires y Jamundí, así como la zona rural entre Buenaventura y López de Micay, tiene una importancia especial para la minería ilegal y el cultivo, procesamiento y tráfico de narcóticos. El grupo habría logrado asentarse sin competidores ilegales que a la fecha disputen su posición de predominio.

En el caso de Dagua y Florida, se trata de municipios del Valle del Cauca que poseen riesgos consolidados por violencia en nivel Alto y Medio, respectivamente. Dagua, se sitúa geográficamente entre Cali y Buenaventura y presenta riesgo extremo por presencia de “Disidencias” de las FARC. Florida, por su parte, es uno de los dos municipios que en el Valle del Cauca fue cobijado con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET en reconocimiento a su dinámica de conflicto generada por la ex guerrilla de las FARC-EP. El municipio se encuentra ubicado en una zona conocida como el triángulo de la marihuana, de la que también hacen parte municipios del norte del Cauca y donde hace presencia la Columna Móvil Dagoberto Ramos, organización disidente de las FARC EP.

• Subregión Centro: Tuluá y Buga, entre el riesgo extremo y el riesgo medio consolidado por violencia

La Subregión Centro alberga el “corazón del Valle”, como popularmente se le llama al municipio de Tuluá, y Guadalajara de Buga (en adelante solo Buga). Mientras Tuluá presenta un nivel de riesgo extremo, Buga se sitúa en un nivel de riesgo medio.

“El corazón del Valle” es el cuarto municipio del departamento con riesgo extremo consolidado por violencia. Aunque para el año 2019 el municipio de Tuluá se encontraba en un riesgo medio, para este año saltó a riesgo extremo, poniendo en evidencia que la violencia se ha recrudecido y ha retornado.

Entre los hechos recientes se debe señalar el triple homicidio dirigido a funcionarios del Departamento Administrativo de Movilidad y Seguridad Vial de Tuluá. Estos homicidios fueron atribuidos a bandas que delinquen desde hace tiempo en el territorio.

Históricamente, Tuluá ha sido un municipio que ha servido de refugio para narcotraficantes de la región, quienes, por la ubicación geográfica y estratégica, deciden habitar en la zona y establecer rutas de huida tanto por carreteras como por vías terciarias, que los internan en la zona montañosa hacia Riofrío o Sevilla. Recientemente, la GAO “La Inmaculada” ha venido siendo señalada como un emprendimiento que articula distintas actividades ilegales y que ha cobrado protagonismo en el año electoral. La Inmaculada habría comenzado a expandir sus actividades a municipios como Andalucía, Riofrío, Trujillo, La Unión, Toro y Tuluá, zona donde hacían presencia los capos del cartel del Norte del Valle y donde libraron sus guerras. Se trataría de una organización altamente descentralizada, que operaría a través de franquicias y que sería proclive a los enfrentamientos entre sus facciones.

3. Conclusiones

En los dos departamentos analizados se encontraron municipios con algún nivel de riesgo por fraude o violencia. Ambos riesgos tienen implicaciones significativas para la realización de las elecciones de autoridades locales de octubre de 2023 e invitan a generar estrategias para mitigar sus efectos. Conviene, a modo de conclusión, indicar para cada departamento, los municipios que presentan simultáneamente riesgo alto o extremo consolidado por fraude y violencia.

Al realizar el cruce entre riesgo consolidado por fraude y violencia descubrimos que en ninguno de los departamentos hay municipios con riesgo extremo en ambas variables. Aunque hubo 1 departamento cuyos municipios presentaron riesgo consolidado por violencia en nivel extremo (Valle del Cauca, 4), no ocurrió lo mismo con el riesgo por Fraude, ya que en ninguno de los 2 departamentos hay municipios en riesgo extremo.

Tabla 1. Municipios con coincidencia entre riesgo consolidado por violencia y riesgo consolidado por fraude en niveles alto y extremo.

Departamento	Municipios con riesgo por violencia extremo y riesgo por fraude alto	Municipios con riesgo por violencia alto y riesgo por fraude alto
Risaralda	0	0
Valle del Cauca	1	0

Fuente: Elaboración a partir de los datos de la Misión de Observación Electoral.

En Risaralda no hay municipios que tengan riesgo consolidado por fraude en nivel alto y riesgo consolidado por violencia en nivel extremo. De igual forma, tampoco hay municipios que tengan riesgo consolidado por fraude en nivel alto y riesgo consolidado por violencia en nivel alto.

Finalmente, en el Valle del Cauca sólo hay 1 municipio que presenta riesgo consolidado por fraude en nivel alto y riesgo consolida-

do por violencia en nivel extremo. Se trata del municipio de Buenaventura, ubicado en la costa Pacífica. El principal puerto de Colombia enfrenta enormes retos en materia de violencia y fraude de cara a las elecciones de autoridades locales de octubre de 2019. Ningún otro municipio del departamento tiene simultáneamente niveles altos de riesgo consolidado por fraude y por violencia.

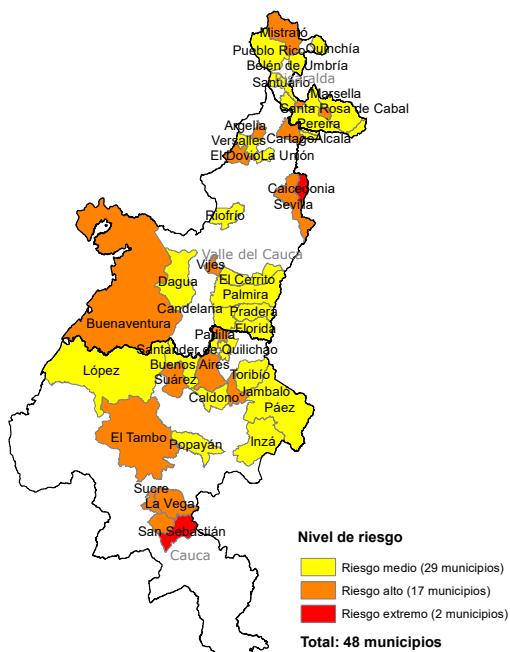
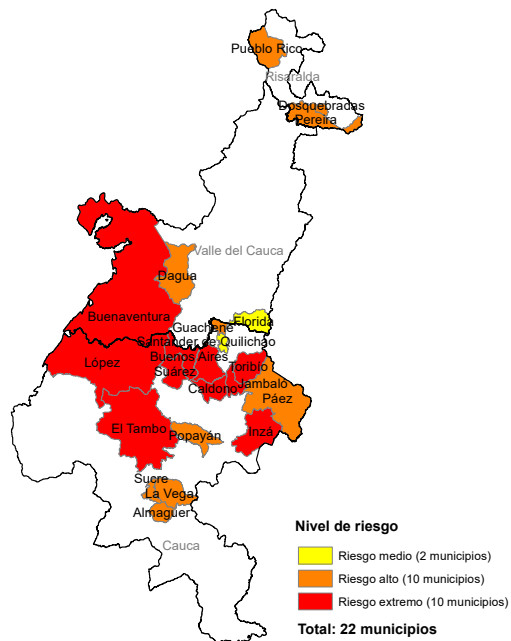
Referencias

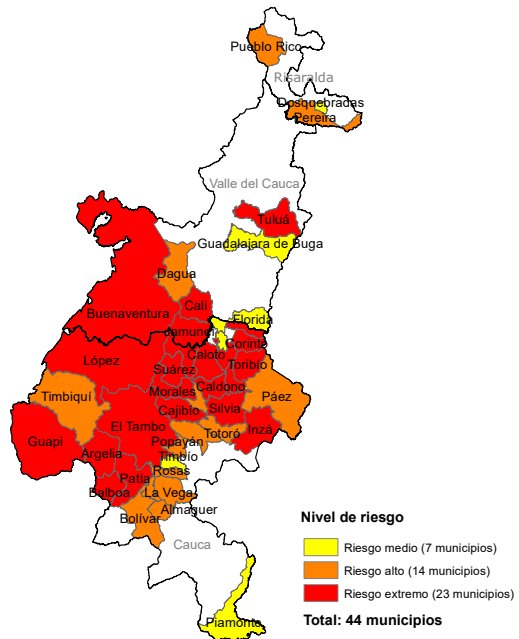
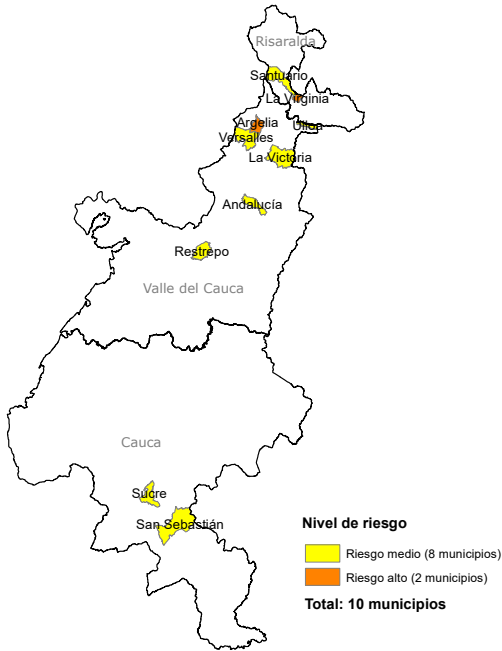
- Caracol Radio. (28 de abril de 2023). Denuncian amenazas a precandidatos que no pertenecen a resguardos indígenas en Risaralda. <https://caracol.com.co/2023/04/28/denuncian-amenazas-a-precandidatos-que-no-pertene-cen-a-resguardos-indigenas-en-risaralda/>
- El Colombiano. (14 de julio de 2023). ¿Por qué mandaron a matar a Lucas Villa? Fiscalía reveló cómo fue el plan y quién dio la orden. <https://www.elcolombiano.com/colombia/en-que-va-el-caso-de-lucas-villa-y-por-que-lo-mataron-en-pereira-en-2021-HO21945277>
- El Espectador. (2 de mayo de 2022b). Esta es La Cordillera, el grupo criminal que habría tramado atentado contra Petro. Bogotá. <https://www.elespec>
- El Espectador. (30 de mayo de 2022a). La violencia durante el paro nacional en Pereira: un año sin respuestas. Redacción Colombia +20, Bogotá. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/pereira-violencia-contra-manifestantes-durante-el-paro-nacional/>
- Misión de Observación Electoral – MOE. (2019). Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones de autoridades locales Colombia 2019. Arte Litográfico.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Informe final del proceso de implementación de la metodología de Auditorías de Seguridad en Santiago de Cali - Documento Técnico de Soporte para la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Santiago de Cali. UNODC Colombia, Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento a la Justicia.
- INDEPAZ. (2018). Conflictos Armados Focalizados. Informe sobre Grupos Armados Ilegales Colombia 2017 – 2018. Revista Punto de Encuentro, (74).



Mapa # 55.

Mapas consolidados de riesgo electoral 2023 para el Valle y Risaralda





Mapas y Factores de Riesgo Electoral Elecciones Autoridades Locales 2023, fue producida por la Misión de Observación Electoral -MOE- y su contenido es propiedad y responsabilidad exclusiva de esta organización. Esta publicación contó con el apoyo del Gobierno Sueco a través de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI) y la Embajada de Suecia en Colombia, Open Society Foundations, el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania por Ifa y su programa Zivik, la Delegación de la Unión Europea en Colombia, el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, National Endowment for Democracy (NED) y Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Bogotá D. C. 2023.



GRUPO TÉCNICO

MAPAS DE RIESGO ELECTORAL

Un equipo de analistas independientes, universidades, centros de pensamiento y organizaciones sociales, convocados por la Misión de Observación Electoral, elaboró esta publicación gracias al apoyo de organismos de cooperación internacional. El compromiso de todos fue sólo uno: hacer análisis y recomendaciones que contribuyan a identificar los posibles riesgos del certamen electoral y las acciones institucionales necesarias para prevenirlos de manera que las elecciones ganen cada vez más en credibilidad, transparencia y legitimidad.



Con el apoyo de:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ

