

COMISIÓN NACIONAL PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES

ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES 2023

NOVENO INFORME PRESENTADO POR LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL - MOE

Bogotá D.C., 23 de octubre de 2023

La Misión de Observación Electoral -MOE presenta el noveno informe para la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales con corte al 23 de octubre de 2023. En el presente informe, en un primer momento se incluyen una serie de interrogantes que derivan del Decreto de orden público No. 1702 de 2023 y que deben ser aclaradas con el fin de brindar certeza a todos los intervinientes directos o indirectos en el proceso electoral. En un segundo momento, se recogen los resultados de los distintos monitoreos que la organización viene adelantando con ocasión a las elecciones. Al respecto, a una semana del día electoral, se formulan recomendaciones específicas sobre algunos de los temas analizados.

I. DECRETO ORDEN PÚBLICO

a. Manifestaciones y actos de carácter político durante la semana anterior a la fecha de la elección:

El artículo 3 del Decreto de orden público establece que: *“A partir del lunes 23 de octubre y hasta el lunes 30 de octubre de 2023, solo podrán efectuarse reuniones de carácter político en recintos cerrados.”* Al respecto es importante aclarar si:

1. ¿Durante la semana anterior a la fecha de la elección, se pueden realizar **debates o eventos políticos masivos** en espacios cerrados?
2. ¿Durante la semana anterior a la fecha de la elección, se pueden realizar **transmisiones por medio de redes sociales** desde espacios cerrados y donde se realicen debates políticos o eventos con fines de proselitismo político?
3. ¿Desde cuándo se debe cesar en la **transmisión de pautas electorales y publicidad digital (es decir, propaganda pagada) en redes sociales**?
4. ¿Dentro de los 6 días anteriores a la elección se puede realizar **entrega de publicidad en el espacio público** (volanteo, perifoneo, etc.)?

De otra parte, el artículo 4 del Decreto de orden público establece una prohibición para que los medios transmitan entrevistas únicamente el día de las elecciones.

5. ¿Pueden entonces los medios de comunicación **realizar y transmitir entrevistas o debates o retransmitir** entrevistas o debates previos con candidaturas la semana anterior a la fecha de la elección?

b. Propaganda electoral el día electoral:

1. ¿La prohibición de publicar propaganda a través de radio, prensa y televisión durante el día de las elecciones (parágrafo del artículo 4) abarca también **redes sociales**?
2. ¿Qué seguimiento se va a dar para garantizar que las **sedes políticas quiten los letreros de sus candidaturas** (propaganda electoral) antes del día de elecciones? En particular, aquellas que estén dentro de los 100 metros alrededor de un puesto de votación.
3. ¿Qué **mecanismos** se implementarán para **garantizar el retiro** de la publicidad ya instalada?

c. Encuestas, sondeos y proyecciones electorales en redes sociales el día de elecciones:

El parágrafo del artículo 4 del Decreto de orden público prohíbe a los medios de comunicación “*la realización de encuestas, sondeos o proyecciones electorales*” durante el día de elecciones.

1. ¿Se pueden realizar o divulgar encuestas, sondeos y proyecciones electorales el día de las elecciones **en redes sociales**?

II. DATOS DEFINITIVOS DE CANDIDATURAS

Teniendo en cuenta las modificaciones que se dieron en las últimas semanas a las candidaturas inscritas por motivo de las múltiples revocatorias de inscripción de candidaturas, así como las renunciadas y muertes, a la fecha no se cuenta con el listado definitivo de las personas que se mantienen como candidatas para el próximo 29 de octubre. En este sentido, resulta fundamental contar con esta información a fin de que la ciudadanía tenga certeza respecto de las candidaturas por las que podrán votar. **Por ello, desde la MOE se solicita al Consejo Nacional Electoral y a la RNEC disponer el listado definitivo de candidaturas accesible para toda la ciudadanía a través de sus páginas web y cualesquiera otros mecanismos de difusión que sean necesarios.**

El listado definitivo de candidaturas adquiere **particular relevancia** en aquellos casos en los que, por decisiones recientes de revocatoria, **candidatos que ya han sido inhabilitados van a aparecer en el tarjetón impreso**. Ante esta situación, la ciudadanía requiere de información clara y definitiva respecto de las candidaturas que continúan en la contienda.

De otra parte, **es necesario tener claridad respecto del manejo que debe darse a aquellas candidaturas no habilitadas o retiradas al momento del conteo y escrutinio de los votos**, por los jurados de votación y los miembros de las comisiones escrutadoras. De igual forma, **estas instrucciones deben reflejarse en el software de escrutinios.**

Por ejemplo, se necesita tener claridad si estos votos se computan como un voto no válido; qué ocurre si un candidato no habilitado llega a tener la mayoría de los votos; y para el caso de elecciones plurinominales, si el voto por el candidato no habilitado se computa como un voto válido para la lista, entre otras.

III. PROCESO DE ACREDITACIÓN DE TESTIGOS ELECTORALES

En relación con el proceso de acreditación de los testigos electorales de los partidos y organizaciones políticas, la MOE encontró que se han presentado varios problemas en relación a la creación y entrega de usuarios y el cargue de la información en la plataforma de la RNEC. Con respecto a la **creación de los usuarios auxiliares**, se ha reportado reiteradamente que los partidos y organizaciones políticas no pueden crear estos usuarios directamente en la plataforma, sino que deben enviarle a la RNEC una base de datos con la información de los usuarios auxiliares para que esta entidad realice la gestión correspondiente. Lo anterior genera una demora en la creación de los usuarios auxiliares para poder cargar la información de los testigos electorales. También se ha indicado que el botón para crear los usuarios no está habilitado en la plataforma.

Por otro lado, se ha reportado que en el caso de las **coaliciones políticas**, el código del usuario máster está siendo entregado únicamente al partido que encabeza la lista de la coalición. **Desde la MOE se hace un llamado a la RNEC para que el código sea entregado a todos los partidos de la coalición en términos del artículo 45 de la Ley 1475 de 2011** que establece que:

*“Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban **candidatos** a cargos o corporaciones de elección popular o promuevan el voto en blanco, así como las organizaciones de observación electoral reconocidas por el Consejo Nacional Electoral, tienen derecho a ejercer vigilancia de los correspondientes procesos de votación y escrutinios, para lo cual **podrán acreditar** ante el Consejo Nacional Electoral los **testigos electorales por cada mesa** de votación y por cada uno de los órganos escrutadores.”*

En cuanto al proceso de **cargue de testigos** en la plataforma, se han presentado algunos problemas con respecto a la exclusión de testigos electorales que acaban de cumplir 18 años por una falla en la actualización de la base de datos. Asimismo, se han reportado bloqueos en la plataforma cuando la persona tiene más de un nombre. Las dificultades en el cargue de la información también han llevado a que algunas organizaciones políticas remitan bases de datos a la RNEC, a fin de que desde la organización electoral se realicen los registros. En relación con lo anterior, **desde la MOE se hace un llamado a la RNEC para que se realicen las acciones necesarias para garantizar que las distintas organizaciones políticas puedan acreditar directamente a la totalidad de los testigos electorales con los que cuenten en cada una de las mesas de votación.**

IV. MEDIDAS PARA FORTALECER LA CONFIANZA EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE LOS JURADOS DE VOTACIÓN

Los múltiples problemas que se presentaron previo a la puesta en marcha y ejecución del software de sorteo de jurados de votación, llevaron a que el proveedor y la RNEC dispusieran de una plataforma de contingencia que no cuenta con las funcionalidades de veeduría sobre el cargue y sorteo de jurados de votación, ni con las medidas que habían sido ofrecidas inicialmente en el software para generar una mayor rigurosidad en la designación aleatoria y heterogénea de jurados, con sus respectivos impactos. Ante esta situación, la MOE

recomienda que se adelanten diversas acciones que generen mayores garantías a las candidaturas y organizaciones políticas, en aras de incrementar la confianza en la designación de quienes estarán a cargo de la recepción y conteo de los votos en las mesas de votación. Como medidas mínimas se solicita:

- **Facilitar al máximo la acreditación de testigos electorales de todas las organizaciones políticas**, a través de medidas adicionales a lo señalado en el apartado anterior de este informe “proceso de acreditación de testigos electorales”
- **Establecer un mecanismo expedito de recepción y atención inmediata de denuncias por irregularidades electorales por parte de los jurados de votación** que permita una reacción en puesto de votación para mitigar cualquier riesgo, incluyendo en los casos que sea necesario, el retiro o corrección del jurado de votación. Estas medidas deben quedar en cabeza del registrador delegado del puesto, acompañado del Ministerio Público.

V. MAPA Y FACTORES DE RIESGO ELECTORAL (ACTUALIZACIÓN)

Con corte al 13 de octubre de 2023, la MOE realizó una actualización sobre la medición de riesgo electoral consolidado por coincidencias de factores indicativos de fraude electoral y factores de violencia de cara a la elección del próximo 29 de octubre.

En esta actualización se presentan un total de 201 municipios con algún nivel de riesgo electoral identificado por la MOE, lo que implica que si bien algunos municipios fueron eliminados del mapa de riesgo electoral, hay **un incremento global de 21,1% en el número de municipios en riesgo consolidado**, frente a lo presentado el 28 de septiembre de 2023. En cuanto a las modificaciones, los municipios en riesgo medio pasaron de 27 a 31, en alto de 56 a 66 y en extremo de 83 a 104 y, por su parte 5 municipios pasaron de registrar riesgo medio a no registrar ningún nivel. En total **9 municipios disminuyen su nivel de riesgo**: Salgar y Medellín (Antioquia), Santa Rosa de Lima (Bolívar), Tunja (Boyacá), San Pelayo (Córdoba), Aguazul (Casanare), Puerto Tejada (Cauca), Armenia (Quindío) e Ibagué (Tolima).

En un total de **48 municipios de 17 departamentos se registró un incremento en el nivel de riesgo**, como se puede apreciar en la tabla 1.

Tabla 1. Número de municipios donde aumentó el riesgo electoral. Primera actualización, corte 13 de octubre de 2023.

#	Departamento	# Municipios donde aumenta el riesgo	%
1	Cauca	6	12,5%
2	Magdalena	6	12,5%
3	Antioquia	5	10,4%
4	Putumayo	5	10,4%
5	Valle del Cauca	4	8,3%
6	Bolívar	3	6,3%
7	Nariño	3	6,3%
8	Caquetá	2	4,2%
9	Chocó	2	4,2%
10	La Guajira	2	4,2%
11	Norte de Santander	2	4,2%
12	Santander	2	4,2%
13	Tolima	2	4,2%
14	Córdoba	1	2,1%
15	Huila	1	2,1%
16	Meta	1	2,1%
17	Sucre	1	2,1%
Total		48	

Fuente: Observatorio Político Electoral - MOE.

De manera particular, hay 22 municipios en donde se incrementó el nivel de riesgo a extremo derivado de afectaciones recientes sobre el proceso electoral (ver tabla 2).

Tabla 2. Municipios donde se incrementó el nivel de riesgo a extremo. Primera actualización, corte 13 de octubre de 2023.

Depto	Municipio	Lanzamiento	Actualización
Antioquia	1 Mutatá	Medio	Extremo
	2 Segovia	-	Extremo
Bolívar	3 Morales	-	Extremo
	4 Santa Rosa del Sur	-	Extremo
	5 Simití	-	Extremo
Caquetá	6 El Paujil	-	Extremo
Cauca	7 Argelia	-	Extremo
	8 Cajibío	-	Extremo
	9 Guachené	Medio	Extremo
Chocó	10 Atrato	-	Extremo
Córdoba	11 Tierralta	-	Extremo
Magdalena	12 San Zenón	-	Extremo
Nariño	13 La Llanada	Alto	Extremo
	14 Samaniego	-	Extremo
	15 Taminango	-	Extremo
Norte de Santander	16 El Tarra	-	Extremo
Putumayo	17 Puerto Asis	Alto	Extremo
	18 Leguízamo	Alto	Extremo
Santander	19 Carmen de Chucurí	-	Extremo
Sucre	20 San Onofre	Alto	Extremo
Valle del Cauca	21 Jamundí	-	Extremo
	22 Tuluá	-	Extremo

Fuente: Observatorio Político Electoral - MOE.

VI. IRREGULARIDADES ELECTORALES - PILAS CON EL VOTO

A corte del 20 de octubre de 2023, la MOE ha recibido 1.705 reportes de irregularidades en el sistema Pilas con el Voto. En cuanto a la distribución territorial de los reportes, Antioquia es el departamento con mayor número de casos registrados (201), seguido por Santander (149), Cundinamarca (145) y Tolima (135). Estos departamentos acumulan el 37% de la información recibida por la MOE a nivel nacional.

Los tipos de irregularidades que se han presentado con más frecuencia son frente a irregularidades por indebida participación en política con 549 reportes, seguida de irregularidades en la publicidad y medios de comunicación con 326 reportes, e irregularidades en el voto libre con 230 reportes. De lo anterior, estos tres tipos de irregularidades acumulan el 65% de los reportes (1.105).

Tabla 3. Reportes por tipo de irregularidad (Corte 20 de octubre de 2023)

Tipo de irregularidad	Reportes	Porcentaje
Irregularidades en la Función Pública	549	32,2
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	326	19,1
Irregularidades en el Voto Libre	230	13,5
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	220	12,9
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	126	7,4
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	115	6,7
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	85	5,0
Irregularidades en la Financiación	44	2,6
Irregularidades género	10	0,6
Total general	1.705	100

Fuente: Pilas con el voto

4.1. Irregularidades por indebida participación en política

Los reportes de irregularidades cometidas por funcionarios públicos recogen un 32,2% del total de reportes presentados a través de la plataforma de Pilas con el Voto, y, se destacan dos conductas como aquellas que se presentaron con más frecuencia: i) uso del cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, con 412 reportes; y ii) hacer uso del empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista, el cual tiene 259 reportes. Es importante tener en cuenta que en un solo reporte se pueden presentar las dos conductas, por eso el número de casos es superior a la cantidad de reportes.

Así las cosas, los principales funcionarios y autoridades con mayor número de menciones en los reportes registrados a través de la plataforma, son:

- Alcaldes
- Secretarios municipales
- Rectores de instituciones educativas
- Funcionarios de entidades del nivel municipal

4.2. Irregularidades en el voto libre

Los 230 reportes por afectaciones a la libertad del votante recogen un 13,5% del total de casos presentados a través de la plataforma de Pilas con el Voto. En 115 de los casos se señaló un presunto constreñimiento al sufragante y en 126 corrupción al votante, también conocido como compra de votos. Se debe hacer la aclaración que el constreñimiento en este caso proviene por parte de privados y no incluye acciones por parte de funcionarios públicos.

Las principales conductas descritas en los reportes presentados son:

- Compra de votos a través de ofrecimientos como pagos de servicios públicos, materiales de construcción y dinero en efectivo.
- Condicionamientos de ayudas y programas sociales a cambio de votos.
- Intercambio de votos por contratos con los gobiernos municipales.

4.3. Irregularidades en la inscripción de cédulas

La MOE destaca el hecho de que en las últimas semanas se ha recibido un número bastante significativo de reportes, 61 en total, relativos a casos de presunta trashumancia que no han sido atendidos o solucionados por parte del CNE. Es llamativo porque, comparado con procesos electorales previos, no es habitual recibir reportes relacionados con irregularidades en la inscripción de cédulas a estas alturas del período electoral. De esta forma, **la MOE solicita que el CNE informe de manera clara y precisa, en cada uno de los territorios, cuáles son las acciones adelantadas hasta la fecha por parte de esa entidad para atender las solicitudes de anulación de la inscripción de cédulas en los distintos municipios del país.**

Asimismo, en procesos electorales previos, estas situaciones han derivado en inconformidades con los resultados electorales que conducen a acciones violentas, como asonadas, el día de la jornada electoral. Por ello, la MOE también solicita que **se contemplen las acciones preventivas y de atención necesarias por parte de las distintas instituciones del Estado.**

VII. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES

Con información descargada el pasado 17 de octubre de 2023 del portal del CNE para el monitoreo sobre el comportamiento de la financiación de campañas electorales, **la MOE encontró que tras el llamado de atención en la pasada Comisión, aún persiste el bajo nivel de rendición de cuentas por parte de las candidaturas.** Es preocupante que, con corte de a menos de dos semanas de las elecciones, **solo 6.003 (4,7%) de las 128.208 candidaturas a autoridades locales hayan reportado alguna información en Cuentas Claras frente a los ingresos y gastos de sus campañas electorales**, tal como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 4. Avance en el reporte de ingresos y gastos de las campañas electorales a cargos de elección popular en 2023

CARGO AL QUE ASPIRAN	REPORTANTES	TOTAL	%	TIPO DE REPORTE	#	%
GOBERNACIÓN	106	246	43,1 %	Ingresos y gastos	83	33,7 %
				Solo ingresos	19	7,7 %
				Solo gastos	4	1,6 %
ALCALDÍA	861	6.018	14,3 %	Ingresos y gastos	544	9,0 %
				Solo ingresos	209	3,5 %
				Solo gastos	96	1,6 %
ASAMBLEA	350	3.733	9,4 %	Ingresos y gastos	210	5,6 %
				Solo ingresos	108	2,9 %
				Solo gastos	32	0,9 %
CONCEJO	4.088	103.267	4,0 %	Ingresos y gastos	2.223	2,2 %
				Solo ingresos	1.515	1,5 %
				Solo gastos	350	0,3 %
JAL	598	14.854	4,0 %	Ingresos y gastos	128	0,9 %
				Solo ingresos	455	3,1 %
				Solo gastos	15	0,1 %
TOTAL	6.003	128.118	4,7 %	Ingresos y gastos	3.188	2,5 %
				Solo ingresos	2.306	1,8 %
				Solo gastos	497	0,4 %

Fuente: Consejo Nacional Electoral, corte 17 de octubre. Elaboración: MOE

Ahora bien, para la MOE también es inquietante que **quienes han reportado información de financiación en Cuentas Claras lo han hecho por montos relativamente bajos. Esto y el no reporte oportuno dista de la realidad, debido que la campaña electoral a nivel nacional se ha caracterizado por actos** como eventos en espacio público, distribución de propaganda electoral, pautas publicitarias en medios de comunicación, pago de publicidad en redes sociales y vallas ubicadas en distintos lugares del país entre otros, sin que exista información clara y suficiente sobre los dineros invertidos en estas actividades.

Llama la atención que, a menos de dos semanas de las elecciones, **las candidaturas a gobernaciones y alcaldías reportantes, en promedio, han declarado gastos por menos del 10% de sus respectivos toques de campaña.**

Al respecto, a fin de contrastar la información reportada por las candidaturas, la MOE hizo un seguimiento de los pagos superiores a un millón de pesos realizados por las candidaturas a Autoridades Locales 2023 por concepto de publicidad en Facebook e Instagram, entre el 16 de agosto y el 14 de octubre, a través de la Biblioteca de Anuncios de META. Se encontró

que **715 candidaturas a nivel nacional han realizado pagos de publicidad en redes sociales que suman \$6.456.438.916¹.**

De estas 715 candidaturas, se identificaron **498 (69,6%) que suman un gasto de \$3.040.998.891 y que no han realizado ningún reporte (ni de ingresos, ni de gastos) en el aplicativo Cuentas Claras por concepto de Propaganda Electoral².** Esto quiere decir que a la fecha, se desconoce de dónde provino al menos la mitad de los recursos invertidos en publicidad en redes sociales y cuánto representan estos en la estructura de gastos de las distintas campañas no reportantes.

De otra parte, de la totalidad de las candidaturas que han pagado publicidad en Facebook e Instagram, 130 corresponden a alcaldías de ciudades capitales y han sumado un gasto total en META por \$2.382.772.217. Destacan los casos Sincelejo, Pereira, Neiva, Santa Marta, Armenia, Riohacha y Mocoa, donde la mayoría de las candidaturas a la alcaldía que se han promocionado en redes sociales no han reportado gastos de propaganda oficialmente mediante Cuentas Claras. En cuanto a las 95 candidaturas a la gobernación que han realizado gastos de publicidad en las redes sociales de META, equivalentes a \$1.778.346.366, llaman la atención los departamentos de Norte de Santander, Cesar, Córdoba, Magdalena y Guainía, donde ninguno de los candidatos que ha pagado publicidad en META ha reportado ingresos o gastos en Cuentas Claras.

Finalmente, ante el lento avance del proceso de rendición de cuentas de campaña evidenciado, la MOE insiste en **hacer un llamado a la transparencia, para que las candidaturas cumplan con su obligación de registrar sus ingresos y gastos de campaña dentro de la semana siguiente a que estos se efectúen**, de conformidad con el artículo 3 de la Resolución 4737 de 2023 del CNE. En el mismo sentido, **se invita de manera respetuosa al CNE para que fortalezca las acciones de supervisión y vigilancia, a fin de lograr el mayor registro de ingresos y gastos previo a la jornada electoral**.

Téngase en cuenta que este deber no es una mera formalidad, sino que tiene una razón de ser: la ciudadanía tiene derecho a conocer, previo a emitir su voto el 29 de octubre próximo, el monto, destinación y origen de los recursos utilizados para la promoción de quienes aspiran a representarles en el poder, máxime cuando gran parte de estos dineros serán cubiertos con la hacienda pública mediante el mecanismo de *reposición de gastos por votos válidos*.

VIII. CONTEXTO DE VIOLENCIA CONTRA CANDIDATURAS DE MUJERES Y POBLACIÓN LGBTIQ+

A lo largo de este período preelectoral, en el marco de este espacio la MOE ha reiterado a las autoridades electorales la importancia de reforzar las acciones y estrategias orientadas a la consolidación y difusión de **rutas de atención con procedimientos claros, suficientes y oportunos** para abordar casos de violencia dirigida hacia las candidaturas en general,

¹ El 85% de estos gastos corresponden a las campañas a alcaldías y gobernaciones. En particular, un total de 378 candidaturas a las alcaldías han pagado \$3.727.052.964 en publicidad en esta plataforma; 95 candidaturas a la gobernación han erogado \$1.778.346.366.

² El 60% de los gastos no reportados (\$1.832.514.859) corresponden a 273 candidaturas a las alcaldías, y el 20% (\$607.017.284) a 47 candidaturas a la gobernación.

haciendo especial énfasis en las de mujeres y de la población de sectores sociales LGBTIQ+. Lo anterior a fin de dar respuesta a las necesidades particulares de esta población en el marco de la contienda electoral.

A una semana del desarrollo de las elecciones y teniendo en cuenta que este es un momento crítico para las candidaturas en términos de seguridad, se solicita a las autoridades electorales que puedan informar sobre los **avances implementados a la fecha frente a la operatividad y eficacia de las rutas de asistencia y protección**. Asimismo, **es importante que sean socializadas las acciones que se tienen previstas en este último tramo** para garantizar que las candidaturas de mujeres y personas LGBTIQ+ puedan desarrollar sus actividades de campaña con plenas garantías de seguridad, no violencia y no estigmatización, así como los mecanismos a los que pueden acudir para que se le brinden respuestas efectivas sobre las cuestiones que se planteen.