

# INFORME DE OBSERVACIÓN

## ELECCIONES LOCALES 2023



# **Informe de Observación Elecciones Locales 2023**

## Misión de Observación Electoral- MOE

### Directora

Alejandra Barrios Cabrera

### Asistente de Dirección

Cristina Aranguren

### Consultora Internacional

Pamela San Martín

### Justicia Electoral

Camilo Mancera

Carlos Oviedo

Germán Reyes

Ana Milena Mendoza

### Administración Pública y Transparencia

Marlon Pabón

Juan Felipe Ávila

Laura Galvis

### Observatorio Político Electoral de la Democracia

Mauricio Vela

Diego Rubiano

Monig Rodríguez

Karen Salas

### Calidad de Elecciones

Patricia Fernandez

Jenifer Caicedo

Sebastián Córdoba

### Inclusión y Diversidad

María del Rosario Perea

Tania Lugo

Alelí Chaparro

### Comunicaciones

Laura Espinosa

Saira Mora

Camilo Cuellar

David Gomez

Javier Muñoz

### Gerencia de Proyectos

Jessyka Manotas

Sergio Ortega

Nicolás Luna

### Administrativa y Financiera

Claudia Pedraza

Soraya Díaz

Carolina Velasquez

Crístian Jaimes

Yuliana Mosquera

### Apoyo Logístico

Sonia Lopez

Roberto Carlos Zambrano

Josefa Gómez

### Diseño y Diagramación

Paula Camila Cruz Fajardo

Diciembre 2023

Bogotá D.C., Colombia

*Esta publicación fue producida por la Misión de Observación Electoral -MOE- y su contenido es propiedad y responsabilidad exclusiva de esta organización.*

Con el apoyo de:



# LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN LOS 32 DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA, ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO DE NUESTRAS COORDINACIONES REGIONALES

The image displays a map of Colombia divided into 32 numbered regions. Each region is associated with a specific logo of a regional coordination organization. The logos are arranged in columns around the map, with some overlapping the map's edges. The logos include various symbols, text, and emblems representing different organizations across the country.

**Logos and their corresponding region numbers:**

- 1: Logo with a globe and a person.
- 2: PDPB PROGRAMA DE DESARROLLO Y PAZ DEL CESAR.
- 3: Universidad Mariana.
- 4: CORCARIBE.
- 5: FUNCICAR.
- 6: Organización Desarrollo y Paz del Canal del Dique y Zona Costera.
- 7: fundimur.
- 8: Logo with a sun and rays.
- 9: Organización Desarrollo y Paz del Canal del Dique y Zona Costera.
- 10: PDPB PROGRAMA DE DESARROLLO Y PAZ DEL CESAR.
- 11: Fundación del Siní.
- 12: ARCOMÚN.
- 13: Logo with a green square and a book.
- 14: DesAnder.
- 15: Logo with a blue square and a white shape.
- 16: VIVA la Ciudadanía.
- 17: Logo with a red shield and a white cross.
- 18: Cruz Roja CARITAS.
- 19: Comisión Cívica de Cúcuta.
- 20: Programa de Desarrollo y Paz PDP BOYAPAZ.
- 21: Logo with a green and yellow shape.
- 22: Logo with a blue and yellow shape.
- 23: Logo with a green shield and a white cross.
- 24: VIVA la Ciudadanía.
- 25: Universidad del Tolima and ACREDITADA por COPELCOLOMBIA.
- 26: IJA JAVIERIANA and COLEGIO DEL MAP.
- 27: Logo with a red and green shape.
- 28: Programa de Desarrollo y Paz del Canal del Dique y Zona Costera.
- 29: 195 Años VAMOS Colombia.
- 30: FUNDACIÓN SER HUMANITARIO.
- 31: Fundación PICACHOS.
- 32: Universidad de Mariña.
- 33: ANUC.
- 34: Entropika.



# TABLA DE CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>I. INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS</b> .....	<b>11</b>
<b>II. RIESGOS ELECTORALES RELACIONADOS CON VIOLENCIA Y AFECTACIONES AL ORDEN PÚBLICO</b> .....	<b>15</b>
<b>III. INSCRIPCIÓN DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS – GSC –, PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES</b> .....	<b>22</b>
<b>IV. FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS</b> .....	<b>26</b>
<b>1. INFORME DE CIERRE AL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS. 29 DE OCTUBRE DE 2022 AL 29 DE AGOSTO DE 2023</b> .....	<b>29</b>
1.1 Monitoreo de inscripción de cédulas .....	31
1.2 Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información con corte del 29 de octubre de 2022 al 29 de agosto de 2023 .....	33
1.3 Factores externos que pueden afectar la inscripción de cédulas .....	44
1.4 Inscripción de candidaturas e inscripción de cédulas .....	52
Anexo .....	54
<b>2. INFORME DE INSCRIPCIÓN DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS - ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES 2023</b> .....	<b>55</b>
2.1 Definición y requisitos .....	57
2.2 Número de grupos significativos de ciudadanos para el 2023 .....	57
2.3 Desagregación territorial .....	59
2.4 Hipótesis del incremento del número grupos significativos de ciudadanos .....	62
2.5 Implicaciones para las elecciones de autoridades locales .....	63
2.6 Crecimiento en el número de partidos y movimientos políticos con personería jurídica .....	65
<b>3. MONITOREO A LA CONTRATACIÓN DE LA LOGÍSTICA DE LAS ELECCIONES</b> .....	<b>67</b>
3.1 Falta de planeación para la contratación de los bienes y servicios electorales .....	73
3.2 Prácticas restrictivas a la competencia y a la concurrencia de actores en la contratación de bienes y servicios electorales .....	75
<b>4. INFORME SOBRE PARTICIPACIÓN EN COMISIONES DE SEGUIMIENTO ELECTORAL DEL NIVEL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL</b> .....	<b>83</b>
4.1 Convocatoria y participación de actores electorales .....	85
4.2 Temas priorizados en las comisiones territoriales .....	87

<b>5. INFORME DE FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES</b>	<b>91</b>
5.1 Rendición de cuentas de los grupos significativos de ciudadanos	93
5.2 Rendición de cuentas de las candidaturas inscritas	96
5.3 Garantías de acceso a la información	106
<b>6. LA VIOLENCIA CONTRA LIDERAZGOS EN EL CALENDARIO ELECTORAL DE LAS ELECCIONES LOCALES 2023 – CORTE 29 DE OCTUBRE DE 2022 A 29 DE OCTUBRE DE 2023</b>	<b>109</b>
6.1 Violencia durante el calendario electoral	111
6.2 Resumen de hechos violentos contra liderazgos durante el calendario electoral de 2023	112
6.3 Focalización de la violencia	114
6.4 Circunscripciones transitorias especiales de paz	116
6.5 Violencia contra liderazgos políticos y candidaturas	119
6.6 Violencia contra liderazgos sociales	126
6.7 Violencia contra liderazgos comunales	127
6.8 Violencia contra lideresas políticas, sociales y comunales	129
6.9 Violencia contra liderazgos LGBTQ+	133
6.10 Violencia electoral	135
6.11 Presencia y accionar de grupos armados ilegales (GAI)	139
6.12 Recomendaciones derivadas de la experiencia de las elecciones locales de 2023	154
<b>7. INFORME DE OBSERVACIÓN ELECTORAL EN PUESTOS DE VOTACIÓN. ELECCIÓN AUTORIDADES TERRITORIALES 2023</b>	<b>159</b>
7.1 Información del despliegue	161
7.2 Observación electoral local	161
7.3 Observación electoral internacional	165
<b>8. AUDITORÍAS, PRUEBAS Y SIMULACROS A LOS SISTEMAS TECNOLÓGICOS DE LAS ELECCIONES</b>	<b>167</b>
8.1 La auditoría externa auditó sistemas tecnológicos implementados para etapas del calendario electoral que ya habían finalizado	169
8.2 Limitaciones del “programa general de auditorías”, en cuanto al alcance de la vigilancia y supervisión	170
8.3 Observaciones a las pruebas y simulacros de los sistemas tecnológicos para las elecciones de autoridades locales	172
<b>9. INFORME DE DISTURBIOS Y MANIFESTACIONES ASOCIADAS AL PROCESO ELECTORAL</b>	<b>175</b>
9.1 Recomendaciones	186
<b>10. INFORME DE IRREGULARIDADES ELECTORALES</b>	<b>187</b>
10.1 Recepción de irregularidades electorales a través de pilas con el voto	189
10.2 Categorías de irregularidades	189
10.3 Análisis general del comportamiento de irregularidades electorales	191
10.4 Comportamiento de los reportes en el tiempo	194

<b>10.5</b> Comportamiento de pilas con el voto el día la elección .....	195
<b>10.6</b> Comportamiento de pilas con el voto posterior a la elección .....	195
<b>10.7</b> Análisis por tipo de irregularidad .....	196

**11. INFORME DE OBSERVACIÓN ELECTORAL CON ENFOQUES DIFERENCIALES** .....

207

<b>11.1</b> Mujeres .....	209
<b>11.2</b> Personas LGBTQ+ .....	217
<b>11.3</b> Personas con pertenencia étnica .....	225
<b>11.4</b> Personas con discapacidad .....	234





# PRESENTACIÓN

Con la elección de autoridades locales se finaliza el ciclo electoral que inició en el 2022 con las elecciones a Congreso que se llevaron a cabo el domingo 13 del mes de marzo, y las presidenciales en su primera (29 de mayo) y segunda vuelta (19 de junio). El 28 de octubre de 2022, un día antes del inicio del calendario electoral, la Misión de Observación Electoral – MOE hizo el lanzamiento oficial de la observación para autoridades locales 2023 en los que se eligieron a los mandatarios de 32 gobernaciones y 1.103 alcaldías, así como a 418 diputados de Asambleas Departamentales, 12.072 concejales municipales y 6.512 miembros de Juntas de Administradoras Locales.

A lo largo del periodo preelectoral, que en Colombia tiene una duración de un año, se realizaron 9 Comisiones Nacionales para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales – CNC SPE<sup>1</sup>, las cuales se desdoblaron en Comisiones Departamentales y Comisiones Municipales, además de las subcomisiones temáticas que son las preparatorias para las Comisiones Nacionales. En cada una de las Comisiones Nacionales la MOE presentó un informe de avance de la observación electoral, con las respectivas recomendaciones.

Primera, Bogotá	15 de diciembre de 2022	<a href="https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/12/Informe-MOE-Primera-Comision-Nacional-de-Seguimiento-Electoral.pdf">https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/12/Informe-MOE-Primera-Comision-Nacional-de-Seguimiento-Electoral.pdf</a>
Segunda, Bogotá	20 de abril de 2023	<a href="https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/04/2023.04.20.-Segundo-Informe-MOE.-Comision-Nacional-de-Seguimiento-Electoral.pdf">https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/04/2023.04.20.-Segundo-Informe-MOE.-Comision-Nacional-de-Seguimiento-Electoral.pdf</a>
Tercera, Bogotá	29 de mayo de 2023	<a href="https://www.moe.org.co/comision-nacional-para-la-coordinacion-y-seguimiento-de-los-procesos-electorales-elecciones-de-autoridades-locales-2023/">https://www.moe.org.co/comision-nacional-para-la-coordinacion-y-seguimiento-de-los-procesos-electorales-elecciones-de-autoridades-locales-2023/</a>

<sup>1</sup> La Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales es la instancia encargada de realizar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos. (Ministerio del Interior, 2018).

Cuarta, Medellín, Antioquia	6 de julio de 2023	<a href="https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/07/VF_07062023_Cuarto-informe_-Comision-Nacional-para-la-coordinacion-y-seguimiento-de-los-procesos-electorales-elecciones-de-autoridades-locales-2023-2-1.pdf">https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/07/VF_07062023_Cuarto-informe_-Comision-Nacional-para-la-coordinacion-y-seguimiento-de-los-procesos-electorales-elecciones-de-autoridades-locales-2023-2-1.pdf</a>
Quinta, Cúcuta, Norte de Santander	4 de agosto de 2023	<a href="https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/08/Quinta-comision-Nacional-de-Seguimiento-Electoral-1.pdf">https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/08/Quinta-comision-Nacional-de-Seguimiento-Electoral-1.pdf</a>
Sexta, Bogotá	31 de agosto de 2023	<a href="https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/08/Este-si-20230831-Sexto-informe-ante-la-Comision-Nacional-de-Seguimiento-Electoral-MOE-1.pdf">https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/08/Este-si-20230831-Sexto-informe-ante-la-Comision-Nacional-de-Seguimiento-Electoral-MOE-1.pdf</a>
Séptima, Cali, Valle del Cauca	25 de septiembre de 2023	<a href="https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/09/Se%CC%81ptima-Comisio%CC%81n-Nacional-de-Seguimiento-Electoral.pdf">https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/09/Se%CC%81ptima-Comisio%CC%81n-Nacional-de-Seguimiento-Electoral.pdf</a>
Octava, Bogotá	10 de octubre de 2023	<a href="https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/10/20231010-Octavo-informe-de-comision-de-seguimiento-electoral.pdf">https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/10/20231010-Octavo-informe-de-comision-de-seguimiento-electoral.pdf</a>
Novena, Bogotá	23 de octubre de 2023	<a href="https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/10/23102023_Noveno-Informe-Comision-de-Seguimiento-Electoral.pdf">https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/10/23102023_Noveno-Informe-Comision-de-Seguimiento-Electoral.pdf</a>

A lo largo del proceso, se destacaron cuatro temas que requirieron de especial atención por parte de la MOE, y de las autoridades relacionadas con la gobernanza de las elecciones:

**I.I.** El relativo a la **inscripción de cédulas**, relacionado con posible trashumancia electoral motivada por la corrupción al sufragante.

**II.** Los **Riesgos electorales relacionados con la violencia** contra los diferentes tipos de liderazgos, de manera particular los liderazgos políticos; los referentes al orden público, en un primer momento debido a la presencia de grupos armados ilegales, y posteriormente, durante el fin de semana electoral y en el periodo de escrutinios, por hechos relacionados con protestas ciudadanas, asonadas

y afectaciones a las sedes de la RNEC / Escrutinios y material electoral.

**III.** Inscripción de **Grupos Significativos de Ciudadanos** y el incremento de las **organizaciones políticas** con capacidad de avalar candidatos, con el respectivo impacto en el crecimiento del número de **coaliciones**, y finalmente

**IV.** La **financiación de las campañas políticas**.

El 29 de octubre de 2022 inició el calendario electoral, tanto con el proceso de inscripción de cédulas para aquellos ciudadanos que por cambio de domicilio requieren modificar su lugar de votación, como con el registro y posterior proceso de recolección de firmas para la habilitación de los Grupos Significativos de Ciudadanos – GSC.



# INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS

La inscripción de cédulas inició el 29 de octubre de 2022 y finalizó dos meses antes de las elecciones, es decir el 29 de agosto de 2023. Por inscripción de cédulas se entiende el acto mediante el cual los ciudadanas y ciudadanos colombianos, que han cambiado el lugar de residencia o de trabajo, inscriben su cédula ante un funcionario electoral para poder sufragar cerca de su nuevo lugar de residencia o de trabajo. Es importante recordar que para las elecciones de autoridades locales no se hace inscripción de cédulas en el exterior, aunque los extranjeros que cuentan con residencia en Colombia y que tienen cédula de extranjería, pueden inscribirla y ejercer el derecho al voto.

Hacer seguimiento al proceso de inscripción de cédulas en tiempo real, desagregada por puesto de votación, permite contar con la información necesaria para identificar comportamientos atípicos en dicho proceso, lo que su vez facilita la emisión de alertas tempranas sobre, por ejemplo, una alta inscripción que puede ser indicativa de una presunta trashumancia electoral resultante de algún delito electoral; o por el contrario, una muy baja inscripción que puede deberse a la presencia de un grupo armado que impide la libre participación o a la necesidad de realizar campañas pedagógicas debido a la falta de información de la ciudadanía. Es decir, este monitoreo puede derivar en acciones concretas para la organización electoral y otras autoridades, de acuerdo al fenómeno que se identifique. La MOE calcula las atipicidades en la inscripción de cédulas a partir de la información suministrada por la Registraduría, determinando la tasa de inscripción de cédulas a partir de la cantidad de inscritos de cada municipio del país sobre su población, de acuerdo a la proyección del DANE según el censo del 2022, multiplicada por mil.

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

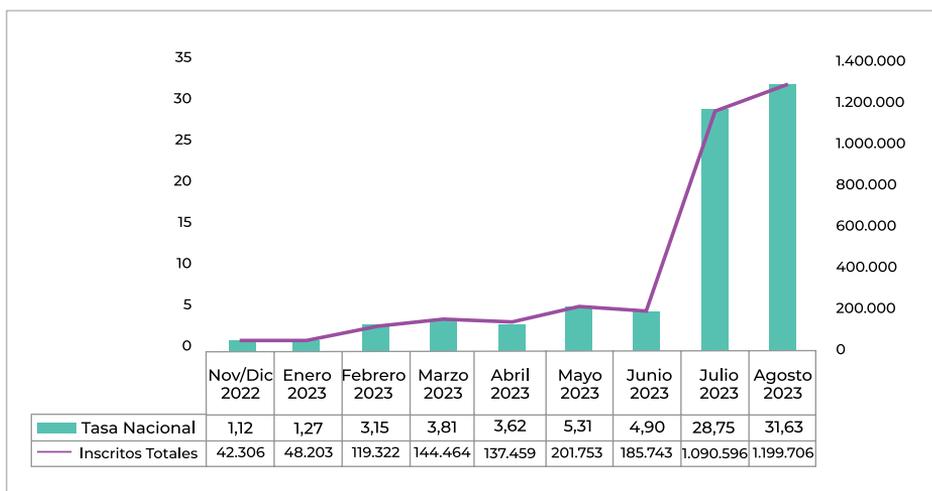
Como se señala en el primer informe entregado por la MOE, el proceso de inscripción de cédulas se inició sin contar con alguna plataforma o aplicativo de consulta que permitiera a las organizaciones que hacen veeduría y las mismas organizaciones políticas hacer seguimiento en tiempo real a este proceso. La puesta en marcha del aplicativo contratado se hizo hasta el 26 de diciembre de 2022 y fue solamente hasta el 21 de febrero de 2023 que la MOE tuvo acceso al mismo. Al respecto es importante anotar que la plataforma contratada presentó mejoras respecto a la plataforma utilizada para las elecciones nacionales del 2022, pues esta permitía la descarga masiva de información.

Mensualmente, en los respectivos informes, la MOE presentaba la lista de los municipios y los respectivos puestos de votación sobre los que

hacía recomendaciones específicas para que el Consejo Nacional Electoral procediera efectuar una revisión detallada debido a los comportamientos atípicos que presentaban en cada corte. En la gráfica No 1 se puede observar la tasa de inscripción de cada mes, coincidiendo los dos meses con altas tasas de inscripción con el registro de candidaturas.

Durante los 10 meses establecidos para este proceso, un total de 3.169.374 personas inscribieron sus cédulas, lo que se traduce en una tasa acumulada de 83,6 personas por cada mil habitantes. Frente a las últimas elecciones locales, se inscribieron un 8,87% menos de ciudadanos. Como se puede observar en la en la gráfica, los 2 últimos meses agregan el 72,3% del total de cédulas inscritas, período que coincide con el inicio de la campaña electoral.

### Comportamiento mensual de la tasa de inscripción de cédulas - Elecciones locales 2023



Fuente: Elaboración propia con datos RNEC

Finalizado el periodo de registro del documento de identidad por parte de la ciudadanía, la MOE presentó el Mapa de Riesgo Electoral sobre presunta trashumancia electoral con un total consolidado de 515 municipios sobre los que recomendó un análisis de dicho proceso para determinar las razones de tales comportamientos atípicos.

De otra parte, se debe tener en cuenta que para próximos procesos electorales es importante hacer pública la información referente a las anulaciones de inscripciones de cédulas, lugar y cantidad, mediante un sistema que permita la descarga masiva para su respectivo análisis. Debido a que para este proceso electoral dicha información no estuvo disponible de la manera señalada, la MOE no tuvo forma de hacer la verificación de inscripción de cédulas anuladas por CNE frente a las consignadas en el padrón electoral final y el formulario E-10 en mesa de votación.

Esta información es relevante, pues en diferentes procesos electorales, incluyendo este de autoridades locales, se han presentado protestas ciudadanas cuyo origen es el señalamiento de trashumancia electoral. Las primeras protestas de las que se tuvieron noticias en este proceso electoral se realizaron en el departamento del Chocó, en los municipios de Atrato (18 de agosto), Lloró (25 de agosto) y Alto Baudó (26 de agosto).

## **1.1 Cancelación de cédulas de ciudadanía de Binacionales colombovenezolanos**

Ante la anulación, a finales de 2021 e inicios de 2022, de 43.639 registros civiles y cancelación de Cédulas de Ciudadanía de binacionales colombovenezolanos mediante la Resolución 7300 de 2021, la Sentencia T-183 de 2023 de la Corte Constitucional ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil diseñar y formular un plan de contingencia que permitiera identificar por qué se produjeron una serie de vicios en el procedimiento, que según la misma Sentencia fueron: *“indebida notificación al interior del procedimiento administrativo, la falta de motivación de los actos de apertura y cierre del trámite y (...) la imposibilidad de ejercer el derecho a la defensa”*. Asimismo, se señaló que ese programa debía incluir medidas conducentes a superar la problemática identificada.

La anulación de dichos documentos de identidad conllevó a la denegación de los derechos políticos de los ciudadanos afectados, impidiéndoles ejercer el derecho al voto activo y pasivo en las elecciones nacionales y de autoridades locales, además de otras afectaciones que dicha acción trajo consigo, como al derecho a la identidad.

Dentro de las recomendaciones realizadas, se destacan las siguientes para futuras elecciones:

(1) Es importante que la contratación electoral sea precedida por un sólido ejercicio de planeación estratégica, acorde con el calendario electoral, para identificar las necesidades

a cubrir y prever el oportuno desarrollo o adquisición de lo requerido para cada etapa y actividad. Lo anterior a fin de garantizar el derecho al acceso a la información y la posibilidad de realizar un ejercicio de veeduría efectivo, y para que no sea necesario recurrir a un empalme de datos entre el contratista y la Registraduría, como ocurrió en este ciclo electoral con el sistema de inscripción de cédulas, ni requerir algún mecanismo de auditoría que verifique el traslado correcto de la información.

(2) Adicional a lo anterior, es importante que la plataforma que se contrate prevea un acceso de consulta que incluya información estadística sobre la inscripción de cédulas desagregada en todos los niveles por sexo, por puesto de votación y por puesto de origen, y que permita la posibilidad de seleccionar periodos de tiempos, esto con el objetivo de identificar la existencia de patrones temporales atípicos en las inscripciones.

(3) De otra parte, por lo que hace al análisis de la información sobre la inscripción de cédulas, otra de las recomendaciones más importantes consiste en la definición de una sola metodología para la medición y comparación de los comportamientos de las inscripciones de cédulas en los diferentes puestos de votación. Es muy fundamental que todos los magistrados del CNE hagan uso de una misma metodología, la cual debería

estar en concordancia con la que utilizan otras instituciones, entre ellas la Fiscalía y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Lo anterior es fundamental para poder coordinar acciones que permitan identificar la trashumancia electoral, así como aquellas necesarias para prevenir cualquier anomalía irregularidad o delito electoral relacionados con el proceso de inscripción del documento de identidad.

(4) Frente a la **cancelación de cédulas de ciudadanía de binacionales colombovenezolanos** se recomienda convocar, a la brevedad, un grupo técnico de trabajo con la participación de expertos en materia de migración para hacer seguimiento y que presente recomendaciones en torno al plan de contingencia que la Corte Constitucional mandata en la sentencia emitida, de tal manera que se puedan adoptar las medidas de restitución de los derechos de los afectados, tanto los políticos como los conexos.



# RIESGOS ELECTORALES RELACIONADOS CON VIOLENCIA Y AFECTACIONES AL ORDEN PÚBLICO

Las elecciones de autoridades locales se efectuaron en un contexto de incremento de la violencia que se venía presentando desde años anteriores. Para las elecciones locales era previsible esperar el aumento de las acciones violentas, esto debido a varios factores, entre ellos, que las elecciones locales tienden a ser los períodos con mayor violencia contra los diferentes tipos de liderazgos, de manera particular contra los liderazgos políticos en el periodo que va desde un par de semanas anteriores al inicio de la inscripción de candidaturas, hasta finalizada la jornada electoral.

Sumado a lo anterior, el inicio de los diálogos con diferentes grupos armados, las suspensiones unilaterales de hostilidades que se entrecruzaban con anuncios de paros armados, generó un contexto poco propicio de seguridad frente a las elecciones. **Lamentablemente al no alinearse las estrategias electorales con las diferentes negociaciones de paz que se desarrollaban en paralelo**, los mensajes de algunas instituciones fueron confusos y contradictorios desde el inicio del calendario electoral.

Un ejemplo de lo anterior fue la respuesta dada por el Registrador al llamado realizado por los gobernadores en el encuentro que llevaron a cabo en el mes de marzo de 2023 en el Departamento de Quindío. En este Encuentro los gobernadores señalaron su preocupación por la posible incidencia de las situaciones de orden público en las elecciones, de manera particular en los departamentos de Norte de Santander, Santander, Chocó, Antioquia, Cauca, Meta, Guaviare y Caquetá. Al respecto, el Registrador Nacional señaló la posibilidad de suspender procesos electorales en algunas regiones del país, propuesta que fue reiterada en otros escenarios posteriormente.

**Es importante anotar que la suspensión o aplazamiento de las elecciones, en marco de procesos electorales como lo son las elecciones nacionales o de autoridades locales, no está claramente reglado en la legislación**

colombiana, por lo que preguntas como las siguientes no tienen respuestas ni procedimientos claramente establecidos:

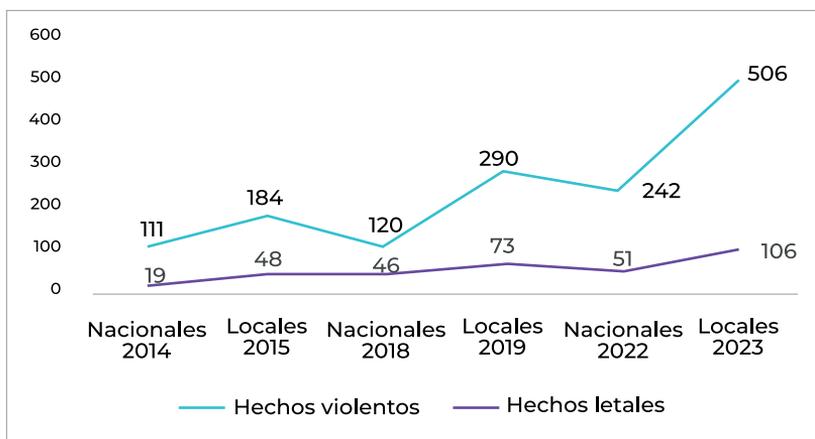
1. ¿De suspenderse la elección en un municipio o grupo de municipios en un departamento, se suspenden también las elecciones a gobernación y asamblea?
2. ¿De no suspenderse las elecciones a gobernación y asamblea, no se declaran las elecciones a estos cargos hasta que se realicen las elecciones de las circunscripciones que faltan?
3. ¿De ser este el caso, se hace pública la información parcial de los resultados?
4. ¿Si se suspenden elecciones, estas solamente se podrían volver a convocar una vez el hecho de orden que generó la suspensión se encuentre superado?
5. ¿Qué pasa con los periodos de campaña electoral? ¿estos

se ampliarían indefinidamente hasta la fecha de convocatoria de la elección aplazada?

## 2.1 Violencia contra liderazgos políticos

Los liderazgos políticos se posicionaron como los más afectados por la violencia en el calendario electoral de las elecciones territoriales de 2023, con un saldo de 506 agresiones. En comparación con lo ocurrido hace cuatro años, se presentó un incremento de 74.5% en los hechos de violencia contra este sector, mismo que estuvo acompañado por un aumento en la violencia letal. Lo anterior pues, mientras en el 2019 ocurrieron 34 asesinatos y 39 atentados, en el 2023 se registraron 42 y 64, respectivamente. Vale la pena destacar que desde el año 2016, es la primera vez que los políticos son los liderazgos más afectados por la violencia letal, entendida esta como atentados y asesinatos.

Hechos violentos y letales contra liderazgos políticos en el calendario electoral (2014 - 2023).

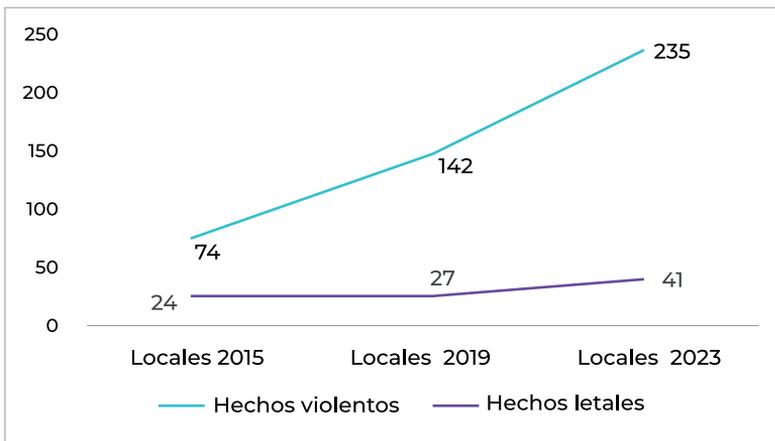


Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Del total de afectaciones a liderazgos políticos, 235 fueron contra personas candidatas a las elecciones locales, destacando que 41 de ellos corresponden a violencia letal, con 33 atentados y 8 asesinatos. Para el mismo periodo en 2019 se habían presentado 142

hechos violentos contra personas candidatas por lo que este total de hechos representa un aumento de 65.5% respecto a 2019. Lo anterior estuvo acompañado de un incremento en los hechos letales de 51.8%, al pasar de 27 en 2019 a 41 en 2023.

### Hechos violentos contra candidaturas en el calendario electoral local (2015 - 2023).



**Fuente:** Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Los candidatos(as) a alcaldías fueron los más afectados con un registro de 141 agresiones, entre ellas 23 atentados, la cantidad más elevada. Seguido a ellos se ubicaron los(as) aspirantes a concejos con un total de 64 hechos violentos, que incluyen 7 asesinatos y 6 atentados. Se destaca que, a diferencia de 2019, en el 2023 no se presentó ningún asesinato de un candidato a la alcaldía cuando en ese año tuvieron lugar 3.

74 de ellas (el 31.5%) corresponden a agresiones contra mujeres candidatas. Las acciones violentas más recurrentes fueron: las amenazas (55), seguidas por 10 hechos de violencia contra la mujer en política – VCMP, 6 atentados, 2 asesinatos y 1 secuestro. Dicho saldo representa un aumento de 184.6% en comparación con el 2019, cuando se identificaron 26 agresiones contra candidatas.

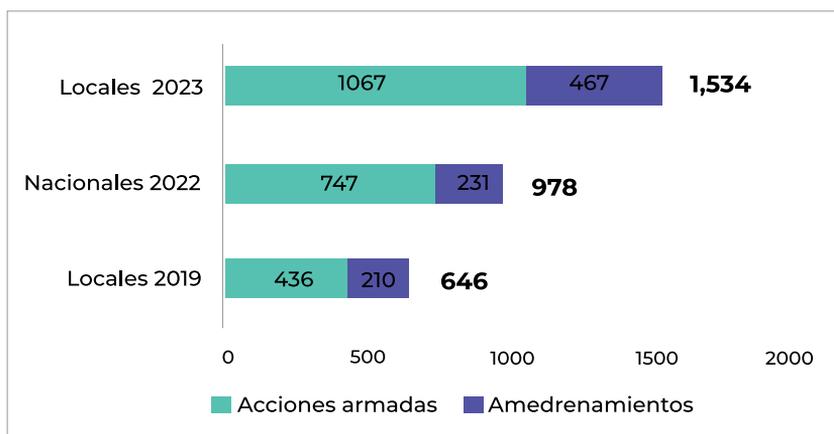
De las 235 vulneraciones registradas contra candidaturas en el calendario electoral de 2023,

El incremento en la violencia contra liderazgos políticos durante el calendario electoral se presentó en un contexto de

aumento en las acciones armadas y amedrentamientos de los grupos armados ilegales en el país. Si bien la presencia y accionar de los grupos armados ilegales representa una grave afectación para el proceso democrático, es importante tener en cuenta que esta no siempre es la causa de la violencia contra los liderazgos. Mientras que en algunos municipios es fuerte la relación entre presencia de algún grupo armado y los niveles de violencia contra liderazgos sociales, políticos

o comunales, en otros municipios, en cambio, es tal el control territorial de estos grupos armados que no se presenta mayor registro de violencia contra liderazgos, principalmente porque muy pocas personas se atreven a ejercer algún liderazgo. Igualmente, en estos municipios tiende a haber un gran subregistro de amenazas y actos de constreñimiento contra liderazgos, ya que el miedo por represalias limita la capacidad de denuncia.

### Acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales en el calendario electoral (2019, 2022 y 2023)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

## 2.2 Violencia contra candidaturas de mujeres Y población LGBTIQ+

### 2.2.1 Violencia contra Mujeres

A lo largo del año electoral, la MOE registró un de 184 hechos de violencia contra lideresas políticas, sociales y comunales, lo que se traduce en un incremento del 75,2% de la violencia comparado con las

elecciones de 2019, marcándose una leve reducción del nivel de letalidad de los ataques, pasando de 17 asesinatos en 2019 a 13 en 2023. Sin embargo, se observó un aumento considerable en el uso de la intimidación como mecanismo para atacar los liderazgos de las mujeres, el 71,7% de las acciones correspondieron a amenazas.

En cuanto a la Violencia Contra las Mujeres (VCMP), entendida esta como situaciones en política de violencia psicológica, simbólica, física y sexual, se registraron 20

hechos, presentándose esta como la segunda manifestación más alta de afectaciones contra las mujeres que ejercen liderazgo político.

Número de lideresas víctimas por tipo de hecho y tipo de liderazgo (calendario electoral 2019 vs 2023)

Tipo de liderazgo	Octubre 27 de 2018 a octubre 27 de 2019					Total	Octubre 29 de 2022 a octubre 29 de 2023						Total	%
	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato		Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP		
Político	42	-		4	5	51	94	2	-	11	5	20	132	158,8%
Social	27	-	1	8	9	45	34	-	-	5	5	-	44	-2,2%
Comunal	3	-	-	3	3	9	4	-	-	1	3	-	8	-11,1%
<b>Total</b>	72	0	1	15	17	105	132	2	0	17	13	20	184	75,2%
<b>%</b>	68,6%	0,0%	1,0%	14,3%	16,2%	100%	71,7%	1,1%	0,0%	9,2%	7,1%	10,9%	100%	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Como se puede observar en la tabla anterior, **las lideresas políticas** fueron las más afectadas con 132 hechos de violencia política, lo que representó un incremento del 158.8% frente a las elecciones del 2019. Si se efectúa la desagregación por tipo de candidatura, las candidatas a las alcaldías fueron las que más se vieron afectadas por hechos de violencia política. Sin embargo, la letalidad (asesinatos y atentados) de las acciones se concentró de manera particular en las mujeres candidatas a concejos municipales.

Frente a los presuntos perpetradores, en el 24,8% de los casos se señalaron a los grupos armados ilegales (ELN, disidencias de las FARC, Clan del Golfo y Tren de Aragua), quienes empleaban las amenazas en contra de la vida de las candidatas, familiares y equipos de trabajo, como el medio para violentar y hacer desistir de las candidaturas a las mujeres en diferentes zonas del territorio nacional. De otra parte, en el 8% de los casos se mencionaron candidatos hombres como presuntos autores de hechos que se categorizaron como violencia simbólica.

En el análisis de la violencia simbólica es importante tener en cuenta el papel que juegan las redes sociales y los medios de comunicación digital. A lo largo del proceso electoral se identificaron algunos mensajes que tenían como intención restar credibilidad o afectar el liderazgo de las mujeres candidatas, señalando temas que no tenían ningún tipo de relación con el debate político, tales como el aspecto físico o la vida personal de las candidatas.

### **2.2.2 violencia contra liderazgos LGTBIQ+**

Los líderes y lideresas LGTBIQ+ se encuentran en una doble condición de riesgo, tanto por el desempeño de las actividades y causas que representan, como por la discriminación estructural con motivo de su orientación sexual y/o identidad de género.

Teniendo en cuenta lo anterior, para las elecciones locales de 2023 se registraron un total de 16 hechos violentos contra liderazgos sociales y políticos, de los cuales 10 fueron amenazas, 3 asesinatos, 2 hechos de violencia contra la mujer en política y un atentado.

En cuanto a la naturaleza de los hechos registrados, llama la atención que el 25% de las agresiones perpetradas contra los líderes LGTBIQ+ (4) fueron hechos letales, lo que evidencia lo riesgoso que se ha convertido para este sector poblacional ejercer roles de liderazgo, principalmente de carácter social. Para las elecciones de 2019, la MOE tuvo conocimiento solamente de un hecho letal (atentado).

De las 16 agresiones registradas, 10 estuvieron dirigidas a liderazgos LGTBIQ+ políticos (8 amenazas y 2 hechos de VCMP). Es así como, 9 de los liderazgos políticos afectados fueron personas candidatas a Concejos Municipales por el Partido Alianza Verde (3 amenazas), el Partido Conservador (4 amenaza y 1 hecho de VCMP) y el Partido de la U (1 hecho de VCMP).

Se presentan las siguientes recomendaciones para ser tenidas en cuenta en futuros procesos electorales:

1. Es importante activar desde el inicio mismo del calendario electoral una mesa de trabajo con las instituciones y demás actores interesados que tenga como objetivo el diseño y la adopción de medidas de seguridad y de protección para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los líderes y de las lideresas.
2. Se recomienda al Ministerio del Interior activar diferentes mesas paralelas con las organizaciones políticas de oposición, de gobierno e independiente, a fin de que éstas sean un canal de comunicación y de diálogo constante entre las autoridades y los directivos de los diferentes partidos políticos. En estas mesas es importante establecer las diferentes rutas para la recepción trámite y reacción frente a los hechos de violencia que se presenten contra candidatos o candidatas.
3. Es importante que se tenga en cuenta en el diseño de las

diferentes rutas de protección a los liderazgos políticos las características de los territorios, el tipo de acción ilegal que podría afectar de manera diferenciada las organizaciones políticas, y las capacidades de los gobiernos locales para hacer frente a los hechos que se puedan presentar.

4. Uno de los mayores aprendizajes de este proceso electoral es la importancia de mantener un diálogo permanente y constructivo con las autoridades locales (alcaldes y gobernadores) a fin de acordar mecanismos de prevención y de respuesta rápida que se ajusten a las características de cada región y subregión.

**5. En los casos en que las elecciones se desarrollen en contextos de negociaciones de paz, es importante alinear las estrategias electorales con las de las negociaciones de paz. En tal sentido, es importante que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz asista a las** CNCSPE, así como a las departamentales y municipales impactadas por los diálogos o negociaciones de paz.

**6. En torno a la violencia contra candidaturas de mujeres y población LGBTIQ+** es necesario reforzar las acciones y estrategias orientadas a la consolidación y difusión de las rutas de atención, para los cual es impostergable la definición de procedimientos claros, suficientes y oportunos, los cuales no existen actualmente.

7. En este mismo sentido, es fundamental que, con el liderazgo del Consejo Nacional Electoral, las organizaciones políticas establezcan procedimientos internos para prevenir y sancionar cualquier tipo de violencia que se presente frente a las precandidaturas y candidaturas de las mujeres y la población LGBTIQ+.

8. Con el Ministerio de la Igualdad y de la Equidad es importante iniciar un proceso de articulación de estrategias y acciones, a fin de involucrarlos activamente en el diseño, adopción y promoción de rutas de atención y protección a los liderazgos políticos de las mujeres, las comunidades étnicas, y la población de LGBTIQ+.

9. Al inicio del proceso preelectoral se recomienda convocar a una Comisión Nacional de Seguimiento de Garantías Electorales específica para la definición de una agenda de trabajo tendiente a establecer acciones de inclusión política y electoral frente a poblaciones históricamente discriminadas (mujeres, población LGBTIQ+, población con discapacidad; comunidades étnicas). Esta agenda de trabajo debe contener acciones y medidas que tengan como objetivo de mejorar la calidad de la participación.



# INSCRIPCIÓN DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS – GSC – , PARTIDOS POLITICOS Y COALICIONES

En Colombia se cuentan con 2 mecanismos para la inscripción de candidaturas. El primero de ellos es la entrega de avales por parte de las organizaciones políticas personería jurídica a quienes han definido como sus candidatos tanto para cargos uninominales como plurinominales. El segundo mecanismo es a través de los Grupos Significativos de Ciudadanos - GSC -, el cual permite que ciudadanos que no pertenecen a organizaciones políticas o no se sienten representados por ellas, después de un proceso de inscripción del grupo promotor, la recolección de firmas en la correspondiente circunscripción, y posterior verificación del número de firmas válidas que apoyan las diferentes candidaturas y que en ningún caso es superior a 50.000, pueden acreditar candidatos.

En cuanto a la conformación de coaliciones, se cuentan con dos reglas. En torno a las candidaturas a cargos uninominales, es decir alcaldías y gobernaciones, no hay un límite para el número de organizaciones políticas y GSC que pueden coaligarse. En torno a las corporaciones públicas, a saber: asambleas, concejos y juntas administradoras locales, solamente pueden hacer uso de esta figura las organizaciones políticas con personería jurídica que sumados no hayan obtenido una votación superior al 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción.

Frente a la inscripción de candidaturas, para las elecciones locales se registraron 128.208 candidatos y candidatas. Este proceso electoral se caracterizó por un importante crecimiento del número de coaliciones entre las diferentes organizaciones políticas (120.47%), así como en una disminución sensible (40%) de la inscripción final de GSC, que habían tenido hasta el 2019 un crecimiento constante. Lo anterior se podría explicar debido a la gran oferta de organizaciones políticas, 35 partidos, en disposición de entregar avales.

## Candidatos inscritos Elecciones Locales 2023

Partido/ GSC / Coalición	Candidatos Inscritos 2019	Candidatos Inscritos 2023	% VAR
Partido o movimiento política con personería jurídica	108.448	114.418	5,50%
Coaliciones	5.619	12.388	120,47%
Grupo significativo de ciudadanos - GSC	2.361	1.402	-40,62%
<b>Total</b>	<b>116.438</b>	<b>128.208</b>	<b>10,12%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos RNEC.

### 3.1 Grupos Significativos de Ciudadanos

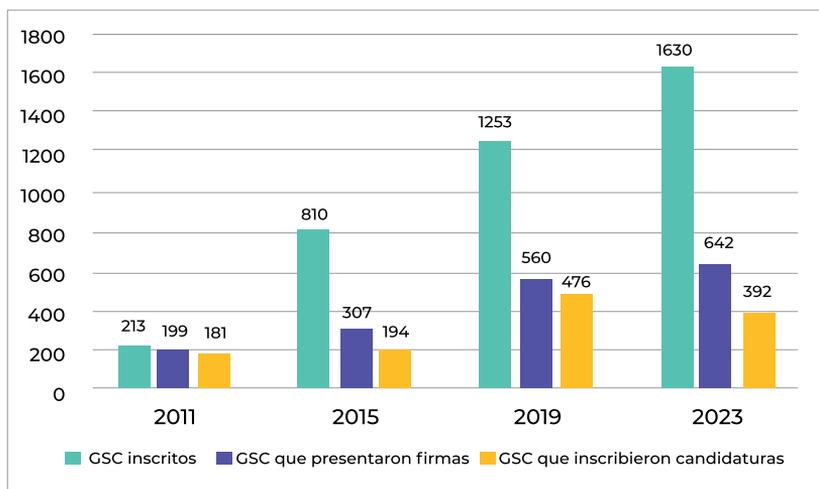
Al analizar el comportamiento de los GSC para las últimas cuatro elecciones de autoridades locales, vemos un crecimiento considerable de la cantidad de grupos inscritos (ver barra azul), ya que se multiplicaron por cuatro entre el 2011 y el 2015, aumentaron un 54,7% entre el 2015 y el 2019, y un 30% del 2019 al 2023.

Sin embargo, este aumento de la inscripción de GSC para dar inicio al proceso de recolección de firmas no se ha traducido en el incremento de la cantidad de grupos que finalmente registran candidaturas. Tampoco se ha reflejado en un aumento en el número de candidaturas inscritas por los GSC. Pese al notable crecimiento de la cantidad de grupos registrados para el periodo de recolección de firmas, el número total de

candidaturas inscritas por GSC se redujo entre 2019 y 2023, pasando de 2.361 a 1.334.

Es importante resaltar que, para el presente proceso electoral de 2023, pese a que los 1.630 GSC que recolectaron firmas inscribieron un total de 1.334 candidaturas, aproximadamente el 41% de las personas que intentaron aspirar a cargos de elección popular a través de la figura de GSC (un total de 1.824 candidaturas), resultaron avaladas por partidos y movimientos políticos con personería jurídica, o a través de coaliciones.

### Comportamiento de GSC en elecciones de autoridades locales 2011-2023



Elaboración: MOE Fuente: Datos RNEC.

Lo anterior evidencia que la mayoría de las personas que se inscriben para el periodo de recolección de firmas concretan sus aspiraciones a través del apoyo de organizaciones políticas con vocación de permanencia y no desde los GSC. Esto puede deberse a dos razones:

- 1) La dificultad para recolectar firmas y asumir los costos propios del proceso, que puede llevar al eventual desistimiento;
- 2) El abuso de la figura de GSC, que se utiliza como mecanismo para hacer campaña anticipada y ganar visibilidad política, que finalmente se utiliza para negociar el apoyo de partidos y movimientos políticos.

#### 3.1.1 Poliza de seriedad de grupos significativos de ciudadanos

Uno de los requisitos para la inscripción de una candidatura a

través de un grupo significativo de ciudadanos **es la constitución de una póliza de seriedad de la candidatura**, la cual se hace efectiva en aquellos casos en que no se obtenga la votación necesaria para acceder a la reposición de los gastos de campaña. La póliza en mención debe ser tramitada y adquirida en alguna de las compañías aseguradoras autorizadas por la superintendencia financiera.

Al respecto es importante señalar que las condiciones del contrato no se encuentran reglamentadas por lo que su valor y requisitos están sometidos al derecho privado y al principio de la autonomía de la voluntad. Lo anterior significa que no existen reglas que unifiquen los criterios entre las diferentes empresas aseguradoras para fijar los valores de las primas, lo que termina generando una limitación por parte de entes privados al ejercicio de los derechos políticos.

Es decir, depende de la capacidad de pago de la prima de la póliza por parte del o los candidatos lo que determina la posibilidad de presentarse en la competencia electoral, lo que ha devenido en la presentación de tutelas como mecanismo de protección al derecho a la participación política por parte de candidaturas provenientes de los grupos significativos de ciudadanos, generado afectación al periodo de campaña al que deben tener derecho los candidatos, sumado al congestionamiento del aparato judicial sobre asuntos que deberían estar previamente definidos.

### 3.2 Partidos políticos

Este proceso tuvo como característica particular el incremento significativo de las organizaciones políticas con personería jurídica con capacidad de avalar candidatos directamente. Así, cabe recordar que de acuerdo con las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional y posteriormente por el Consejo Nacional Electoral, a lo largo de 2023, el espectro de partidos políticos en Colombia llegó a un número de 36 organizaciones reconocidas, las cuales además de la capacidad de avalar candidaturas, cuentan con financiación estatal y espacios en medios de comunicación. Para las elecciones locales, 35 partidos con personería inscribieron candidaturas, ya que la personería

de Poder Popular fue otorgada posterior al cierre de inscripción de candidaturas.

Se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Es importante que en el Congreso de la República se inicie una discusión tendiente a reformar las reglas a través de las cuales se pueden realizar coaliciones y posterior adquisición de la personería jurídica en las elecciones del legislativo. Las reglas existentes promueven y facilitan la creación de nuevas organizaciones políticas, lo que terminando contraproducente en las elecciones de autoridades locales debido a la proliferación de partidos políticos.
2. En lo concerniente a las coaliciones políticas - testigos electores, se recomienda que el código del usuario máster para la inscripción de los testigos no se ha entregado solamente al partido que encabeza la lista de la coalición, y que éste sea entregado a todos los partidos que hacen parte de la misma en los términos del artículo 45 de la ley 1475 del 2011<sup>2</sup>.
3. En lo que respecta a las pólizas de seriedad que deben ser adquiridos por los grupos significativos de ciudadanos, se recomienda que antes del inicio del proceso electoral, se

<sup>2</sup> Artículo 45 de la ley 1475 de 2011 “*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 la 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*” (negritas fuera del texto inicial).

efectúe un diálogo técnico con la Provisora de Seguros a fin de que esta ofrezca condiciones que permitan el ejercicio de los derechos políticos de quienes aspiran a ser elegidos mediante esta figura.

4. Sin perjuicio de lo anterior, es importante avanzar en la reglamentación legal y

administrativa de los valores de las primas de las pólizas tanto de seriedad de las candidaturas como de los anticipos. Lo anterior con el objetivo de no obstaculizar la participación política de quienes deseen hacer parte de la contienda electoral.

# IV.

## FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS

La financiación de las campañas políticas se encuentra regulada en Colombia. Para ello se cuenta con un marco legal que establece (i) los topes para cada una de las campañas de acuerdo a los cargos y circunscripción; (ii) los montos que pueden ser donados o aportados; (iii) el origen de dichos recursos, es decir si son anticipos, créditos, aportes propios, de familiares o privados; y (iv) en qué pueden ser gastados, a saber el destino de dichos gastos como lo puede ser propaganda, eventos públicos, gastos administrativos, de transporte, etc.; así como las prohibiciones y las respectivas sanciones.

De igual manera, desde las elecciones de 2011 el CNE cuenta con el aplicativo CUENTAS CLARA<sup>3</sup>, el cual, mediante Resolución número 3097 del 2013 se estableció “el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado **CUENTAS CLARAS** como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de la campaña electoral”

No obstante lo anterior, sigue siendo imposible hacer seguimiento y control real a los recursos que se movilizan en un año electoral para

<sup>3</sup> Cuentas Claras es una herramienta informática que permite el registro de los movimientos contables de las campañas políticas. Esta herramienta fue donada por la Corporación TRANSPARENCIA POR COLOMBIA al Consejo Nacional Electoral el 02 de febrero de 2010.

cualquier proceso electoral, pero de manera particular en las elecciones de autoridades locales en las que compiten, como para el proceso de 2023, más 128.000 candidatos y candidatas. Ello, tanto por las debilidades en las herramientas para que la autoridad electoral haga un seguimiento efectivo a dichos recursos, como por la falta de rendición de cuentas oportuna de los GSC, las organizaciones políticas y candidatas.

De hecho, durante todo el periodo de recolección de firmas y hasta la fecha límite de inscripción, hubo desconocimiento generalizado sobre cuánto se estaba invirtiendo en la promoción de las precandidaturas, cuál fue el origen de esos recursos y a qué se estaban destinando. El cálculo final hecho por la MOE al 28 de junio de 2023 arrojó que, de una muestra de 380 GSC registrados para las alcaldías de las ciudades capitales y a las gobernaciones en ese momento, tan solo cuatro (4) tenían información financiera reportada en Cuentas Claras, es decir, el 1 % de ellos.

Asimismo, a tres días de la jornada electoral, el 26 de octubre de 2023, únicamente el 8.8% de las candidaturas inscritas habían registrado algún ingreso o gasto en el aplicativo Cuentas Claras. Por su parte, los gastos declarados por las candidaturas a alcaldías y gobernaciones no superaban, en promedio, el 10% de sus respectivos topes reglamentarios. Esta información no es congruente con el despliegue proselitista evidenciado en la calle, en los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales.

Teniendo en cuenta lo anterior, los hallazgos de la observación relacionados con el acceso a la información de la financiación de las campañas políticas en Cuentas Claras, se pueden sintetizar de la siguiente manera (ver más información en el séptimo informe presentado por la MOE el 25/09/2023):

**a. Información incompleta.**

Había candidaturas que no aparecían registradas en el portal de consulta ciudadana del aplicativo, aun cuando la MOE tenía conocimiento de algunas que habían gestionado sus credenciales de acceso en Cuentas Claras y habían reportado información financiera sobre sus campañas.

**b. Información incorrecta.** Había formularios y anexos de rendición de cuentas de algunas campañas electorales cuya información no coincidía con la circunscripción de la candidatura titular.

**c. Información no procesable.** Los formularios y anexos de rendición de cuentas de campaña debían ser cargados en formato PDF y por tanto no era posible procesar la información.

**d. Información dispersa.** En el aplicativo Cuentas Claras, la información sobre las transacciones de cada campaña electoral estaba dividida en 14 archivos PDF que debían ser consultados uno a uno, sin la posibilidad de hacer una descarga—o al menos consulta—masiva de los datos.

#### e. Información sin trazabilidad.

Los formularios de reporte de ingresos y gastos de las campañas electorales no contaban con la fecha y hora de la última actualización, así como tampoco de los datos correspondientes a la realización del registro de cada una de las transacciones.

### 4.1 Propaganda electoral

En torno a la propaganda electoral, existen algunos vacíos que deben ser llenados por directrices dadas por el Consejo Nacional Electoral. Teniendo en cuenta lo anterior, así como la interpretación de la normatividad electoral es necesario establecer y unificar criterios alrededor de algunos aspectos tales como:

- (a) La naturaleza y los límites de la publicidad de los grupos significativos de ciudadanos en la etapa de recolección de firmas.
- (b) En lo relacionado con las redes sociales, es importante aprovechar el 2024 para que, coordinada por el CNE, se puedan hacer reuniones de expertos con el objetivo de ver los retos que imponen las redes y la inteligencia artificial a los procesos electorales. Esto permitirá adoptar oportunamente las medidas

para enfrentarlos.

Además de las anteriores recomendaciones específicas, se destacan las siguientes:

1. Frente a la financiación de las campañas políticas, y bajo la consideración de que es un problema estructural en la política colombiana, **la principal recomendación consiste en hacer una revisión integral de la arquitectura diseñada para hacer monitoreo vigilancia y control, así como de toda la legislación en la que soporta dicha arquitectura.** Para ello es recomendable hacer unas mesas de trabajo que permitan abordar las diferentes aristas de este tema.

2. Es importante que el CNE se apoye en la labor de los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral que dicha autoridad integra, para presentar informes parciales en las subcomisiones nacionales correspondientes, como en las Comisiones Nacionales, Departamentales y Municipales de Seguimiento Electoral. Estos balances permitirán fortalecer las actividades de inspección y vigilancia de las campañas tanto en el nivel local como en el ámbito nacional.



1.

# INFORME DE CIERRE AL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS.

29 DE OCTUBRE DE 2022  
29 DE AGOSTO DE 2023



## 1.1 Monitoreo de inscripción de cédulas

El 29 de octubre de 2022 se dio inicio al periodo preelectoral para las elecciones locales de 2023 con el inicio de la inscripción de cédulas y éste cerró el pasado 29 de agosto de 2023. De esta forma, y como viene realizando la Misión de Observación Electoral – MOE desde el año 2015, en este informe se hace un seguimiento al comportamiento de la inscripción de cédulas en cada municipio del país que buscaron generar alertas tempranas en su momento, y que hoy pretende caracterizar los lugares en los que los datos y los cálculos de la MOE señalan posibles riesgos de fraude en inscripción de cédulas, o patrones atípicos que deben motivar acciones específicas por parte de distintas autoridades.

La MOE presenta su análisis sobre el comportamiento de las inscripciones de cédulas en el país para las elecciones de autoridades locales de 2023 que se realizaron entre el 29 de octubre de 2022, fecha en que inició el proceso, y el 29 de agosto de 2023, fecha de cierre de este.

Para las pasadas elecciones, es importante destacar que, no se habilitó ninguna forma de inscripción remota o virtual para la ciudadanía como sí se realizó en los últimos tres meses del periodo de inscripción de cédulas para las elecciones nacionales de 2022. En cambio, como había sido usual hasta las elecciones de 2019, solo funcionó la inscripción presencial en las sedes habilitadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para tal fin.

Es de recalcar que desde el 2015, los informes de la MOE han motivado actuaciones tanto del Gobierno como de la Organización Electoral y los entes de control para reaccionar ante el riesgo de trashumancia electoral. Es por esta situación que se reitera la importancia que tiene el acceso a esta información, así como la necesidad que se tiene frente a su análisis. Por lo tanto, en el presente informe se incluyen los resultados del seguimiento realizado por la MOE a la inscripción de cédulas al 29 de agosto del 2023 tanto a nivel municipal como a nivel de puesto de votación.

Así, a partir de un análisis estadístico de las tasas de inscripción de cédulas, comparando todos los municipios o puestos de votación, es posible detectar tanto casos de posible trashumancia, como regiones que requieren de una atención especial por parte de la organización electoral. No obstante, si bien los niveles atípicos de las inscripciones de cédulas en un municipio ya sean extremadamente bajos o altos, generan alertas sobre factores externos que pueden estar afectando este proceso, no necesariamente implican que se está ante algún delito o irregularidad electoral.

Por ello, desde la MOE se alerta sobre la situación de estos municipios y es la labor de las autoridades electorales y entes de control analizar los casos e identificar si las atipicidades detectadas son producto de alguna irregularidad o la comisión de un delito. De esta forma, un nivel atípico y demasiado alto de la tasa de inscripción de cédulas puede sugerir que alguna

irregularidad está ocurriendo en un municipio. Lo anterior, pues la mayoría de los municipios no presentan cambios poblacionales tan fuertes (movilidad desde otros municipios) ni grandes cambios de residencia dentro de los municipios que implique tantos traslados a otros puestos de votación. Al respecto, es importante recordar que las personas solo deben inscribir su cédula cuando cambian de residencia, ya que quienes adquieren sus cédulas por primera vez quedan inscritas en ese preciso momento y las personas que ya la tenían inscrita para pasadas elecciones siguen registrados automáticamente en el mismo puesto de votación.

Una tasa alta y atípica de inscripción de cédulas puede indicar un posible riesgo de ciudadanos siendo incitados a inscribirse irregularmente en lugares donde no residen, con el fin de controlar el sentido de su voto. Esto debido a que esta irregularidad, conocida penalmente como “fraude en inscripción de cédulas” y popularmente conocida como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”, es uno de los principales factores que altera las tasas de inscripción. Sin embargo, como se mencionó en líneas anteriores, no necesariamente es el único factor por considerar y, por ende, son las autoridades quienes deben investigar los posibles indicativos de riesgo. Con la trashumancia están relacionados otros delitos como el “tráfico de votos” (vender paquetes de votos a candidatos o campañas), la “corrupción al sufragante” (conocida como “compra de votos”) o el “constreñimiento al

elector” (presionar o amenazar a la ciudadanía a cambio de su voto). Al respecto, del análisis realizado se desprende que, en algunos municipios, el número de inscritos por cada mil habitantes es tan atípico, que es incluso más de 4,5 veces la tasa nacional.

Por otro lado, un nivel extremadamente bajo de inscripción de cédulas también debe ser un signo de alerta para que las autoridades electorales estudien el caso e identifiquen las razones del bajo número de personas que acuden a inscribir sus cédulas. En la sección correspondiente se destacan los municipios que se encuentran en este supuesto. Asimismo, se analizan posibles factores externos que explicarían la tasa de inscripción. En primer lugar, la inscripción de cédulas puede ser afectado por los niveles de violencia que se presentan en el municipio. En segundo lugar, puede estar relacionada con que muy poca gente se motiva a votar, lo que se observa en participaciones electorales históricamente muy bajas, por lo que la labor de las autoridades debería enfocarse en hacer pedagogía para motivar a la gente a que inscriba su cédula y vote. En tercer lugar, la baja tasa de inscripción de cédulas puede ser explicada porque muy poca gente llega a vivir al municipio. Sin embargo, se llama la atención sobre municipios con mucha recepción de migrantes de otros municipios pero que tienen tasas muy bajas de inscripción de cédulas. Finalmente, la poca cedulación y la dificultad de acceso a los puestos de votación puede explicar la baja tasa de inscripción de cédulas.

## 1.2 Seguimiento a la inscripción de cédulas. Información con corte del 29 de octubre de 2022 al 29 de agosto de 2023

Para desarrollar el análisis de las inscripciones de cédulas, a partir de la información suministrada por la Registraduría Nacional del

Estado Civil – RNEC, la MOE calcula la tasa de inscripción de cédulas a partir la cantidad de inscritos de cada municipio del país sobre su población (según la proyección del DANE según el censo 2022), multiplicada por mil.

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

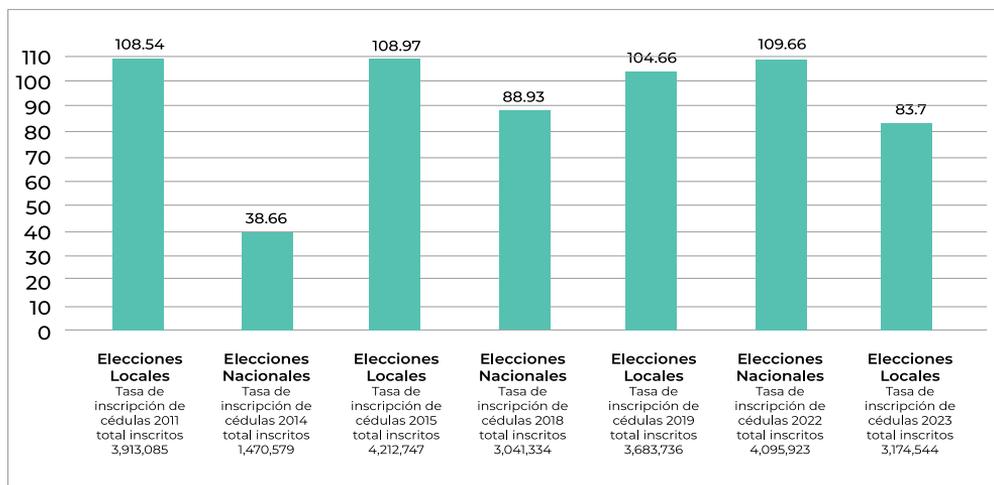
Es decir, la tasa nos señala cuántos colombianos han cambiado su lugar de votación por cada mil habitantes. Por ejemplo, una tasa de 10 indica que, por cada mil habitantes en un municipio, 10 de ellos inscribieron su cédula para votar (es decir, cambiaron su puesto de votación).

Es importante aclarar que estas inscripciones no incluyen a las personas que han inscrito su cédula por primera vez, ya que estos son inscritos automáticamente al censo electoral, en un puesto de votación cercano a su lugar de residencia. Así que la inscripción de cédulas se refiere únicamente a los ciudadanos que, ya estando registrados en algún puesto de votación, acuden a la Registraduría para poder votar en otro puesto. Por lo tanto, la tasa permite entender cuántos ciudadanos se han cambiado a los puestos de votación del municipio por cada mil habitantes, lo que hace comparables los datos de todo el país, a pesar de las grandes diferencias demográficas entre municipios.

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. Sin embargo, para estas elecciones locales la tasa de inscritos bajó hasta 83. 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. Esta alta inscripción en 2022 puede ser una de las causantes de la disminución de las inscripciones para 2023, ya que muchas personas pudieron hacer el cambio de puesto de votación desde 2022 o 2021 y no requerirlo para 2023.

## GRÁFICA 1

### Comportamiento histórico de la tasa de inscripción de cédulas 2011 - 2023



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

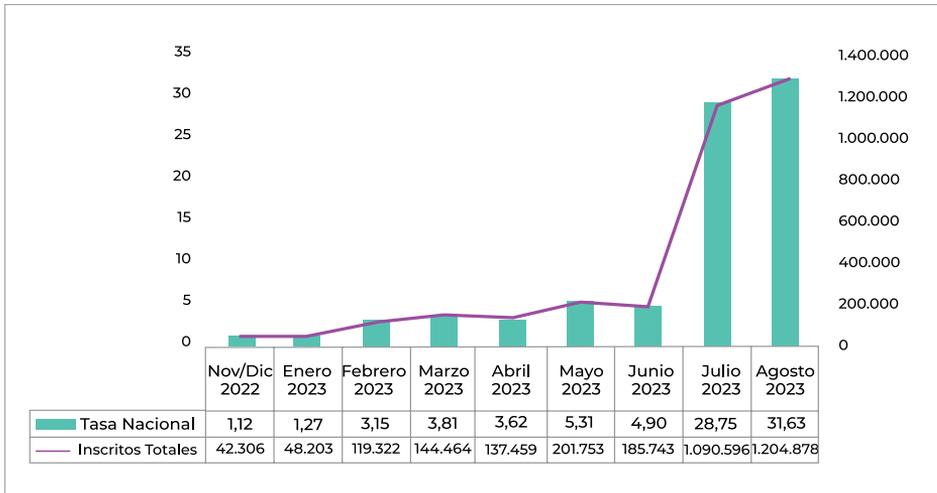
Así, en este informe se da cuenta de las inscripciones realizadas desde la habilitación para que los ciudadanos pudieran inscribir su cédula y cambiar su puesto de votación, lo que ocurrió con el inicio del calendario electoral el 29 octubre de 2022. Durante el periodo comprendido entre el 29 de octubre y el 29 de agosto de 2023 en que estuvo habilitada esta opción para los ciudadanos, un total de 3'174,544 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 nos da una tasa de inscripciones de 83.7 por cada mil habitantes a nivel nacional. Este número de inscripciones es un 8.7% 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 3'450,627 ciudadanos cambiaron su puesto de votación.

La siguiente gráfica permite apreciar el comportamiento de la tasa de inscripción mensual (barras verdes) y el total de inscritos (línea violeta) por cada mes habilitado. Se observa que el mes de agosto fue el mes con mayor número de inscripciones incluso superando a julio cuando se dio la semana de inscripción en puestos.

## GRÁFICA 2

. Comportamiento mensual de la tasa de inscripción de cédulas y el número de inscritos - Elecciones Locales 2023



**Fuente:** Comportamiento mensual de la tasa de inscripción de cédulas - Elecciones locales 2023

A nivel departamental, la MOE destaca casos con altas tasas de inscripción como Norte de Santander, la mayor tasa a nivel nacional con 159 inscritos por cada mil habitantes (más de 1,89 veces la tasa del nivel nacional). En segundo lugar, se encuentra el departamento de Guainía, con una tasa de 158

inscritos por cada mil habitantes, lo que significa que es 1,89 veces la tasa nacional. Sin embargo, el alto nivel de inscripciones en Guainía podría deberse a la creación del municipio de Barranco Minas. La Tabla 1 muestra las tasas de inscripción de todos los departamentos del país al presente corte.

TABLA 1

Tasa de Inscripción de cédulas por cada mil habitantes a nivel departamental

#	Departamento	Inscritos Totales (al 29 de agosto de 2023)	Proyección de Población Adulta	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes)
1	Norte de Santander	185,629	1,170,674	158.57
2	Guainía	4,645	29,417	157.90
3	Guaviare	8,694	58,728	148.04

4	Chocó	48,711	348,075	139.94
5	Caquetá	36,578	278,064	131.55
6	Meta	99,200	770,012	128.83
7	Córdoba	165,155	1,287,247	128.30
8	Bolívar	193,965	1,552,459	124.94
9	Vaupés	3,259	26,185	124.46
10	Vichada	7,444	67,764	109.85
11	Casanare	33,143	304,039	109.01
12	Tolima	104,027	1,002,074	103.81
13	La Guajira	61,172	626,950	97.57
14	Atlántico	195,745	2,016,321	97.08
15	Santander	166,588	1,736,253	95.95
16	Magdalena	92,288	991,953	93.04
17	Putumayo	23,113	253,904	91.03
18	Boyacá	80,020	923,205	86.68
19	Cundinamarca	226,675	2,622,879	86.42
20	Cesar	77,209	896,980	86.08
21	Sucre	57,407	678,205	84.65
22	Risaralda	61,800	758,327	81.50
23	Huila	64,097	787,626	81.38
24	Quindío	34,768	451,360	77.03
25	Amazonas	3,723	49,525	75.17
26	Arauca	14,386	203,821	70.58
27	Caldas	56,631	804,756	70.37
28	Nariño	83,553	1,188,220	70.32
29	Valle del Cauca	236,625	3,391,785	69.76

30	Antioquia	357,713	5,279,932	67.75
31	Archipiélago de San Andrés	3,261	48,445	67.31
32	Cauca	70,046	1,094,160	64.02
33	Bogotá D.C.	317,274	6,227,892	50.94
	<b>Total</b>	<b>3,174,544</b>	<b>37,927,237</b>	<b>83.7</b>

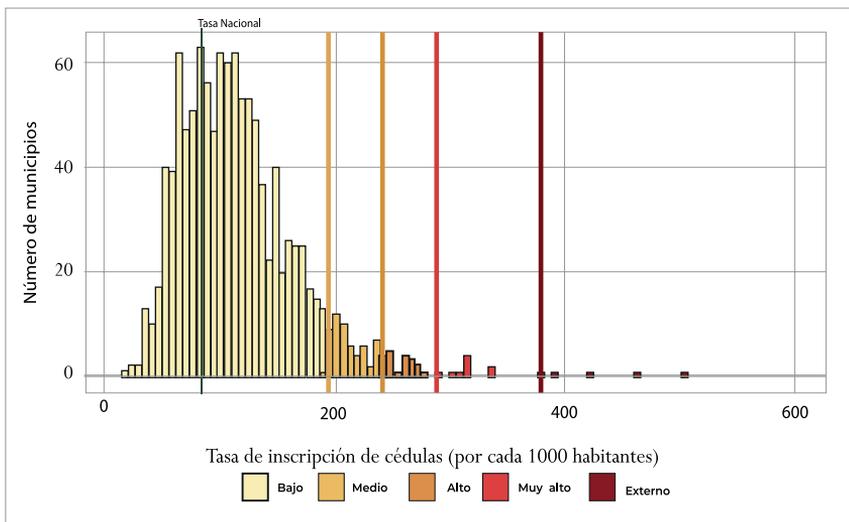
**Fuente:** Cálculos MOE con datos de RNEC y DANE (proyección de población).

En cuanto al análisis municipal, en la siguiente gráfica se muestra la distribución de la tasa de inscripción por cada mil habitantes para cada uno de los 1121 municipios del país<sup>4</sup>. La gráfica 3 muestra que existe una gran dispersión de la tasa de

inscripción con algunos municipios con tasas superiores incluso a los 400 por cada mil habitantes mientras la gran mayoría tienen tasas alrededor de 118<sup>5</sup>, recordando que la tasa nacional es de 83.7 por cada mil habitantes.

### GRÁFICA 3

#### Distribución de la tasa de inscripción de cédulas municipal



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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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

A nivel municipal, es necesario destacar un primer grupo de 6 municipios resaltados en azul, que tienen la tasa de inscripción más alta de todo el país, y están muy alejados de la tasa nacional por lo que su inscripción de cédulas resulta atípica. Estos municipios

tienen tasas de inscripción de cédulas 4.5 veces superior a la tasa nacional<sup>6</sup> y son los municipios en riesgo extremo. Los siguientes 9 municipios tienen tasas 3.4 veces a la nacional y se encuentran en riesgo muy alto (ver tabla 2).

**TABLA 2**  
Tasa de Inscripción de cédulas por cada mil habitantes en municipios con mayores tasas

#	Municipio	Departamento	Inscritos totales (29 de octubre de 2022 a 29 de agosto de 2023)	Población adulta (proyección DANE)	Tasa de Inscritos sobre población adulta proyectada según DANE
1	Puerto Gaitán	Meta	15,900	26,533	599.25
2	Atrato	Chocó	2,126	4,196	506.67
3	La Jagua del Pilar	La Guajira	1,204	2,595	463.97
4	Cumbitara	Nariño	1,795	4,294	418.03
5	Barranco Minas	Guainía	1,489	3,813	390.51
6	Bojayá	Chocó	2,567	6,775	378.89
7	Santa Bárbara	Santander	622	1,842	337.68
8	Cabuyaro	Meta	1,441	4,275	337.08
9	Puerto Santander	Norte de Santander	1,951	6,179	315.75
10	Policarpa	Nariño	2,282	7,228	315.72

<sup>6</sup> Por la distribución asimétrica y no normal de las tasas de inscripciones se usa el método de diagrama de caja ajustado de Hubert, M. y Vandervieren, E. (2008) para calcular estos valores extremos

11	Sácama	Casanare	439	1,395	314.70
12	Mutatá	Antioquia	2,803	8,927	313.99
13	Ubalá	Cundinamarca	1,954	6,387	305.93
14	La Esperanza	Norte de Santander	2,339	7,772	300.95
15	Puerto Concordia	Meta	1,599	5,496	290.94

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

Dentro de los municipios destacados anteriormente, es necesario llamar la atención sobre los casos de Puerto Gaitán (Meta) y Cabuyaro (Meta) pues no es la primera vez que son resaltados por la MOE en este análisis de inscripción de cédulas, ya que, para los procesos electorales previos, tanto de Elecciones Nacionales como de Autoridades Locales, han sido alertados por su alta inscripción de cédulas. En 2019, Puerto Gaitán tenía una tasa de inscritos de 487 por cada mil habitantes ubicándose en primer lugar de los municipios con tasas más alta mientras Cabuyaro tenía una tasa de 285 siendo el décimo municipio con mayor tasa de inscripción de cédulas para ese entonces.

Cabe resaltar que sobre el caso del departamento del Meta la actividad económica asociada a la extracción de minerales y combustibles atrae a población de otros municipios, razón por la cual se mantienen estas altas tasas de inscripciones. En este sentido es necesario que las autoridades electorales y administrativas de la región realicen

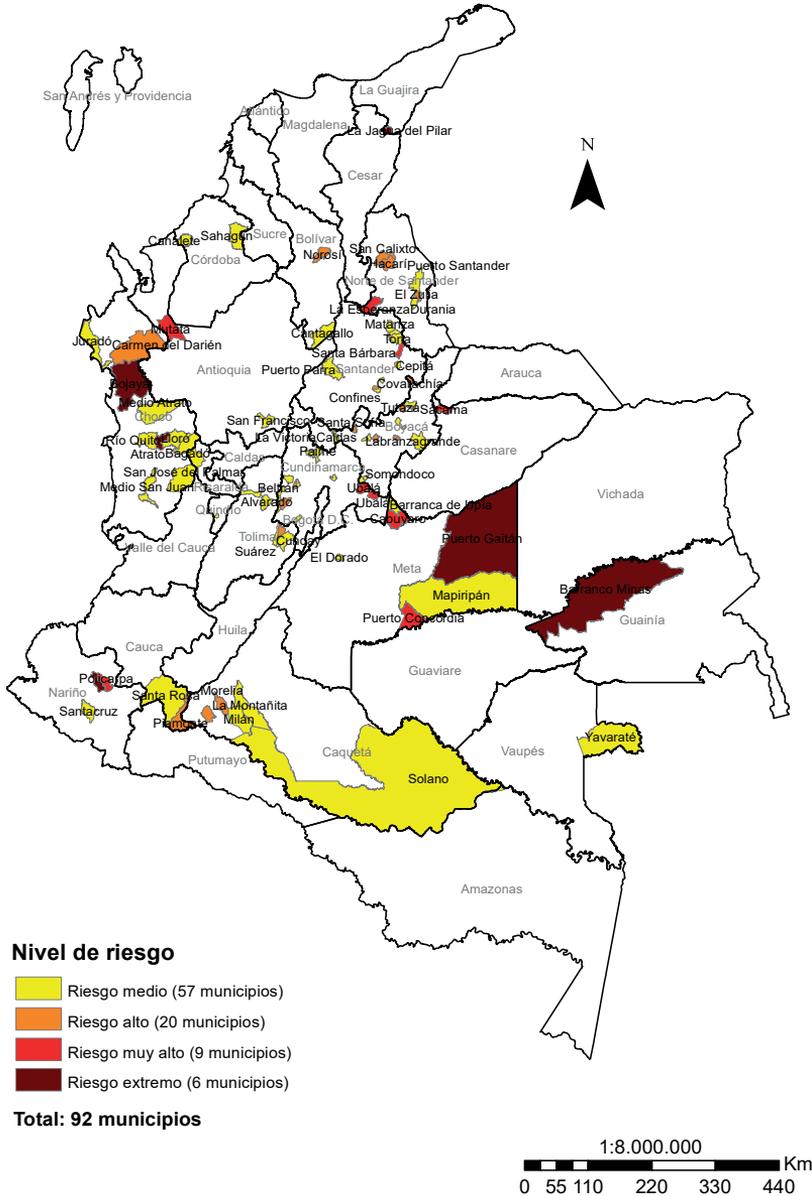
las investigaciones necesarias para garantizar que estas movilizaciones por razones económicas no sean aprovechadas con fines electorales. Como se mencionó anteriormente, la alta tasa en Barranco Minas podría deberse a que por primera vez será un municipio durante unas elecciones locales. También la alta tasa de Sácama en Casanare podría deberse a la creación del nuevo puesto de votación en el resguardo indígena "UWA" Chaparral Barronegro que por cierto garantizará por primera vez el acceso a un puesto de votación para la población indígena de este municipio sin tener que acercarse a la cabecera municipal.

Ahora bien, en cuanto a los demás municipios, es necesario destacar que en total 92 municipios tuvieron algún nivel de riesgo en su inscripción de cédulas por su nivel de atipicidad en lo que va del proceso, tal y como se puede apreciar en el mapa de la gráfica. En riesgo extremo están los municipios con tasas de inscripción por encima de 379 (más de 4.5 veces la tasa

nacional), en riesgo muy alto por encima de 291 (más de 3.48 veces la tasa nacional), en riesgo alto por encima de 242 (más de 2.89 veces

la tasa nacional), y en riesgo medio con tasas por encima 192 (más de 2.3 veces la tasa nacional).

**MAPA 1**  
Municipios con tasa de inscripción de cédulas atípicas



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

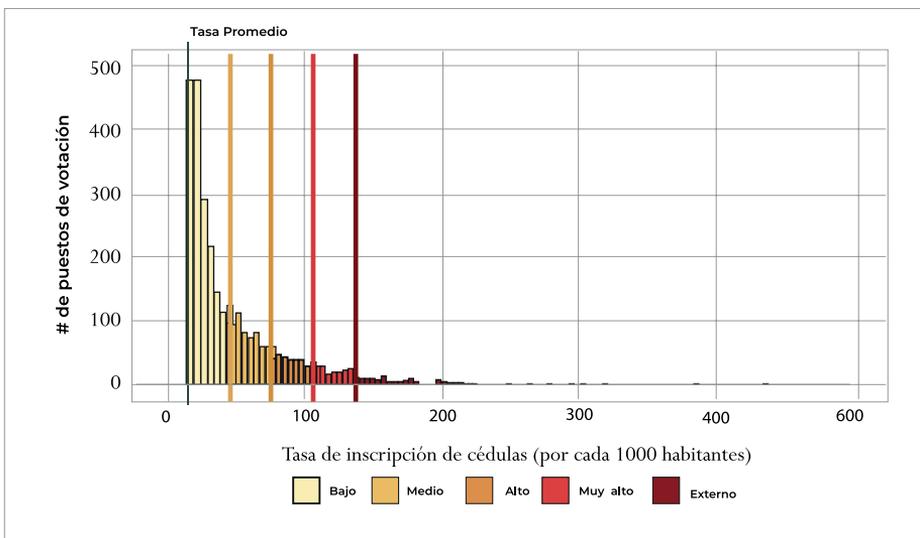
### 1.2.1 Inscripción de cédulas por puesto de votación

En esta sección se analiza el número de inscripciones de cédulas por cada puesto de votación del país. La gráfica 4 muestra la distribución de la tasa de inscripción por puesto y se calcula con la misma fórmula que a nivel municipal, es decir, dividiendo el número de inscritos en cada puesto de votación sobre la población del municipio en donde está ubicado el puesto. A diferencia del cálculo a nivel municipal, en este cálculo se desagrega la población entre urbana y rural, por lo que, si un puesto está en zona rural la tasa se calcula con el número de habitantes en zonas rurales de ese municipio.

El promedio de la tasa de inscritos de todos los puestos de votación del país es de 15,3 pero en la gráfica 4 es posible observar cómo la tasa de algunos puestos de votación supera incluso los 300 por cada mil habitantes. Por lo tanto, desde la MOE alertamos sobre estas tasas atípicas y altas de inscripción para que las autoridades revisen si se debe a algún tipo de irregularidad electoral o simplemente es algún otro factor externo que conllevó a tan altos número de inscritos en esos puestos de votación.

#### GRÁFICA 4

Distribución de la tasa de inscripción de cédulas por puesto de votación



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

La tabla 3 muestra los 18 puestos de votación con mayores tasas de inscripción de cédulas. Es importante aclarar que las altas tasas de inscripción en muchos de estos puestos no necesariamente derivan de posibles irregularidades electorales. Adicionalmente, sólo uno de los puestos es nuevo, el ya mencionado en el resguardo indígena “UWA” Chaparral y Barronegro en Sácama-Casanare, por lo que este factor no explica el alto número de inscritos que se inscriben en el resto de los puestos. Por lo tanto, este puesto se coloca en un color diferente ya que su alta tasa de inscripción es porque por primera vez la población indígena del resguardo tendrá un puesto de votación lo que fomentó la inscripción de cédulas allí.

En esta tabla se señalan por el número tan alto de inscritos que puede resultar atípico en comparación con la población que habita en esos municipios según el DANE. Las autoridades deben analizar si estos niveles de inscripciones pueden deberse a alguna irregularidad o no. Por otra parte, es de destacar que varios de los puestos incluidos en la tabla se encuentran en los municipios que se habían alertado en la sección anterior por su alto nivel de inscritos. Estos incluyen el puesto El Plan y el puesto de la cabecera municipal en La Jagua del Pilar, el puesto Sidón de Cumbitara y los puestos de las cabeceras municipales de Cabuyaro y Atrato.

**TABLA 3**  
Puestos de votación con casos extremos en la tasa de inscripción de cédulas al 29 de agosto 2023

#	Puesto	Municipio	Zona	Puesto nuevo	Proyección de población adulta 2022	Censo ele. 2022	Inscritos totales	Tasa de inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE
1	El Plan	La Jagua del Pilar, La Guajira	Rural	No	875	738	382	436.57
2	Chaparral y Barro Negro (puesto nuevo en resguardo indígena UWA)	Sácama, Casanare	Rural	Si	614	12	237	385.99
3	Puesto Cabecera Municipal	La Jagua del Pilar, La Guajira	Urbano	No	2,595	3,803	822	316.76

4	Sidon	Cumbitara, Nariño	Rural	No	3,111	1,026	919	295.40
5	Puesto Cabecera Municipal	Palmas del Socorro, Santander	Urbano	No	1,947	2,419	539	276.84
6	Puesto Cabecera Municipal	Santa Sofía, Boyacá	Urbano	No	2,355	3,162	633	268.79
7	Puesto Cabecera Municipal	Cabuyaro, Meta	Urbano	No	4,275	4,561	1,128	263.86
8	Puesto Cabecera Municipal	Chivatá, Boyacá	Urbano	No	1,897	3,090	499	263.05
9	Puesto Cabecera Municipal	Sativasur, Boyacá	Urbano	No	830	1,250	215	259.04
10	Puesto Cabecera Municipal	Oicatá, Boya- cá	Urbano	No	2,086	2,860	519	248.80
11	Puesto Cabecera Municipal	Iza, Boyacá	Urbano	No	1,477	2,281	365	247.12
12	Puesto Cabecera Municipal	Jerusalén, Cundina- marca	Urbano	No	1,921	2,770	464	241.54
13	Puesto Cabecera Municipal	Atrato, Chocó	Urbano	No	4,196	4,030	939	223.78
14	Puesto Cabecera Municipal	Tununguá, Boyacá	Urbano	No	1,118	1,499	247	220.93
15	Puesto Cabecera Municipal	Somondoco, Boyacá	Urbano	No	2,386	2,838	521	218.36
16	Puesto Cabecera Municipal	Carmen de Apicalá, Tolima	Urbano	No	7,956	10,084	1,718	215.94
17	Puesto Cabecera Municipal	Briceño, Boyacá	Urbano	No	1,606	2,472	342	212.95
18	Puesto Cabecera Municipal	Villagómez, Cundina- marca	Urbano	No	1,488	2,058	316	212.37

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

### 1.3 Factores externos que pueden afectar la inscripción de cédulas

En esta sección se analizan cuatro factores que posiblemente podrían afectar el nivel de inscripción de cédulas. En primer lugar, la violencia como un posible determinante de la tasa de inscripción de cédulas en algunos municipios. En segundo lugar, la inscripción de cédulas puede estar relacionado con una alta o baja motivación e interés en política, que se puede medir con la participación electoral histórica. En tercer lugar, la migración de nacionales al municipio, es decir, el porcentaje de colombianos en el municipio que llegaron a vivir allí en años recientes<sup>7</sup>, también puede afectar el nivel de inscripción de cédulas. Finalmente, el nivel de cedulación y acceso a los puestos de votación puede influir en la cantidad de personas que inscriben su cédula para votar.

Por lo tanto, para analizar la asociación de la tasa de inscripción con las variables descritas anteriormente se usa un modelo estadístico<sup>8</sup>. Los resultados (ver tabla en el anexo) indican que los municipios que presentan acciones armadas o amedrentamientos por parte de algún grupo armado ilegal tienden a tener una mayor tasa de inscripción de cédulas.

Esto es contrario a lo que se había registrado a lo largo del periodo de inscripción de cédulas donde la violencia parecía ser un determinante de bajas tasas de inscripción. Sin embargo, con los datos de agosto, la tendencia se revirtió y los municipios con mayor presencia de grupos armados ilegales tienen mayores tasas de inscripción de cédulas.

Por otro lado, a medida que el municipio tiene tasas de participación electoral histórica más altas, también la tasa de inscripción de cédulas es más alta. Lo mismo ocurre para los municipios donde la participación electoral histórica es baja: esos municipios tienden a tener bajas tasas de inscripción de cédulas. Algo similar ocurre con la cantidad de migrantes nacionales: los municipios que tienen mayor porcentaje de colombianos que llegaron a vivir al municipio en años recientes tienen mayores tasas de inscripción de cédulas. Finalmente, los resultados señalan que los municipios con menor cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación tienen más bajas tasas de inscripción de cédulas.

A partir de lo anterior, en las siguientes subsecciones se analiza la relación de cada una de las variables con la tasa de inscripción de cédulas. También se señalan municipios

<sup>7</sup> En el censo de 2018 del DANE se pregunta a cada persona si reside hace menos de un año en el municipio y con base en esta variable se saca este porcentaje de personas en el municipio que recientemente reside en el municipio.

<sup>8</sup> Se usa un modelo lineal generalizado con distribución de cuasi-Poisson con el número de inscripción por municipio como variable dependiente e incluyendo como compensación (offset) la población del municipio, y como variables independientes la tasa de participación electoral, el porcentaje de población recientemente viviendo en el municipio y la diferencia de censos entre el DANE y la Registraduría sobre la población, además de incluir efectos fijos por departamento.

que están en los extremos y deberían ser de atención de las autoridades para que estudien los casos. Por ejemplo: los municipios con mayores niveles de violencia y más altas tasas de inscripción de cédulas, los municipios con tasas de participación electoral históricas demasiado bajas y que también tienen tasas de inscripción de cédulas muy bajas; municipios con muy alta migración de personas pero que, a pesar de esto, continúan teniendo muy bajo número de personas inscribiendo sus cédulas; y municipios con muy baja cedulación y acceso a puestos de votación y con tasas muy bajas de inscripción de cédulas.

### ***1.3.1 Violencia y su impacto en la inscripción de cédulas***

A lo largo, del periodo de inscripción de cédulas se había evidenciado que los municipios con mayores niveles de violencia tenían más bajas tasas de inscripción de cédulas. Por lo tanto, se argumentaba que la violencia podía ser un factor que desincentivaba a la ciudadanía a inscribir sus cédulas. Sin embargo, esta tendencia se revirtió con el último mes de inscripción. Con el total de inscripciones se encuentra una correlación positiva entre los municipios con más violencia y los niveles de inscripción.

En esta sección se compara los municipios según su nivel de violencia por parte de grupos armados ilegales y sus tasas promedio de inscripción de cédulas. A nivel agregado existe una correlación positiva entre los municipios que tienen algún nivel de violencia medido por las acciones

armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales y la tasa de inscripción de cédulas, es decir que los municipios con violencia tienen tasas de inscripción más altas. Sin embargo, el modelo estadístico muestra que esta tendencia tiende a revertirse cuando los hechos de violencia se incrementan en gran magnitud. Es decir, aunque a nivel general la correlación es positiva para los municipios mucho más afectados por violencia la correlación es más baja.

Para verlo de manera descriptiva, la tabla 4 muestra que los municipios sin ningún tipo de acción armada o amedrentamiento por parte de algún grupo armado ilegal desde el 29 de octubre de 2022 (820 municipios en total) tienen en promedio una tasa de inscripción de 118.15 por cada mil habitantes. Sin embargo, los municipios que sufrieron algún tipo de acción armada o amedrentamiento por parte de grupos armados ilegales tienen una tasa de inscripción de cédulas mayor. No obstante, sí se identifica que los municipios con más de 5 o 10 eventos de conflicto si tienen tasas menores de inscripción de cédulas, 102 por cada mil habitantes para aquellos entre 5 y 10 eventos de violencia, y 94 por cada mil habitantes para aquellos con más de 10 eventos de violencia.

**TABLA 4**  
Violencia y tasas promedio de inscripción de cédulas

Número de acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales (29 de octubre de 2022 a 29 de agosto de 2023)	# de municipios	Tasa promedio de inscripción de cédulas
Ninguno	820	118.15
Entre 1 y 5	225	122.08
Entre 5 y 10	42	102.16
Más de 10	34	93.84

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

Por lo tanto, se necesita un rol activo por parte de las distintas autoridades para que sean ellas las que identifiquen si realmente la violencia está teniendo un impacto sobre los procesos de inscripción de cédulas, tanto por alto nivel de inscripción como por bajos niveles, y establezcan los planes de acciones para incentivar a las personas a inscribir sus cédulas y darles garantías de seguridad.

En la siguiente tabla 5 se muestran los 33 municipios con mayores

niveles de violencia y su tasa de inscripción de cédulas. Los municipios resaltados presentan tasas de inscripción de cédulas por debajo de la tasa nacional y en particular preocupan las bajas tasas de inscripción de los municipios en los departamentos Cauca y Arauca. Sin embargo, también hay algunos con tasas muy altas como Cáceres en Antioquia, Nóvita, Sipí, y Medio San Juan en Chocó, Cartagena del Chairá en Caquetá y Cúcuta en Norte de Santander.

**TABLA 5**  
Tasa promedio de inscripción de cédulas en municipios con mayor número de acciones armadas

#	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	12	25.74
2	Caldono	Cauca	25	37.86
3	Santander de Quilichao	Cauca	12	40.23
4	Corinto	Cauca	19	50.56

5	Ituango	Antioquia	17	58.37
6	Saravena	Arauca	14	60.38
7	Tame	Arauca	16	60.50
8	Miranda	Cauca	11	64.27
9	Balboa	Cauca	13	64.45
10	Buenos Aires	Cauca	10	65.22
11	Sincelejo	Sucre	10	74.83
12	Araucquita	Arauca	13	80.01
13	El Bagre	Antioquia	12	85.58
14	Buenaventura	Valle del Cauca	42	86.25
15	Istmina	Chocó	10	95.71
16	Puerto Guzmán	Putumayo	11	98.01
17	Segovia	Antioquia	10	98.03
18	Barrancabermeja	Santander	15	98.89
19	Suárez	Cauca	11	99.82
20	Sardinata	Norte de Santander	10	99.84
21	Ricaurte	Nariño	16	102.29
22	Tibú	Norte de Santander	23	104.12
23	Tumaco	Nariño	21	106.68
24	Argelia	Cauca	31	107.03
25	Barranquilla	Atlántico	12	108.21
26	Puerto Rondón	Arauca	10	110.54
27	Jamundí	Valle del Cauca	13	110.69
28	Cáceres	Antioquia	17	120.73
29	Nóvita	Chocó	19	134.52
30	Sipí	Chocó	17	136.64
31	Cartagena del Chairá	Caquetá	11	166.74
32	Cúcuta	Norte de Santander	17	182.91
33	Medio San Juan	Chocó	10	204.12

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

### 1.3.2 Cese al fuego con la guerrilla del ELN

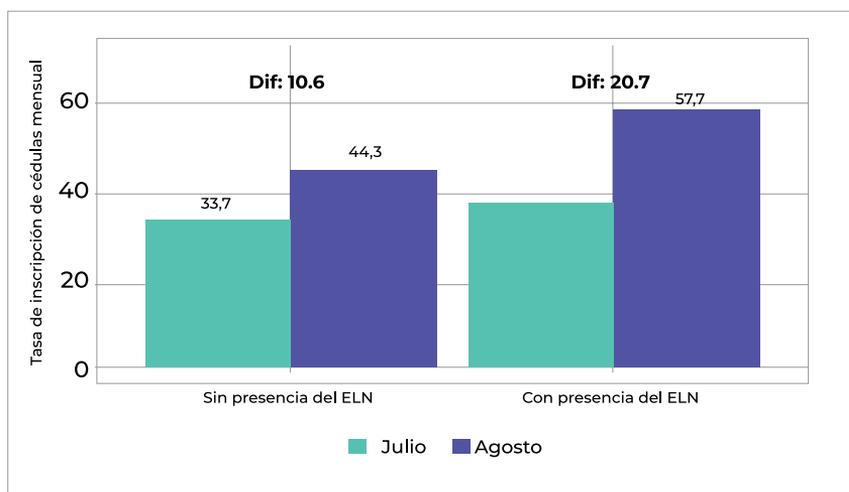
En el siguiente ejercicio se analiza el posible impacto que pudo tener el cese al fuego con el ELN que arrancó desde el pasado 3 de agosto de 2023. La idea es examinar si los municipios con alta presencia del ELN tuvieron mayores incrementos en las inscripciones de cédulas respecto a julio de 2023 cuando aún no había arrancado el cese al fuego.

La gráfica muestra dos grupos: los municipios sin presencia del ELN en la izquierda y los municipios con presencia del ELN a la derecha. En cada grupo también se presenta la tasa de inscripción de cédulas

por cada mil habitantes en julio (color verde) y agosto (color violeta). Como se observa sobre las dos barras, la diferencia entre agosto y julio de la tasa de inscripción de cédulas fue muy superior en los municipios con presencia del ELN. Aquellos municipios con alta presencia del ELN incrementaron su tasa en agosto en 20.7 al pasar de 37 inscritos por cada mil habitantes en julio a 57.7 inscritos por cada mil habitantes en agosto. En cambio, los municipios sin presencia del ELN también se da ese incremento entre agosto y julio, pero en 10.6 al pasar de 33.7 a 44.3. En consecuencia, el cese al fuego pudo tener un impacto positivo en los municipios con presencia del ELN.

#### GRÁFICA 5

Tasas de inscripción de cédulas comparativa entre agosto y julio según presencia del ELN



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

### **1.3.3 Tasa de participación electoral histórica**

El interés de usar la tasa de participación electoral histórica (en otras palabras, el porcentaje de personas del censo electoral que han votado) es que esta variable puede ser una buena aproximación para medir el interés en política del municipio. Los resultados señalan que los municipios que han tenido mayores tasas de participación electoral son, a su vez, los municipios donde mayor es el número de personas que inscriben sus cédulas para votar. Este resultado es lógico ya que es posible que los municipios que han sido más activos políticamente tienen el efecto de generar que más personas se inscriban a votar.

Sin embargo, cuando las tasas de participación electoral son extremadamente bajas o altas, no siempre son un indicativo de menor o mayor interés en política. Comportamientos atípicos en las tasas de participación electoral en las pasadas elecciones pueden revelar prácticas electorales irregulares. Por ejemplo, tasas de participación electoral demasiado altas pueden revelar prácticas clientelistas y trasteos de votos. A su vez, tasas de participación electoral demasiado bajas que puedan ser una señal de amenazas al elector para impedir su votación. En consecuencia, tasas de participación electoral demasiado altas o bajas también son un signo de alerta de que algo irregular puede estar ocurriendo en el municipio. Por consiguiente,

en la tabla 6 se muestran aquellos municipios tanto con tasas de participación electoral atípicas en 2019 (muy bajas o muy altas) y que también tienen tasas de inscripción de cédulas extremas (muy bajas o muy altas).

Se observa que todos los municipios identificados tuvieron tasas de participación muy bajas y continúan teniendo muy poca inscripción de cédulas. Estos municipios son atípicos porque la participación electoral ha sido muy baja, y con la baja inscripción de cédulas que también tienen, es posible que su participación electoral continúe siendo muy baja en las próximas elecciones locales. Por lo tanto, deberían estudiarse los casos de estos municipios para explicar el porqué de esa participación electoral e inscripción de cédulas tan baja.

**TABLA 6**  
Municipios con bajas tasas de participación electoral  
y tasas de inscripción

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE	Tasa de participación electoral en 2019
1	Concordia	Antioquia	38.22	47.10
2	Amalfi	Antioquia	38.75	50.73
3	Patía	Cauca	37.38	54.93
4	Andes	Antioquia	41.45	54.64
5	Herrán	Norte de Santander	37.46	56.03

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

### 1.3.4 Porcentaje de personas recientemente residiendo en el municipio

Una posible explicación al bajo o alto número de inscripción de cédulas es la cantidad de personas que llegan a residir al municipio y, por lo tanto, inscriben su cédula en un nuevo puesto de votación. Los resultados del análisis, efectivamente, sugieren que a mayor número de personas que migran de otros municipios, también es mayor la tasa de inscripción de cédulas para votar. De igual manera, municipios con muy poca llegada de nuevos residentes presentan tasas de inscripción de cédulas más baja.

Sin embargo, existen algunas excepciones. Algunos municipios, a pesar de tener un alto porcentaje de personas residiendo recientemente

en el municipio, mantienen tasas de inscripción de cédulas muy bajas. De nuevo, por su baja inscripción de cédulas, los casos de estos municipios deberían llamar la atención de las autoridades para estudiar la razón del bajo número de personas inscribiendo su cédula, y si es el caso, hacer algún tipo de pedagogía, en el marco de los procesos de inscripción, para informar a la ciudadanía de la importancia de inscribir la cédula. El caso contrario es de algunos de municipios que a pesar de que la migración es muy poca tienen tasas muy altas de inscripción de cédulas. El caso de estos municipios también debería analizarse para evitar que alguna irregularidad electoral esté ocurriendo. En la siguiente, tabla se muestra que el municipio de Ubalá (resaltado en azul) cuenta con una inscripción de cédulas muy alta, pero registra

un número bajo de personas que migraron al municipio, y el restante son municipios con tasas de inscripción de cédulas muy bajas pero que reciben muchos migrantes de otros municipios.

**TABLA 7**

Municipios con alto y bajo porcentaje de personas residiendo recientemente en el municipio y tasas de inscripción de cédulas

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE	% de personas viviendo recientemente en el municipio
1	Ubalá	Cundinamarca	305.93	2.16
2	La Victoria	Amazonas	31.48	8.11
3	La Llanada	Nariño	48.86	16.51
4	El Encanto	Amazonas	33.80	22.78
5	Herrán	Norte de Santander	37.46	56.03

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

### 1.3.5 Déficit de cedulación y acceso a puestos de votación

El déficit de cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación puede incidir en que algunos municipios tengan muy bajo número de personas inscribiendo su cédula. Una forma de medir este déficit de cedulación y dificultad de acceso a los puestos de votación es usando la diferencia entre el número de personas residiendo en el municipio según el DANE y la cantidad de personas registradas en el censo electoral. Un número positivo muy alto, es decir el censo del DANE siendo mucho más alto que el censo electoral, sugiere que muchas personas no tienen cédula y si la tienen se les ha dificultado registrarla para votar (por ejemplo, debido a las distancias), por lo que no aparecen en el censo electoral.

Los resultados sugieren que los municipios con mayor déficit de cedulación y dificultad para acceder a los puestos de votación tienen tasas más bajas de inscripción de cédulas. En la siguiente tabla se enumeran estos municipios que tienen muy bajo nivel de cedulación y posible dificultad de acceso a los puestos de votación, y que además mantuvieron una muy baja tasa de inscripción de. En estos municipios debería priorizarse las campañas de cedulación de la Registraduría del Estado Civil de cara al siguiente ciclo electoral y facilitar el acceso tanto a los puestos de votación como al registro de la cédula para votar. Como se observa la mayoría son municipios de los departamentos de la Amazonía.

TABLA 8

Municipios con déficit de cedulación y dificultad de acceso a puestos de votación electoral y tasas de inscripción de cédulas

#	Municipio	Departamento	Tasa de Inscripción de cédulas (por mil habitantes) sobre población adulta proyectada según DANE	(Censo DANE - Censo electoral) /población (%)	Índice
1	La Chorrera	Amazonas	46.89	24.70	1.50
2	Jambaló	Cauca	23.66	21.24	1.63
3	Toribío	Cauca	13.02	19.68	1.68
4	El Encanto	Amazonas	33.80	31.63	1.79
5	Puerto Santander	Amazonas	37.11	38.87	1.93
6	La Pedrera	Amazonas	47.95	47.69	2.05
7	Miriti - Paraná	Amazonas	39.08	46.90	2.11
8	La Victoria	Amazonas	31.48	83.78	3.07

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

#### 1.4 Inscripción de candidaturas e inscripción de cédulas

Para las elecciones locales 2023 hubo un total de 18 partidos nuevos con personería jurídica en comparación con las últimas elecciones locales de 2019<sup>9</sup>. Como se observa en la siguiente tabla

el número de candidaturas de los partidos nuevos es bastante alta. Los 18 partidos nuevos inscribieron un total de 34.208 candidaturas de manera individual representando el 26.7% del total de candidaturas de 128,208.

<sup>9</sup> Sin contar a UP y Colombia Humana que en las elecciones de 2019 participaron como un sólo partido por lo que el total de partidos nuevos respecto a 2019 es de 19

**TABLA 9**  
Número de candidaturas inscritas por partidos nuevos en 2023

Partido político	Candidaturas inscritas
PARTIDO NUEVO LIBERALISMO	4531
PARTIDO POLÍTICO LA FUERZA DE LA PAZ	3004
PARTIDO DEMÓCRATA COLOMBIANO	2976
AGRUPACIÓN POLÍTICA EN MARCHA	2835
MOVIMIENTO POLITICO FUERZA CIUDADANA	2540
INDEPENDIENTES	2498
MOVIMIENTO SALVACIÓN NACIONAL	2437
NUEVA FUERZA DEMOCRÁTICA	2409
PARTIDO POLÍTICO DIGNIDAD & COMPROMISO	2394
PARTIDO POLÍTICO CREEMOS	1954
PARTIDO ECOLOGISTA COLOMBIANO	1808
PARTIDO POLÍTICO GENTE EN MOVIMIENTO	1614
PARTIDO VERDE OXÍGENO	908
PARTIDO LIGA GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN - LIGA	885
PARTIDO POLÍTICO ESPERANZA DEMOCRÁTICA	751
PARTIDO POLÍTICO TODOS SOMOS COLOMBIA	583
PARTIDO DEL TRABAJO DE COLOMBIA	78
PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO	3
<b>Total general</b>	<b>34.208</b>

**Fuente:** Elaboración MOE con datos de RNEC.

La siguiente tabla muestra que a medida que estos partidos políticos nuevos tienen mayor porcentaje de inscritos también es más alta la tasa de inscripción de cédulas por cada mil habitantes. Esta correlación positiva entre estas

dos variables podría dar indicios de que en algunos municipios donde los nuevos partidos dieron mayor número de avales también se está presentando una mayor atipicidad en las tasas de inscripción de cédulas.

TABLA 10

Inscripción de candidaturas con partidos con nueva personería jurídica y tasas de inscripción de cédulas

Porcentaje de inscritos de los partidos nuevos	# de municipios	Tasa promedio de inscripción de cédulas
Entre 0% y 10%	626	112.27
Entre 11% y 20%	345	126.45
Encima de 20%	46	146.35

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

## Anexo.

TABLA A1

Modelo generalizado lineal – cuasi-Poisson

	Coef.	Error Estándar	Valor z	Pr(> z )	Signif.
Intercepto	-3.666	0.307	-11.935	0.0000	***
Violencia	0.015	0.005	3.145	0.0017	**
Violencia^2	-0.001	0.001	-1.194	0.2327	
Tasa de participación (%)	0.011	0.002	7.259	0.0000	***
% personas inmigrantes	0.052	0.006	8.244	0.0000	***
Nivel de cedula y acceso a puestos de votación	-0.010	0.001	-18.060	0.0000	***

Signif: 0 <= '\*\*\*' < 0.001 < '\*\*' < 0.01 < '\*' < 0.05  
 Incluye efectos fijos por departamento  
 Parámetro de dispersión para cuasi-poisson 45.2



# 2.

## **INFORME DE INSCRIPCIÓN DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS.**

Elecciones de autoridades  
locales 2023.



## 2.1 Definición y requisitos

De acuerdo con el Consejo Nacional Electoral – CNE, “los grupos significativos de ciudadanos no suponen una organización permanente sino la simple coyuntura de postular listas y candidatos en un determinado certamen electoral.” (Consejo Nacional Electoral – CNE, 2019. Par. 1). En este sentido, y de acuerdo con el espíritu de la Constitución de 1991, por medio de la cual se buscaba ampliar el espectro político y pasar de un bipartidismo excluyente a un sistema multipartidista, desde la misma Constitución se habilita la posibilidad de que ciudadanos que no encuentran afinidad con los partidos existentes, pueden ejercer su derecho electoral pasivo, al postular sus nombres como candidatos por medio de esta figura.

Para poder inscribir candidatos por esta vía, es necesario:

1. Solicitar el formulario de acuerdo con la corporación pública a la que se aspire.
2. Diligenciar el nombre del grupo significativo de ciudadanos, los datos de sus integrantes (3 personas), así como los nombres de los candidatos a quienes los ciudadanos a través de su firma van a apoyar en las elecciones. Estos nombres deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo ciudadano.
3. Reunir al menos el veinte (20) por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de

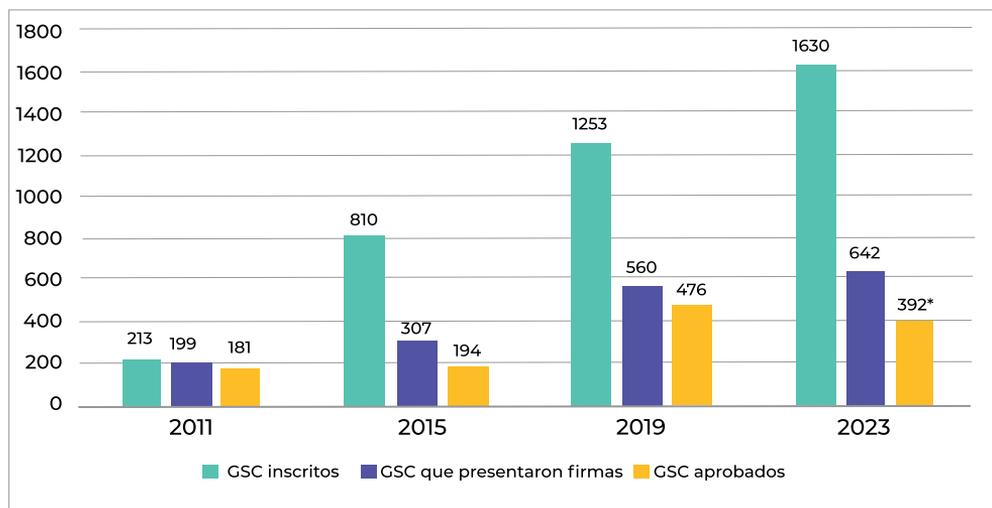
puestos por proveer. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil (50.000) firmas para permitir la inscripción de un a ninguno de los cargos de autoridad local que se disputarán en octubre de 2023.

Esta figura ha venido en aumento desde los últimos tres procesos electorales. Pues al ver el consolidado de las elecciones de 2019 frente a lo ocurrido en 2015, la inscripción de Grupos Significativos de Ciudadanos tuvo un incremento del 55% pues en total para las elecciones de 2015 se inscribieron 810 grupos para recolectar los apoyos necesarios, mientras que, en 2019, un total de 1.253 grupos hicieron este mismo proceso. Y al comparar el proceso de elección de 2019 con el de 2011, esta cifra registra un aumento de 488%, pues en 2011 solo 213 grupos efectuaron su registro.

## 2.2 Número de Grupos Significativos de Ciudadanos para el 2023

Para las elecciones locales de 2023, esta figura nuevamente presenta un incremento en su uso, pues en total para el cierre de este proceso electoral, un total de 1.630 Comités resultaron aprobados para participar del proceso de recolección de apoyos con el fin de buscar avalar una candidatura por fuera de los 35 partidos políticos que contaban con personería jurídica al momento de la inscripción de candidaturas.

**GRÁFICA 6**  
Comportamiento de GSC en las elecciones de autoridades locales 2011-2023



**Fuente:** Cálculos MOE con datos de RNEC.

*\*Este número incluye tanto los GSC que se inscribieron a título individual como aquellos que hicieron coalición con Partidos con personería jurídica y el candidato que recogió los apoyos fue el postulado.*

Como ha sido usual en los últimos procesos de elección el cargo al cual se presentan mayor cantidad de grupos Significativos de Ciudadanos - GSC es a alcaldías municipales. Para esta fecha de

corte los grupos inscritos que buscan avalar candidatos a alcaldías concentran el 79,6% del total de grupos con 1.151 comités registrados. En detalle los grupos inscritos por cargo de detallan en la tabla 1.

**TABLA 11**  
GSC inscritos en las elecciones de autoridades locales 2023 por cargo

Cargo/Corporación	Número de GSC Inscritos	% de GSC Inscritos
ALCALDIA	1.151	70,61%
CONCEJO	280	17,18%
JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	95	5,83%
GOBERNACION	88	5,40%
ASAMBLEA	16	0,98%
<b>Total</b>	<b>1.630</b>	

**Fuente:** Cálculos MOE con datos de RNEC.

En comparación con la elección de 2019, cuando se registraron un total de 1.253 Grupos Significativos de Ciudadanos, se evidencia como se mantiene un aumento en el uso

de esta figura, pues para este 2023, el total de comités registrados es un 30,1% superior a lo visto hace cuatro años.

**TABLA 12**  
GSC inscritos durante el calendario electoral 2019 vs 2023

Cargo/ Corporación	Número de GSC Inscritos 2019	% de GSC Inscritos 2019	Número de GSC Inscritos 2023	% de GSC Inscritos 2023	Variación GSC Inscritos 2023 Vs 2019
Alcaldía	707	56,4%	1.151	70,6%	62,8%
Gobernación	339	27,1%	280	17,2%	-17,4%
Concejo	134	10,7%	95	5,8%	-29,1%
JAL	63	5,0%	88	5,4%	39,7%
Asamblea	10	0,8%	16	1,0%	60,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.253</b>	<b>100.0%</b>	<b>1.630</b>	<b>100.0%</b>	<b>30,1%</b>

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

### 2.3 Desagregación territorial

A nivel departamental, Antioquia, Santander, Cundinamarca, Valle del Cauca, Meta, Bolívar y Magdalena concentraron el 54,2% del total de Grupos Inscritos. De igual modo, se destaca el caso de Valle del Cauca (10 grupos inscritos), que al cierre del proceso fue el departamento con más grupos inscritos para avalar candidatos a la gobernación de este departamento. Por su parte, Antioquia tuvo nueve (9) grupos inscritos, mientras que Magdalena contó con siete (7) grupos inscritos para recolectar los apoyos en el camino al primer cargo departamental, siendo estos departamentos los que concentraron un 29,5% de total de

grupos inscritos para este cargo. Para detallar a nivel departamental puede verse la tabla 13.

La tabla 13 también muestra que el incremento de GSC, en comparación con las elecciones de 2019, se da para la mayoría de los departamentos y en cinco, incluido el Distrito Capital, el número de GSC fue menor que hace 4 años. Se evidencia un fuerte incremento en particular en los departamentos de Magdalena, San Andrés y Putumayo con un aumento del 125%, 120%, 116,7% y respectivamente.

**TABLA 13**  
GSC inscritos en elecciones de autoridades locales 2023 por departamento

	Departamento	Alcaldía	Asamblea	Concejo	Gobernación	JAL	Total GSC Inscritos 2023	% GSC Inscritos 2023	GSC Inscritos 2019	Variación GSC Inscritos 2019 Vs 2023
1	ANTIOQUIA	188	3	73	9	19	292	17,9%	196	49,0%
2	SANTANDER	91	1	21	3	11	127	7,8%	113	12,4%
3	CUNDINAMARCA	87		32	5		124	7,6%	106	17,0%
4	VALLE DEL CAUCA	85	3	16	10		114	7,0%	92	23,9%
5	META	58		15	4	1	78	4,8%	53	47,2%
6	BOLIVAR	58	1	8	2	7	76	4,7%	40	90,0%
7	MAGDALENA	61		1	7	3	72	4,4%	32	125,0%
8	ATLANTICO	40	3	12	2	13	70	4,3%	43	62,8%
9	HUILA	53		8	3	3	67	4,1%	35	91,4%
10	CESAR	51	1	9	3		64	3,9%	51	25,5%
11	TOLIMA	41		13	1	8	63	3,9%	33	90,9%
12	NORTE DE SAN	47		11	4		62	3,8%	55	12,7%
13	BOGOTA D.C.	20		10		29	59	3,6%	105	-43,8%
14	BOYACA	43		9	3		55	3,4%	46	19,6%
15	CORDOBA	37		7	2		46	2,8%	30	53,3%
16	CALDAS	31		4	1		36	2,2%	23	56,5%
17	RISARALDA	25	1	7	2		35	2,1%	27	29,6%
18	LA GUAJIRA	27		2	3	1	33	2,0%	29	13,8%
19	NARIÑO	18		1	5		24	1,5%	31	-22,6%
20	SUCRE	15		6	2		23	1,4%	16	43,8%
21	CAUCA	16		3	1		20	1,2%	12	66,7%
22	QUINDIO	12		5	2		19	1,2%	20	-5,0%
23	CASANARE	14		2	2		18	1,1%	31	-41,9%
24	CHOCO	12		3	2		17	1,0%	11	54,5%

25	PUTUMAYO	11			2		13	0,8%	6	116,7%
26	SAN ANDRES	1	3	1	6		11	0,7%	5	120,0%
27	CAQUETA	5		1	1		7	0,4%	7	0,0%
28	ARAUCA	1			1		2	0,1%	2	0,0%
29	AMAZONAS	1					1	0,1%	0	100,0%
30	GUAVIARE	1					1	0,1%	3	-66,7%
31	VICHADA	1					1	0,1%	0	100,0%
<b>Total</b>		<b>1.151</b>	<b>16</b>	<b>280</b>	<b>88</b>	<b>95</b>	<b>1.630</b>	<b>100%</b>	<b>1.253</b>	<b>30,1%</b>

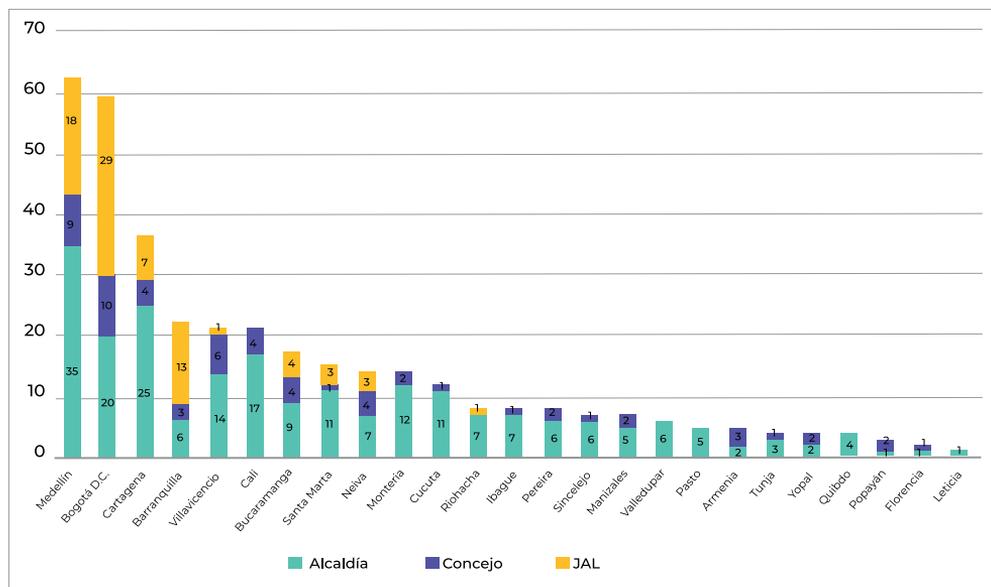
**Fuente:** Cálculos MOE con datos de RNEC.

En cuanto a las capitales de departamento, Medellín, Antioquia es la ciudad que mayor número de grupos inscritos concentra, con 62 (17%) de todos los grupos inscritos en este grupo de ciudades. No obstante, también destacan ciudades como Bogotá D.C con 59 grupos inscritos (16,2%), Cartagena, Bolívar con 36 grupos inscritos (9,9%) y Barranquilla, Atlántico con 22 grupos inscritos (6%).

Para el caso de Medellín, 35 grupos fueron para postular candidatos a la Alcaldía Municipal, 9 para el Concejo Municipal y 18 para Juntas Administradoras Locales – JAL. Para la ciudad de Cartagena 25 grupos fueron para recolectar apoyos para competir por la alcaldía del distrito, 4 de ellos para avalar una lista al Concejo Distrital y 7 por

Juntas Administradoras Locales. Para el Caso de Bogotá D.C. 20 grupos recolectan apoyos para la alcaldía distrital, 10 para el concejo Distrital y 29 de ellos para Juntas Administradoras Locales. Para el caso de Barranquilla 6 grupos recolectaron apoyos para la alcaldía, tres para el concejo municipal y 13 para las Juntas Administradoras Locales. En detalle el registro de Grupos puede apreciarse en la gráfica 6A, en donde podrá verse la inscripción de grupos en las 25 capitales que al corte cuentan con registros.

**GRÁFICA 6A**  
GSC inscritos para las elecciones de autoridades locales 2023  
por ciudades capitales



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

## 2.4 Hipótesis del incremento del número de grupos significativos de ciudadanos

El incremento del número de GSC en las últimas elecciones incluidas las de 2023 puede tener distintas explicaciones. Primero, en la práctica estos candidatos amplían hasta 8 meses el tiempo que dedican a promocionar su candidatura. Los GSC pueden empezar a recoger firmas una vez les entreguen el formulario de recolección de firmas lo cual en teoría podría hacerse desde el mismo día que se inscribe, si la revisión por parte de la Registraduría y la entrega del acta de inscripción es inmediata, y, en este caso, tuvieron plazo de entregar las firmas hasta el 29 de junio de 2023, mismo día que arranca la inscripción de candidaturas

dentro de partidos y movimientos con personería jurídica. Si bien no pueden hacer campaña electoral, los candidatos y candidatas pueden hacerse visibles recogiendo firmas para su GSC.

Algunas candidaturas debido a la desconfianza y mala imagen de los partidos políticos por parte de la ciudadanía buscan candidatizarse por medio de un GSC para presentarse como independientes y no ligadas a la clase política y los partidos políticos. Según la encuesta Invamer de febrero de 2023, los partidos políticos tenían un 77% de desfavorabilidad y solo 11% de favorabilidad.

También la proliferación de partidos y movimientos políticos con personería jurídica conlleva a que se

pierda la identificación de la postura ideológica de los partidos políticos y, por lo tanto, puede conllevar a un desinterés de las candidaturas a participar a través de un partido político y más bien hacerlo por medio de un GSC. Sin embargo, es importante precisar que algunas candidaturas también buscan participar por medio de GSC para medir su popularidad electoral y en función de ello negociar coaliciones y avales con las organizaciones políticas existentes.

## **2.5 Implicaciones para las elecciones de autoridades locales.**

Las anteriores menciones sobre el posible incremento de Grupos Significativos de Ciudadanos compitiendo en las elecciones de 2023 junto con un incremento de partidos y movimientos con personería jurídica hacía pensar que la elección del 2023 sería la elección local con mayor número de organizaciones políticas de los últimos 16 años, y estaría marcado por la búsqueda de alianzas y coaliciones durante la competencia por el poder local, situación que se confirmó al cierre del proceso con un total de 128.208 candidaturas inscritas y 35 organizaciones políticas con personería jurídica que inscribieron candidaturas. Además, evidencia que los requisitos en cuanto a costo y número de firmas para formar un GSC es bajo lo cual incentiva la inscripción de estos.

La multiplicación de organizaciones políticas, tanto de GSC como de partidos políticos, tiene la consecuencia de erosionar el sistema de partidos de forma

que a la ciudadanía le cuesta identificar las organizaciones políticas en competencia y aún más su postura ideológica. Por lo tanto, se afecta la función de representatividad que deben cumplir las organizaciones políticas. Adicionalmente, mayor número de GSC y partidos políticos genera una atomización de liderazgos, y afecta la disciplina y cohesión al interior de las organizaciones políticas. Esta atomización de liderazgo puede ser aprovechada por los clanes políticos locales ya que no dependen de una organización política nacional con estatutos, mecanismos de selección y controles que no sea manejada por ellos.

La proliferación del número de GSC puede debilitar la existencia de un sistema de partidos programáticos, nacionales y organizados. Esto tiene importantes implicaciones: en primer lugar, será más difícil para el votante identificar las organizaciones políticas que compiten al haber tantas y en coaliciones distintas. En segundo lugar, puede dificultar el control por parte de las autoridades electorales ya que habrá más organizaciones políticas para vigilar y la identificación de responsabilidades es más difícil.

El control por parte de la autoridad electoral debe tomar especial relevancia para poder garantizar los esquemas de responsabilidad política luego de la elección y posesión de los cargos a elegidos el 29 de octubre pasado. De igual modo, la proliferación de GSC, debe traducirse en el refuerzo de las capacidades de control por parte de autoridades electorales y más

en niveles subnacionales de cara al próximo ciclo electoral. Lo anterior con el fin de poder vigilar en tiempo real elementos de la campaña, tales como la financiación o la publicidad, pues ante un panorama en el que se tuvo 128.208 candidatas y candidatos, y con tendencia la aumento en el futuro, las posibilidades de control exigen esfuerzos por parte de autoridades. Adicionalmente, es necesario que para los GSC se aplique la misma normatividad electoral que para los partidos y movimientos con personería jurídica que permitan medidas que permitan transparentar las actividades y costos de estas candidaturas desde el momento de su registro.

Mayor número de GSC implica también un mayor esfuerzo para la autoridad electoral al tener que verificar un número mayor de firmas requeridas para su aprobación. Por lo tanto, es necesario que estas autoridades tengan en cuenta este incremento del número de GSC para que se continúe haciendo una verificación rigurosa de las firmas y se evite que GSC sean aprobados sin cumplir con los requisitos mínimos de firmas. El incremento de GSC, si va acompañado de mayor número de candidaturas, puede implicar igualmente un mayor trabajo para las autoridades electorales al momento de la inscripción de candidaturas ya que se requerirá mayores verificaciones sobre las posibles inhabilidades de los y las candidatas. Por lo tanto, las autoridades electorales también deben prever esta situación.

Aunado a esto, el objetivo de los Grupos Significativos de

Ciudadanos de permitir que ciudadanos no afines a ningún partido o movimiento político con personería jurídica tengan la posibilidad de presentar su nombre como candidatos en los distintos niveles territoriales, no debe ser tergiversado para que solo sea un escenario previo que funcione como la extensión de la campaña electoral formal. En este sentido, la Misión de Observación Electoral insta a las autoridades electorales a tener medidas de control y vigilancia robustas con el fin de que el proceso de recolección de apoyos y el registro de comités de Grupos Significativos de Ciudadanos no se convierta en un tránsito inescrutable de recursos y de la ruptura del principio de igualdad en los escenarios de campaña.

La MOE considera importante que se garantice el control y vigilancia a la financiación de los GSC, tal como quedó estipulado en la resolución 5289 de 2022 emitida por el Consejo Nacional Electoral por medio de la cual se regula la financiación y el reporte de gastos por parte de los GSC conformados para las elecciones de Autoridades Locales. Finalmente, es de destacar que, para este proceso electoral de los 1.630 comités aceptados para iniciar el proceso de recolección de firmas y por esta vía buscar avalar candidatos para las elecciones locales solamente un total de 392 aparecieron finalmente en los tarjetones de cada elección. Esto quiere decir que solo un 24% de los comités registrados lograron culminar con éxito el proceso de inscripción de candidaturas, es decir lograron los apoyos requeridos y cumplieron con el requisito de

la póliza de garantías exigida para el registro de candidatos. Esta inscripción implica una disminución de 14 puntos porcentuales frente al total de comités registrados y los que finalmente aparecieron como opción política en las tarjetas electorales para las elecciones de autoridades locales de 2019.

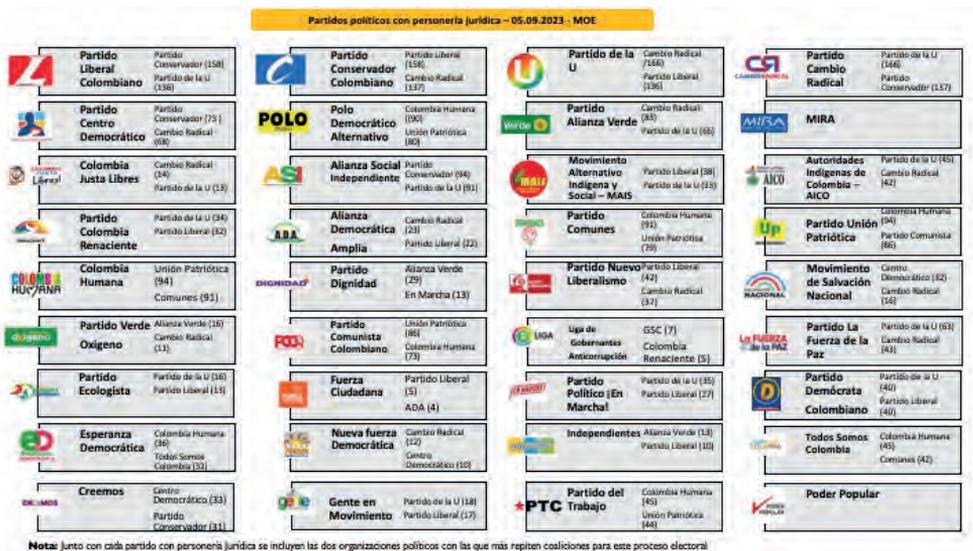
## 2.6 Crecimiento en el número de partidos y movimientos políticos con personería jurídica

Este proceso de elección tiene un ingrediente particular y es el aumento de las organizaciones

políticas con personería jurídica que también tienen la posibilidad de avalar candidatos directamente. Así, cabe recordar que de acuerdo con las últimas decisiones del Consejo Nacional Electoral – CNE, proferidas en diciembre de 2023, el espectro de partidos políticos en Colombia llegó a un número de 37 organizaciones reconocidas, las cuales cuentan con financiación estatal y espacios en medios de comunicación, de estas, 35 compitieron con candidaturas inscritas para las elecciones de octubre de 2023 por el momento en el que fueron proferidas las decisiones sobre su reconocimiento.

### GRÁFICA 7

Partidos Políticos con personería jurídica reconocida por el CNE a diciembre de 2023



Fuente: Elaboración propia con base a resoluciones del Consejo Nacional Electoral.

Frente a lo ocurrido en 2019, este proceso electoral tiene un aumento del 131% en el número de partidos políticos con personería jurídica. Pues para el proceso de elección de autoridades locales de 2019, el CNE solo reconocía bajo esta figura a 16 organizaciones políticas.

Al incremento del número de partidos se le agrega la posibilidad que tienen estos de formar coaliciones distintas en cada una de las circunscripciones electorales con la única limitante en las circunscripciones plurinominales, es decir concejos, asambleas y JAC, en donde los partidos o movimientos con personería jurídica sumados en coalición tienen que haber obtenido una votación hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción en la última elección. Por lo tanto, en cada municipio podrían observarse distintas coaliciones, como

efectivamente ha ocurrido en las últimas elecciones de autoridades locales, con partidos de todas las posturas ideológicas en algunos casos compitiendo y otros sumados en coalición. Incluso es posible que existan coaliciones distintas en un mismo municipio o departamento entre las distintas circunscripciones, es decir, por ejemplo, coaliciones distintas entre la elección para alcalde y la elección para concejo en un mismo municipio.

Por lo tanto, para un futuro se requiere de una reglamentación que evite esta proliferación de organizaciones políticas y defina las reglas para la formación de coaliciones y escisiones que permita evitar el debilitamiento y desinstitucionalización del sistema de partidos.



**3.**

**MONITOREO A LA  
CONTRATACIÓN DE LA  
LOGÍSTICA DE LAS  
ELECCIONES.**



Tal y como ha ocurrido tradicionalmente en los procesos electorales colombianos, la Registraduría Nacional del Estado Civil adquirió, mediante contratos con distintos proveedores, los bienes y servicios necesarios para celebrar las elecciones de Autoridades Locales de 2023.

Esta vez, por un valor global de COP 1.491.350.035.348, la entidad adjudicó cuando menos 15 contratos a particulares, 4 de ellos para recibir la prestación de 16 productos logísticos e informáticos principales, con una cuantía de \$ 1.304.289.672.860 (ver tabla 14).

**TABLA 14**

Contratos principales celebrados por la Registraduría para el suministro de bienes y servicios necesarios de cara a las Elecciones de Autoridades Locales de 2023

No.	Modalidad de selección	Productos	Cuantía	Contratista
<a href="#">070/23</a>	Selección abreviada	Auditoría externa de contratos	\$ 19.700.000.000	JAHV MCGREGOR S.A.S
<a href="#">084/22</a>	Selección abreviada	Inscripción de ciudadanos	\$ 205.923.159.013	UT IDC 2023
		Registro de G.S.C.		
<a href="#">052/23</a>	Selección abreviada	Inscripción de candidatos	\$ 1.004.321.513.847	UT DISPROEL 2023
		Designación de jurados de votación		
		Monitoreo de puestos		
		Infovotantes		
		Resultados: pre-conteo		
		Resultados: escrutinios		
		Revisión de firmas G.S.C.		
		Digitalización de actas E-14 y E-11		
		Testigos electorales		
		Autenticación biométrica		
		Kit electoral		
Seguridad y comunicaciones				
<a href="#">068/23</a>	Selección abreviada	Verificación y divulgación resultados	\$ 74.345.000.000	INDRA COLOMBIA S.A.S
<b>Total</b>			<b>\$ 1.304.289.672.860</b>	

La Misión de Observación Electoral —MOE— ha identificado que en la contratación de bienes y servicios electorales hay cuatro elementos importantes en juego, razón por la cual este proceso debe contar con toda la vigilancia posible del electorado, la institucionalidad, la observación electoral, las organizaciones políticas, y demás actores involucrados en las elecciones. Se trata de aspectos tan sensibles como (i) el gasto público, (ii) los derechos políticos, y (iii) la confianza ciudadana, que podrían verse afectados por cuenta de las decisiones de las partes contractuales y de la desatención del control político, social e institucional.

Por tanto, en consideración de la importancia descrita sobre la adquisición de los bienes y servicios electorales, la MOE realizó su monitoreo sobre los procesos de selección de la Registraduría para escoger a los proveedores de dichos productos. En ese sentido, se revisó periódicamente el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II para identificar las convocatorias relevantes, para luego seguir el cronograma, presentar observaciones a los pliegos de condiciones y, en general, emitir alertas sobre prácticas a mejorar por parte de la entidad contratante.

Partiendo de ese monitoreo a los procesos de contratación de bienes y servicios electorales, la MOE presenta en este informe tres (3) hallazgos que se resumen a continuación y sobre los que posteriormente se profundizará:

- Falta de planeación para la contratación de los bienes y servicios electorales.
- Tecnologías electorales contratadas desprovistas de módulos de control ciudadano y de mecanismos de acceso a la información.
- Prácticas restrictivas a la competencia y a la concurrencia de actores en la contratación de bienes y servicios electorales.

Lo referente a estos tres hallazgos fue comunicado a las autoridades y a la opinión pública, tanto en informes sobre la contratación de bienes y servicios electorales, como en las diferentes comisiones nacionales de seguimiento electoral, tal cual se observa en la siguiente tabla:

TABLA 2

Resultados de los informes emitidos por la MOE sobre la contratación de bienes y servicios electorales

Fecha	Resumen de los resultados del informe
09-dic-2023	<p>En este informe, se analizó el proceso de selección que llevó a la contratación de los software de inscripción de ciudadanos y de registro de comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos.</p> <p><b>Primer hallazgo:</b> la falta de planeación para la contratación de los bienes y servicios electorales, al iniciar procesos contractuales de forma posterior al inicio de las etapas electorales en las que estos van a operar.</p> <p><b>Segundo hallazgo:</b> limitaciones a la competencia y restricciones al acceso a la información derivado de la modalidad de contratación de la RNEC.</p> <p><b>Tercer hallazgo:</b> una vez más, la contratación a cargo de la RNEC para la logística de las elecciones inició sin una divulgación y comunicación oportuna del esquema y cronograma para la adquisición de bienes y servicios.</p> <p><b>Cuarto hallazgo:</b> ausencia de mecanismos de participación en la etapa previa a la estructuración de los procesos de contratación.</p> <p><b>Quinto hallazgo:</b> no se cuenta con canales para un flujo abierto de información respecto de los procedimientos de inscripción de ciudadanos y GSC.</p> <p><b>Sexto hallazgo:</b> Se están adelantando contrataciones sin que se conozca cuál será el Plan de Auditoría para estas soluciones tecnológicas.</p>
15-dic-2023	<p>Se solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Socializar el Plan de contratación de la RNEC en la Comisión de Seguimiento Electoral, de forma oportuna y completa a fin de conocer los componentes tecnológicos y logísticos que tiene prevista contratar la autoridad electoral, de cara a las necesidades del proceso.</li> <li>• Convocar a mesas técnicas sobre la contratación electoral de 2023, con la participación de organizaciones políticas, misiones de observación electoral y organizaciones interesadas. Es importante que estas se realicen previo a la contratación de los bienes y servicios electorales.</li> <li>• Contemplar en la contratación de las diferentes soluciones tecnológicas la configuración de canales de consulta que garanticen el acceso a la información a tiempo real por parte de organizaciones políticas, misiones de observación electoral y veedurías ciudadanas.</li> </ul>

20-abr-2023	<p>En este informe, se divulgó la respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil a las solicitudes de información remitidas por la MOE acerca del cronograma de contratación:</p> <p><i>“(…) a la fecha no se tiene certeza de un cronograma del proceso contractual, la modalidad de selección que se utilizará y los bienes y servicios específicos que se contratarán. Sin embargo, se advierte que, una vez se tengan (sic) esa información, ella será dada a conocer a través de los mecanismos legalmente previstos para el efecto y, en especial, a través del SECOP II” (Respuesta del 13 de febrero de 2023)”.</i></p> <p>Al igual, en este informe se solicitó a la entidad socializar los siguientes documentos a la mayor brevedad,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El cronograma previsto de los diferentes procesos de contratación que se celebrarán de cara a las Elecciones de Autoridades Locales 2023.</li> <li>• El esquema de auditoría externa que será contratado, la duración de la ejecución, alcance (qué componentes serán auditados) y mecanismos de divulgación de los hallazgos y recomendaciones.</li> <li>• El Plan de Auditoría, que permita el desarrollo de auditorías técnicas, independientes y públicas por parte de terceros y organizaciones políticas, con los accesos requeridos y plazos razonables para que puedan presentar recomendaciones y observaciones y que estas sean atendidas.</li> </ul>
29-may-2023	<p>En este informe, la MOE exponía que, a cinco (5) meses de las elecciones, la RNEC no había hecho pública la información relacionada con las auditorías que serán contratadas para los sistemas tecnológicos.</p> <p>Por tanto, la MOE insistió en la apertura de información sobre los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditorías externas que serán contratadas por la RNEC.</li> <li>- Número de contratos de auditoría serán celebrados para las elecciones de autoridades locales 2023.</li> <li>- Detalle sobre los componentes tecnológicos que serán auditados y cuál será el alcance de las auditorías.</li> <li>- Mecanismo de divulgación de los hallazgos y recomendaciones que se deriven de estas auditorías</li> <li>- Fecha en que serán socializados los hallazgos y recomendaciones que se deriven de estas auditorías.</li> <li>- Informe sobre el estado de la auditoría sobre la implementación de los servicios contratados para el proceso de inscripción de cédulas y registro de grupos significativos de ciudadanos.</li> </ul>

**Fuente:** Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II. **Elaboración:** MOE

### **3.1 Falta de planeación para la contratación de los bienes y servicios electorales**

Como todo proyecto de gran envergadura, las Elecciones de Autoridades Locales de 2023 requerían de un sólido ejercicio de planeación estratégica con el cual se fijase un orden lógico de actividades para la consecución de los objetivos dentro de los términos y formas necesarias. En este caso, como entidad que acostumbra a tercerizar la ejecución de los comicios, la Registraduría tenía el deber de elaborar un plan en donde, de manera coincidente con el calendario comicial, se acomodara la contratación de los componentes electorales y se acoplaran coherentemente los distintos tiempos de ejecución contractuales.

La planeación correcta y pronta en la contratación de bienes y servicios estatales es fundamental para hacer efectivo el principio de economía de la Administración Pública, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política. En ese sentido, la Ley 80 de 1993 indica que, en virtud de este principio, se tendrán en cuenta procedimientos contractuales, como la planeación, «que busquen servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados». Por su parte, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre esta materia, señalando que el principio de economía también «consiste en el ideal de lograr que la actividad contractual no sea el resultado de

la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad».

No obstante, la relevancia de la planeación en la Administración Pública, se evidenció que la Registraduría incurrió en al menos dos fallos de planeación a la hora de contratar los bienes y servicios necesarios para los comicios de autoridades locales de 2023. En primer lugar, se observó una contratación tardía de las soluciones tecnológicas para la inscripción de cédulas y el registro de grupos significativos de ciudadanos, en relación con el calendario electoral. En segundo lugar, se realizó la adquisición de servicios de auditoría externa después de que la ejecución de los sistemas tecnológicos que debían ser auditados ya hubiera comenzado.

#### ***3.1.1 Contratación a destiempo del software de inscripción de ciudadanos***

El ciclo electoral de la Elecciones de Autoridades Locales de 2023 comenzó oficialmente el 29 de octubre de 2022, con las etapas de inscripción de cédulas y registro de comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos, aún sin haberse adquirido las soluciones tecnológicas y logísticas definitivas a través de las que se iban a desarrollar estas dos actividades. Solo hasta un mes después, el 23 de noviembre de 2022, se abrió el proceso de selección SA 09 de 2022, por el cual la Registraduría escogió al proveedor para la provisión de estos componentes; y, luego, se firmó el contrato 082 de 2023, cuya

ejecución se puso en marcha el 26 de diciembre de 2022.

Se afirma que la Registraduría no tuvo una planeación adecuada en la contratación de las soluciones tecnológicas para los componentes electorales de inscripción de cédulas y registro de comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos, atendiendo a que hubo un desfase inexplicable de casi dos meses (desde el 29 de octubre hasta el 26 de diciembre de 2022) entre las fechas establecidas en el calendario electoral para el inicio de esta etapa y el comienzo de ejecución de las actividades respectivas pactado con el proveedor. En palabras del Primer informe de bienes y servicios electorales de la MOE, publicado en diciembre de 2022:

«No se entiende cómo, si desde antes de la expedición del calendario electoral la RNEC ya conocía las necesidades que en términos de contratación debían ser atendidas, estas no iniciaron oportunamente y, en su lugar, se retrasó el proceso hasta cuando había transcurrido casi un mes para la emisión de la convocatoria respectiva».

La tardanza en la adquisición de los productos definitivos para la operación de las fases de inscripción de cédulas y registro de comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos tuvo a simple vista dos consecuencias. En primer lugar, esto generó una especie de duplicidad de funciones antieconómica entre el contratista y la Registraduría, pues las 42.306 cédulas inscritas y los 194 comités inscriptores de GSC registrados a corte de diciembre de 2022 tuvieron que ser trasladados

a la plataforma desarrollada por el proveedor cuando esta entró en funcionamiento. En segundo lugar, esto afectó la transparencia, el derecho al acceso a la información y la posibilidad de realizar un ejercicio de veeduría efectivo, al no contar temporalmente la RNEC con alguna plataforma o aplicativo de consulta en tiempo real para los organismos de veeduría, investigación y control sobre el proceso de inscripción de cédulas.

### ***3.1.2 Contratación a destiempo de la auditoría electoral externa***

En la cronología de ejecución de las Elecciones de Autoridades Locales de 2023, la auditoría externa sobre los componentes electorales contratados fue el último gran producto que decidió implementar la Registraduría. Este servicio empezó a ejecutarse contractualmente desde el 17 de agosto de 2023, después de que todas las soluciones tecnológicas y logísticas de su objeto de inspección ya venían desarrollándose e, incluso, algunas de ellas ya estaban próximas a ser entregadas por su respectivo proveedor y otras ya estaban finalizadas.

Para la MOE, la planeación errónea de la contratación de la auditoría externa es evidente al observar las fechas en que fue adjudicada por la Registraduría, esto en relación con el objeto a desarrollar, las obligaciones del contratista y los fines perseguidos. Tal cosa se puede ver en que algunas actividades del servicio, indispensables en la inspección real y profunda, no eran aplicables completamente sobre las soluciones tecnológicas

y logísticas electorales en curso de implementación y, menos aún, sobre aquellas que ya habían sido entregadas cuando entró en ejecución la auditoría externa. Por ejemplo, realizar acompañamiento presencial y preventivo durante la ejecución de los componentes contratados o emitir recomendaciones útiles a partir de pruebas técnicas, no fue posible cuando las tecnologías y procedimientos objetos de la auditoría ya estaban finalizados.

Es más, puede decirse que, en comparación con los comicios organizados por la Registraduría en 2022, hubo un retroceso en la planeación de la contratación de los servicios de auditoría externa para las Elecciones de Autoridades Locales de 2023. Basta con remitirse a las fechas: la auditoría de los componentes electorales para elegir al Congreso de la República en 2022 fue adjudicada el 10 de noviembre de 2021, aproximadamente cuatro meses antes de las votaciones correspondientes; y, en esta oportunidad, el contratista contó con menos de dos meses y medio para desarrollar la auditoría antes del 29 de octubre de 2023.

Con todo, la MOE se permite dejar constancia de que la planeación adecuada y, con suficiente antelación, hubiese contribuido a que la firma auditora emitiera alertas tempranas sobre el funcionamiento de las soluciones tecnológicas y logísticas bajo evaluación y que, a partir de los resultados y hallazgos, se hubiesen podido realizar adecuaciones a los productos orientadas a mejorar sus procedimientos.

### **3.2 Prácticas restrictivas a la competencia y a la concurrencia de actores en la contratación de bienes y servicios electorales**

El régimen de contratación pública en Colombia está orientado hacia la libre competencia. Prueba de ello es que este dispone que «la escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos», salvo por ciertas excepciones, ya que esta modalidad de selección ofrece –como ninguna otra– garantías para la libre concurrencia de proponentes. También, esto es claro en que, por ejemplo, la normativa señala que los requisitos habilitantes de las convocatorias se establecerán con base en estudios de mercado, a partir de los cuales se propenderá por configurar una amplia concurrencia de proponentes, sin perjuicio de la calidad esperada en la prestación del bien o servicio.

Con ánimo de promover la libre competencia en la gestión estatal, la Guía de competencia en las compras públicas de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (2018), propone algunos síntomas que, al advertirse en un determinado mercado, pueden ser indicativos de bajos niveles de competencia para una entidad contratante. El documento explica que, si una entidad –como la Registraduría– quisiese revisar la existencia de escenarios que entrañan una alerta de escasas garantías para la pluralidad de oferentes, debería prestar atención a los siguientes para corregir sus prácticas:

- Divulgación tardía del cronograma de contratación.
- Modalidades excepcionales de selección del contratista utilizadas con frecuencia.
- Esquemas para la contratación pública tendientes a la solución integral.

### 3.2.1. Cronograma de contratación

La legislación colombiana prevé mecanismos para ordenar el gasto público, garantizar su control y seguimiento, y generar condiciones que propicien mayores niveles de competencia en la contratación pública. En particular, una vez aprobado el presupuesto asignado a cada entidad, el Decreto 1510 de 2013 establece la obligación de las entidades estatales de elaborar un Plan Anual de Adquisiciones (PAA), que debe contener una lista de los bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año.

En su Guía para elaborar el *Plan Anual de Adquisiciones*, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente establece que el PAA debe publicarse antes del 31 de enero de cada año y si bien *“es un documento de naturaleza informativa y las adquisiciones contenidas en el mismo pueden ser canceladas, revisadas o modificadas”*, uno de sus principales objetivos es *“permitir que la entidad estatal aumente la probabilidad de lograr mejores condiciones de competencia a través de la participación de un mayor número de operadores económicos interesados en los procesos de selección que se van a adelantar durante el año fiscal”*.

La divulgación oportuna de las necesidades de contratación es importante en términos de competencia y transparencia, al ser una herramienta informativa de orden legal, pensada para proyectar en el tiempo los bienes y servicios a contratarse durante una vigencia presupuestal. Ello no solo es útil para promover la participación de más actores en los procesos de compras públicas, sino que también favorece el ejercicio de acciones de control y vigilancia por parte de la ciudadanía y distintos actores interesados.

Como entidad ejecutora de gasto público, la RNEC está obligada a publicar su PAA al inicio de cada vigencia. Considerando que en Colombia los procesos electorales históricamente han sido tercerizados, el PAA es el documento principal en el que se debe incluir, entre otra información, los distintos bienes y servicios electorales requeridos para el desarrollo de los comicios. En particular, las Elecciones de Autoridades Locales 2023 iniciaron, de acuerdo con el calendario electoral, el 29 de octubre de 2022 con los procesos de inscripción de ciudadanos y el registro de grupos significativos de ciudadanos (GSC). Por ello, los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de estas dos actividades debieron incluirse en el PAA de 2022, desde el momento de su elaboración y publicación en el mes de enero de 2022.

Por su parte, otras actividades como aquellas relativas a la inscripción de candidaturas, la designación de jurados de votación, el registro de testigos electorales, o las relacionadas con la recopilación

y difusión de los resultados electorales, que operan el año electoral, tendrían que haberse incluido en ese mismo PAA o a más tardar, en el PAA publicado en enero de 2023.

Sin embargo, si bien la RNEC publicó los correspondientes PAA el 31 de enero de 2022 y 2023, respectivamente, estos no

incorporaron las contrataciones electorales referidas, ni otras que habrían sido previsibles desde ese momento. En cambio, la Registraduría lo hizo a través de actualizaciones realizadas el mismo día, el día anterior y 10 días anteriores a la publicación de la convocatoria de contratación, como se muestra a continuación.

**TABLA 16**

Uso indebido del Plan Anual de Adquisiciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil como documento informativo sobre la proyección oportuna de bienes y servicios necesarios para celebrar los comicios de Autoridades Locales de 2023

No.	Productos	Fecha de inclusión en PAA	Fecha de publicación de aviso convocatoria
<a href="#">084/22</a>	Inscripción de ciudadanos y registro de GSC	23 de noviembre de 2022	23 de noviembre de 2022
<a href="#">052/23</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Inscripción de candidatos</li> <li>· Designación de jurados de votación</li> <li>· Monitoreo de puestos</li> <li>· Infovotantes</li> <li>· Resultados: pre-conteo</li> <li>· Resultados: escrutinios</li> <li>· Revisión de firmas G.S.C.</li> <li>· Digitalización de actas E-14 - E-11</li> <li>· Testigos electorales</li> <li>· Autenticación biométrica</li> <li>· Kit electoral</li> <li>· Seguridad y comunicaciones</li> </ul>	25 de abril de 2023	26 de abril de 2023
<a href="#">068/23</a>	Verificación y divulgación resultados	7 de junio de 2023	21 de junio de 2023
<a href="#">070/23</a>	Auditoría externa de contratos	13 de julio de 2023	14 de julio de 2023

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y SECOP II Elaboración: MOE

El hecho de incluir las contrataciones a realizar en el PAA en el último momento convierte su elaboración y publicación en una mera formalidad, con lo que no solo desvirtúa el sentido de la obligación establecida a las entidades estatales de elaborarlo y publicarlo, sino que dificulta que potenciales proponentes o veedurías ciudadanas participen adecuadamente en estos procesos de contratación. De esta forma, el que la apertura de los procesos de contratación tome por sorpresa a los interesados, impide que tanto las empresas que pudieran estar interesadas en participar en los procesos de selección, como los intervinientes en el proceso electoral y la ciudadanía que busca dar seguimiento y ejercer control político, conozcan anticipadamente las necesidades previstas por la RNEC, y se preparen para ello.

Ante la tardanza de la RNEC en publicar el PAA, en dos oportunidades (23 de agosto de 2022 y 19 de enero de 2023) la MOE le solicitó por escrito a la entidad información sobre estos procesos de contratación y también lo hizo en el marco de las distintas Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral que realizaron con motivo del Proceso Electoral de Autoridades Locales 2023.

No obstante, **en sus respuestas (04 de octubre de 2022 y 13 de febrero de 2023), la RNEC se limitó simplemente a señalar que se encontraban realizando los actos preparatorios y de planeación y que:** *“(...) a la fecha no se tiene certeza de un cronograma del proceso contractual, la modalidad de*

*selección que se utilizará y los bienes y servicios específicos que se contratarán. Sin embargo, se advierte que, una vez se tengan (sic) esa información, ella será dada a conocer a través de los mecanismos legalmente previstos para el efecto y, en especial, a través del SECOP II” (Respuesta del 13 de febrero de 2023).*

Es decir, aunque los procesos comiciales se realizan en fechas previamente establecidas, y los bienes y servicios requeridos para el desarrollo de sus distintas etapas son conocidos, tanto a menos de un mes del inicio del proceso electoral, como a tres meses y medio de iniciado el mismo, la RNEC respondió que aún no tenía certeza de “los bienes y servicios específicos que se contratarían”.

De hecho, la Procuraduría General de la Nación tuvo la misma inconformidad sobre la divulgación del plan de contratación electoral de la RNEC. En documento remitido de la primera entidad a la segunda, se hizo la observación que se cita en seguida:

“En la mesa de trabajo y seguimiento celebrada en las instalaciones de la PGN el 23 de mayo pasado, se enfatizó la importancia de que la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) informara oportunamente a este ente de control la publicación en la Plataforma Secop de los procesos contractuales pendientes de trámite: a) el proceso de verificación y divulgación nacional de los resultados de las elecciones territoriales a realizarse en el año

2023 y b) la auditoría logística e informática externa para el proceso electoral, con el fin de realizar el seguimiento a la ejecución de componentes técnicos y la correcta verificación del proceso y efectuar control sobre fraudes o fallas. Sin embargo, advertimos que desde el 21 de junio de 2023, la RNEC publicó el aviso de convocatoria de la Selección Abreviada SA 06 de 2023, para “prestar el servicio de una solución informática integral para el proceso de verificación y divulgación nacional de los resultados de las elecciones territoriales a realizarse en el año 2023”, así como los estudios y demás documentos previos, **sin comunicar previamente a la Procuraduría. Esto dificulta la tarea del ente de control, enfocada en la revisión y análisis de los documentos contractuales.** Por consiguiente, **exhortamos de nuevo a la RNEC a comunicar de manera oportuna a esta Procuraduría Delegada la publicación de los procesos de selección** pendientes por tramitar **en el marco de las elecciones** a celebrarse en el año 2023, con el objeto de ejercer la vigilancia preventiva encomendada, desde la estructuración del proceso contractual”.

### 3.2.2. Modalidad de selección

La *selección abreviada*, aduciendo causal de *Defensa y Seguridad Nacional*, fue la modalidad utilizada por la Registraduría para escoger a los proveedores de los 4 contratos principales para el desarrollo de las elecciones a Autoridades Locales de 2023. En la práctica, esto significa que la entidad optó por una modalidad excepcional,

la cual combina una característica de la licitación pública y una de la contratación directa: a) *la selección objetiva* en la decisión final sobre el contratista de bienes y servicios electorales y b) el *procedimiento expedito* y con plazos abreviados.

La Registraduría justificó su decisión de aplicar la causal de *Defensa y Seguridad Nacional* en los procesos de selección abreviada aperturados con miras a los comicios de 2023, basándose en un concepto emitido por el Consejo de Estado en 2006, en donde el alto tribunal puso de presente la conexidad entre las actividades electorales y el orden institucional en calidad de bien jurídico a ser protegido:

«Garantizar que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda de manera directa proceder a la contratación de elementos de diversa naturaleza, necesarios para adelantar un determinado proceso electoral, dentro de un sistema democrático formalmente reconocido como tal, constituye un factor determinante para la existencia del mismo, **y hace que necesariamente las medidas que se adopten para hacer posible la realización de ese proceso, deban enmarcarse dentro del concepto de seguridad, en protección del derecho constitucional a la participación democrática** y por consiguiente del orden institucional».

Lo cierto es que, frente a las condiciones recomendadas de competencia en las compras públicas, la selección abreviada tiene ciertas implicaciones de simplificación procedimental para

la contratación de bienes y servicios de Defensa y Seguridad Nacional, sobre las que vale la pena ahondar por los efectos negativos que puede generar en materia de competencia. Para comenzar, el Decreto 1510 de 2013, que reglamenta el sistema de compras y contratación pública, establece que esta modalidad de selección, seguirá el mismo proceso que las contrataciones de menor cuantía, de la siguiente manera.

En ese orden, el tiempo que tiene un posible proponente para examinar los términos de referencia y preparar su oferta es demasiado corto y restrictivo en una convocatoria de selección abreviada, especialmente tratándose de contrataciones multimillonarias que incorporan la ejecución de soluciones integrales logísticas e informáticas complejas, y donde ya existen un grupo de contratistas que tradicionalmente han prestado estos servicios. Como muestra de ello, **en el caso de los cuatro procesos de selección abreviada de la contratación de los principales bienes y servicios electorales de 2023, hubo siempre un único proponente y transcurrieron alrededor de 20 días hábiles, en promedio, entre la fecha de apertura y el cierre del proceso de contratación de cada uno.**

En relación con lo anterior, los procesos de contratación de la logística e informática electoral de 2023 recibieron observaciones de potenciales oferentes, las cuales versaban acerca de lo que, a su juicio, era una modalidad de selección adoptada arbitrariamente por la Registraduría, esto en relación con el corto tiempo para

la presentación de propuestas y la evaluación técnica.

Por último, teniendo en cuenta la justificación para contratar utilizando el proceso de la selección abreviada descrita por la Registraduría, y las repercusiones que dicho procedimiento supone en el ámbito de la competencia, se presentaron las siguientes inquietudes a la Registraduría:

1. ¿Cómo es que una disminución en la duración de las etapas para escoger los contratistas encargados de proveer los distintos bienes y servicios de los comicios podría brindar una mayor garantía de la protección del orden institucional que la que brindaría escogerlos cumpliendo con todas las fases y tiempos de una licitación pública?
2. ¿Por qué la relativa agilidad con la que se adjudica un contrato bajo la modalidad de selección abreviada estaría asociada a una custodia más responsable de la información manejada durante las elecciones que la que se pudiese ofrecer bajo una modalidad más extensa y garantista como la licitación pública?

### **3.2.3. Esquema de contratación**

Como se reseñó en la introducción del presente apartado, la Registraduría celebró cuatro (4) contratos para la adquisición de 16 soluciones logísticas e informáticas de orden electoral, necesarias en la organización de los comicios de autoridades locales del 29 de octubre de 2023. Tan solo en un gran contrato la entidad agregó

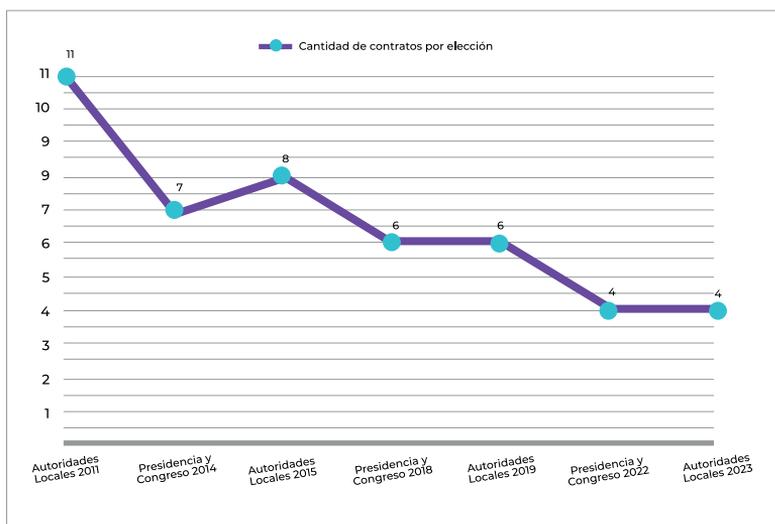
la adquisición de 12 de estos productos, y los 4 componentes restantes se adjudicaron mediante los otros tres contratos suscritos.

Que la Registraduría hubiese concentrado la adquisición de 16 productos electorales en solamente 4 contratos, evidenció una preferencia de la entidad por los esquemas o estructuras de contratación por solución integral, en lugar de una modalidad de adquisición parcial para cada

eslabón de la cadena de valor electoral. En el registro histórico mostrado en el siguiente gráfico, consta que esta decisión no es nueva, pues la entidad ha venido disminuyendo de forma sustancial la cantidad de contratos, de 11 en 2011 a 4 en 2023, para adquirir la misma gama de bienes y servicios electorales. Así, periodo comicial tras periodo comicial, ha venido agregando cada vez más los objetos contractuales y el monto de los contratos individuales.

### GRÁFICA 8

Número de contratos para adquirir la prestación de bienes y servicios electorales principales



Fuente: Sistema Electrónico de Contratación Pública- SECOP I y II

Las *soluciones integrales* podrían llegar a limitar la competencia cuando las entidades contratantes abusan de esta figura, agrupando en un mismo proceso necesidades de clases muy dispares, imposibles de suministrar generalmente por los proveedores en el mercado, ya sea porque no están en capacidad de ocuparse de todo un conjunto diverso de especialidades por sí solos o, tal vez, no se encuentran en circunstancias normales de conformar un consorcio o unión temporal con otras empresas dentro del plazo inmediato. Es por ello que Colombia Compra Eficiente ha sugerido que se dividan *“las adquisiciones de bienes y servicios en varios procesos de compra”*, al menos agrupando categorías similares más acotadas, en pro de *“facilitar la entrada de nuevos proponentes a los procesos de [selección] y, por ende, incrementar la competencia y generar ahorros”*.

Considerando tanto los tiempos de la contratación, como el amplio rango de su objeto y el monto involucrado, la solución integral adquirida por la Registraduría con motivo de las Elecciones de Autoridades Locales de 2023 reunió características importantes de un esquema de contratación que pudo resultar excluyente. En efecto, era poco probable que existiesen nuevos oferentes en el mercado que pudieran encargarse de la prestación de todos los 12 productos logísticos, tecnológicos e

informáticos englobados en un solo contrato por COP 1.004.321.513.847 y, que en su caso pudieran integrar un consorcio o unión temporal competitiva en los 22 días establecidos entre la publicación de aviso de convocatoria y la fecha de cierre de la misma.

Los impactos en la competencia de la decisión de la Registraduría de contratar bienes y servicios electorales muy diversos a través de una solución integral fueron señalados por actores del mercado electoral, específicamente, frente al megacontrato por el cual se adquirieron la mayoría de los componentes electorales. Así, mediante observaciones formuladas a la entidad contratante, mismas que fueron hechas públicas, las empresas Cadena S.A., Servientrega S.A. e Internexa S.A., señalaron para las elecciones de Congreso y Presidencia de 2022, que este tipo de soluciones integrales estructuradas por la Registraduría pueden generar:

**«... una barrera de entrada a las compras públicas, para proponentes que bien podrían participar si el proceso se contratara de forma separada, pero que de ninguna manera podrían participar, si el proceso se contrata de forma global con otras actividades».**



# 4.

## INFORME SOBRE PARTICIPACIÓN EN COMISIONES DE SEGUIMIENTO ELECTORAL DEL NIVEL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL.



Para todos los procesos electorales la MOE ha resaltado la importancia de la realización de estos escenarios desde las etapas iniciales de la preparación y organización de las elecciones. Esto debido a la necesidad de avanzar en una articulación por parte de las distintas entidades que tienen competencias electorales con el fin de llevar a cabo un proceso electoral con todas las garantías democráticas y así mismo prever las acciones dirigidas a evitar cualquier problema o afectación. De ahí que la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Garantías Electorales proviene de la misma comisión a nivel nacional.

Para las elecciones territoriales de este año, la MOE se articuló con 35 coordinaciones regionales a lo largo del territorio nacional con el fin de vigilar, desde un nivel local, las reglas y procedimientos electorales. En el marco de esta labor, las distintas regionales realizaron un monitoreo del proceso electoral para lo cual participaron en las Comisiones municipales y departamentales de su respectivo territorio, tal como lo contempla el Decreto 2821 de 2013. Es así como la MOE recopiló alrededor de 133 informes que dan cuenta del desarrollo de estas, por lo cual en el presente apartado se realizará un diagnóstico sobre el funcionamiento de estas comisiones en el periodo preelectoral de los mencionados comicios; en ese sentido, se analizará la convocatoria y participación de actores electorales, temas priorizados en las comisiones y, de manera paralela, la participación de la MOE.

#### **4.1 Convocatoria y participación de actores electorales**

Conforme a la información recolectada en conjunto con las coordinaciones regionales de la MOE, se evidenció un número significativo de comisiones para coordinar el proceso de las elecciones territoriales. En promedio las coordinaciones regionales acudieron de una a dos Comisiones en el último trimestre del calendario electoral (agosto, septiembre, octubre) en el que se concentró la preparación de la contienda electoral territorial. Sin embargo, existen diferencias notables en el número de convocatorias de cada departamento a lo largo del calendario electoral, pues en 20 regiones se celebraron 4 o menos comités departamentales y municipales — es decir, 57% de los territorios que observa la MOE —, mientras que sólo en 11 coordinaciones se llevaron más de 4 reuniones, entre estos, se destacan los casos de Antioquia, Córdoba, Risaralda, Atlántico y Caldas, los cuales tuvieron más de 5 espacios de seguimiento electoral.

**TABLA 17**  
Número de Comisiones departamentales y municipales convocadas

Tres (3) o menos Comisiones	Cuatro (4) o más Comisiones
Amazonas, Arauca, Canal del Dique, Casanare, Cesar, Boyacá, La Guajira, Huila, Magdalena Magangué, Montes de María, Nariño, Putumayo, Meta, Magdalena Medio, Tolima, Cartagena, Caquetá. Quindío, Norte de Santander, Guainía y Valle del Cauca.	Antioquia, Bogotá, Atlántico, Cauca, Córdoba, Chocó, Cundinamarca, Sucre, Comuneros, Risaralda, Santander, Caquetá.

**Elaboración propia. Fuente:** Observatorio de Justicia Electoral

A su vez, en cuanto a la frecuencia en la convocatoria de Comisiones de las elecciones locales, se registraron durante el periodo preelectoral 133 Comisiones, entre el 29 de octubre de 2022, y las tres primeras semanas de octubre de 2023.

En cuanto a la asistencia de los actores electorales a las Comisiones de Seguimiento departamentales y municipales, la Registraduría, la Alcaldía, la Policía y el Ejército fueron autoridades con presencia permanente en cada espacio de seguimiento. A su vez, hubo una participación intermitente por parte de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y la Procuraduría. Por último, algunas comisiones contaron con la participación ocasional de los magistrados del CNE, Tribunales de Garantías, la Defensa civil, Fiscalía y el cuerpo de bomberos. Sumado a esto, las comisiones también fueron espacios de articulación con autoridades étnicas.

Frente a la convocatoria de la MOE, las coordinaciones de Caldas, Cauca, Santander, Tolima, Amazonas, Risaralda, Arauca, Magdalena, Antioquia, Norte de Santander, Sucre, Córdoba y Cesar tuvieron

dificultades para enterarse sobre la programación de las comisiones. Al respecto, la MOE Nacional envió derechos de petición dirigidos a las Secretarías de Gobierno de los respectivos departamentos y al Ministerio del Interior para solicitar una invitación formal. Sin embargo, estos requerimientos en algunos casos no fueron atendidos. Sumado a ello, las coordinaciones reportaron cambios intempestivos en la programación de las comisiones; en concreto, se comunicaban con un día de anticipación, incluso el mismo día, cambios en las fechas o en los lugares en lo que se habían convocado, situación que terminó obstaculizando la participación de la MOE. Además, en algunos casos se presentaron problemas de conexión en las reuniones y dificultades para algunos actores para acceder a estos espacios.

Por otra parte, de acuerdo con los reportes recibidos por la MOE, genera preocupación la asistencia intermitente de los Tribunales de Garantías. En concreto, en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Caquetá, Boyacá, Atlántico, Córdoba, Arauca, Sucre, Magdalena y Risaralda, no se contó con la asistencia continua de

miembros de los Tribunales. En esta misma línea, según las regionales de la MOE, en las comisiones a las que asistieron, los Tribunales no presentaron informes sobre sus funciones, tal como lo había solicitado la MOE en Comisiones Nacionales de Seguimiento. En definitiva, la intervención de los Tribunales fue limitada, pues no solían presentarse en estos escenarios y, cuando lo hacían, su asistencia fue para responder algunas dudas y eventualmente tener algún pronunciamiento.

Por último, se resalta que la participación de candidaturas y partidos políticos aún es una problemática recurrente en estos espacios, pues, en varias Comisiones departamentales y municipales no se contó con la asistencia de organizaciones políticas, se enviaron delegados sin capacidad de decisión o vocería o no se participó activamente de las discusiones sobre la logística electoral.

Respecto a esto, la MOE nuevamente hace un llamado a las instituciones electorales para que en el futuro reiteren las invitaciones de participación a los partidos políticos y a las candidaturas cuando noten una asistencia reducida de los mismos; también a las organizaciones políticas y candidatos para que asistan a estos espacios de manera activa para manifestar su percepción sobre el proceso electoral y realizar veeduría sobre las garantías ofrecidas por el Estado. De esta manera, los escenarios de Comisiones se potencien en la atención de las peticiones, quejas, consultas y la

solución oportuna de problemas sobrevinientes en el proceso electoral.

## **4.2 Temas priorizados en las comisiones territoriales**

De acuerdo con la información entregada por las regionales de la MOE, se evidencian temas del desarrollo electoral que fueron un común denominador en las Comisiones Departamentales y Municipales para Seguimiento y Coordinación Electoral. Se destacan, principalmente, tres grandes temas que se abordaron: primero, todo lo concerniente a la logística electoral; segundo, lo que respecta a las afectaciones al orden público que afectan el desarrollo de las elecciones; y, tercero, lo que tiene que ver con irregularidades que incumplen con la Ley Electoral durante el período electoral. A continuación, se precisarán cada uno de estos temas y se analizarán las solicitudes realizadas por las regionales de la MOE con respecto a cada uno de estos:

### ***4.2.1. Logística Electoral***

En la mayoría de los casos, las comisiones iniciaron su ciclo de seguimiento electoral haciendo un balance sobre los aciertos y problemáticas que tuvo la jornada electoral en Congreso. En conjunto, se recogieron varios elementos relativos a la logística electoral de esa jornada: la capacitación de los jurados de votación, la instalación de las mesas de votación, problemas con la transmisión de los formularios E-14 y la capacitación de los testigos electorales, entre otras.

Ahora bien, puesto que la Registraduría es la principal encargada de la logística electoral, su papel también fue protagónico. Sus delegados informaron sobre el avance del calendario electoral para las elecciones territoriales, el diseño del tarjetón, Censo electoral, la distribución de los puestos de votación, los planes estratégicos para la designación de jurados, la inscripción de testigos electorales, entre otros. Además, hablaron acerca de la disposición tecnológica para la transmisión de datos del E-14 y la articulación institucional para todo el proceso de escrutinios.

Respecto a otras autoridades que también intervinieron en esta materia, en la generalidad de las Comisiones, la Fuerza Pública manifestó que cubriría las zonas rurales y urbanas de los diferentes territorios, pero en algunas advirtió que no contaba con el suficiente personal para ello. Las secretarías de Educación por su parte intervinieron para discutir la utilización de Centros Educativos para desarrollar las jornadas electorales. La Procuraduría solía resaltar su disposición de recibir denuncias e irregularidades a través de Mesas de Justicia, las Seccionales de Fiscalía en varias Comisiones destacó su labor en la investigación de delitos electorales y de manera eventual respondió cuestionamientos sobre algunas situaciones particulares. La Defensoría del Pueblo realizó alertas de manera intermitente con respecto a situaciones de orden público en el marco del proceso electoral. No obstante, es necesario advertir que, de acuerdo

con la información allegada por las coordinaciones regionales de la MOE, las intervenciones de las autoridades solían ser una mera presentación de informes y de exaltación de cifras, sin que problemas coyunturales de la elección tuvieran suficiente énfasis.

#### ***4.2.2. Afectaciones por riesgos en orden público***

Este periodo electoral se vio marcado por los riesgos en el orden público que se dieron en diferentes territorios tanto a manos de la ciudadanía como por Grupos Armados Ilegales. En efecto, desde las coordinaciones de la MOE llamaron la atención señalando que a nivel de orden público podría haber problemas con la acción de grupos criminales al margen de la ley, las amenazas a miembros de campañas políticas y las posibles manifestaciones ciudadanas el día electoral y en los días previos a la contienda. Estos temas atravesaron las comisiones adelantadas en los departamentos de Arauca, Antioquia, Cauca, Córdoba, Sucre y Meta. Por ejemplo, en Comisión Departamental del Valle del Cauca, realizada en Cali, –después del asesinato de un guarda de seguridad de uno de los puestos de votación en el que se estaba llevando a cabo el proceso de inscripción de cédulas– se reiteró el temor de la población civil y funcionarios de la Registraduría en el desarrollo de este proceso de inscripción, por lo que se solicitó contar con presencia de Policía en los lugares en los que se debía adelantar inscripciones de cédulas. Así mismo, la MOE en

Sucre, manifestó gran preocupación por amenazas recibidas por uno de los candidatos a la alcaldía de El Roble, a quien le enviaron una corona fúnebre a su casa, además de resaltar el hecho de que 12 candidatos fueron obligados a ir a hablar con el jefe de las BACRIM en la subregión de La Mojana, dando a conocer así el delicado estado del orden público en el territorio.

Otro tema reiterado en las comisiones en asuntos de orden público fue el de las amenazas recibidas por las campañas participantes en la contienda. En Caldas, Valle, Córdoba, Antioquia, Tolima y Risaralda, las autoridades electorales discutieron las amenazas presentadas en contra de candidatos, miembros de campañas, testigos electorales y funcionarios de la Registraduría. En este sentido, las autoridades acogieron estas alertas y señalaron que reforzarían la seguridad de las diferentes sedes de campañas, sedes de la Registraduría y puestos de votación. Adicionalmente, de manera general, en diferentes territorios, como los mencionados, la Fuerza Pública advirtió sobre posibles disturbios posteriores al conocimiento de resultados electorales, dado el ambiente de inconformidad, inseguridad y tensión de los pobladores, igualmente contemplaron posibles protestas que podrían llegar a impedir el desarrollo de los comicios.

### **4.2.3 Irregularidades Electorales**

El reporte de irregularidades relacionadas con el incumplimiento

a los límites de propaganda electoral fueron una constante en las comisiones departamentales y municipales celebradas durante el periodo preelectoral de las elecciones. En la Comisión Departamental de Caldas y Antioquia, la MOE denunció la superación de topes de vallas y la falta de regulaciones locales para restringir los excesos de propaganda, además se solicitó al CNE, la investigación de la publicidad extemporánea en redes sociales y la difusión de mensajes de odio contra ciertas agrupaciones políticas.

En las intervenciones del Consejo Nacional Electoral en las Comisiones de Caldas, Sucre, Valle del Cauca, Tolima y Huila, se hizo hincapié en la falta de emisión de Decretos reglamentarios sobre el tema de propaganda electoral. Asimismo, se resaltó la vigilancia que adelantaba esa institución para sancionar la violación a los topes de propaganda. Particularmente, el CNE y la Alcaldía de Neiva junto con la Fuerza Pública, realizaron un recorrido por la ciudad con el objetivo de evidenciar la cantidad de publicidad generada por las campañas para las elecciones locales.

Sumado a lo anterior, la MOE informó sobre los reportes de irregularidades electorales recibidos en el sistema de Pilas con el Voto respecto a cada territorio donde se desarrollaron las comisiones de seguimiento electoral. A su vez, las regionales alertaban sobre comportamientos específicos de la criminalidad

electoral según el contexto de la región; la Coordinación de la MOE en Antioquia, por ejemplo, advirtió sobre presuntos riesgos de fraude electoral. A su vez, la Coordinación de Cundinamarca, alertó sobre publicidad electoral prohibida en el departamento. De igual manera, en Risaralda y Quindío se advirtió

sobre irregularidades en el voto libre, por posible compra masiva de votos o constreñimiento por parte de bandas criminales, además de la participación en política de los funcionarios y utilización de los programas del Estado para influenciar el voto.



# 5.

## INFORME DE FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.



Con ocasión de las Elecciones de Autoridades Locales de 2023, la Misión de Observación Electoral realizó un monitoreo al cumplimiento del régimen de financiación electoral en lo que tiene que ver con la transparencia sobre la fuente, monto y destinación de los recursos invertidos por las precandidaturas y candidaturas en actividades proselitistas. En ese sentido, la MOE se concentró en seguir los siguientes aspectos en este tema:

- a) El desempeño de los Grupos Significativos de Ciudadanos en su deber de rendir las cuentas correspondientes a las finanzas de los procesos de recolección de firmas, con observancia de los parámetros establecidos por el Consejo Nacional Electoral.
- b) El desempeño de las candidaturas en su deber de rendir las cuentas sobre los ingresos y gastos de sus campañas electorales, con observancia de los parámetros establecidos por el Consejo Nacional Electoral.
- c) Las garantías provistas por el Consejo Nacional Electoral para acceder a la información financiera reportada por las precandidaturas y candidaturas.

## 5.1 Rendición de cuentas de los Grupos Significativos de Ciudadanos

Desde el 29 de octubre de 2022, a medida que se registraban los distintos comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos para las Elecciones de Autoridades Locales 2023, la MOE comenzó a

monitorear el desempeño de estos al respecto del deber de rendir cuentas sobre las finanzas de sus procesos de recolección de firmas. Este ejercicio consistió en consultar periódicamente, a través del portal Cuentas Claras ([www.cuentasclaras.gov.co](http://www.cuentasclaras.gov.co)), la declaración de ingresos y gastos de una muestra de comités inscriptores de GSC correspondiente a los registrados como aspirantes a alcaldías de ciudades capitales y a gobernaciones departamentales.

A partir de este monitoreo continuo, la MOE publicó entre enero y mayo los siguientes cinco (5) informes sobre el estado y evolución de la rendición de cuentas de los comités inscriptores de grupos significativos:

TABLA 18

Informes sobre el estado y evolución de la rendición de cuentas de los comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos 2023

Fecha	Resumen de los resultados del informe
06-ene-2023	De la muestra de 60 GSC registrados para las alcaldías de las ciudades capitales en ese momento, ninguno tenía información financiera reportada en Cuentas Claras.
03-mar-2023	De la muestra de 167 GSC registrados para las alcaldías de las ciudades capitales en ese momento, ninguno tenía información financiera reportada en Cuentas Claras.
04-abr-2023	De la muestra de 193 GSC registrados para las alcaldías de las ciudades capitales en ese momento, ninguno tenía información financiera reportada en Cuentas Claras.
26-may-2023	De la muestra de 279 GSC registrados para las alcaldías de las ciudades capitales en ese momento, solo tres (3) tenían información financiera reportada en Cuentas Claras.
06-jul-2023	De la muestra de 380 GSC registrados para las alcaldías de las ciudades capitales y a las gobernaciones en ese momento, solo cuatro (4) tenían información financiera reportada en Cuentas Claras.

Fuente: Cuentas Claras. Elaboración MOE

Como resultado general de estos informes, la MOE pudo concluir que, durante todo el periodo de recolección de firmas y hasta la fecha límite de inscripción, hubo desconocimiento generalizado sobre cuánto se invirtió en la promoción de las precandidaturas, cuál fue el origen de esos recursos y a qué se destinaron. El cálculo final hecho por la MOE al 28 de junio de 2023 arrojó que, de una muestra de 380 GSC registrados para las alcaldías de las ciudades capitales y a las gobernaciones en ese momento, tan solo cuatro (4) tenían información financiera reportada en Cuentas Claras, es decir, el 1 % de ellos.

De manera complementaria, la MOE realizó un ejercicio de observación adicional en este tema, todo esto con el objeto de tener una noción sobre el subregistro de recursos en el portal web de rendición de cuentas. Se trató de un contraste entre, por una parte, el gasto en publicidad de cuentas identificadas de comités inscriptores de grupos significativos en la Biblioteca de Anuncios de META (corporación dueña de Facebook e Instagram) y, por otra, las declaraciones de ingresos y gastos de los mismos comités en Cuentas Claras.

De este monitoreo complementario, consignada en Cuentas Claras y en la MOE emitió tres informes del la Biblioteca de Anuncios de META: contraste entre la información

**TABLA 19**

Informes sobre el gasto en publicidad de los comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos en las redes sociales de META (Facebook e Instagram)

Fecha	Resumen de los resultados del informe
20-abr-2023	Se rastrearon 24 cuentas de GSC aspirantes a las gobernaciones y a las alcaldías de ciudades capitales que, desde el 29 de marzo hasta el 28 de junio de 2023, habían pautado 865 anuncios publicitarios por la suma global de COP 194.115.950.
14-jun-2023	Se rastrearon 39 cuentas de GSC aspirantes a las gobernaciones y a las alcaldías de ciudades capitales que, desde el 03 de marzo hasta el 02 de junio de 2023, habían pautado anuncios publicitarios por la suma global de COP 335.286.733.
06-jul-2023	Se rastrearon 68 cuentas de GSC aspirantes a las gobernaciones y a las alcaldías de ciudades capitales que, desde el 29 de marzo hasta el 28 de junio de 2023, habían pautado anuncios publicitarios por la suma global de COP 710.000.000.

**Fuente:** Cuentas Claras. Elaboración MOE

Así pues, la MOE pudo concluir, del contraste entre la información de Cuentas Claras y la de la Biblioteca de Anuncios de META, que hubo un gran subregistro de lo gastado en promoción dentro de Facebook e Instagram por parte de los comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos, sin contar el subregistro de los egresos por concepto de despliegue territorial, actos públicos, publicidad en calle, honorarios, etc. Cuando menos, en el cálculo para el periodo comprendido entre el 29 de marzo hasta el 28 de junio de 2023, la MOE rastreó COP 710.000.000 en pautas publicitarias de 68 cuentas

de redes sociales, pertenecientes a grupos significativos de ciudadanos que no habían declarado en Cuentas Claras.

En este proceso, la MOE llamó la atención sobre el caso del relativamente alto gasto en publicidad en redes sociales de varios comités de grupos significativos de ciudadanos en Antioquia. Sobre esto, en comparación con lo registrado en otros departamentos, se destacó que dichas organizaciones políticas concentraban una gran proporción de los recursos invertidos del total de la cantidad de la publicidad identificada, sin que este dinero

estuviese reportado en el aplicativo de rendición de cuentas.

Adicionalmente, producto del monitoreo de publicidad política en redes sociales, la MOE se encontró con otras varias cuentas de figuras públicas que, antes del inicio de periodo oficial de campaña electoral (29 de julio de 2023), parecieron haber incurrido en propaganda electoral extemporánea. Esto se refiere a personas que, tal vez incurrieron en una presunta irregularidad, al pautar publicidad en Facebook e Instagram promocionando su nombre a un cargo de elección popular de cara a las Elecciones de Autoridades Locales 2023, a pesar de no estar en un proceso de recolección de firmas mediante un comité inscriptor de grupos significativos de ciudadanos ya constituido.

En este punto, es preciso destacar que la MOE sí puso en conocimiento al CNE del lento avance de la rendición de cuentas de los comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos y de los demás hallazgos sobre posibles campañas electorales extemporáneas. Específicamente, las alertas a dicha autoridad sobre las situaciones evidenciadas fueron hechas en el marco de la Comisión para la Coordinación y el Seguimiento de los Procesos Electorales, en 6 ocasiones.

Aunque los comités inscriptores tenían un plazo de hasta cinco días después de formalizada la inscripción de sus candidaturas (o, en su defecto, hasta el 29 de julio de 2023) para rendir cuentas,

las alertas emitidas por la MOE entre enero y junio sobre la gran opacidad del origen, monto y destino de sus recursos durante el proceso de recolección de firmas indicaron un bajo compromiso de estas organizaciones con la transparencia. Estas alertas fueron un indicativo de que el CNE debía tomar medidas para fomentar la declaración de ingresos y gastos antes de que vencieran los plazos reglamentarios para la entrega de la información financiera consolidada.

Finalmente, el 24 de noviembre de 2023, la MOE consultó en el portal de apertura de datos del CNE que, de 1.262 registrados, tan solo 290 comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos habían entregado, en cumplimiento de la norma, el consolidado de ingresos y gastos gestionados durante el proceso de recolección de firmas. Esto significa que apenas se tuvo conocimiento de la información financiera de menos del 22 % de estas organizaciones políticas, dejando en claro que para el momento no había certeza de que los datos entregados fueran íntegros y cien por ciento verídicos.

## **5.2 Rendición de cuentas de las candidaturas inscritas**

A partir del 29 de julio, al darse apertura del periodo oficial de campañas electorales, la Misión de Observación Electoral dio inicio al monitoreo sobre desempeño de las candidaturas en su deber de declarar los ingresos y gastos concernientes a sus actividades proselitistas, teniendo como referencia que estas estaban en la obligación de reportar en Cuentas

Claras ([www.cuentasclaras.gov.co](http://www.cuentasclaras.gov.co)) cualquier transacción por tal concepto dentro de la semana siguiente a que esta se efectuare (Res. 4737 de 2023 del CNE, Art. 3).

En un primer momento, debido a las barreras de acceso a la información dentro de Cuentas Claras, el monitoreo a la rendición de cuentas de campañas electorales consistió en consultar periódicamente el portal de rendición de cuentas y, de manera manual, descargar y transcribir en una hoja de cálculo los formularios y anexos de información financiera de las candidaturas aspirantes a alcaldías de ciudades capitales y gobernaciones departamentales, asimismo que los datos de una

muestra de aspirantes a alcaldías de municipios seleccionados. Sin embargo, con el lanzamiento del portal de apertura de datos electorales del CNE, el seguimiento pasó a realizarse con la descarga masiva del reporte de ingresos y gastos en formato procesable desde el 05 de octubre.

De la primera fase del monitoreo manual a las finanzas de las campañas, la MOE produjo los siguientes tres (3) informes, aproximadamente con 15 días de diferencia cada uno, entre el 31 de agosto y el 25 de septiembre de 2023:

**TABLA 20**

Resumen de resultados de los primeros informes preelectorales sobre el estado y evolución de la rendición de cuentas de las candidaturas inscritas a las Elecciones de Autoridades Locales 2023

Fecha	Resumen de los resultados del informe
31-ago-2023	<p>Para las 246 candidaturas inscritas a las gobernaciones en todos los departamentos, se encontró lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo dos (2) de ellas tenían información reportada.</li> <li>• 132, aunque estaban registradas, no habían empezado su proceso de rendición de cuentas (tenían sus formularios en blanco).</li> <li>• 112 candidaturas no estaban disponibles para la consulta en Cuentas Claras.</li> </ul>

13-sep-2023	<p>Para las 246 candidaturas inscritas a las gobernaciones en todos los departamentos, se encontró lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Solo 11 de ellas tenían información reportada.</li> <li>· 64, aunque estaban registradas, no habían empezado su proceso de rendición de cuentas (tenían sus formularios en blanco).</li> <li>· 171 candidaturas no estaban disponibles para la consulta en Cuentas Claras.</li> </ul> <p>Para las 348 candidaturas aspirantes a las alcaldías de todas las capitales departamentales, se encontró lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Ninguna estaba disponible para consulta en el aplicativo Cuentas Claras.</li> </ul> <p>Finalmente, para una muestra de 1.482 candidaturas a alcaldías municipales de los 32 departamentos, se encontró lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Ninguna estaba disponible para consulta en Cuentas Claras.</li> </ul>
25-sep-2023	<p>Para las 246 candidaturas inscritas a las gobernaciones en todos los departamentos, se encontró lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Solo 20 de las candidaturas tenían información reportada.</li> <li>· 115 candidaturas, aunque estaban registradas, no habían empezado su proceso de rendición de cuentas (tenían sus formularios en blanco).</li> <li>· 111 candidaturas no estaban disponibles para la consulta en Cuentas Claras.</li> </ul> <p>Para las 348 candidaturas aspirantes a las alcaldías de todas las capitales departamentales, se encontró lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Solo 31 de las candidaturas tenían información reportada.</li> <li>· 131 candidaturas, aunque estaban registradas, no habían empezado su proceso de rendición de cuentas (tenían sus formularios en blanco).</li> <li>· 186 candidaturas no estaban disponibles para la consulta en Cuentas Claras.</li> </ul>

**Fuente:** Cuentas Claras. Elaboración MOE

Estos primeros tres informes de la MOE sobre financiación de campañas sugirieron un panorama desalentador en cuanto a la transparencia de los recursos invertidos por las candidaturas en las Elecciones de Autoridades Locales 2023. Prueba de ello es que, transcurrido un mes desde el inicio **de las campañas, solo se encontró información reportada en Cuentas Claras para dos (2) de las 246 candidaturas aspirantes a las gobernaciones departamentales y que, un mes antes de las elecciones del 29 de octubre, el desempeño en cifras seguía siendo bastante pobre, en tanto que tan solo 20 de estas candidaturas habían empezado su proceso de rendición de cuentas para entonces.**

Es cierto que el proceso de declaración de ingresos y gastos de campaña estuvo atravesado por

problemas en el funcionamiento del aplicativo de rendición de cuentas (Cuentas Claras), lo cual pudo haber sido un factor en el retraso con que las candidaturas cargaron allí su información financiera. Al respecto, la MOE conoció que, producto de un fallo de alimentación del aplicativo con datos de inscripción de candidaturas de la Registraduría, se presentaron contratiempos en la generación de credenciales de acceso a Cuentas Claras, especialmente para las candidaturas co-avaladas, y que esto habría representado demoras en el cargue de la información financiera de las campañas.

Posteriormente, la MOE publicó otro grupo de tres (3) informes más, cuyos resultados se resumen en la siguiente tabla:

**TABLA 21**

Informes posteriores sobre el estado y evolución de la rendición de cuentas de las candidaturas inscritas a las Elecciones de Autoridades Locales 2023

Fecha	Resultados del informe
09-oct-2023	<p>De las 128.208 candidaturas a autoridades locales, solo 4.372 (3,4 %) candidaturas habían reportado alguna información frente a sus campañas electorales.</p> <p>En un zoom a los 83 municipios cuyo riesgo electoral consolidado fue categorizado como extremo en el Mapa de Riesgo Electoral, se registran 551 candidaturas inscritas a sus alcaldías, las cuales han reportado su información de ingresos y gastos así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 227 candidaturas no aparecen registradas en el aplicativo (41%).</li> <li>- 285 candidaturas tienen sus formularios en blanco (52%).</li> <li>- 29 candidaturas reportan ingresos y gastos (5,3%).</li> <li>- 8 candidaturas reportan solo ingresos (1,4%).</li> <li>- 2 candidaturas reportan solo gastos (0,3%).</li> </ul>

19-oct-2023	De las 128.208 candidaturas a autoridades locales, solo 6.003 (4,7 %) candidaturas habían reportado alguna información frente a sus campañas electorales.
26-oct-2023	De las 128.208 candidaturas a autoridades locales, solo 11.278 (8,8 %) candidaturas habían reportado alguna información frente a sus campañas electorales.

**Fuente:** Cuentas Claras. Elaboración MOE

Siendo la primera vez que se utilizaban datos para la totalidad de las candidaturas, los hallazgos del informe del 09 de octubre fueron expuestos en la Séptima Comisión Nacional de Seguimiento Electoral. Allí, la MOE expuso que el porcentaje de candidatos que había empezado su proceso de rendición de cuentas era de tan solo 3,4 % y expresó su preocupación sobre la opacidad de los recursos de la que para esa ocasión había ya total certeza.

Tras el llamado de atención en la Séptima Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, la MOE encontró que aún persistía el bajo nivel de rendición de cuentas por parte de las candidaturas. **Pues, a menos de dos semanas de las elecciones, la MOE calculó y alertó en sus informes posteriores del 19 de octubre y del 26 de octubre (tres días antes de las elecciones) que, de 3,4 %, el porcentaje de reportantes en Cuentas Claras aumentó marginalmente a 4,7 % y 8,8 %, respectivamente.**

En resumen, los últimos tres informes de la MOE confirmaron el incumplimiento generalizado que, desde el inicio de las campañas electorales, se venía observando sobre el deber constitucional

de las candidaturas en cuanto a la declaración oportuna de los ingresos y gastos en que incurran para promocionarse. Basta con ver que **116.930 candidaturas, o sea el 90 % del total, llegaron a la semana de votaciones sin siquiera empezar su proceso de rendición de cuentas, sobre todo para el caso de los y las aspirantes a los cargos de concejos municipales y juntas administradoras locales.**

TABLA 22

Estado general del proceso de rendición de cuentas de campaña desagregado por cargo para el 26 de octubre de 2023

CARGO AL QUE ASPIRAN	REPORTANTES	TOTAL	%	TIPO DE REPORTE	#	%
GOBERNACIÓN	130	246	52,8 %	INGRESOS Y GASTOS	107	43,5 %
				SOLO INGRESOS	14	5,7 %
				SOLO GASTOS	9	3,7 %
ALCALDÍA	1.498	6.108	24,5 %	INGRESOS Y GASTOS	974	15,9 %
				SOLO INGRESOS	344	5,6 %
				SOLO GASTOS	180	2,9 %
ASAMBLEA	650	3.733	17,4 %	INGRESOS Y GASTOS	449	12,0 %
				SOLO INGRESOS	148	4,0 %
				SOLO GASTOS	53	1,4 %
CONCEJO	7.887	103.267	7,6 %	INGRESOS Y GASTOS	2.815	2,7 %
				SOLO INGRESOS	934	0,9 %
				SOLO GASTOS	4.138	4,0 %
JAL	1.113	14.854	7,5 %	INGRESOS Y GASTOS	798	5,4 %
				SOLO INGRESOS	254	1,7 %
				SOLO GASTOS	61	0,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>11.278</b>	<b>128.208</b>	<b>8,8 %</b>	<b>INGRESOS Y GASTOS</b>	<b>5.143</b>	<b>4,0 %</b>
				<b>SOLO INGRESOS</b>	<b>1.694</b>	<b>1,3 %</b>
				<b>SOLO GASTOS</b>	<b>4.441</b>	<b>3,5 %</b>

Fuente: Portal de apertura de datos del CNE. Elaboración: MOE

Esta falta de transparencia en los movimientos financieros de las campañas, no solo fue una inobservancia de la normativa en la materia, sino una desatención al derecho que tiene la ciudadanía de conocer, previo a emitir su voto, el monto, destinación y origen de los recursos utilizados para la promoción de quienes aspiraban a representarles en el poder. Y es que, debido a estos hechos, las personas se acercaron a las urnas con virtualmente pleno desconocimiento de cómo se financiaron las campañas de las candidaturas que apoyaron con su voto.

Ahora bien, la MOE resalta que no se puede hablar de un cumplimiento completo del deber de rendición de cuentas incluso para aquellas personas que habían reportado información en Cuentas Claras, lo cual torna la situación aún más crítica. Se afirma esto porque, faltando menos de una semana para las elecciones del 29 de octubre, las candidaturas a gobernaciones y alcaldías reportantes habían declarado gastos por sumas que no eran congruentes con el amplio despliegue de actividades proselitistas que se podían evidenciar en las calles y en las redes sociales para ese momento y que, en promedio, representaban menos del 10% frente a sus respectivos topes de campaña.

Justamente, a fin de contrastar la información financiera reportada por las candidaturas, la MOE hizo un seguimiento sobre 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. La idea con esto era comprobar si las candidaturas estaban reportando los pagos en publicidad que estaban realizando en las redes sociales, como una forma de aproximarse a conocer cuánto distaban de la realidad los ingresos y gastos declarados hasta ese momento.

Del monitoreo Biblioteca de Anuncios de META, resultó que 715 candidaturas a nivel nacional habían realizado pagos de publicidad en redes sociales, entre el 16 de agosto y el 14 de octubre, por la suma global de COP 6.456.438.9161. En especial, el monitoreo fijó la atención en los siguientes departamentos, donde más recursos se estaban gastando en publicidad política en Facebook e Instagram:

TABLA 23

Departamentos donde las candidaturas gastaron más recursos en anuncios publicitarios dentro de las redes sociales de META, entre el 16 de agosto y el 14 de octubre de 2023

Departamento	No. candidaturas anunciantes	Gasto en publicidad
Antioquia	130	\$ 1.500.000.000
V. del Cauca	82	\$ 712.000.000
Santander	57	\$ 642.000.000
Córdoba	16	\$ 418.000.000
N. Santander	30	\$ 400.000.000

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. Elaboración MOE

Asímismo, Bogotá D.C. se caracterizó por ser una circunscripción donde las candidaturas gastaron una cantidad relativamente alta de recursos en las redes sociales de META: 57 candidaturas habían pagado alrededor de COP 647.000.000 en anuncios políticos dentro de Facebook e Instagram.

Teniendo en cuenta lo anterior, la MOE procedió a comparar la información consignada en la Biblioteca de Anuncios de META y la información en Cuentas Claras hasta ese momento. En ese proceso, se identificaron 498 candidaturas que habían hecho gastos en publicidad dentro de las redes sociales de META y no habían realizado ningún reporte (ni de ingresos, ni de gastos) en el aplicativo Cuentas Claras por concepto de propaganda electoral. Más concretamente, puesto en dinero, la MOE pudo establecer que, de los COP 6.456.438.916 pautados en anuncios, no se habían reportado cuando menos COP 3.040.998.891 en Cuentas Claras.

Por tanto, el estudio de la MOE sobre el gasto en propaganda electoral en las redes sociales de META confirmó que, a pocos días de las elecciones, existía un subregistro de los recursos con los que se estaban financiando las campañas. Esto significa, en el fondo, que para ese momento se desconocía de dónde provino al menos la mitad de los recursos invertidos en publicidad en redes sociales y cuánto representaban estos en la estructura de gastos de las distintas campañas no reportantes.

En otros aspectos del comportamiento del proceso de rendición de cuentas, la MOE también dedicó en su último informe del 26 de octubre de 2023 un apartado para exponer los departamentos en donde el avance en el reporte de ingresos y gastos iba menos adelantado en esa fecha. La lista estaba compuesta por los siguientes territorios:

TABLA 24

Departamentos donde el proceso de rendición de cuentas iba menos avanzado para el 26 de octubre de 2023

Departamento	Porcentaje de candidaturas reportantes
Vaupés	3 %
La Guajira	4 %
Magdalena	4 %
Córdoba	4 %
Sucre	5 %
Chocó	5 %
Atlántico	5 %

Fuente: Portal de apertura de datos del CNE. Elaboración: MOE

Por otro lado, la MOE pudo establecer cuál era la estructura general de los ingresos de campaña de las candidaturas inscritas a las Elecciones de Autoridades Locales de 2023. A partir de las bases de datos de ingresos, se concluyó que las candidaturas se financiaron preponderantemente con recursos

propios y de familiares, con el 55 %, seguido de las contribuciones y créditos de particulares (32 %), los créditos en entidades del sector financiero (7 %), actividades lucrativas del partido (2 %), recursos propios de los partidos (2 %), otros ingresos (2 %) y, por último, financiación estatal (anticipos) (0 %).

TABLA 25

Estructura de ingresos general de las candidaturas reportantes

Fuente de ingresos	Porcentaje
Contribuciones y créditos de particulares	32 %
Créditos o aportes propios o de familiares	55 %
Créditos en entidades del sector financiero	7 %
Financiación estatal - anticipos	0 %
Actividades lucrativas del partido	2 %
Otros ingresos	2 %
Recursos propios de los partidos	2 %
<b>Ingresos totales</b>	<b>100%</b>

Fuente: Portal de apertura de datos del CNE. Elaboración: MOE

De manera similar, la MOE también pudo establecer cuál era la estructura general de los gastos de campaña de las candidaturas inscritas a las Elecciones de Autoridades Locales de 2023. A partir de las bases de datos de gastos, se calculó que las candidaturas destinaron recursos preponderantemente

en propaganda electoral, con 48,69 %, seguido de los *gastos de administración* (15,9 %), *los actos públicos* (8,77 %), *publicaciones* (7,64 %), *transporte y correo*, (6,84 %), *rendición de cuentas* (6,76 %), *gastos de oficina* (2,06 %), *gastos de capacitación* (1,48 %), *otros* (1,60 %) y *en costos financieros* (0,27 %).

**TABLA 26**  
Estructura de gastos general de las candidaturas reportantes

Destinación	Porcentaje
Actos públicos	8,77 %
Costos financieros	0,27 %
De administración	15,90 %
De capacitación	1,48 %
Gastos de oficina	2,06 %
Rendición de cuentas	6,76 %
Publicaciones	7,64 %
Otros gastos	1,60 %
Propaganda electoral	48,69 %
Transporte y correo	6,84 %
<b>Gasto total</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Portal de apertura de datos del CNE. Elaboración: MOE

Finalmente, la MOE encontró que el avance en la rendición de cuentas, variaba si la cifra se desagregaba por las diferentes organizaciones políticas. Por ejemplo, tomando solamente la información para partidos políticos con personería jurídica (excluyendo grupos

significativos de ciudadanos y coaliciones) a corte de 26 de octubre de 2023, la MOE observó que los mayores y los menores niveles de reporte se estaban dando en las organizaciones políticas desagregadas en la siguiente tabla:

**TABLA 27**  
Estructura de gastos general de las candidaturas reportantes

Tamaño de la lista de inscripción	Partido con mayor nivel de reporte	%	Partido con mayor nivel de reporte	%
Más de 5.000 candidaturas	Partido Alianza Verde	17%	Partido Alianza Social Independiente	6%
Entre 2.500 y 5.000 candidaturas	Partido Demócrata Colombiano	9%	Movimiento Político Fuerza Ciudadana	3%
Entre 1.000 y 2.500 candidaturas	Partido Político Creemos	10%	Partido Polo Democrático Alternativo	3%
Menos de 1.000 candidaturas	Partido Político MIRA	99%	Partido Comunista Colombiano	0%

**Fuente:** Portal de apertura de datos del CNE. Elaboración: MOE

### 5.3 Garantías de acceso a la información

En virtud de normas de orden legal y constitucional, la información sobre la financiación de campañas electorales se presume pública, con una implicación muy importante: es un derecho fundamental de la ciudadanía acceder a estos datos de manera gratuita, libre, oportuna, en las calidades, estructuras y formatos adecuados, lo cual será garantizado por las entidades estatales que los administran aplicando el principio de máxima divulgación.

Sin embargo, del monitoreo a la financiación de campañas electorales de aspirantes a cargos de Autoridades Locales, la MOE pudo concluir que, durante los primeros dos meses de las campañas, la ciudadanía no gozó de plenas garantías de acceso a la información para consultar y analizar los ingresos y gastos

correspondientes. En particular, se identificó que el aplicativo Cuentas Claras, puesto a disposición del CNE para la rendición y consulta de información financiera de las campañas electorales, presentó los siguientes problemas de transparencia:

**Información incompleta.** Hubo candidaturas que no aparecían registradas en el portal de consulta ciudadana del aplicativo, aun cuando la MOE había tenido conocimiento previo de algunas que ya habían gestionado sus credenciales de acceso en Cuentas Claras y estaban reportando información financiera sobre sus campañas.

**Información incorrecta.** Hubo formularios y anexos de rendición de cuentas de algunas campañas electorales cuya información no coincidía con la circunscripción de la candidatura titular.

**Información no procesable.** Los formularios y anexos de rendición de cuentas de campaña fueron cargados en formato PDF y, por tanto, no se pudieron someter directamente a cálculos y análisis mediante software que permitieran extraer el valor de los datos.

**Información dispersa.** En el aplicativo Cuentas Claras, la información sobre las transacciones de cada campaña electoral está dividida en 14 archivos PDF que debían ser consultados uno a uno, sin la posibilidad de hacer una descarga —o al menos consulta— masiva de los datos.

**Información sin trazabilidad.** Los formularios de reporte de ingresos y gastos de las campañas electorales no contaban con la fecha y hora de última actualización, así como tampoco del momento en que se realizó el registro de cada una de las transacciones.

La MOE lamentó en su momento que, como consecuencia de todas estas restricciones al acceso a la información sobre la financiación de campañas electorales en Cuentas Claras, fue humanamente imposible ejercer mediante este aplicativo un control social efectivo sobre el cumplimiento de las reglas de juego por parte de las más de 128.000 candidaturas a cargos de elección popular en 2023. Pues, con las condiciones actuales del portal, los costos desproporcionadamente altos de consulta excedieron, por mucho, la capacidad de cualquier ciudadano que a bien tuvo emprender un monitoreo de las rendiciones de cuentas de las campañas electorales.

No se puede pasar por alto que, frente a los procesos electorales de 2022, el acceso a la información para el monitoreo del comportamiento de la financiación de campañas tuvo, desde la experiencia de la MOE, un retroceso en 2023. Téngase presente que, en el marco de las pasadas elecciones de Congreso y Presidencia de la República, el CNE sí autorizó desde muy temprano a esta organización el ingreso al módulo de control de Cuentas Claras, donde la MOE tuvo la posibilidad de descargar, de manera completa, masiva, desagregada, procesable y trazable, los reportes hechos en esa ocasión por las candidaturas sobre las finanzas de sus campañas.

Tampoco puede ignorarse que, a raíz de las reiteradas solicitudes de la MOE, el CNE había asumido el compromiso de dar apertura completa a los datos sobre financiación electoral que se generasen con ocasión de las Elecciones de Autoridades Locales de 2023. Así se plasmó en el Plan Nacional de Garantías Electorales, aprobado en diciembre de 2022, donde la autoridad plasmó su intención de configurar un enlace en Cuentas Claras, direccionado al portal [www.datosabiertos.gov.co](http://www.datosabiertos.gov.co), para la descarga masiva, completa y en bloque de la información relacionada con la financiación de las campañas, tanto de las candidaturas, como de lo relacionado con los gastos generados GSC durante el proceso de recolección de firmas. Incluso, el CNE le manifestó a esta organización el 04 de mayo de 2023 que, como política de apertura de información, alojaría en el portal

datos abiertos lo relacionado con los ingresos y gastos de campañas.

Lo cierto es que, hasta finales de septiembre de 2023, cuando solo faltaba un mes para las votaciones del 29 de octubre, la apertura de datos sobre financiación de campañas no se había hecho realidad. Hasta ese punto en el tiempo, la única forma de consultar los ingresos y gastos reportados por las candidaturas aspirantes a cargos de elección popular era el portal Cuentas Claras, con todas las deficiencias que presentaba la plataforma en términos de acceso a la información.

Ante el retraso en el cumplimiento de los compromisos por parte del CNE en cuestiones de acceso a la información reportada en Cuentas Claras, la MOE fue insistente en solicitar verbalmente y por escrito al CNE dar apertura a estos datos. El 22 de agosto de 2023, transcurrido cerca de un mes del periodo de campañas electorales, la MOE remitió un derecho de petición al CNE, previas conversaciones con funcionarios de la entidad, requiriéndole respetuosamente lo que se cita a continuación:

“a. Se cargue la información sobre la financiación de la etapa de recolección de firmas y la financiación de las campañas electorales en el portal DATOS ABIERTOS del Estado.

b. Esta información debe contar con actualizaciones al menos semanales, cuyos registros deben permitir mantener la trazabilidad en la actualización de los datos”.

A pesar de las demoras documentadas en la apertura de datos de financiación electoral, la insistencia de la MOE generó algunos resultados. La organización contribuyó a que, un mes antes de las elecciones (primera semana de octubre), el CNE lanzara un portal de apertura de datos electorales, desde donde se pudo descargar la información de manera trazable, desagregada, procesable, lo que permitió sacar mucho mayor provecho de esta en el monitoreo realizado sobre el comportamiento de las rendiciones de cuentas.

No obstante sus bondades, sobre el nuevo portal de datos abiertos del CNE, la MOE presenta dos reparos que, se espera, sean corregidos de cara a los próximos procesos electorales:

1. El portal de consulta y descarga no tiene, a la fecha de elaboración de este informe, la capacidad de actualizarse automáticamente con la información registrada en el aplicativo Cuentas Claras por las candidaturas inscritas en los procesos electorales. Incluso, la información más reciente que permite descargar este portal data de antes del 29 de octubre; o sea, no hay información registrada para después de las elecciones.

2. No existe por el momento un enlace configurado en Cuentas Claras desde donde se pueda acceder al portal de apertura de datos electorales del CNE, lo cual causa que el ingreso a este sea poco intuitivo.



**6.**

**LA VIOLENCIA CONTRA  
LIDERAZGOS EN EL  
CALENDARIO ELECTORAL  
DE LAS ELECCIONES  
LOCALES 2023.**

**CORTE 29 DE OCTUBRE DE 2022  
A 29 DE OCTUBRE DE 2023**



## 6.1 Violencia durante el calendario electoral

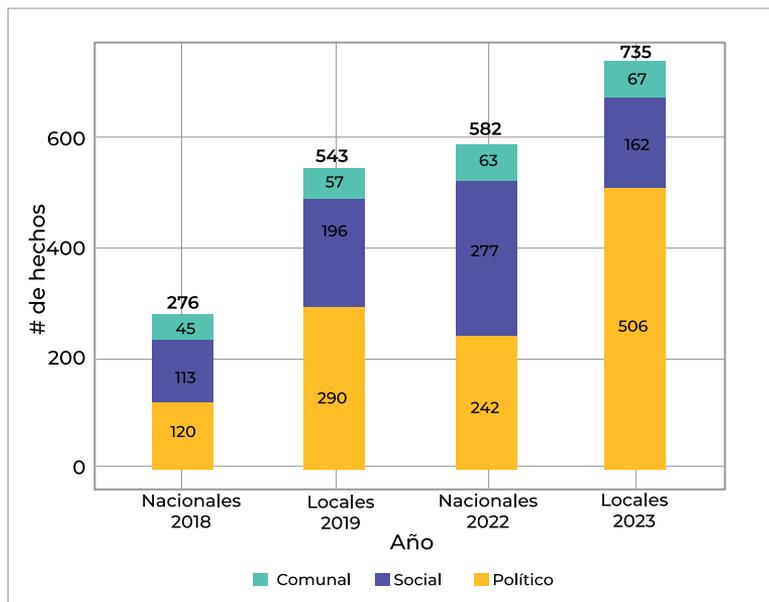
Desde las elecciones de autoridades locales de 2007 el Observatorio Político Electoral de la Democracia de la MOE ha hecho seguimiento a seis tipos de agresiones contra candidatos a cargos de elección popular, funcionarios de elección popular, altos funcionarios del Estado a nivel nacional, departamental y municipal, líderes políticos y dirigentes de partidos. Este registro se amplió en 2016 para incluir a líderes sociales y comunales, como una forma de acoger el punto 2 del Acuerdo de Paz que contempla, desde formas de participación política electoral, hasta organizaciones y manifestaciones de la sociedad civil.

En el marco de dicho monitoreo, se ha identificado una relación entre los hitos electorales y el incremento en la violencia contra los diferentes liderazgos. En particular, la experiencia de los distintos procesos electorales evidencia que la **violencia contra liderazgos en promedio es aproximadamente 2,5 veces más alta que en periodos no electorales y tiende a incrementarse a partir de cuatro meses previos a la fecha**

**de elección.** Estos cuatro meses coinciden con el periodo de inscripción de candidaturas y el periodo de campañas electorales. En este informe se resume la información monitoreada por la MOE sobre violencia contra los distintos tipos de liderazgos a lo largo del calendario electoral, es decir desde el 29 de octubre de 2022, fecha en que inició la inscripción de cédulas y grupos significativos de ciudadanos, hasta el 29 de octubre de 2023, día electoral. Destacando que al igual que en procesos electorales previos, en **los últimos meses del calendario electoral fue evidente un recrudecimiento de la violencia contra liderazgos, en particular contra personas candidatas,** como se analizará posteriormente.

## GRÁFICA 9

## Violencia contra liderazgos en el calendario electoral (2018 – 2023)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Como se observa en la gráfica 9, la violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales del calendario electoral de 2023 es la más alta de los últimos cuatro periodos electorales. Este incremento está dado principalmente por el aumento de la violencia contra liderazgos políticos, ya que como se observa en la barra verde con 506 casos, es la más alta de los últimos procesos electorales. Es importante señalar que 235 de estos hechos fueron dirigidos contra candidaturas inscritas para las elecciones de 2023. En contraste, la violencia contra liderazgos sociales ha venido presentando una disminución, siendo la de este año (162 casos, ver barra violeta), la cifra más baja desde 2019.

## 6.2 Resumen de hechos violentos contra liderazgos durante el calendario electoral de 2023

Entre el 29 de octubre del 2022 y el 29 de octubre de 2023, la Misión de Observación Electoral – MOE registró un total de 735 hechos de violencia contra líderes y lideresas políticas, sociales y comunales. Dicho total representa un incremento de 35,4% en comparación con el 2019, en que se registraron 543 agresiones.

**TABLA 28**  
Número de víctimas por tipo de hecho y tipo de liderazgo  
(calendario electoral 2019 Vs 2023).

Tipo de liderazgo	Octubre 27 de 2018 a octubre 27 de 2019					Total	Octubre 29 de 2022 a octubre 29 de 2023						Total	% Variación
	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato		Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP		
Político	213	2	2	39	34	290	374	6	-	64	42	20	506	74,5%
Social	118	3	1	18	56	196	94	-	2	24	42	-	162	-17,3%
Comunal	13	-	1	12	31	57	19	4	-	5	39	-	67	17,5%
<b>Total</b>	<b>344</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>69</b>	<b>121</b>	<b>543</b>	<b>487</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>93</b>	<b>123</b>	<b>20</b>	<b>735</b>	<b>35,4%</b>
<b>%</b>	<b>63,4%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,7%</b>	<b>12,7%</b>	<b>22,3%</b>	<b>100%</b>	<b>66,3%</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,3%</b>	<b>12,7%</b>	<b>16,7%</b>	<b>2,7%</b>	<b>100%</b>	

**Fuente:** Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Como se observa en la tabla 28, los liderazgos políticos fueron los más afectados por la violencia al concentrar el 68,8% del total de agresiones, lo que representa un aumento de 74,5% en comparación con 2019, al pasar de 290 a 506 afectaciones.

Por su parte, los líderes y lideresas sociales fueron objeto de 162 agresiones, 17,3% menos que las ocurridas en el 2019. De dichas agresiones, 66 corresponden a hechos letales (42 asesinatos y 24 atentados), número menor al identificado en 2019 (74). Por lo tanto, esta disminución en la violencia contra liderazgos sociales, que incluso es menor que la vivida durante las elecciones de 2022, es un elemento positivo a destacar. El nivel de riesgo de los liderazgos

comunales es alto, no por el número de hechos registrados en su contra, sino por la letalidad de los mismos. Lo anterior, ya que el 65,7% de las agresiones registradas en su contra correspondieron a asesinatos y atentados. Esto muestra de que los actores generadores de violencia buscan poner un fin definitivo a estos liderazgos antes que presionarlos para que tomen decisiones en su favor.

En cuanto a la **naturaleza de los hechos violentos**, las amenazas se posicionaron como la agresión más recurrente con 487 registros, 41,6% más que en el 2019. La mayoría de ellas (374, correspondientes al 76,8%) estuvieron dirigidas a líderes(as) políticos, seguidos por los sociales con un registro de 94.

En segundo lugar, en este periodo se registraron 216 hechos letales: 123 asesinatos y 93 atentados. Dicho total significa un incremento de 13.7% frente 2019, cuando tuvieron lugar 190. Destaca el caso de los liderazgos políticos que no solo concentran casi la mitad de estas agresiones (106, el 49.1%), sino que la violencia letal en su contra ha aumentado, en un 45,2%, respecto del mismo periodo de 2019. Esto último rompe con la tendencia histórica identificada en el país, según la cual los líderes sociales y/o comunales eran víctimas del mayor número de asesinatos y atentados.

### 6.3 Focalización de la violencia

En términos geográficos, las 735 agresiones tuvieron lugar en 274 municipios de 29 departamentos del país incluyendo a Bogotá D.C.<sup>10</sup> Los departamentos de Cauca, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar y Huila constituyen los territorios más afectados al reunir el 37,3% del total de hechos y el 48,1% de la violencia letal. Se resalta también el caso del departamento de Vichada que en el 2019 no registró hecho violento alguno, pero para este 2023 presentó 1 amenaza y 1 secuestro.

**TABLA 29**  
Departamentos con hechos de violencia contra liderazgos –  
Elecciones locales 2023

#	Departamento	Amenaza	Asesinato	Atentado	Desap	Secuestro	VCMP	Total	%	Total ponderado <sup>11</sup>
1	Cauca	34	22	12	-	2	-	70	9,5%	13,9
2	Nariño	14	12	7	2	-	-	35	4,8%	7,6
3	Antioquia	42	10	5	-	1	3	61	8,3%	7,5
4	Valle del Cauca	24	11	5	-	-	-	40	5,4%	6,8
5	Bolívar	21	8	2	-	2	-	33	4,5%	4,8
6	Huila	25	6	4	-	-	-	35	4,8%	4,8
7	Norte de Santander	29	3	6	-	1	-	39	5,3%	4,7
8	Bogotá D.C.	42	3	4	-	-	6	55	7,5%	4,6
9	Magdalena	24	7	2	-	-	-	33	4,5%	4,4

<sup>10</sup> Los únicos 3 departamentos sin registro de agresiones son Amazonas, San Andrés y Providencia y Vaupés.

<sup>11</sup> El total ponderado se construye para darle mayor peso a los hechos letales como asesinatos y atentados. Se construye con los siguientes pesos a cada una de las variables: atentados (0.35), asesinatos (0.35), desapariciones (0.125), secuestro (0.125), y amenazas (0.05).

10	Cesar	16	4	6	-	-	9	35	4,8%	4,3
11	Tolima	15	4	6	-	-	1	26	3,5%	4,3
12	La Guajira	14	3	7	-	-	1	25	3,4%	4,2
13	Santander	50	2	2	-	-	-	54	7,3%	3,9
14	Arauca	5	2	5	-	2	-	14	1,9%	3,0
15	Atlántico	17	3	3	-	-	-	23	3,1%	3,0
16	Córdoba	11	6	-	-	-	-	17	2,3%	2,7
17	Caquetá	10	4	2	-	-	-	16	2,2%	2,6
18	Sucre	29	2	1	-	-	-	32	4,4%	2,5
19	Meta	9	-	5	-	-	-	14	1,9%	2,2
20	Putumayo	2	4	1	-	1	-	8	1,1%	2,0
21	Risaralda	9	2	2	-	-	-	13	1,8%	1,9
22	Cundinamarca	6	-	3	-	-	-	9	1,2%	1,4
23	Boyacá	11	1	1	-	-	-	13	1,8%	1,3
24	Chocó	8	1	1	-	-	-	10	1,4%	1,1
25	Guaviare	3	2	-	-	-	-	5	0,7%	0,9
26	Quindío	8	1	-	-	-	-	9	1,2%	0,8
27	Casanare	2	-	1	-	-	-	3	0,4%	0,5
28	Caldas	6	-	-	-	-	-	6	0,8%	0,3
29	Vichada	1	-	-	-	1	-	2	0,3%	0,2
<b>Total</b>		<b>487</b>	<b>123</b>	<b>93</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>20</b>	<b>735</b>		
<b>%</b>		<b>66,3%</b>	<b>16,7%</b>	<b>12,7%</b>	<b>0,3%</b>	<b>1,4%</b>	<b>2,7%</b>	<b>100%</b>		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

**Cauca** se ubicó como el territorio más violento y con mayor violencia letal del país, con un total de 70 agresiones contra liderazgos, de las cuales 22 fueron asesinatos y 12 atentados. Es importante recordar que durante el mes de septiembre, este departamento fue el más afectado por el accionar

de la disidencia del Estado Mayor Central – EMC. En el departamento, los liderazgos políticos fueron los más vulnerados con 35 agresiones, seguidos por los sociales con 26.

El departamento de **Nariño** se posicionó como el segundo territorio más violento del país<sup>12</sup>, al

<sup>12</sup> Aunque en el total de hechos, Nariño se ubica en el séptimo puesto, según el total ponderado que le da mayor peso a los hechos letales Nariño es el segundo ubicado.

registrar 35 agresiones, 19 de ellas letales (12 asesinatos y 7 atentados). Este número de hechos lo convierte en uno de los departamentos más letales para el ejercicio de liderazgos en el país. El nivel de violencia además 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. Allí, los líderes políticos también fueron los más afectados por la violencia, al ser objeto de 18 agresiones: 11 amenazas, 4 asesinatos y 3 atentados.

Por su parte, **Antioquia** fue el escenario de 61 agresiones a liderazgos que equivalen a un incremento de 60,5%, en comparación con el 2019 en que tuvieron lugar 38. Del total registrado, 15 corresponden a hechos letales (10 asesinatos y 5 atentados), lo que hace del departamento el tercer foco de la violencia letal en el país. Nuevamente, los líderes(as) políticos constituyen las principales víctimas de las agresiones con 45 registros (el 73,8%) que incluyen 3 asesinatos y 5 atentados.

**Valle del Cauca** es el cuarto departamento de mayor violencia contra liderazgos. Además de registrar un incremento de 14,3% en el total de agresiones en comparación con el 2019 (pasando de 35 a 40), ha sufrido un aumento en la violencia letal (de 14,3%, al pasar de registrar 14 a 16). En el departamento, los líderes y lideresas políticas fueron las más vulneradas con 26 hechos, de los cuales 5 corresponden a asesinatos y 4 a atentados.

De otra parte, vale la pena resaltar que, si bien menos del 20% de las afectaciones a líderes y lideresas (137 de 735, el 18,6%) ocurrieron en **territorios rurales** de Colombia, estas zonas fueron el escenario del más de la mitad de los asesinatos (69 de 123, el 56,1%) y una tercera parte de los atentados registrados (32 de 83, el 38,6%). Estos datos demuestran el contexto diferenciado en términos de las características de la violencia de la ruralidad colombiana.

## 6.4 Circunscripciones transitorias especiales de paz

Ahora bien, cuando se pone el foco en las **Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP**, caracterizadas por: i) contar con altos niveles de violencia, pobreza y exclusión; ii) haber sido los escenarios de la elección de los integrantes de las 16 curules de paz a la Cámara de Representantes en las pasadas elecciones legislativas y; iii) hacer parte de los territorios priorizados por el Gobierno Nacional para el proceso de posconflicto; se identifica que en 92 de los 167 municipios CITREP se registraron agresiones contra liderazgos.

En estos territorios tuvieron lugar 249 de los 735 (33,9%) hechos de violencia registrados a nivel nacional, que incluyen 57 asesinatos (46,3% del total nacional), 31 atentados, 10 hechos de violencia contra la mujer en política, 7 secuestros y 2 desapariciones (ver tabla 3).

**Para el 2023 la violencia en las CITREP presentó un aumento de 10,7% respecto de 2019, en que tuvieron lugar 225 agresiones,**

destacando que las agresiones dirigidas a liderazgos políticos fueron las únicas que aumentaron (en un 42,9%) al pasar de 98 y 140. Es importante destacar que el incremento en la violencia

contra los distintos tipos de liderazgo observada en las CITREP es significativamente menor al aumento de 35,4% registrado a nivel nacional.

**TABLA 30**

Número de hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en territorios CITREP – Elecciones locales 2023

#	CITREP	Amenaza	Asesinato	Atentado	Desap	Secuestro	VCMP	Total	%	Total ponderado
1	C 1 Nariño-Cauca-Valle	20	19	9	1	2	-	51	20,5%	11,2
2	C 12 Magdalena-Guajira-Cesar	30	3	7	-	-	8	48	19,3%	5,0
3	C 5 Caquetá	18	8	2	-	-	-	28	11,2%	4,4
4	C 10 Pacífico Nariño	9	4	5	1	-	-	19	7,6%	3,7
5	C 8 Montes de María	16	3	1	-	-	-	20	8,0%	2,2
6	C 11 Putumayo	2	4	1	-	1	-	8	3,2%	2,0
7	C 2 Arauca	5	1	3	-	2	-	11	4,4%	1,9
8	C 7 Sur de Meta-Guaviare	5	2	1	-	-	-	8	3,2%	1,3
9	C 4 Catatumbo	10	2	-	-	-	-	12	4,8%	1,2
10	C 9 Pacífico-Valle-Cauca	10	2	-	-	-	-	12	4,8%	1,2
11	C 3 Bajo Cauca	9	2	-	-	-	-	11	4,4%	1,2
12	C 13 Sur de Bolívar	2	2	-	-	2	-	6	2,4%	1,1
13	C 16 Urabá	-	2	1	-	-	1	4	1,6%	1,1
14	C 14 Sur de Córdoba	4	2	-	-	-	-	6	2,4%	0,9
15	C 15 Sur del Tolima	1	1	1	-	-	1	4	1,6%	0,8
16	C 6 Chocó	1	-	-	-	-	-	1	0,4%	0,1

Total CITREP	142	57	31	2	7	10	249		
Total Nacional	487	123	93	2	10	20	735		
% Agresiones en CITREP	29,2%	46,3%	33,3%	100%	70,0%	50,0%	33,9%		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia- MOE

Desagregando por circunscripción, **Nariño-Cauca-Valle** se posicionó como el territorio con mayores hechos de violencia, incluidos los letales, al reunir el 20,5% del total de hechos registrados en los municipios CITREP (51 de 249) y 28 hechos letales (19 asesinatos y 9 atentados) representando el 32,9% del total registrado en todos los municipios CITREP. Se resalta que dichas agresiones ocurrieron en el 83,3% del total de municipios que la conforman (20 de 24), fundamentalmente en Caldon y Santander de Quilichao (con 9 y 8 registros, respectivamente). En esta CITREP, los liderazgos sociales fueron los más vulnerados con 26 agresiones en su contra, entre ellos 10 asesinatos y 4 atentados. Posteriormente se ubican los liderazgos políticos con 18 hechos, que incluyen 5 asesinatos y 4 atentados. Finalmente, los liderazgos comunales fueron víctimas de 7 agresiones (4 asesinatos, 2 secuestros y 1 atentado).

Por su parte, en **Magdalena – La Guajira – Cesar** se presentaron 48 hechos violentos que incluyen 3 asesinatos y 7 atentados, en 10 municipios que representan el 76,9% de su territorio. Se resalta que los asesinatos ocurrieron en Valledupar, Cesar (2) y San Juan del Cesar, La Guajira (1). En esta circunscripción,

la mayoría de las agresiones (17 amenazas, 8 hechos de VCMP y 3 atentados) estuvieron dirigidos a líderes(as) políticos, seguidos por los liderazgos sociales (víctimas de 11 amenazas, 4 atentados y 2 asesinatos) y los comunales (con 2 amenazas y 1 asesinato).

Posteriormente, destaca el caso de **Caquetá**, donde se registraron 28 agresiones: 18 amenazas, 8 asesinatos y 2 atentados, lo que significa un agravamiento de la situación de inseguridad en la circunscripción (en un 115,4%), pues en el 2019 solo se registraron 13 agresiones. En este caso, los líderes(as) políticos también fueron los más afectados, al haber sido víctimas de 18 de las afectaciones, que incluyen 2 atentados. Los 23 hechos violentos tuvieron lugar en 10 municipios de la circunscripción, siendo Algeciras (con 12) y San Vicente del Caguán (con 6) los más afectados.

Adicionalmente, resulta necesario enfatizar en que, a diferencia de lo identificado a nivel nacional donde la proporción de hechos violentos ocurridos en la **ruralidad** fue menor al 20%, en el caso de las CITREP, el 30,1% de los hechos violentos y la gran mayoría de los asesinatos (71,9%) se concentran en las zonas rurales.

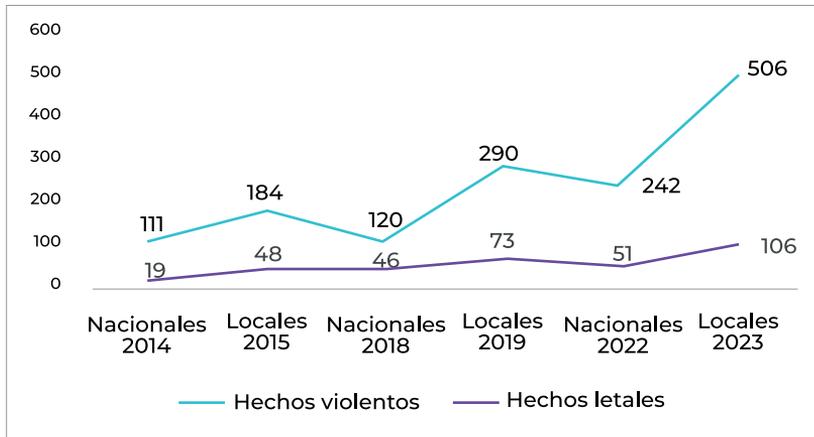
## 6.5 Violencia contra liderazgos políticos y candidaturas

Con un saldo de **506 agresiones**, los liderazgos políticos se posicionaron como los más afectados por la violencia en el calendario electoral de las elecciones territoriales de 2023. En comparación con lo ocurrido hace cuatro años, se presentó un incremento de 74.5% en los hechos de violencia contra

este sector, mismo que estuvo acompañado por un aumento en la violencia letal (ver gráfica 2). Lo anterior pues, mientras en el 2019 ocurrieron 34 asesinatos y 39 atentados, en el 2023 se registraron 42 y 64, respectivamente. Vale la pena destacar que **es la primera vez desde que la MOE realiza el monitoreo, que los liderazgos políticos son los más afectados por la violencia letal.**

GRÁFICA 10

Hechos violentos y letales contra liderazgos políticos en el calendario electoral (2014 - 2023).



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Los 506 hechos de violencia contra liderazgos políticos se desagregan en 374 amenazas, 64 atentados, 42 asesinatos, 20 hechos de violencia contra la mujer en política – VCOMP y 6 secuestros. Estas agresiones tuvieron lugar en 219 municipios de 29 departamentos. Cauca (con 35 agresiones, 14 de ellas letales), Antioquia (con 45, 8 letales), Valle del Cauca (con 26 hechos, 9 letales), Magdalena (con 23, 8 letales) y Norte de Santander (con 27, 6 letales) constituyen los epicentros

de la violencia política al reunir el 30,8% de las agresiones y el 42,4% de los hechos letales.

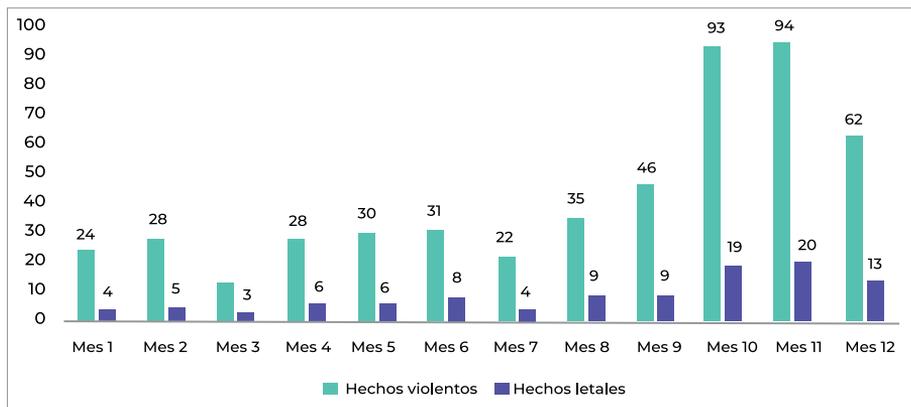
En términos temporales (ver gráfica 11), **los tres últimos meses del calendario electoral concentraron el 49.2% y el 49.1% de las agresiones y los hechos letales del calendario electoral. Lo anterior, debido principalmente a la violencia contra candidaturas, que concentraron el 76.7% (191 de 249) de los hechos de los últimos tres**

**meses.** Se destaca el incremento en la violencia de 102.2%, que tuvo lugar en el mes 10 del calendario electoral (entre el 29 de julio y el 29 de agosto). Este mes coincide con

el periodo de inicio de la campaña y propaganda electoral, época en la que la violencia contra personas candidatas sufre un incremento.

### GRÁFICA 11

Hechos violentos contra liderazgos políticos por mes – Elecciones Locales 2023.



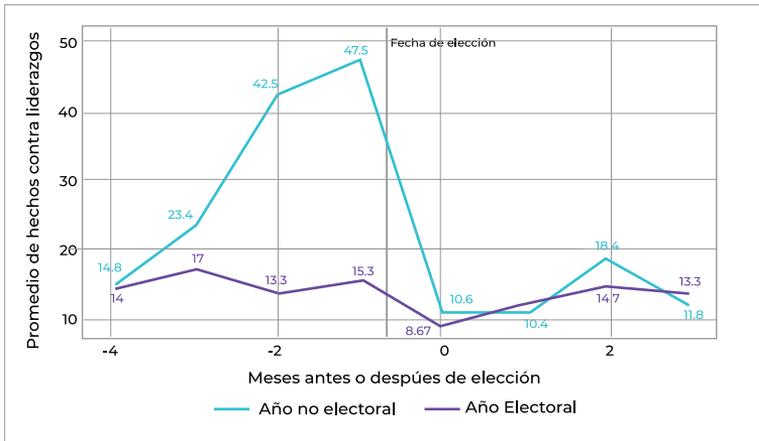
**Fuente:** Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Este incremento en la violencia contra liderazgos políticos en los meses previos a una elección local es una constante de las últimas seis elecciones. Al estimar la diferencia del número de hechos de violencia entre periodos electorales y periodos no electorales a través del cálculo del promedio de hechos contra liderazgos políticos por mes usando datos de la MOE desde 2012, se encuentra que, en el caso de los años electorales, y a partir de los cuatro meses previos al mes de las votaciones, se presenta un incremento sostenido en los hechos violentos que empieza a disminuir con posterioridad a las

elecciones. Asimismo, se evidencia que los niveles de violencia son aproximadamente 2.5 veces más altos en esos cuatro meses previos al día de la elección en comparación a los mismos meses en periodos no electorales (ver gráfica 12).

GRÁFICA 12

Violencia contra líderes políticos año electoral Vs no electoral.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

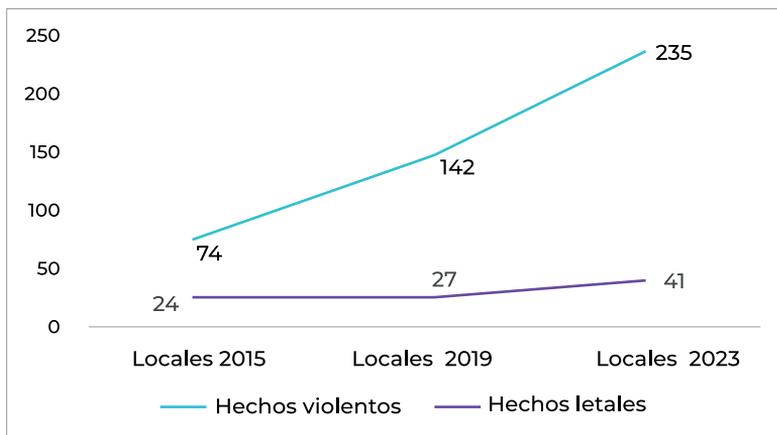
### 6.5.1 Violencia contra candidaturas

A lo largo del calendario electoral, se registraron 235 acciones violentas contra personas candidatas a las elecciones locales, destacando que 41 de ellos corresponden a violencia letal, con 33 atentados y 8 asesinatos.

Para el mismo periodo en 2019 se habían presentado 142 hechos violentos contra personas candidatas por lo que este total de hechos representa un aumento de 65.5% respecto a 2019. Lo anterior estuvo acompañado de un incremento en los hechos letales de 51.8%, al pasar de 27 en 2019 a 41 en 2023.

GRÁFICA 13

Hechos violentos contra candidaturas en el calendario electoral local (2015 - 2023).



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Tal como se observa en la tabla 31, los candidatos(as) a alcaldías fueron los más afectados con un registro de 141 agresiones, entre ellas 23 atentados, la cantidad más elevada. Seguido a ellos se ubican los(as) aspirantes a concejos con un total de 64 hechos

violentos, que incluyen 7 asesinatos y 6 atentados. Se destaca que, a diferencia de 2019, en el 2023 no se presentó ningún asesinato de un candidato a la alcaldía cuando en ese año tuvieron lugar 3.

**TABLA 31**

Hechos de violencia contra candidatos(as) por cargo - Elecciones locales 2023.

Corporación	Amenaza	Asesinato	Atentado	Secuestro	VCMP	Total	%	Total	%
Alcaldía	116	-	23	2	-	141	60,0%	51	20,5%
Concejo	47	7	6	-	4	64	27,2%	48	19,3%
Gobernación	11	-	1	-	6	18	7,7%	28	11,2%
Asamblea	8	-	3	-	-	11	4,7%	19	7,6%
JAL	-	1	-	-	-	1	0,4%	20	8,0%
<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>8</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>235</b>	<b>-</b>	<b>8</b>	

**Fuente:** Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

En referencia a las organizaciones políticas que postularon a los candidatos(as) que fueron víctimas de los actos de violencia (ver tabla 5), se identifica una afectación a candidatos(as) de 43 coaliciones, 28 partidos políticos y 14 grupos significativos de ciudadanos. En referencia a las coaliciones, 23 de las 70 agresiones contra candidaturas en coalición estuvieron dirigidas en contra de aspirantes del Pacto Histórico (22 amenazas y 1 atentado).

En el caso de los partidos políticos, vale la pena mencionar que candidatos de 28 partidos diferentes fueron objeto de hechos de violencia letal, siendo el MAIS (con 5 atentados y 1 asesinato) y el Partido Liberal (con 2 atentados y 2 asesinatos), los más vulnerados (ver tabla 32).

**TABLA 32**  
**Hechos de violencia contra candidatos(as) por agrupación política - Elecciones locales 2023.**

#	Partido o agrupación	Amenaza	Asesinato	Atentado	Secuestro	VCMP	Total	%
1	Coalición	58	-	7	1	4	70	29,8%
2	Partido Conservador	12	-	1	1	1	15	6,4%
3	GSC	11	-	2	-	1	14	6,0%
4	Partido/Alianza Verde	11	1	1	-	-	13	5,5%
5	Partido Liberal	8	2	2	-	-	12	5,1%
6	ASI	6	1	2	-	-	9	3,8%
7	MAIS	3	1	5	-	-	9	3,8%
8	En Marcha	6	-	2	-	-	8	3,4%
9	Cambio Radical	4	1	2	-	-	7	3,0%
10	Centro Democrático	4	-	1	-	2	7	3,0%
11	Colombia Humana	7	-	-	-	-	7	3,0%
12	Polo Democrático	6	-	1	-	-	7	3,0%
13	AICO	5	-	1	-	-	6	2,6%
14	Independientes	6	-	-	-	-	6	2,6%
15	Nuevo Liberalismo	6	-	-	-	-	6	2,6%
16	Partido de la U	4	-	-	-	2	6	2,6%
17	Colombia Renaciente	4	-	1	-	-	5	2,1%
18	Comunes	3	-	1	-	-	4	1,7%
19	ADA	2	-	1	-	-	3	1,3%
20	Creemos	1	1	1	-	-	3	1,3%
21	Fuerza Ciudadana	3	-	-	-	-	3	1,3%
22	Partido Ecologista Colombiano	3	-	-	-	-	3	1,3%
23	Colombia Justa Libres	2	-	-	-	-	2	0,9%
24	Dignidad y Compromiso	2	-	-	-	-	2	0,9%
25	La Fuerza de la Paz	2	-	-	-	-	2	0,9%
26	Verde Oxígeno	1	-	1	-	-	2	0,9%
27	Esperanza Democrática	1	-	-	-	-	1	0,4%

28	Gente en Movimiento	-	1	-	-	-	1	0,4%
29	Liga Gobernantes Anticorrupción	1	-	-	-	-	1	0,4%
30	Movimiento de Salvación Nacional	-	-	1	-	-	1	0,4%
<b>Total</b>		<b>182</b>	<b>8</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>235</b>	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Por otro lado, como se observa en la tabla 33, las 235 agresiones referidas se presentaron en 145 municipios de 28 departamentos del país, incluyendo a Bogotá<sup>13</sup>. **Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Antioquia y Tolima concentraron el 30,1% de los hechos violentos y el 60,7% de la violencia letal contra candidaturas.**

A pesar de posicionarse como el noveno departamento con el mayor número de agresiones a candidaturas, Nariño –junto a Cauca – concentró la mayor violencia letal del país con 3 atentados y 1 asesinato lo que implica que casi la mitad de los hechos violentos allí identificados corresponden a violencia letal.

**TABLA 33**  
Violencia contra personas candidatas por departamento - Elecciones locales 2023

#	Departamento	Amenaza	Asesinato	Atentado	Secuestro	VCMP	Total	%	Total ponderado
1	Cauca	10	1	5	-	-	16	6,8%	2,6
2	Antioquia	18	1	2	1	3	25	10,6%	2,1
3	Valle del Cauca	11	2	2	-	-	15	6,4%	2,0
4	Meta	6	-	4	-	-	10	4,3%	1,7
5	Nariño	5	1	3	-	-	9	3,8%	1,7
6	Bolívar	13	1	1	1	-	16	6,8%	1,5
7	Sucre	13	1	1	-	-	15	6,4%	1,4
8	Huila	11	-	2	-	-	13	5,5%	1,3
9	Tolima	3	1	2	-	1	7	3,0%	1,2

<sup>13</sup> Guainía, Amazonas, San Andrés y Providencia, Vaupés y Casanare fueron los cinco departamentos donde no se registraron hechos de violencia contra personas candidatas.

10	Norte de Santander	16	-	1	-	-	17	7,2%	1,2
11	La Guajira	5	-	2	-	-	7	3,0%	1,0
12	Santander	11	-	1	-	-	12	5,1%	0,9
13	Cesar	4	-	2	-	6	12	5,1%	0,9
14	Bogotá D.C.	-	-	2	-	-	2	0,9%	0,7
15	Cundinamarca	5	-	1	-	-	6	2,6%	0,6
16	Caquetá	4	-	1	-	-	5	2,1%	0,6
17	Atlántico	3	-	1	-	-	4	1,7%	0,5
18	Magdalena	9	-	-	-	-	9	3,8%	0,5
19	Quindío	7	-	-	-	-	7	3,0%	0,4
20	Boyacá	5	-	-	-	-	5	2,1%	0,3
21	Córdoba	5	-	-	-	-	5	2,1%	0,3
22	Arauca	4	-	-	-	-	4	1,7%	0,2
23	Caldas	4	-	-	-	-	4	1,7%	0,2
24	Risaralda	4	-	-	-	-	4	1,7%	0,2
25	Chocó	2	-	-	-	-	2	0,9%	0,1
26	Guaviare	2	-	-	-	-	2	0,9%	0,1
27	Putumayo	1	-	-	-	-	1	0,4%	0,1
28	Vichada	1	-	-	-	-	1	0,4%	0,1
<b>Total</b>		<b>182</b>	<b>8</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>235</b>	<b>100%</b>	

**Fuente:** Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Ahora bien, por la gravedad de los hechos, resulta necesario destacar los asesinatos de candidatos y candidatas registrados en el periodo bajo análisis:

- Liandro Sánchez Reyes, candidato al Concejo de Honda (Tolima) por el partido Creemos.
- Luis Eduardo Timaná García, candidato al Concejo de Pradera (Valle del Cauca), por la coalición Pacto Histórico – Colombia Puede.
- Claudia Ordóñez, candidata al Concejo de Jamundí (Valle del Cauca), por el Partido Liberal.
- Silvio Rosero Arteaga, candidato al Concejo de Taminango (Nariño), por el Partido Alianza Verde.
- Luis Carlos Meléndez Cortez, candidato a una Junta Administradora Local de Cartagena (Bolívar), por el Partido Liberal.
- William Fory, candidato al Concejo de Guachené (Cauca), por Cambio Radical.
- Maryuri Cárdenas Malagón, candidata al Concejo de Mutatá (Antioquia), por el Partido Gente en Movimiento.

- Jaime Luis Díaz Ricardo, candidato al Concejo de Chalán (Sucre), por el partido ASI.

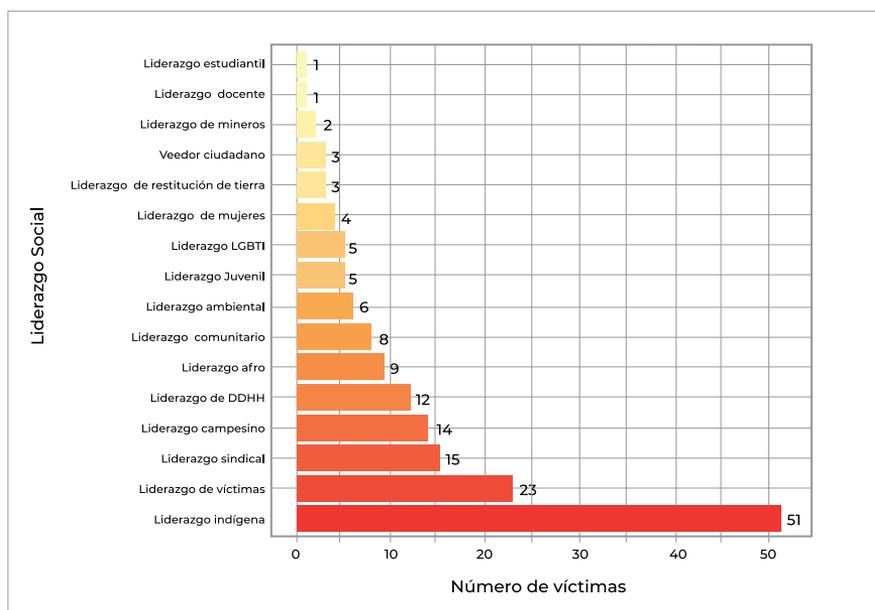
## 6.6 Violencia contra liderazgos sociales

Para las elecciones locales de 2023, los liderazgos sociales fueron objeto 162 agresiones, entre ellas 42 asesinatos y 24 atentados. Lo anterior, representa una reducción en las agresiones y hechos letales de 17.3% y 10.8%, en comparación con 2019 cuando se presentaron 196 y 74 respectivamente. Con base en ello, se observa que la violencia letal contra este sector no ha disminuido de manera considerable, incluso en el marco de un proceso electoral en el que los liderazgos políticos fueron los principales objetivos tanto de la violencia general como letal.

Ahora bien, como ya ha sido mencionado por la MOE, el liderazgo social agrupa a toda una variedad de sectores y temáticas, por lo que resulta necesario identificar los diferentes tipos de afectación que se presentan dentro del ámbito social. Durante el calendario electoral del 2023, los liderazgos indígenas (con 51 agresiones), de víctimas (23) y sindicales (15), fueron los más afectados por la violencia, al reunir el 54,9% del total de los hechos violentos contra líderes sociales (ver gráfica 14).

### GRÁFICA 14

Líderes sociales víctimas de hechos de violencia por tipo de liderazgo ejercido – Elecciones locales 2023.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

**Los liderazgos étnicos concentran el 35,7% (60 de los 162 hechos) del total de agresiones contra liderazgos sociales.** Los liderazgos indígenas, en particular, son los más afectados con 51 de los 60 hechos contra liderazgos étnicos. El restante de las agresiones se dio contra los liderazgos afro con 9 hechos: 5 asesinatos, 3 amenazas y 1 atentado.

En cuanto a la **violencia letal** (asesinatos y atentados), **los liderazgos étnicos también fueron las principales víctimas con 3414 de los 66 hechos letales (51.5%) registrados contra el sector social.** Además, más de la mitad de los hechos violentos registrados contra liderazgos étnicos (56.7%) fue letal. Si bien los liderazgos indígenas concentran el mayor número de hechos letales, ya que fueron víctimas de 28 de los hechos letales (82.4%) contra los liderazgos étnicos, el 66.7% de las agresiones contra los liderazgos afro fue letal.

A partir de lo expuesto, precisamente por las características específicas de los liderazgos étnicos, y por la letalidad de las agresiones sufridas a lo largo del periodo analizado, se hace necesario que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales establezcan rutas de prevención y protección para atender la violencia contra estos liderazgos, teniendo en cuenta sus condiciones y contextos específicos, a partir de políticas diferenciales, que tomen en consideración la particular forma en que esa afectación se genera sobre ellas y ellos, así como el impacto que las mismas tienen en sus comunidades.

Territorialmente hablando, los hechos violentos contra liderazgos sociales se presentaron en 85 municipios de 23 departamentos. **Cauca** (con 13 amenazas, 10 asesinatos y 3 atentados), **Nariño** (con 5 asesinatos, 4 atentados, 3 amenazas y 2 desapariciones), **La Guajira** (con 6 amenazas, 4 atentados y 1 asesinato), **Valle del Cauca** (con 5 amenazas, 5 asesinatos y 1 atentado) y **Antioquia** (8 amenazas y 3 asesinatos), son los territorios con mayor violencia contra liderazgos sociales en el país.

Por otro lado, el 29% de las agresiones contra liderazgos sociales tuvieron lugar en **territorios rurales** de Colombia. Estas zonas fueron el escenario del más de la mitad de los hechos letales (36 de 66, el 54,5%), lo que pone en evidencia la necesidad de una ruta de acción diferencial que tenga como centro las zonas rurales del país.

## 6.7 Violencia contra liderazgos comunales

A lo largo del calendario electoral se presentaron un total de 67 hechos de violencia contra liderazgos comunales, 17,5% más que en el 2019 cuando se registraron 57. Además de ello, la letalidad de la violencia contra los líderes(as) comunales es muy elevada: el 65.7% de las agresiones fueron asesinatos y atentados, siendo el asesinato el hecho más reiterativo (39), seguido por las amenazas con un total de 19 registros. A diferencia de otros liderazgos, el comunal es el único liderazgo en que las amenazas no constituye la mayoría de los hechos sino en cambio son los hechos letales.

De los hechos de violencia que se registraron estos meses, tal como se observa en la tabla 34, y siguiendo la misma tendencia que se ha observado desde que la MOE inició con los registros de la violencia contra este liderazgo (en 2016), resultan preocupantes aquellos dirigidos a presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC). Estos concentraron el 76.1% de las agresiones contra líderes comunales, destacando que el

64.7% de los hechos violentos en su contra fueron letales.

Esta situación puede explicarse ya que los presidentes de las Juntas son figuras con muy alta visibilidad en la comunidad y, por ende, las más vulneradas. Sumado a ello, vale la pena resaltar que 8 vicepresidentes de Juntas de Acción Comunal fueron víctimas de hechos de violencia, entre ellos de 4 asesinatos.

**TABLA 34**

Número de Miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC) víctimas de violencia por tipo de hecho – Elecciones locales 2023.

Cargo	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato	VCMP	Total	%
Presidente JAC	15	3	5	28	0	51	76.12
Vicepresidente JAC	4	0	0	4	0	8	11.94
Expresidente JAC	0	0	0	2	0	2	2.99
Fiscal JAC	0	1	0	1	0	2	2.99
Secretario JAC	0	0	0	2	0	2	2.99
Tesorero JAC	0	0	0	2	0	2	2.99
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>39</b>	<b>0</b>	<b>67</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

En cuanto a la **ubicación geográfica**, los hechos ocurrieron en 48 municipios de 22 departamentos del país, siendo **Cauca** (con 6 asesinatos, 2 secuestros y 1 atentado), **Antioquia** (con 4 asesinatos y 1 amenaza), **Caquetá** (con 4 atentados) y **Huila** (con 4 asesinatos), los territorios de mayor violencia. Esos cuatro departamentos reúnen el 32.8% de las agresiones y el 43.2% de la violencia letal. Vale la pena resaltar que durante el periodo electoral 2023 se presentó una expansión

territorial de la violencia contra líderes(as) comunales, considerando que los hechos registrados en 2019 tuvieron lugar en 40 municipios de 17 departamentos.

Además, la proporción de hechos y asesinatos ocurridos en **zonas rurales** (52.2% y 69.2%, respectivamente) es bastante alta y mayor a la identificada para los otros liderazgos.

## 6.8 Violencia contra lideresas políticas, sociales y comunales

Ahora bien, de acuerdo con el monitoreo de violencia contra liderazgos, se logró establecer que, de las vulneraciones registradas

en el calendario electoral de 2023, 184 de ellas (el 25%) corresponden a agresiones contra lideresas políticas (132), sociales (44) y comunales (8); siendo las políticas las más afectadas al concentrar el 71.7% del total (ver tabla 35).

**TABLA 35**

Número de lideresas víctimas por tipo de hecho y tipo de liderazgo (calendario electoral 2019 Vs 2023).

Tipo de liderazgo	Octubre 27 de 2018 a octubre 27 de 2019					Total	Octubre 29 de 2022 a octubre 29 de 2023						Total	%
	Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato		Amenaza	Secuestro	Desap	Atentado	Asesinato	VCMP		
Político	42	-		4	5	51	94	2	-	11	5	20	132	158,8%
Social	27	-	1	8	9	45	34	-	-	5	5	-	44	-2,2%
Comunal	3	-	-	3	3	9	4	-	-	1	3	-	8	-11,1%
<b>Total</b>	72	0	1	15	17	105	132	2	0	17	13	20	184	75,2%
<b>%</b>	68,6%	0,0%	1,0%	14,3%	16,2%	100%	71,7%	1,1%	0,0%	9,2%	7,1%	10,9%	100%	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Frente a lo ocurrido en el mismo periodo del calendario electoral de 2019 en que se registraron 105 hechos, **se presentó un incremento de 75.2% en la violencia contra lideresas.** Este panorama evidencia que, tal como se ha observado desde el 2018, la violencia contra las mujeres que ejercen roles de liderazgos, lejos de desaparecer, está aumentando. De hecho, el incremento de los hechos de violencia contra lideresas es más del doble del incremento a nivel general, que es del 35.4%. Sin

embargo, es importante destacar que en el 2023 se presentó una disminución de 6.2% en la violencia letal en comparación con hace cuatro años.

En referencia a la **ubicación geográfica**, los hechos de violencia contra las lideresas tuvieron lugar en 102 municipios de 26 departamentos<sup>15</sup>. Cauca, Cesar, Antioquia, Norte de Santander y Bogotá D.C. concentraron el 47.8% de las agresiones y el 53.3% de la violencia letal (ver tabla 36).

<sup>15</sup> Los departamentos sin hechos violentos contra lideresas fueron Amazonas, Casanare, Guainía, Quindío, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada

**TABLA 36**  
**Hechos de violencia contra lideresas políticas, sociales y comunales**  
**por departamento – calendario electoral 2023**

#	Departamento	Amenaza	Asesinato	Atentado	Secuestro	VCMP	Total	%	Total ponderado
1	Cauca	11	3	4	-	-	18	9,8%	3,0
2	Cesar	4	-	4	-	9	17	9,2%	1,6
3	Antioquia	12	1	1	1	3	18	9,8%	1,4
4	Norte de Santander	8	-	2	1	-	11	6,0%	1,2
5	Bogotá D.C.	17	1	-	-	6	24	13,0%	1,2
6	Valle del Cauca	8	2	-	-	-	10	5,4%	1,1
7	Bolívar	1	2	1	-	-	4	2,2%	1,1
8	Nariño	2	1	1	-	-	4	2,2%	0,8
9	Santander	13	-	-	-	-	13	7,1%	0,7
10	Meta	4	-	1	-	-	5	2,7%	0,6
11	Boyacá	4	-	1	-	-	5	2,7%	0,6
12	Huila	4	-	1	-	-	5	2,7%	0,6
13	Magdalena	10	-	-	-	-	10	5,4%	0,5
14	Guaviare	2	1	-	-	-	3	1,6%	0,5
15	Córdoba	1	1	-	-	-	2	1,1%	0,4
16	Sucre	7	-	-	-	-	7	3,8%	0,4
17	Putumayo	-	1	-	-	-	1	0,5%	0,4
18	Arauca	-	-	1	-	-	1	0,5%	0,4
19	La Guajira	5	-	-	-	1	6	3,3%	0,3
20	Chocó	4	-	-	-	-	4	2,2%	0,2
21	Atlántico	4	-	-	-	-	4	2,2%	0,2
22	Tolima	3	-	-	-	1	4	2,2%	0,2
23	Cundinamarca	3	-	-	-	-	3	1,6%	0,2
24	Risaralda	2	-	-	-	-	2	1,1%	0,1
25	Caldas	2	-	-	-	-	2	1,1%	0,1
26	Quindío	1	-	-	-	-	1	0,5%	0,1
<b>Total</b>		<b>132</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>184</b>		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

En cuanto al tipo de liderazgo, la violencia contra lideresas políticas fue la única que incrementó respecto del 2019 (un 158.8.3% al pasar de 51 agresiones a 132). Adicionalmente, fueron las más afectadas por la violencia letal, con un registro de 11 atentados y 5 asesinatos.

### 6.8.1 Violencia contra mujeres candidatas

Vale la pena hacer énfasis en la situación específica que enfrentaron las candidatas en contienda en las elecciones locales de 2023. Lo anterior, teniendo en cuenta que el incremento de la violencia contra el sector político se debe fundamentalmente a dicho contexto.

De las 235 vulneraciones registradas contra candidaturas en el calendario

electoral de 2023, **74 de ellas (el 31.5%) corresponden a agresiones contra mujeres candidatas.** Las acciones violentas más recurrentes fueron: las amenazas (55), seguidas por 10 hechos de violencia contra la mujer en política – VCMP, 6 atentados, 2 asesinatos y 1 secuestro. Dicho saldo representa un aumento de 184.6% en comparación con el 2019, cuando se identificaron 26 agresiones contra candidatas.

Tal como se evidencia en la tabla 37, al analizar las corporaciones por las que competían, las aspirantes a las alcaldías fueron las más afectadas por los hechos de violencia con el 56.8% (42) de las agresiones, seguidas por las candidatas a concejos con 19 casos, que equivalen al 25.7% de las agresiones y las candidatas a gobernación con 9 casos (el 12.2%).

**TABLA 37**

Violencia contra candidatas por corporación y hecho de violencia - Elecciones locales 2023

Corporación	Amenaza	Asesinato	Atentado	Secuestro	VCMP	Total	%
Alcaldía	37	-	4	1	-	42	56,8%
Concejo	13	2	-	-	4	19	25,7%
Gobernación	2	-	1	-	6	9	12,2%
Asamblea	3	-	1	-	-	4	5,4%
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>74</b>	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Si bien en el 51% de los hechos de violencia los autores de estas agresiones fueron actores desconocidos, en 21 casos (el 28.4%) la autoría de la acción violenta se atribuye a grupos armados ilegales (ELN, Disidencias de las FARC, Clan del Golfo y Tren de Aragua) que, a través de amenazas, violentaron a candidaturas de mujeres en este período electoral. En estas amenazas se observa que además de hacer referencia a atentar en contra de la vida de las candidatas, familiares y equipos de trabajo, también se exige el desistimiento de las candidaturas y el abandono de los municipios. Adicionalmente, se presentaron 6 hechos de violencia contra lideresas por parte de candidatos hombres que las amenazaron y violentaron sexual y simbólicamente.

Por otro lado, al analizar las organizaciones políticas que postularon a las candidatas que fueron víctimas de los actos de violencia (ver tabla 38), se identifica una afectación a candidatas de 16 coaliciones, 16 partidos políticos y 3 grupos significativos de ciudadanos. En particular, las candidatas por coaliciones fueron las más afectadas con un registro de 29 agresiones; destacando que 11 de ellas estuvieron dirigidas a integrantes del Pacto Histórico. En referencia a los partidos políticos, no es posible identificar una tendencia ideológica en el comportamiento de la violencia, pues el número de agresiones para cada uno de los 16 partidos, es muy similar.

**TABLA 38**

Hechos de violencia contra candidatas por agrupación política - Elecciones locales 2023.

#	Partido o Agrupación	Amenaza	Asesinato	Atentado	Secuestro	VCMP	Total	%
1	Coalición	21	-	3	1	4	29	39,2%
2	Partido de la U	3	-	-	-	2	5	6,8%
3	Centro Democrático	2	-	-	-	2	4	5,4%
4	Colombia Renaciente	3	-	1	-	-	4	5,4%
5	Partido Liberal	3	1	-	-	-	4	5,4%
6	En Marcha	2	-	1	-	-	3	4,1%
7	GSC	2	-	-	-	1	3	4,1%
8	Independientes	3	-	-	-	-	3	4,1%
9	Partido Conservador	2	-	-	-	1	3	4,1%
10	Partido/Alianza Verde	3	-	-	-	-	3	4,1%
11	ASI	2	-	-	-	-	2	2,7%

12	Cambio Radical	1	-	1	-	-	2	2,7%
13	Colombia Humana	2	-	-	-	-	2	2,7%
14	MAIS	2	-	-	-	-	2	2,7%
15	Partido Ecologista Colombiano	2	-	-	-	-	2	2,7%
16	Fuerza Ciudadana	1	-	-	-	-	1	1,4%
17	Gente en Movimiento	-	1	-	-	-	1	1,4%
18	Nuevo Liberalismo	1	-	-	-	-	1	1,4%
<b>Total</b>		<b>55</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>74</b>	

**Fuente:** Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Finalmente, los hechos de violencia ocurrieron en 58 municipios de 22 departamentos. Cesar (con 10 agresiones), Antioquia (con 10), Cauca (con 7), Sucre (con 5) y Valle del Cauca (con 5), reunieron el 50% de los hechos de violencia contra mujeres candidatas.

Con base en el panorama expuesto, resulta indispensable que las autoridades locales y nacionales realicen un monitoreo de estas agresiones y tomen acciones de prevención y atención sobre las violencias dirigidas contra los liderazgos de mujeres, de acuerdo con los comportamientos territoriales e impactos específicos en el ejercicio de derechos políticos. Asimismo, es fundamental que la evaluación de riesgo y toma medidas de protección consideren las marcas diferenciales que tienen los hechos de violencia en los liderazgos femeninos. Lo anterior orientado a promover y asegurar la participación política de las mujeres con plenas garantías, libre de violencias y ajustada a sus necesidades territoriales.

## 6.9 violencia contra liderazgos LGBTIQ+

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

En este contexto, para efectos del presente Informe, los datos que se presentan se refieren únicamente a las amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos registrados contra este liderazgo, sin desconocer que la violencia política contra ellas, ellos y elles es un fenómeno mucho más amplio y complejo (que abarca afectaciones de tipo psicológicas y simbólicas, por prejuicio, entre otras formas de violencia que afectan de manera particular a ese sector poblacional), que busca excluir a las personas LGBTIQ+ que ejercen

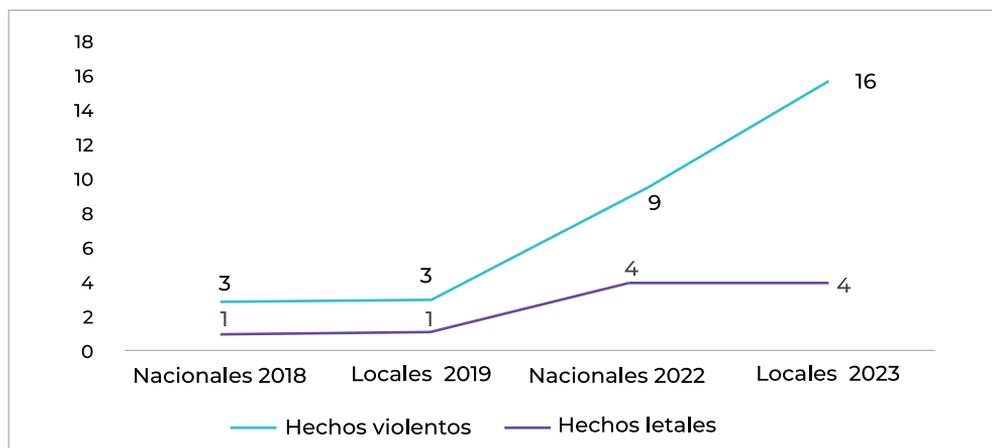
roles de liderazgo, de los espacios de representación y participación política.

Conforme a ello, como un acercamiento a esa complejidad, la Misión de Observación Electoral ha optado, a partir del 2021, por reconocer el liderazgo individual de miembros de la comunidad LGBTIQ+ que, si bien no ocupan cargos directivos en organizaciones formales e informales, procuran y/o promueven la realización de los derechos humanos y libertades fundamentales de la población LGBTIQ+, lo que los dota de una visibilidad y reconocimiento por parte de la comunidad.

Bajo esas consideraciones, para las elecciones locales de 2023 se registraron un total de 16 hechos violentos correspondientes a 10 amenazas, 3 asesinatos, 2 hechos de violencia contra la mujer en política y 1 atentado; el registro más alto que se ha presentado en el país desde las elecciones nacionales de 2018 (ver gráfica 15). En ese sentido, se presentó un aumento de 433.3% y de 300% en los hechos violentos y letales en comparación con el 2019. Por ello, para la MOE es fundamental visibilizar la situación y alertar sobre la urgencia de adoptar medidas diferenciales, encaminadas a garantizar el óptimo desarrollo de estos liderazgos.

### GRÁFICA 15

Hechos de violencia contra liderazgos LGBTIQ+ en el calendario electoral (2018-2023)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

En cuanto a la naturaleza de los hechos registrados, llama la atención que el 25% de las agresiones perpetradas contra los líderes LGBTIQ+ (4) fueron hechos letales, lo que evidencia lo riesgoso que se ha convertido para este sector poblacional ejercer roles de liderazgo, principalmente de carácter social. Fundamentalmente, considerando

que para las elecciones de 2019 solo tuvo lugar un atentado.

En referencia a los tipos de liderazgo, 10 de las agresiones estuvieron dirigidas a liderazgos LGBTIQ+ políticos (8 amenazas y 2 hechos de VCMP) y los 6 restantes a sociales (3 asesinatos, 2 amenazas y 1 atentado). Vale la pena resaltar que 9 de los

liderazgos políticos afectados fueron personas candidatas a Concejos Municipales por el Partido Alianza Verde (3 amenazas), el Partido Conservador (4 amenaza y 1 hecho de VCMP) y el Partido de la U (1 hecho de VCMP).

Por otra parte, se destaca que 5<sup>16</sup> de los 6 liderazgos sociales vulnerados, desarrollaban labores dirigidas a mejorar las condiciones de vida y garantizar el respeto de los derechos humanos de la población LGBTIQ+. En términos territoriales, las agresiones se perpetraron en 16 municipios de 10 departamentos. Antioquia (con 2 hechos de VCMP y 1 amenaza), Sucre (2 amenazas y 1 asesinato), Nariño (2 amenazas) y Magdalena (2 amenazas), registraron la mayor cantidad de hechos violentos. Los 2 asesinatos restantes tuvieron lugar en Atlántico y Bolívar.

A partir de lo expuesto, precisamente por las características específicas de los liderazgos LGBTIQ+, y por la letalidad de las agresiones sufridas a lo largo del calendario electoral 2023, se hace necesario que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales establezcan rutas para identificar las distintas dinámicas de violencia que se ejercen contra estos liderazgos, así como adoptar medidas diferenciales de prevención y protección a estos líderes y lideresas, tomando en consideración la particular forma en que esa afectación se genera sobre ellas, ellos y elles, así como el impacto que las mismas tienen en sus comunidades y el sector poblacional al que pertenecen.

## 6.10 Violencia electoral

Además del seguimiento a los hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, la Misión de Observación Electoral – MOE, realiza un monitoreo de hechos de violencia electoral en época de campaña política. Es decir, casos de disturbios, obstrucción de campaña, ataques a sedes de campaña, daño de propaganda política, entre otros; que afectan los derechos fundamentales de la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica. Lo anterior, en la medida que limitan la libre comunicación de información e ideas de los candidatos, el debate sobre asuntos públicos, la crítica y oposición, la publicación de material y la comunicación de ideas políticas. Dentro de dichas agresiones se identifican dos categorías: las selectivas, entendidas como aquellas dirigidas en contra de un candidato en específico y las indiscriminadas referentes a las que alteran el orden público en general o se dirigen a un partido político en su conjunto, sin amedrentar a una persona en específico.

Es así que, entre el 29 de julio de 2023 y el 29 de octubre de 2023, se registraron 51 hechos de violencia electoral, lo que significa que aproximadamente cada 2 días ocurrió una agresión que atentaba contra la campaña electoral (ver tabla 39).

<sup>16</sup> Víctimas de 3 asesinatos, 1 atentado y 1 amenaza.

**TABLA 39**  
 Hechos de violencia electoral (29 de julio – 27 de octubre 2023).

#	Tipo de hecho	Indiscriminado	Selectivo	Total	%	VCMP	Total	%
1	Daños publicidad	1	25	26	51,0%	4	29	39,2%
2	Ataque sede de campaña	1	7	8	15,7%	2	5	6,8%
3	Saboteo	-	5	5	9,8%	2	4	5,4%
4	Ataque	1	2	3	5,9%	-	4	5,4%
5	Publicidad engañosa	-	3	3	5,9%	-	4	5,4%
6	Ataque equipo de campaña	-	3	3	5,9%	-	3	4,1%
7	Obstrucción de campaña	-	2	2	3,9%	1	3	4,1%
8	Hackeo	-	1	1	2,0%	-	3	4,1%
<b>Total</b>		<b>3</b>	<b>48</b>	<b>51</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

La violencia selectiva fue la más frecuente, con un total de 48 registros que representan el 94.1% del total. De estos, los daños a publicidad se posicionaron como los hechos más comunes de violencia electoral, representando el 52.1% (25) del total. En segundo lugar, se presentaron 7 ataques a sedes de campaña de 6 candidatos a Alcaldías y 1 a Concejo; que corresponden fundamentalmente a casos en los que se presentó vandalización de la infraestructura.

Sumado a ello, se registraron 5 actos de saboteo, 3 ataques a equipos de campaña, 3 hechos de publicidad engañosa, así como 3 ataques con armas de fuego en el marco de la realización de eventos y acciones de campaña.

Por su parte los hechos indiscriminados correspondieron a un hecho de daño de propaganda electoral del partido Centro Democrático en general, a la detonación de un artefacto explosivo a las afueras de un auditorio donde se realizaba un debate con los candidatos al Concejo de Medellín y a un ataque a la sede de campaña departamental del partido Comunes en Cali.

En términos geográficos (ver tabla 13), dichos hechos de violencia electoral se presentaron en 19 departamentos del país, incluyendo a Bogotá (ver tabla 40). Antioquia (con 11), Sucre (con 7), Santander (con 6) y Valle del Cauca (con 5); constituyen los departamentos con más hechos al reunir el 56.9% del total de registros.

**TABLA 40**  
Departamentos con hechos de violencia electoral (29 de julio – 27 de octubre 2023).

#	Departamento	Ataque	Ataque sede de campaña	Daños publicidad	Hackeo	Publicidad engañosa	Saboteo	Ataque equipo de campaña	Obstrucción de campaña	Total	%
1	Antioquia	1	1	8	-	1	-	-	-	11	21,6%
2	Sucre	1	1	5	-	-	-	-	-	7	13,7%
3	Santander	-	2	-	-	-	4	-	-	6	11,8%
4	Valle del Cauca	1	2	-	-	-	-	1	1	5	9,8%
5	Caquetá	-	-	4	-	-	-	-	-	4	7,8%
6	Atlántico	-	-	1	-	1	-	1	-	3	5,9%
7	Magdalena	-	-	2	-	-	-	-	1	3	5,9%
8	Bogotá D.C.	-	1	-	-	-	-	-	-	1	2,0%
9	Bolívar	-	-	-	1	-	-	-	-	1	2,0%
10	Cesar	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2,0%
11	Chocó	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2,0%
12	Córdoba	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2,0%
13	Cundinamarca	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2,0%
14	La Guajira	-	-	-	-	-	1	-	-	1	2,0%
15	Meta	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2,0%
16	Nariño	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2,0%
17	Norte de Santander	-	-	-	-	1	-	-	-	1	2,0%
18	Risaralda	-	1	-	-	-	-	-	-	1	2,0%
19	Tolima	-	-	-	-	-	-	1	-	1	2,0%
<b>Total</b>		<b>3</b>	<b>8</b>	<b>26</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>51</b>	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Para finalizar, resulta necesario mencionar que, tal como lo muestra la tabla 41, un total de 18 coaliciones, 16 partidos políticos y 4 grupos significativos de ciudadanos se vieron afectados por hechos de violencia electoral. Los partidos más afectados por la violencia electoral (tanto selectiva como indiscriminada) fueron la Agrupación Política En Marcha, Fuerza Ciudadana y el Partido

Alianza Verde con tres afectaciones cada uno.

A pesar de ello, no se identifica una agresión desproporcionada a un partido político o corriente ideológica específica. Lo anterior, en la medida que comparativamente, ningún partido o coalición concentra un número excesivo de hechos de violencia electoral.

**TABLA 41**

Agrupaciones políticas víctimas de hechos de violencia electoral  
(29 de julio – 27 de octubre 2023).

#	Partido o agrupación	Ataque	Ataque sede de campaña	Daños publicidad	Hackeo	Publicidad engañosa	Saboteo	Ataque equipo de campaña	Obstrucción de campaña	Total	%
1	Coalición	1	2	10	-	1	3	1	1	19	37,3%
2	GSC	1	2	-	-	-	1	-	-	4	7,8%
3	En Marcha	-	-	3	-	-	-	-	-	3	5,9%
4	Fuerza Ciudadana	-	-	1	1	-	-	-	1	3	5,9%
5	Partido/Alianza Verde	-	1	2	-	-	-	-	-	3	5,9%
6	ASI	-	-	2	-	-	-	-	-	2	3,9%
7	Centro Democrático	-	-	2	-	-	-	-	-	2	3,9%
8	Colombia Humana	-	-	1	-	-	1	-	-	2	3,9%
9	MAIS	-	-	2	-	-	-	-	-	2	3,9%
10	Partido Conservador	-	-	1	-	-	-	1	-	2	3,9%
11	Partido Liberal	-	-	1	-	1	-	-	-	2	3,9%
12	No aplica	1	-	-	-	-	-	-	-	1	2,0%
13	Alianza Verde	-	-	-	-	-	-	1	-	1	2,0%
14	Cambio Radical	-	1	-	-	-	-	-	-	1	2,0%
15	Comunes	-	1	-	-	-	-	-	-	1	2,0%

16	Creemos	-	-	-	-	1	-	-	-	1	2,0%
17	Independientes	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2,0%
18	Partido de la U	-	1	-	-	-	-	-	-	1	2,0%
<b>Total</b>		<b>3</b>	<b>8</b>	<b>26</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>51</b>	

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

### 6.11 Presencia y accionar de Grupos Armados Ilegales (GAI)

La presencia y accionar de los grupos armados ilegales representa una grave afectación para el proceso democrático. Mientras que en algunos municipios es fuerte la relación entre presencia de algún grupo armado y los niveles de violencia contra liderazgos sociales, políticos o comunales, en otros municipios, en cambio, es tal el control territorial de estos grupos armados que no se presenta mayor registro de violencia contra liderazgos, principalmente porque muy pocas personas se atreven a ejercer algún liderazgo. Igualmente, en estos municipios tiende a haber un gran subregistro de amenazas y actos de constreñimiento contra liderazgos, ya que el miedo por represalias limita la capacidad de denuncia.

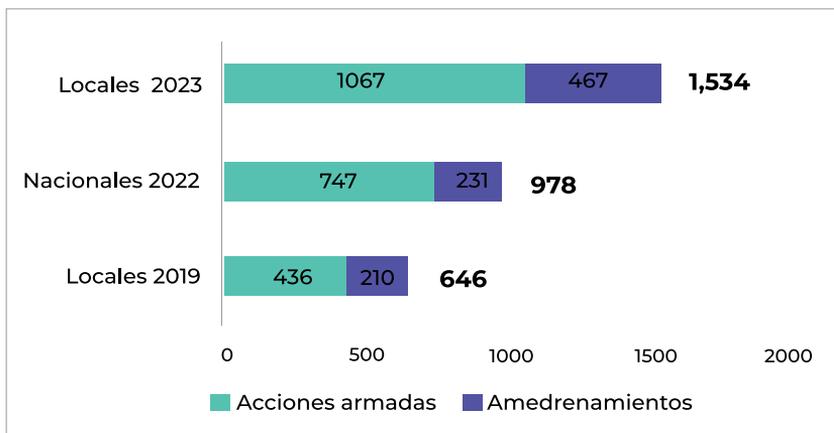
Por este motivo se hace necesario también analizar la situación de orden público en el país por motivo de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Además, la presencia de grupos armados ilegales representa un riesgo para el desarrollo de las elecciones, pues estos grupos tienen la capacidad de: i) cooptar, amenazar y atentar contra las candidaturas; ii) realizar asonadas y hostigamientos previos, durante y después de los comicios y; iii) coaccionar a los votantes a favor de ciertas candidaturas

o intimidarlos para impedir el ejercicio del voto. Asimismo, dicha presencia resulta en altas afectaciones humanitarias, control social y violencia contra liderazgos.

La violencia por parte de grupos armados se ha enfocado en diversos territorios del país, especialmente en aquellos que de manera histórica se han visto afectados por el conflicto armado interno, y en perjuicio principalmente de liderazgos políticos. Por lo tanto, resulta necesario analizar no solo las dinámicas de conflicto ejercidas por los distintos actores armados, sino también la confluencia territorial de la violencia contra los distintos liderazgos y la presencia de GAI.

## GRÁFICA 16

Acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales en el calendario electoral (2019, 2022 y 2023)



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

La gráfica 16 muestra que, según los registros de la MOE, en proceso electoral de 2023 se presentaron 1.534 hechos violentos de los cuales 1.067 son acciones armadas y 467 amedrentamientos. Lo anterior representó un aumento 137.5%, frente al 2019, sin embargo, se destaca que estos hechos violentos ya venían incrementando desde las elecciones pasadas de 2022, respecto de las cuales el aumento en la violencia fue de 56.8%.

Dichas acciones y amedrentamientos tuvieron lugar en 332 municipios de 30

departamentos del país<sup>17</sup>. Tal como se muestra en la tabla 15, Cauca (281), Antioquia (231), Nariño (118), Chocó (100) y Norte de Santander (100) concentran el 54.1% de los hechos violentos por parte de GAI en el país. Adicionalmente, se destacan los departamentos de Sucre, Huila y Atlántico; que registraron incrementos en las acciones de GAI por encima del 1.000% respecto de las elecciones de 2019.

<sup>17</sup> Los tres departamentos sin registros de violencia por parte de GAI son Amazonas, San Andrés y Providencia, y Vichada.

**TABLA 42**  
Acciones armadas y amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales por departamento - Elecciones locales 2023

#	Departamento	Acciones armadas	Amedrentamientos	Total	%	Var frente 2019
1	Cauca	237	44	281	18,3%	251,3%
2	Antioquia	152	79	231	15,1%	122,1%
3	Nariño	98	20	118	7,7%	126,9%
4	Chocó	77	23	100	6,5%	8,7%
5	Norte de Santander	80	20	100	6,5%	22,0%
6	Valle del Cauca	78	21	99	6,5%	560%
7	Bolívar	74	20	94	6,1%	327,3%
8	Arauca	68	7	75	4,9%	41,5%
9	Sucre	9	47	56	3,7%	2700%
10	Caquetá	24	23	47	3,1%	571,4%
11	Huila	21	22	43	2,8%	2050%
12	Santander	19	21	40	2,6%	700%
13	Atlántico	10	26	36	2,3%	1100%
14	Putumayo	25	11	36	2,3%	140%
15	Cesar	22	10	32	2,1%	220%
16	Meta	19	11	30	2,0%	500%
17	Magdalena	10	13	23	1,5%	155,6%
18	Bogotá D.C.	3	15	18	1,2%	260%
19	Córdoba	11	7	18	1,2%	-47,1%
20	La Guajira	7	6	13	0,8%	44,4%
21	Guaviare	7	3	10	0,7%	100%
22	Tolima	3	5	8	0,5%	0%
23	Casanare	2	4	6	0,4%	-40%
24	Boyacá	3	2	5	0,3%	-50%
25	Risaralda	1	4	5	0,3%	0%

26	Vichada	2	1	3	0,2%	-- <sup>18</sup>
27	Caldas	1	1	2	0,1%	100%
28	Cundinamarca	1	1	2	0,1%	100%
29	Vaupés	2	-	2	0,1%	-- <sup>18</sup>
30	Guainía	1	-	1	0,1%	-- <sup>18</sup>
<b>Total</b>		<b>1067</b>	<b>467</b>	<b>1534</b>		

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

### 6.11.1 Relación de la presencia de grupos armados ilegales y los hechos de violencia contra liderazgos

Los grupos armados ilegales pueden explicar parte del incremento de la violencia contra liderazgos en el país. No obstante, es importante analizar qué tanto son realmente los municipios con mayores riesgos por presencia de GAI los que concentran la violencia contra los distintos tipos de liderazgos. Como ha mencionado la MOE en informes anteriores, no siempre la violencia contra los liderazgos proviene de los GAI, sino que además otro tipo de actores políticos también usan la violencia para beneficiarse.

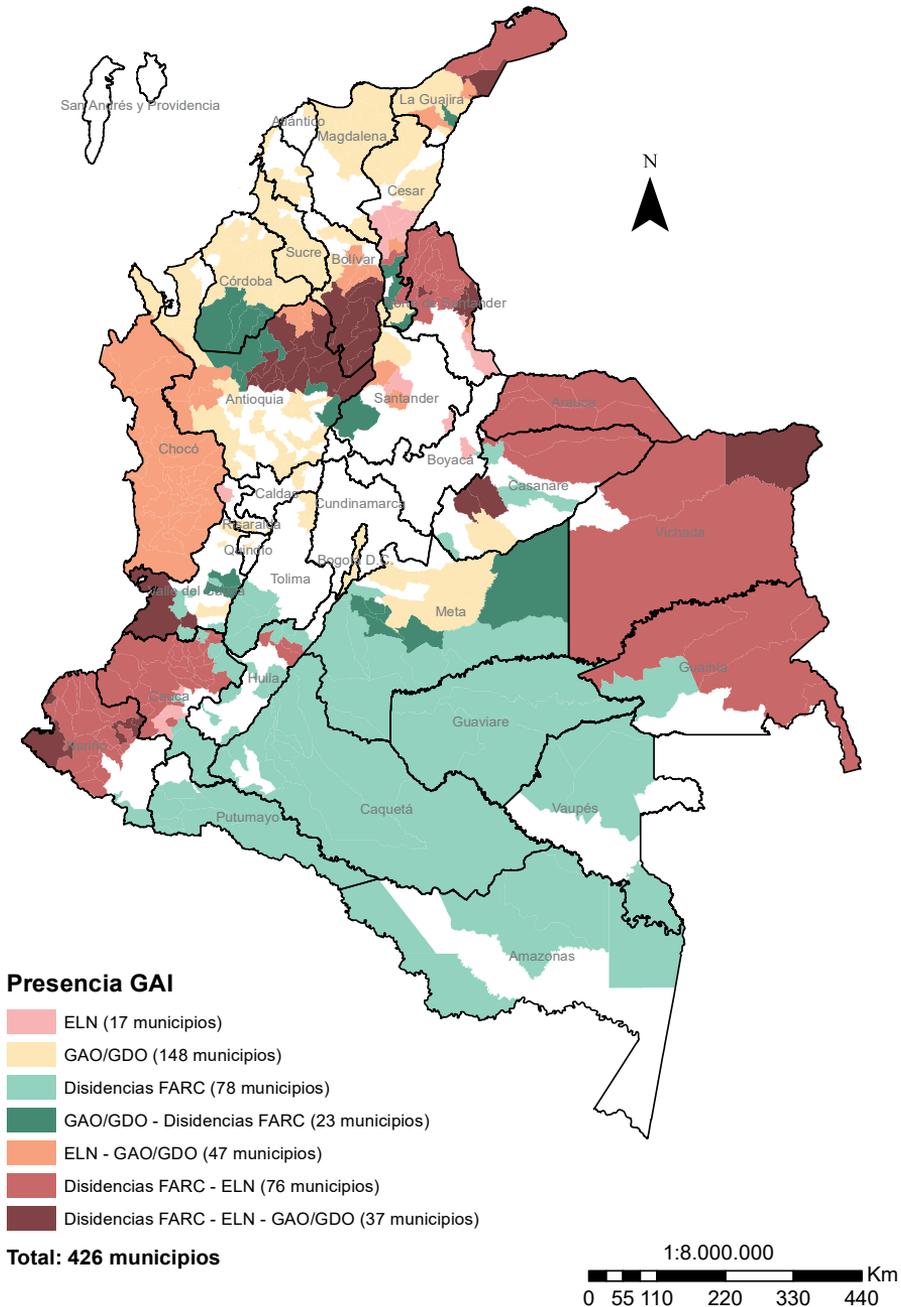
En los Mapas y Factores de Riesgo Electoral 2023 de la MOE, se identifica como una de sus variables, el riesgo por el nivel de presencia de grupos armados ilegales. En el siguiente mapa se resaltan todos aquellos municipios con algún nivel de riesgo por presencia de grupos armados organizados (GAO), grupos delincuenciales organizados (GDO), disidencias de las FARC y del ELN. Se observa que en total 426 municipios del país presentaban algún nivel de riesgo por presencia de GAI<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Vichada, Vaupés y Guainía no tuvieron hechos registrados en 2019 por lo que no se puede calcular un cambio porcentual.

<sup>19</sup> Según la última actualización de MRE del 25 de octubre de 2023.

## MAPA 2

Coincidencia de presencia de grupos armados ilegales en el país - Elecciones Locales 2023.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Usando los datos municipales de presencia de GAI, es posible identificar si **los hechos de violencia contra liderazgos ocurrieron en alguno de estos 426 municipios o si hubo una concentración de hechos de violencia en municipios sin riesgo por presencia de GAI**. La tabla 43 muestra que efectivamente los hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales presentaron una mayor concentración (42%) en los municipios con riesgo extremo por presencia de alguno de los GAI. Sin embargo, ese porcentaje disminuyó para los liderazgos

políticos, concentrando el 38% de los casos, y se redujo aún más para las personas candidatas con 35%.

Se observa que **26% de los casos de violencia contra candidaturas se dieron en municipios sin riesgo por presencia de grupos armados ilegales**. Este porcentaje es bastante alto y por ende sugiere que **no necesariamente el incremento de la presencia de los grupos armados ilegales explica toda la violencia y en particular, la violencia contra liderazgos políticos y candidaturas**.

**TABLA 43**

Violencia contra liderazgos según el nivel de riesgo por presencia de grupos armados ilegales - Elecciones locales 2023.

Tipo de liderazgo	Sin riesgo 695 municipios)	Medio (146 municipios)	Alto (144 municipios)	Extremo (136 municipios)	Total
Comunal	6 (9%)	12 (18%)	11 (16%)	38 (57%)	67
Social	18 (11%)	44 (27%)	21 (13%)	79 (49%)	162
Política	104 (21%)	125 (25%)	85 (17%)	192 (38%)	506
Candidaturas elecciones 2023	61 (26%)	45 (19%)	46 (20%)	83 (35%)	235
<b>Total</b>	<b>128 (17%)</b>	<b>181 (25%)</b>	<b>117 (16%)</b>	<b>309 (42%)</b>	<b>735</b>

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Enfocándose en los datos de violencia letal (atentados y asesinatos), se observa en la tabla 44 que el porcentaje de hechos letales es incluso más alto en municipios sin riesgo por presencia de GAI en comparación con los hechos totales de violencia (20% de los hechos letales, contra 17% de los hechos de violencia en general). En particular, se observa por ejemplo que **casi una tercera parte de los hechos letales contra candidaturas (32%) no se dieron en municipios con riesgos**

**por presencia de GAI**. Igualmente, es alto el porcentaje de hechos letales contra liderazgos políticos, que incluyen candidaturas, con un 26% en municipios sin riesgo por presencia estos grupos.

TABLA 44

Violencia letal contra liderazgos según el nivel de riesgo por presencia de grupos armados ilegales - Elecciones locales 2023.

Tipo de liderazgo	Sin riesgo (695 municipios)	Medio (146 municipios)	Alto (144 municipios)	Extremo (136 municipios)	Total
Comunal	5 (11%)	9 (20%)	7 (16%)	23 (52%)	44
Social	10 (15%)	16 (24%)	10 (15%)	30 (45%)	66
Política	28 (26%)	28 (26%)	18 (17%)	32 (30%)	106
Candidaturas elecciones 2023	13 (32%)	10 (24%)	8 (20%)	10 (24%)	41
<b>Total</b>	<b>43 (20%)</b>	<b>53 (25%)</b>	<b>35 (16%)</b>	<b>85 (39%)</b>	<b>216</b>

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Como se mencionó en la introducción de este apartado, también hay municipios donde la presencia y control territorial de grupos armados ilegales pueden ser tan altos que el libre ejercicio de los liderazgos es bastante limitado y donde además no se denuncian casos como las amenazas. En total son 55 municipios del país con riesgo extremo por la presencia de algún grupo armado ilegal en donde la MOE no ha registrado ningún hecho de violencia contra ningún tipo de liderazgo político, social o comunal. Estos 55 municipios se distribuyen de la siguiente manera 15 están en Antioquia, 8 en Chocó, 5 en Nariño, 5 en Sucre, 5 en Meta y los 17 restantes en 9 departamentos más. Estos son municipios donde los riesgos por factores de violencia son muy altos, y, por lo tanto, que no se denuncien hechos de violencia contra liderazgos puede estar sugiriendo un fuerte control social de los grupos armados ilegales y/o una imposibilidad de la ciudadanía a hacer denuncias por miedo a represalias. Estos son municipios que, en el marco de las elecciones, requieren de un enfoque y atención

particular por parte del Estado para evitar temas de constreñimiento electoral, y atipicidades en participación y dominio electoral.

### 6.11.2 ¿El incremento de la violencia contra liderazgos en 2023 ocurrió en los municipios donde se incrementó la presencia de grupos armados ilegales?

En comparación con 2019, la violencia contra liderazgos sociales, políticos y comunales en 2023 se incrementó en 192 hechos de violencia. En el siguiente ejercicio se desagrega el incremento del número de hechos violentos clasificando los municipios, en donde ocurrieron los hechos violentos, dependiendo si en estos bajó, se mantuvo estable, nunca ha habido presencia o incrementó la presencia de grupos armados ilegales respecto a 2019. La variable de presencia de GAI se evalúa comparando los riesgos de presencia de GAI de los Mapas y Factores de Riesgo Electoral entre 2019 y 2023.

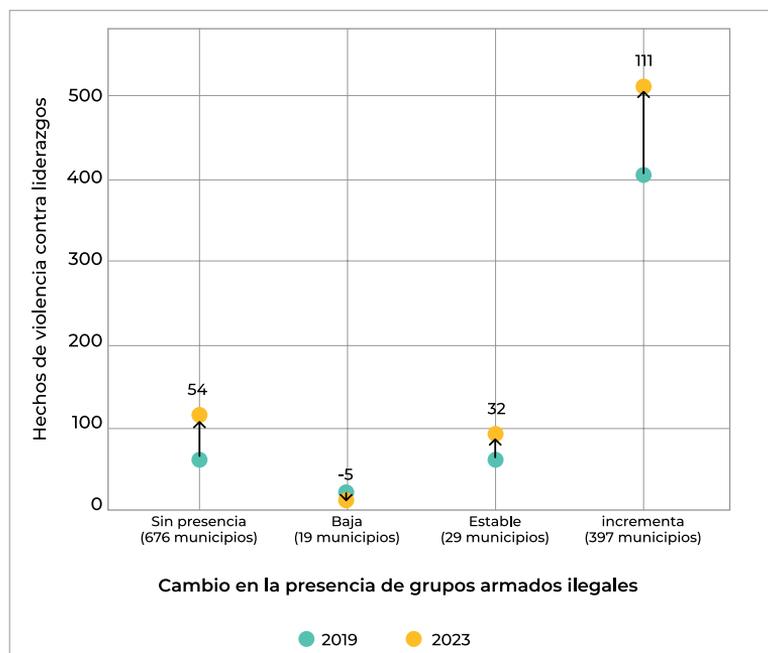
Como se analizó en el apartado anterior, un porcentaje alto de los hechos de violencia contra los distintos tipos de liderazgos ocurrió en municipios con alta presencia de grupos armados ilegales. Sin embargo, es pertinente analizar también si los municipios donde más se incrementó el número de hechos son también aquellos donde en los últimos cuatro años se ha incrementado la presencia y control territorial de los grupos armados ilegales.

En la siguiente gráfica se observa que el mayor incremento de violencia contra liderazgos durante el calendario preelectoral de 2023 efectivamente se dio en los municipios donde hubo un incremento de la presencia de GAI.

En total son 397 municipios en donde se presentó el incremento de presencia de grupos armados ilegales entre 2019 y 2023, y en estos mismos municipios estuvo el mayor incremento del número de hechos violentos en 111 casos. Esto sugiere que el incremento violencia contra liderazgos sociales, políticos y comunales está asociado a aquellos municipios que, en comparación con 2019, han experimentado una mayor presencia de los distintos grupos armados ilegales. En contraste, en los 19 municipios donde bajó la presencia de GAI respecto a 2019, se redujeron los casos de violencia contra liderazgos en 5 casos.

### GRÁFICA 17

Violencia contra liderazgos en 2019 y 2023 según el cambio en presencia de grupos armados ilegales



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Sin embargo, los incrementos de hechos contra liderazgos no solo se presentaron en los municipios con un incremento de la presencia de GAI sino un alto número de este incremento (86) ocurrieron en municipios donde se ha mantenido estable la presencia de GAI (32) o donde no hay presencia GAI registrada en los últimos años (54). Son 29 municipios en donde se ha mantenido estable la presencia de GAI y 679 municipios donde no ha habido presencia de GAI en los últimos años (559 de estos municipios, sin embargo, no registran tampoco hechos de violencia contra liderazgos en 2023 ni en 2019).

En los municipios con presencia de GAI estable se registró un incremento de 32 casos de violencia contra liderazgos y en los municipios donde no ha habido presencia de GAI el incremento fue de 54 casos, concentrado en 117 municipios de los 679 municipios sin presencia. Por lo tanto, **no todo el incremento de la violencia contra liderazgos sociales, políticos y comunales puede ser explicado por el incremento de la presencia y accionar de los grupos armados debido a que aproximadamente el 30% del incremento de la violencia ocurrió en municipios donde no ha habido presencia de estos grupos en los últimos cuatro años.**

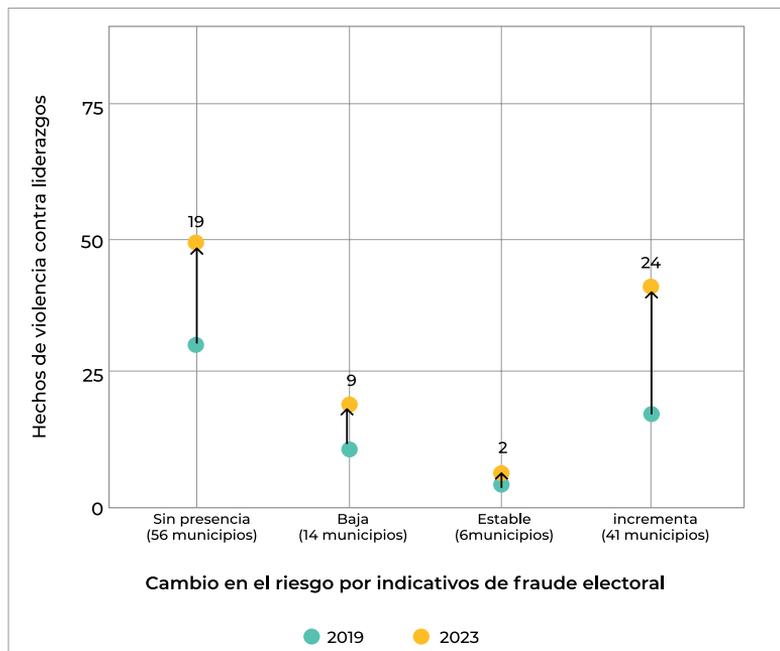
En la gráfica 18, se examinan los 117 municipios donde no ha existido presencia de grupos armados ilegales en los últimos cuatro años y que registran hechos de violencia contra liderazgos desagregados según el cambio del nivel de riesgo por indicativos de fraude electoral entre 2019 y 2023. El objetivo de este análisis es evaluar si pudiera haber dentro de estos municipios otro factor como cambios en los

riesgos por indicativos de fraude electoral asociado al incremento de la violencia contra liderazgos.

Los factores indicativos de fraude electoral dentro de los mapas y factores de riesgo electoral de la MOE incluyen una serie de variables como dominio electoral, trashumancia, y atipicidad de participación, votos nulos y votos no marcados que normalmente están asociados a grupos políticos criminales. Por ende, un cambio en los niveles de riesgo por fraude electoral podría estar asociado a los incrementos de los niveles de violencia contra personas lideresas. Se observa que en 41 municipios donde se incrementó este nivel de riesgo también hubo un incremento de 24 hechos de violencia contra liderazgos, es decir que concentran el 44% del incremento de la violencia en estos municipios sin presencia de GAI. Sin embargo, en 56 municipios donde no ha habido riesgo por indicativos de fraude electoral hubo un incremento alto de violencia contra personas lideresas (incremento de 19 hechos en total). Por lo tanto, en estos últimos municipios podría haber otro tipo de variables explicativas del incremento de la violencia no asociado a grupos armados ilegales ni grupos políticos criminales.

## GRÁFICA 18

Violencia contra liderazgos en 2019 y 2023 según el cambio en nivel de riesgo por indicadores de fraude electoral para los municipios sin presencia de grupos armados ilegales y con hechos de violencia contra liderazgos



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Luego del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP se dio una apertura democrática para la construcción de la paz y se crearon un conjunto de mecanismos e instancias con participación de la sociedad civil y las organizaciones sociales para que jugaran un papel central en su implementación. Por lo tanto, el rol de los liderazgos se incrementó y por ende su exposición. Sin embargo, con el transcurso de los años también se ha incrementado la presencia de grupos armados ilegales ocupando los territorios controlados anteriormente por la extinta guerrilla FARC-EP. Este incremento de la exposición junto con un mayor incremento de la presencia y control territorial de

nuevos grupos armados ilegales puede ser una de las principales explicaciones del incremento de la violencia contra personas lideresas.

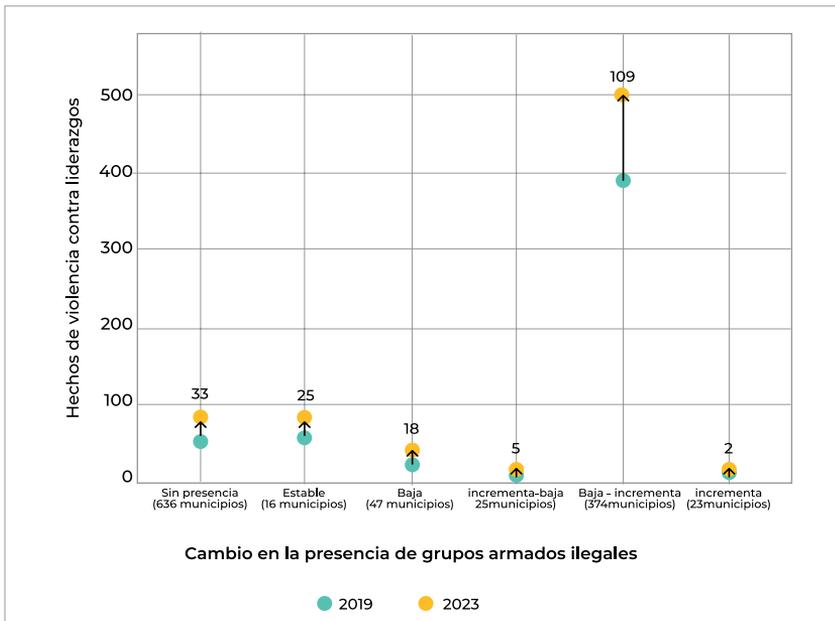
En el siguiente ejercicio se examina si los municipios que tuvieron una menor presencia de grupos armados ilegales posterior al Acuerdo de Paz, que puede estar asociado a una mayor actividad del rol del liderazgo social, político y comunal, y que en años más recientes han experimentado incrementos de la presencia de grupos armados ilegales son los que han experimentado mayores incrementos de hechos de violencia. Por lo tanto, se clasifican los municipios en 6 categorías: en

primer lugar, aquellos sin presencia de GAI en los últimos 7 años; en segundo lugar, los municipios que han mantenido estable la presencia de GAI en los últimos 7 años; en tercer lugar, aquellos donde se ha mantenido a la baja la presencia de GAI después del Acuerdo de Paz; en cuarto lugar, donde se incrementó la presencia de GAI posterior al Acuerdo de Paz pero que en

años más recientes se redujo esta presencia; en quinto lugar, los municipios donde bajó la presencia de GAI posterior al Acuerdo de Paz pero que en los años posteriores han experimentado un incremento de la presencia de GAI; y finalmente, los municipios donde ha sido contante el incremento de presencia de GAI posterior al Acuerdo de Paz.

### GRÁFICA 19

Violencia contra liderazgos en 2019 y 2023 según el cambio en presencia de grupos armados ilegales en los últimos 8 años.



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Se observa en la gráfica 19 que efectivamente donde mayormente se incrementó la violencia contra liderazgo fue en los municipios de la categoría cinco, aquellos donde después del Acuerdo de Paz hubo una baja de los niveles de presencia de GAI (en particular de las FARC) pero que en los últimos cuatro años han evidenciado un fuerte

incremento en la presencia de nuevos grupos armados ilegales. En estos municipios se concentran 109 de los 192 (57%) nuevos casos de violencia comparando 2019 con 2023. Estos son municipios donde el Acuerdo de Paz pudo haber generado espacios para ejercer el rol de liderazgo pero que en los últimos años se ha incrementado

la presencia de grupos armados ilegales lo que puede haber ocasionado ese fuerte aumento en la violencia contra las personas lideresas.

### **6.11.3 Efecto del cese al fuego con el ELN sobre la violencia contra liderazgos**

A partir del 3 de agosto de 2023 entró en vigencia el Cese al Fuego Bilateral Nacional Temporal por 180 días entre el ELN y el Gobierno Nacional. Este fue el cese al fuego con mayores avances y tiempo de prolongación durante el calendario electoral.

El cese al fuego con el ELN pudo representar un alivio para la situación de violencia en varios municipios del país. En particular, recordando que son en total 177 municipios en riesgo por presencia del ELN según los Mapas y Factores de Riesgo Electoral de la MOE. De estos 177 municipios, en 17 municipios solo hace presencia este grupo armado ilegal y efectivamente no se dieron hechos de violencia contra liderazgos desde el inicio del cese al fuego. Sin embargo, también hay otros municipios donde hace presencia el ELN, en los que podría presentarse una disminución de los niveles de violencia en particular contra liderazgos.

Para analizar el impacto del cese al fuego sobre la violencia contra liderazgos, se toma el total de hechos en los 88 días anteriores al cese al fuego, entre 7 de mayo de 2023 al 2 de agosto de 2023, y el total de hechos en los 88 días posteriores al cese al fuego entre 3 de agosto de 2023 y el 29 de octubre de 2023. Sin embargo, hacer un cálculo tomando simplemente el total de hechos entre los dos periodos de tiempo y compararlos

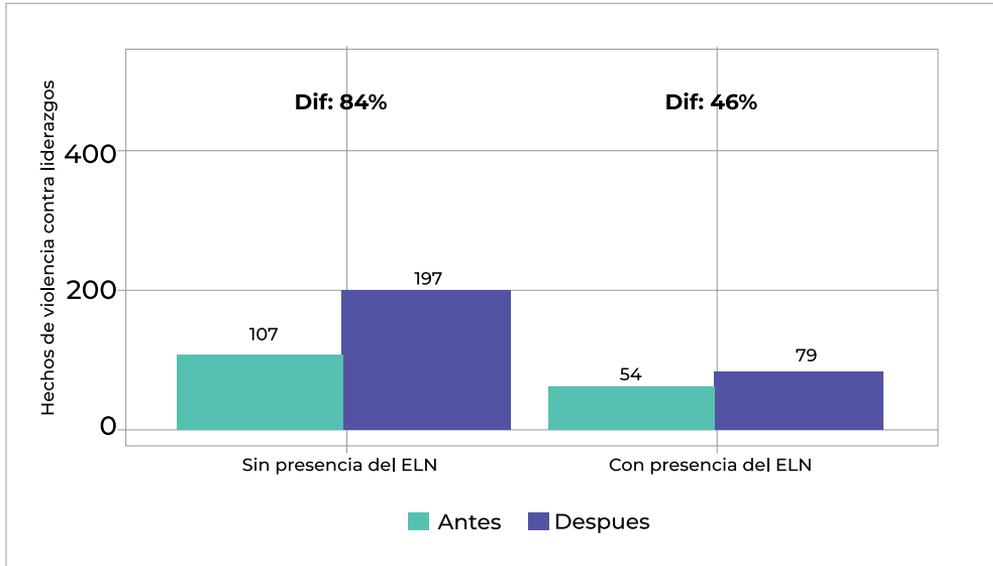
ignoraría el hecho que a medida que se acercan las elecciones tiende a recrudecerse la violencia política independientemente si hubo o no cese al fuego, y señalaría erróneamente que la violencia se recrudeció con el inicio del cese al fuego. Por lo tanto, en este ejercicio se mira el cambio porcentual entre los dos periodos de tiempo, pero separadamente entre los municipios donde hay riesgo por presencia del ELN y en aquellos donde no hay riesgo por presencia de este grupo armado ilegal.

La gráfica 20 muestra el total de hechos violentos contra liderazgos en el país separando entre los hechos anteriores al cese al fuego (color verde) y después del cese al fuego (color violeta), y a su vez separando los hechos en municipios sin presencia del ELN (las dos primeras barras) y los municipios con presencia del ELN (las dos barras finales).

El primer hallazgo es que desafortunadamente la violencia contra liderazgos se incrementó en 46% en aquellos municipios con presencia del ELN. Sin embargo, este incremento es 38 puntos porcentuales menor al incremento que se dio en los municipios sin presencia del ELN, que fue del 84%. Por lo tanto, aunque no se puede afirmar casualidad, sí existe un incremento más bajo de la violencia en los meses más recientes del calendario electoral en los municipios con presencia del ELN.

## GRÁFICA 20

Niveles de la violencia contra liderazgos en los 88 días antes del cese al fuego y después del cese al fuego



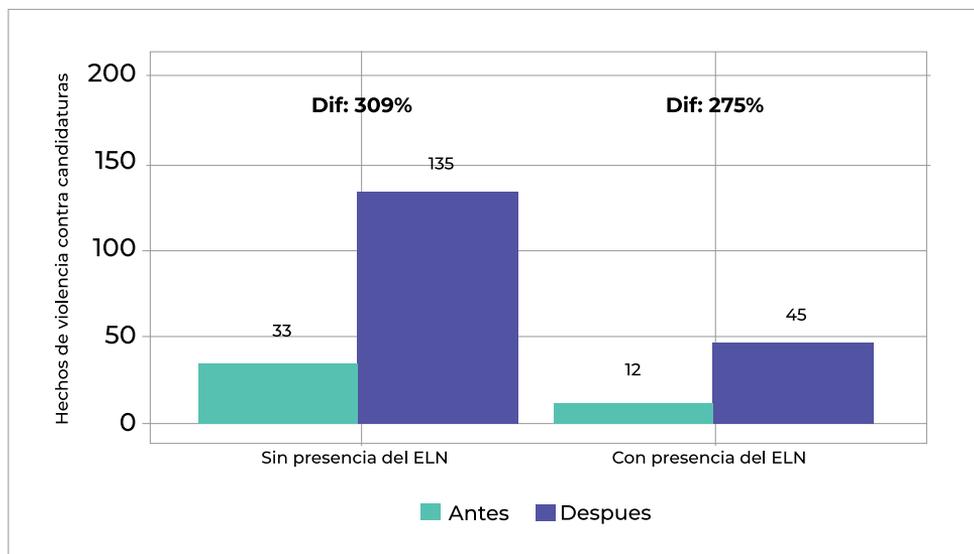
Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Si se analiza la violencia contra personas candidatas, se encuentra la misma relación. La gráfica 21 muestra los niveles de violencia contra candidaturas tanto antes (color verde) como después (color violeta) del cese al fuego y separando los hechos en municipios sin presencia del ELN (las dos primeras barras) y los municipios con presencia del ELN (las dos barras finales). Se evidencia que en los municipios con presencia del ELN se tuvieron incrementos más bajos de los niveles de violencia contra

candidaturas que en municipios sin presencia del ELN. En municipios con presencia del ELN se dio un incremento de 275% al pasar de 12 a 45 hechos, mientras que en los municipios sin presencia del ELN se dio un incremento del 309%. Por lo tanto, la diferencia es de 34 puntos porcentuales más bajo el incremento en aquellos municipios con presencia del ELN. Por lo tanto, el cese al fuego pudo tener un efecto positivo en generar niveles más bajos de violencia contra candidaturas en el país.

## GRÁFICA 21

Niveles de la violencia contra candidaturas en los 88 días antes del cese al fuego y después del cese al fuego



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

#### 6.11.4 Efecto de la violencia sobre la participación electoral

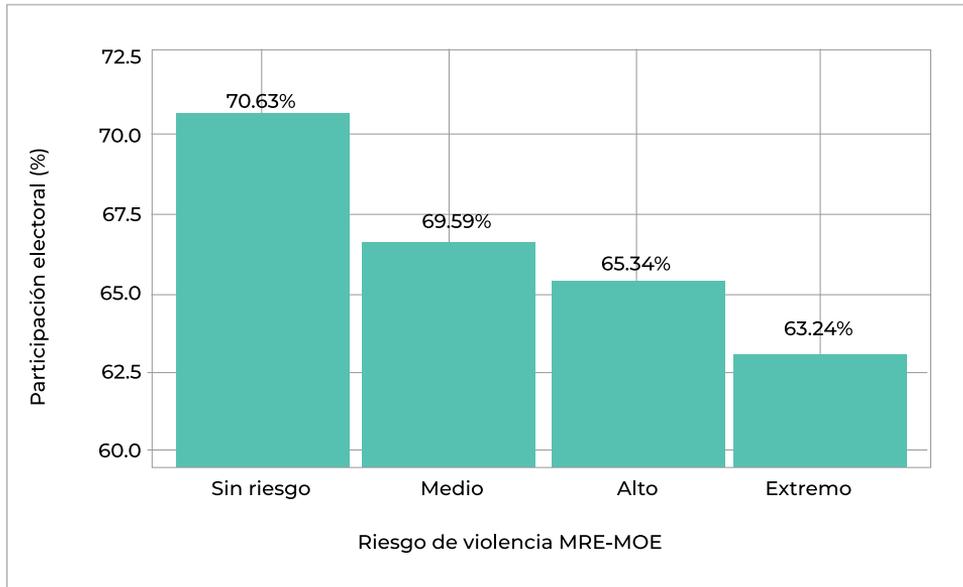
La participación electoral puede ser gravemente afectada por los niveles de violencia. Por lo tanto, municipios con mayor número de hechos violentos contra liderazgos, acciones armadas o amedrentamientos por parte de GAI pueden experimentar bajos niveles de participación. Esto se da como consecuencia de los riesgos existentes para movilizarse, el miedo de la población por posibles acciones armadas contra puestos de votación, los hechos de desplazamientos y confinamientos, y crisis humanitarias que conllevan a que los temas electorales no sean de prioridad para la población.

En el siguiente ejercicio se analiza la participación electoral en los distintos municipios del país según los niveles de riesgo por factores de

violencia identificados por la MOE anterior a las elecciones. Se observa en la gráfica 22 que el promedio de participación municipal disminuye a medida que se incrementa el riesgo por factores de violencia. Mientras que los municipios que no tenían riesgo por violencia tuvieron en promedio una participación electoral de 70,6%, los municipios con niveles de riesgo extremo tuvieron en promedio una participación electoral del 63,2%. Es decir, casi 7,4 puntos porcentuales menos en los municipios con niveles extremos de riesgo por factores de violencia en comparación a aquellos sin riesgo. Entre otras regiones de destacan Alta Guajira, Catatumbo, Norte, Bajo Cauca y nordeste Antioqueño, Urabá, Sur del Tolima, Arauca y el Andén Pacífico Sur como aquellas con menor participación electoral y altos niveles de riesgo por violencia.

## GRÁFICA 22

Promedio de participación electoral según los niveles de riesgo por factores de violencia - Elecciones locales 2023.



**Fuente:** Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

Haciendo un análisis más desagregado, a nivel de puestos de votación, se encuentra el mismo patrón (ver tabla 18). A nivel de puesto de votación la participación electoral estuvo en el 66,3% para estas elecciones locales de 2023 siendo más alta en los puestos rurales en comparación a los urbanos (70,2% versus 61,3%). Sin embargo, los puestos identificados por la MOE con mayores riesgos de violencia (todos ellos rurales) tuvieron finalmente una participación de 61,3%, es decir casi 3,4 puntos porcentuales menos que le promedio en el total de puestos rurales.

Desde la MOE también se identificaron algunos puestos rurales considerados prioritarios por los niveles de riesgo de violencia. Estos son puestos donde mayormente se concentraron las acciones armadas y amedrentamientos por parte de GAI y donde la presencia de estos grupos ilegales es alta. El nivel de participación electoral en estos puestos fue de 64,9% en promedio. Por lo tanto, la participación electoral en los puestos prioritarios por riesgo de violencia estuvo 5,3 puntos por debajo de la participación promedio de los puestos rurales.

**TABLA 45**  
Participación electoral promedio por tipo de puesto – Elecciones locales 2023.

Categoría	Total puestos	Censo electoral	Participación Electoral promedio (%)
Total de Puestos	12.922	38.965.515	66,3
Total de Puestos Rurales	7.318	5.246.502	70,2
Total de Puestos Urbanos	5.604	33.719.013	61,3
Puestos con riesgos de violencia	1.851	1.286.696	66,8
Puestos priorizados por riesgo de violencia	272	252.294	64,9

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia – MOE

## 6.12 Recomendaciones derivadas de la experiencia de las elecciones locales de 2023

En esta sección, la Misión de Observación Electoral – MOE, hace un recuento de las distintas recomendaciones que se hicieron por parte de la MOE durante el calendario electoral de 2023 y que deberían continuar siendo tenidas en cuenta para futuras elecciones. Por lo tanto, se busca resaltar las buenas prácticas que derivan de la experiencia de este proceso electoral y cómo podrían ayudar a reducir la violencia política en futuras elecciones.

**1. Las distintas instituciones del Estado deben mantener un mensaje de confianza para la realización de elecciones.** Aunque es deber de las instituciones alertar sobre la difícil situación de violencia y las crisis de gobernabilidad, estas autoridades enfocar sus mensajes hacia a la planeación y acción institucional con el fin de prevenir la violencia política. Cuando las propias instituciones del Estado enfatizan sobre las dificultades para la realización de elecciones, e incluso sugiriendo la posible cancelación de estas en algunos municipios del país, se puede generar mayor violencia debido

a que la ciudadanía en estos municipios desconfiará sobre los resultados electorales, lo que muchas veces termina en asonadas y disturbios como se evidenció en estas elecciones locales de 2023. Además, la institucionalidad debe entender que solo después de agotar las acciones de prevención y atención correspondientes, y como una última alternativa, debiera 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 tanto de la Comisión Nacional de Seguimiento a los Procesos Electorales, como de las comisiones territoriales.

## **2. Para los temas electorales se necesita de una coordinación institucional.**

Durante los primeros meses del calendario electoral para las elecciones de 2023 fue notoria la descoordinación institucional sobre los temas de orden público entre las distintas entidades del Estado. Para garantizar un proceso electoral libre de violencia es fundamental que todas las instituciones confluían en un mismo sentido y objetivo para garantizar la seguridad de las elecciones. La falta de coordinación institucional conllevó a que no se trabajara conjuntamente en los temas de seguridad y orden público a tiempo, que no hubiera un flujo de información constante entre las distintas entidades, y a que se generara mayor desconfianza en el proceso electoral.

**3. De cara a los futuros procesos electorales, se reitera la importancia de un plan o protocolo de reacción por parte de la institucionalidad electoral y fuerza pública en la que se definan los pasos a seguir en las etapas del calendario electoral dentro del decreto de orden público incluyendo el posible traslado o cierre de puestos de votación.** Este protocolo debe prever las situaciones que podrían implicar un traslado de puestos de votación por temas de orden público. Dicho protocolo debe disponer un procedimiento claro para las autoridades competentes, entendidas estas como los gobiernos y registradurías municipales y departamentales y al Consejo Nacional Electoral, especificando sus roles y decisiones.

## **4. La realización de balance sobre inscripción de candidaturas, proselitismo electoral y seguridad deben ser periódicos y constantes con la participación de las distintas organizaciones electorales.**

Como se sugirió por parte de la MOE, las reuniones con organizaciones políticas podrían estar a cargo del Ministerio del Interior. Desde la MOE se reconoce que el Ministerio del Interior cumplió con la realización de estas reuniones con organizaciones políticas de gobierno, independiente y de oposición desde tres meses antes de las elecciones. Por lo tanto, para próximas elecciones deben continuarse con estos espacios y realizarse con mayor anticipación, incluso cuando

aún no hay candidaturas inscritas. En estos espacios entre entidades del Estado y organizaciones políticas, es necesario un balance sobre el desarrollo de las campañas electorales por parte de las distintas organizaciones políticas.

Las organizaciones deben exponer con precisión los hechos y lugares donde se les ha impedido ejercer proselitismo electoral o donde tienen impedimentos a la movilización. Deben realizarse antes del periodo de inscripción de candidaturas para evaluar donde algunas organizaciones están experimentando hechos violentos para impedir la inscripción de algunas personas. Esta información, una vez consolidada, debe servir de insumo para que desde todas las entidades del Estado puedan identificar de manera precisa las candidaturas y campañas que por región enfrenten riesgos de seguridad. Este balance sobre las situaciones de violencia y de riesgo es un insumo primordial también para el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral - CORMPE y el Plan Democracia para la puesta en acción de los planes de prevención y protección para las candidaturas identificadas con mayor riesgo.

**5. Debe disponerse de un análisis de seguridad de los distintos puestos de votación debidamente georreferenciados en una mesa técnica con la fuerza**

**pública.** Estos análisis de seguridad deben realizarse con varios meses de anticipación y para ello se necesita una articulación entre la Fuerza Pública y la Registraduría para conocer con antelación los posibles nuevos puestos de votación. Debe enfatizarse que la instalación de nuevos puestos de votación debe continuar siendo una prioridad por parte de la Registraduría para garantizar el voto de más personas residiendo lejos de los puestos de votación existentes y hacerlo de manera coordinada con la Fuerza Pública. Además, la Fuerza Pública debe conocer con precisión la ubicación exacta de los nuevos puestos de votación. Desde la MOE se identificaron al menos 837 errores en las coordenadas de los puestos de votación con los datos de la propia Registraduría y fueron constantes las menciones de la Fuerza Pública en las distintas comisiones sobre estos errores de coordenadas. Por lo tanto, este tipo de errores deben evitarse en futuras elecciones.

**6. Es necesario generar una adecuada coordinación interinstitucional que articule la multiplicidad de instancia que abordan los temas de orden público.** Colombia cuenta con aproximadamente 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. Se evidencia

en la constante formación de comisiones que, con entidades similares, abordan asuntos apenas distintos. Esta situación desemboca en congestión institucional, duplicidad de esfuerzos y concentración de funciones a nivel central. Para mejorar la eficacia, es fundamental consolidar estos esfuerzos bajo una única instancia y mantener una consolidación de la información que se maneja desde las distintas instancias.

**7. Mantener un diálogo fluido con las autoridades a nivel territorial a través de una sola instancia.** En las elecciones locales de 2023 fueron constantes las denuncias por parte de gobernadores y alcaldes sobre los riesgos por motivos de violencia en varios municipios del país. Sin embargo, más allá de hacerlos públicos a través de medios de comunicación se necesita información precisa sobre la información que puedan tener las autoridades locales sobre distintas afectaciones por parte de grupos armados ilegales al proceso electoral. Es necesario también organizar la información y el diálogo que sobre orden público y violencia contra liderazgos se está realizando desde diferentes instituciones del orden nacional con las autoridades locales. Este diálogo debe encauzarse a través las instancias institucionales responsables de estos temas, como lo es la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales

en las que participan, entre otros el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa. Además, esto requiere de un seguimiento constante sobre los acuerdos y planes de prevención establecidos en las instancias de manera que se sepa cuales medidas han sido o no efectivas para mejorar la situación de orden público.

**8. Las negociaciones y ceses al fuego durante épocas electorales deberían estar articuladas con la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.** Desde la MOE, se consideró que el inicio del cese al fuego con distintos grupos armados ilegales podría mejorar las garantías para el libre tránsito y proselitismo electoral. Sin embargo, nunca fueron públicos los acuerdos logrados con estos grupos en temas electorales. Este tipo de información pudo haber sido valioso para mejorar la confianza en el proceso electoral y enfocar esfuerzos en otros municipios donde no existían estos acuerdos. También, es necesario una definición del mecanismo para reportar presuntas afectaciones a los derechos políticos por parte de las distintas organizaciones políticas y de la sociedad civil dentro de los mecanismos de verificación acordados dentro de los ceses al fuego.

9. Con el fin de tener una capacidad preventiva a posibles casos de asonadas, es necesario tomar en cuenta factores como el riesgo electoral, los niveles de participación, el ambiente de competencia y de transparencia electoral en cada municipio. En algunos de los municipios con hechos de asonadas se había alertado previamente a su ocurrencia. **En este sentido, de manera preventiva en el marco de las comisiones de seguimiento electoral, especialmente aquellas que son más cercanas al día de la elección, se podría recopilar información por parte de las registradurías municipales sobre la situación de pugnacidad y confrontación electoral, con el fin de poder determinar de manera más precisa en qué municipios se**

**puedan presentar hechos de disturbios y así se garantice un correcto despliegue de fuerza pública y no recurrir a apoyos enviados desde la capital de departamento.**

10. Se hace un llamado para que los gobiernos subnacionales establezcan medidas administrativas para el dialogo y la articulación entre los Consejos Territoriales de Paz y los Consejos de Seguridad, que permita un diagnóstico cercano de la situación de seguridad frente al ejercicio de liderazgos y defensa de derechos humanos en el territorio.



**7.**

# **INFORME OBSERVACIÓN ELECTORAL EN PUESTOS DE VOTACIÓN.**

**ELECCIÓN AUTORIDADES  
TERRITORIALES 2023.**



## 7.1 Información del despliegue

La Misión de Observación Electoral -MOE, desplegó en elecciones de Autoridades Territoriales de 2023, un equipo de observación debidamente acreditado por el Consejo Nacional Electoral -CNE, en 35 regionales ubicadas en los 32 departamentos de Colombia, con un cubrimiento de 530 municipios equivalentes al 83,6% del censo electoral. Este equipo, se conformó en un 58% por mujeres, 41% por hombres y, 1% de personas trans (no binarias y agénero).

Adicionalmente, participó en este ejercicio un equipo de observación internacional integrado por 62 personas de 9 nacionalidades, éstas observaron en 10 municipios de 10 departamentos incluido el distrito capital.

## 7.2 Observación electoral local

La Misión de Observación el día electoral hace un seguimiento en puestos de votación durante la apertura y el cierre de las votaciones, a continuación, presentamos lo observado por el equipo desplegado.

### 7.2.1 Apertura

Destacamos que en unos pocos casos aislados se presentó alguna dificultad para el acceso del equipo de observación a los puestos de votación, dificultades que se resolvieron rápidamente por parte de las autoridades.

De acuerdo con lo reportado por el equipo de observación, en un 6% de las mesas observadas, algún testigo portaba un distintivo propio de campaña, distinto a

su credencial. Recordamos que está totalmente prohibida la publicidad política el día electoral, siendo más grave dentro del puesto de votación y portada por representantes de partidos políticos, primeros llamados a dar ejemplo de cumplimiento de la normatividad. Aunado a lo anterior, se observó que en un 4 % de las mesas observadas, jurados de votación portaban algún distintivo de campaña. Esta violación es más grave en quien ejerce como máxima autoridad electoral en la mesa de votación.

En un 15% de las mesas observadas se identificó que una misma persona ayudara a 3 o más votantes. Señalamos que el uso de una persona acompañante está permitido en casos especiales y para una persona, se insta a las autoridades a ejercer vigilancia y control sobre esta conducta que puede ser irregular.

El equipo de observación en mesas reportó que en un 6%, la ubicación del cubículo no permite que el voto sea secreto. El voto debe ser libre, por lo tanto, si no se garantiza que sea secreto puede verse comprometida la libertad de éste.

En un 16% de los puestos con presencia del equipo de observación, se reporta que el puesto de votación no es lo suficientemente espacioso para la cantidad de votantes, esto aunado a que, en un 8% de los puestos observados no existe señalización y orientación suficiente para encontrar las mesas dentro del puesto. Es importante generar las condiciones necesarias para el buen desarrollo del proceso

electoral, la falta de información, las aglomeraciones y hacinamientos pueden inducir a errores, a la ocurrencia de irregularidades y, afectar el normal desarrollo de las votaciones.

### **7.2.2 Cierre**

En un 93 % de lo observado, se identificaron testigos electorales en la mesa al momento del cierre. De 1 a 3, 42%, de 4 a 6, 41%, más de 6, 10%. Se destaca el porcentaje de personas testigos electorales presentes en el cierre de mesas, esto puede deberse al tipo de elección, al aumento significativo de partidos y movimientos políticos que postularon candidaturas, así como, a mayor conciencia sobre la importancia de este rol en el proceso.

En un 18% de las mesas observadas el material sobrante no se depositó en la bolsa correspondiente. Este, además de ser un procedimiento contemplado en la normatividad, es muy importante para que no se generen suspicacias al tener material sobrante como tarjetas electorales en un lugar distinto al establecido.

Antes de abrir la urna, en un 24% de las mesas observadas, no se leyó en voz alta el número total de votantes en la mesa, aunado a esto, en un 15% de las mesas, los votos no fueron contados en voz alta mientras se mostraban a los asistentes. Esto puede tener un impacto en las solicitudes de recuento.

De acuerdo con lo observado, 22% de los/las testigos electorales solicitaron recuento físico de los votos. Esto indica la importancia de la labor de vigilancia ejercida

por las y los testigos electorales en el conteo de los votos.

En un 12% de las mesas observadas fue necesario nivelar la mesa. Esto es que, la cantidad de personas votantes fue menor a los votos depositados en la urna.

El equipo de observación reportó que en un 19% de las mesas observadas se identificó que el formulario E14 quedó con tachaduras o enmendaduras.

Excepto lo anterior, destacamos que los procedimientos relativos a la verificación de la cédula digital, el cierre de las votaciones y el registro de los resultados, se desarrollaron en tiempos razonables y con un diligenciamiento adecuado de los diferentes formatos y formularios. Esto podría indicar mejoras en los procesos de capacitación de las y los jurados.

Con la observación de la elección de Autoridades Territoriales 2023, se cumple el ciclo electoral de autoridades de elección popular en el país que inició en 2022; Congreso, Presidencia y Gobiernos Locales, si bien, se trata de distintos tipos de elección y presentan particularidades en el contexto, se trata de la observación al cumplimiento de la misma normatividad, es por lo que, en algunos aspectos, a continuación, presentamos un cuadro comparativo de seguimiento al ciclo electoral señalado.

### **7.2.3 Comparativo congreso, primera y segunda vuelta presidencial 2022 y autoridades territoriales 2023**

Tema	Congreso	1a Vuelta	2a Vuelta	Autoridades Locales 2023	Observaciones y recomendaciones
No se encontraban presentes los 6 jurados establecidos en la norma.	22%	20%	24%	6.5%	<p>El procedimiento de distribución de jurados en las mesas busca reflejar la pluralidad de organizaciones políticas en contienda, así como de otros sectores de la sociedad. Si bien la ley permite que las mesas se instalen con dos jurados y cierren con mínimo tres, en la medida en que los seis jurados hagan presencia durante toda la jornada se contribuye a la calidad y confiabilidad del proceso.</p> <p>De acuerdo con lo reportado por el equipo de observación, la mejora entre las elecciones de 2022 y 2023 es notoria, esto puede deberse al tipo de elección y a una mayor conciencia del rol de dicho cargo.</p>
Se identificaron jurados de votación portando algún distintivo de campaña.	6%	3%	3%	3.8%	<p>La norma electoral establece que está prohibida la publicidad electoral en el puesto de votación. Esta violación es más grave en quien ejerce como máxima autoridad electoral en la mesa de votación.</p> <p>Si bien en la elección presidencial se observó una mejora respecto a la elección a Congreso, son conductas que afectan la confianza y legitimidad de los comicios y particularmente de los resultados del conteo de votos. Resulta indispensable que las autoridades que hacen presencia en los puestos de votación adopten medidas efectivas e inmediatas de advertirse la presencia de cualquier jurado de votación portando algún distintivo de campaña.</p>

Presencia de personas testigos electorales en apertura.	74%	74%	71%	<p>Había presencia en 88%</p> <p>De 1 a 3, 50%</p> <p>De 4 a 6, 29%</p> <p>Más de 6, 5%</p> <p>No había presencia en 12%</p>	<p>Contrario a lo que podría esperarse a partir del contexto en que se desarrollaron las elecciones a Congreso y Presidencia, la presencia de testigos electorales en las mesas de votación disminuyó un poco para Congreso, pero, tuvo un aumento considerable en la elección de Autoridades Territoriales. Al respecto, es importante tener en cuenta que el número de candidaturas entre Congreso y Presidencia disminuyó también, por lo que la reducción en el porcentaje de mesas en que se observó presencia de testigos electorales no necesariamente significa que alguna o algunas de las campañas que contendían dejaran de ejercer este derecho de vigilancia y supervisión. Mientras que, para la elección de Autoridades Territoriales aumenta la presencia de testigos, así como de partidos postulando candidaturas y, candidaturas a las diferentes corporaciones.</p>
Presencia de personas testigos electorales durante el cierre.	90%	89%	88%	<p>Había presencia en 96%</p> <p>De 1 a 3, 42%,</p> <p>De 4 a 6, 42%,</p> <p>Más de 6, 10%</p> <p>No había presencia 4%</p>	<p>Sin embargo, si se observan las cifras del cierre de la jornada, se advierte que, a mayores candidaturas, mayor presencia de personas testigos electorales, así como la diferencia de presencia entre apertura y cierre, que en el caso de Congreso es de 16 puntos, en Presidencia de 17 y en Autoridades Territoriales de 8 puntos, lo que evidencia que los contendientes se enfocan más en la vigilancia del cómputo de votos que en el desarrollo mismo de la jornada electoral.</p>
No se identificó la existencia de mesas de justicia.	25%	20%	17%	<p>En 20% no se identificó presencia de funcionarios de la mesa de justicia</p>	<p>Si bien de las cifras expuestas se advierte presencia institucional en los puestos de votación, llama la atención que entre 17% y 25 % de las mesas observadas no hayan contado con tales autoridades el día de la jornada electoral.</p> <p>Las personas que integran la mesa de justicia son la autoridad con funciones electorales el día de la elección, si bien no es obligatoria, es muy importante la presencia de estas en todos los puestos de votación, es por eso que se destaca el aumento progresivo de presencia observada.</p>

<p>Antes de la apertura de la urna, no se leyó en voz alta la cantidad de personas registradas en el formulario E-11.</p>	26%	23%	21%	24%	<p>El formulario E-11 permite saber la cantidad de votantes de cada mesa, cifra que debe coincidir con el número de votos depositados en la urna. Por lo tanto, es importante su lectura en voz alta para quienes observan y verifican el proceso de nivelación de mesa, así como para que estos datos se puedan tener en cuenta para la presentación de recursos o reclamaciones. Si bien la norma establece que los jurados leerán en voz alta el total de sufragantes que tenga la mesa, el porcentaje de mesas en que se detectó su incumplimiento es alto, aunque entre Congreso y Presidencia disminuyó unos puntos, aumenta en Autoridades Territoriales. Por ello, se recomienda que en las capacitaciones a jurados se enfatice en la importancia de este procedimiento.</p>
<p>Fue necesario realizar el procedimiento de nivelación de mesa</p>	15%	10%	7%	2%	<p>Si bien se observó una disminución importante de mesas a nivelar entre Congreso y segunda vuelta presidencial (pasa de 15 a 7%), aumentó en autoridades Territoriales (12%), junto con el número de mesas observadas en que no se leyó en voz alta el registro de votantes (24%), que es el doble de aquellas en las que hubo necesidad de nivelar, esto genera la duda sobre si pudo haber sido mayor la cantidad de mesas a nivelar.</p> <p>De otra parte, es importante tener en cuenta que el número de candidaturas a contabilizar en los comicios legislativos y de autoridades Territoriales es mucho mayor a las presidenciales, lo que también puede explicar la razón por la que hubiera una disminución en la nivelación de mesas de la elección presidencial.</p>

Fuente: Elaboración propia

### 7.3 Observación electoral internacional

Dentro de la observación se cuenta con un componente internacional que, desde el nacimiento de la organización en el año 2006, despliega un equipo de observación con personas residentes o no en Colombia, que acompañan esta labor. Su trabajo contribuye a la credibilidad, objetividad y transparencia de las elecciones. Del mismo modo, la observación internacional involucra a aliados y cooperantes directamente en el ejercicio de vigilancia electoral, les permite ver en persona, la importancia y pertinencia del proceso. El equipo de observación internacional se capacita para conocer el funcionamiento de las elecciones en Colombia y así poder diligenciar el cuadernillo de formularios de observación, a diferencia del equipo de observación local, hacen una observación itinerante mediante recorridos por varios puestos de votación.

Es importante señalar que el equipo de observación internacional está conformado por personas provenientes de otros países cuyas legislaciones y procedimientos electorales son distintos al nuestro, es por esta razón que, su mirada y consideraciones sobre nuestro proceso electoral resulta ser un valioso aporte que permite contrastar.

Además de lo consignado en los formularios de observación, (que se aplica para todo el país) por parte de cada persona observadora, se recibieron algunas observaciones y sugerencias de las cuales destacamos las siguientes:

- Presencia de propaganda muy cerca de los puestos de votación.

- Era evidente la dificultad para muchas personas de la tercera edad en encontrar su mesa de votación.
- No hay prioridad para las personas de la tercera edad.
- Se observaron algunos testigos dando recomendaciones a los jurados de votación.
- Algunos jurados no dejaron ver a los testigos de cerca el conteo.
- Mucha presencia de celulares en los puestos.
- Mucha ausencia de la mesa de la registraduría (mesa de justicia) o difícil de ubicar.
- El voto secreto es imposible por la ubicación de los cubículos.
- Algunas urnas estaban mal ubicadas en medio del paso de la gente.
- Algunos jurados no tenían identificación visible.
- Al final del día, en el conteo, algunos puestos no tenían luz y se quedaron a oscuras.
- Mesas de votación muy cerca las unas con las otras.
- En varias ocasiones se observó a personas que se quedaban rondando entre los puestos de votación y no se les evacuaba.
- La ubicación y distribución de mesas complican mucho la movilidad de personas en condición de discapacidad.
- Algunas mesas con solo dos jurados.
- No hay posibilidad de votar por correo como en otros países.
- En el puesto de Chicó Norte en Bogotá no dejaron entrar a los observadores de la MOE, tuvieron que llamar a las autoridades y solicitar el permiso.
- Se vieron algunos puestos al aire libre, sin protección si llueve.
- Señalización pobre e insuficiente.



# 8.

## AUDITORÍAS, PRUEBAS Y SIMULACROS A LOS SISTEMAS TECNOLÓGICOS DE LAS ELECCIONES.



Desde la primera Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, que se realizó el 15 de diciembre de 2022, la MOE solicitó información sobre la auditoría externa que sería contratada y el Plan de Auditorías que se implementaría para que organizaciones políticas, misiones de observación electoral y terceros interesados, pudieran hacer un seguimiento técnico al diseño, desarrollo e implementación de las distintas herramientas tecnológicas empleadas para el proceso electoral. Lo anterior, debido a la necesidad de prever tanto los tiempos como los mecanismos idóneos, no solo para la realización de las respectivas auditorías, sino para que sus resultados pudieran impactar en la mejora o ajuste de las herramientas correspondientes.

Sin embargo, solo fue hasta el 14 de julio de 2023 que se publicó el aviso de convocatoria de la auditoría externa, que fue la única auditoría contratada y que fue adjudicada el 17 de agosto de 2023 a la empresa JAHV MCGREGOR S.A.S., la misma que fue seleccionada para las elecciones de Congreso y Presidencia de 2022. Por su parte, la RNEC dio a conocer, el 30 de agosto de 2023, el “Programa General de Auditorías” para las elecciones de autoridades locales. Así, con base en todo el seguimiento realizado por la MOE sobre las auditorías electorales, se presentan los siguientes comentarios:

### **8.1 La auditoría externa auditó sistemas tecnológicos implementados para etapas del calendario electoral que ya habían finalizado**

La planeación de la contratación de la auditoría externa no concordó con el calendario electoral, en relación con el objeto a desarrollar, las obligaciones del contratista y los fines

perseguidos. Por ejemplo, con una auditoría ex post, no era posible realizar un acompañamiento presencial, y mucho menos preventivo; ni presentar recomendaciones que realmente pudieran ser adoptadas en tiempo, ni una verificación absoluta de los incumplimientos de los contratistas cuyo trabajo se estaba evaluando.

La RNEC incluyó dentro del contrato de auditoría ejecutado por JAHV MCGREGOR S.A.S., la obligación de auditar el software de inscripción de ciudadanos. Sin embargo, no se contemplaron mecanismos para que se difundiese la información sobre los resultados y hallazgos de esta auditoría, con lo cual se permitiese tener certeza y generar confianza sobre cómo avanzó la implementación de este software, si se presentaron vulnerabilidades y qué tipo de vulnerabilidades, si se garantizó un adecuado resguardo de la información, si las diversas funcionalidades no presentaron inconvenientes en su implementación y cuáles fueron las acciones de mejora que se adelantaron, entre otros elementos.

Estas mismas inquietudes son aplicables a los software de inscripción de candidatos y jurados de votación. Como lo señalaron algunas organizaciones políticas en la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, realizada el 31 de agosto de 2023, y en reuniones posteriores sostenidas por la MOE con algunas de estas organizaciones políticas (06 y el 15 de septiembre de 2023), se presentaron múltiples fallas que dificultaron el cargue de datos. Por lo cual, era necesario que la empresa auditora, a través de la RNEC, brindara información sobre el funcionamiento de estos sistemas. En todo caso, no existió manera de contrastar los hallazgos que se derivaron de esta auditoría externa debido que el

Consejo Nacional Electoral no realizó una auditoría independiente para contrastar la información.

## 8.2 Limitaciones del “programa general de auditorías”, en cuanto al alcance de la vigilancia y supervisión

A través del Memorando 0607 del 30 de agosto de 2023, la RNEC dio a conocer el “Programa General de Auditorías” para las elecciones de autoridades locales 2023. Este constó de lo que denominaron cuatro áreas de acción: (i) capacitación para auditores de agrupaciones políticas, órganos de control y misiones de observación electoral; (ii) auditoría de los software (código fuente) de jurados de votación, preconteo y escrutinio; (iii) auditoría externa y (iv) asistencia técnica internacional.

*a. Las actividades que realizaron las organizaciones políticas y misiones de observación electoral, de acuerdo con lo descrito en el “Programa General de Auditorías”, no pueden entenderse como una auditoría.*

En el “Programa General de Auditorías”, la RNEC previó “exponer” en una sala de auditoría, que estuvo ubicada en las instalaciones de la Registraduría, la funcionalidad y el código fuente de los sistemas electorales de jurados de votación, preconteo y escrutinio. Una vez finalizados estos talleres, el código fuente sería puesto a disposición “por al menos dos (2) días adicionales” en esta sala para que fuera revisado y consultado por los auditores acreditados de las organizaciones políticas y misiones de observación electoral. De acuerdo con estos elementos, se puede concluir que estas medidas de transparencia, no deben catalogarse como una auditoría, teniendo en cuenta que:

- Para que se cumpliera con los

estándares de una auditoría, esta no debió haberse limitado a un ejercicio de observación, sino que era necesario haber garantizado el acceso a todos los requerimientos técnicos en los que se soportó el respectivo software.

- “Exponer” la funcionalidad y el código fuente de los softwares y participar en los simulacros y pruebas de funcionalidad, no cumplió con los requerimientos técnicos necesarios para que se realizaran las auditorías por parte de terceros independientes. Toda vez que a través de estos no se pudo evaluar elementos como la trazabilidad de la información y la seguridad de los sistemas, entre otros aspectos. De hecho, la capacitación para auditores de agrupaciones políticas, órganos de control y misiones de observación electoral desarrollada por la RNEC contempló elementos que los auditores no pudieron realizar en los diferentes espacios garantizados por la misma entidad.

- Aunque se señaló que el fuente estaría disponible “por al menos dos (2) días adicionales” (para el caso de los sistemas electorales de jurados de votación, preconteo y escrutinio), lo cierto es que no fue un plazo suficiente para que los profesionales auditores pudieran realizar una revisión completa.

- Con este modelo contemplado por la RNEC, no se le permitió a los auditores conocer de manera anticipada las pruebas, simulacros y espacios de “exposición” del código fuente, el lenguaje de programación, la arquitectura de los software y manuales de funcionamiento, que les hubiese posibilitado realizar un adecuado ejercicio.

- No se contó con un plan de auditoría que les hubiese permitido a los auditores realizar las pruebas de funcionalidad, programación y seguridad, así como poder presentar recomendaciones y

observaciones para que fueran tenidas en cuenta, previo al uso del software de escrutinios en una jornada electoral y de los demás sistemas auditados.

***b. Ausencia de la participación de las organizaciones políticas y misiones de observación electoral en la planeación del “Programa General de Auditorías”.***

En el Plan Nacional de Garantías Electorales, aprobado en diciembre de 2022, y en el que participó la Registraduría Nacional del Estado Civil, se determinó que esa autoridad debía “Diseñar y socializar el Plan Nacional de Auditorías dentro de un término razonable para que los actores interesados puedan hacer recomendaciones y observaciones con anterioridad a que este sea implementado”. Sin embargo, esto no ocurrió y, por el contrario, solo hasta el 30 de agosto de 2022 se comunicó el “Programa General de Auditorías”, cuya exposición del código fuente, de acuerdo con lo inicialmente señalado por la RNEC, inició el 22 y 23 de septiembre (con el software de jurados de votación).

Esto generó restricciones a las organizaciones políticas y terceros independientes, debido que a dos meses de las elecciones estos no pudieron contar con los recursos humanos y técnicos necesarios para adelantar las labores de auditorías. Un equipo de auditoría está integrado por profesionales con diversas experticias, las cuales responden a los alcances de los procesos de auditorías; sin embargo, al no conocerse de manera oportuna el tipo de auditoría que se permitiría adelantar, difícilmente una organización política pudo integrar un equipo que responda a estas necesidades, sumado a las implicaciones en términos presupuestales que esto conlleva.

Adicional a lo anterior, no se establecieron ni plazos ni mecanismos para que estos actores pudieran realizar recomendaciones y observaciones al “Programa General de Auditorías” antes de su implementación. El alcance, fechas y los componentes a ser auditados fueron establecidos por la RNEC.

***c. Inconvenientes en la planeación de la convocatoria de las pruebas y simulacros para cada una de las soluciones tecnológicas.***

Se realizaron constantes cambios en los cronogramas (lugares, días y horas), sin que existiese una comunicación oportuna de estas modificaciones. Esto afectó la participación de los diferentes actores que fueron convocados a estos espacios.

***d. Restricción en el número de auditores habilitados por organización política y observación electoral.***

Los procesos de auditoría y observación técnica requieren de múltiples y diversas experticias que permitan realizar un análisis integral del funcionamiento de los sistemas, razón por la cual habilitar el ingreso de una sola persona restringió y limitó el ejercicio de transparencia que debió rodear esta actividad. Sobre todo, cuando no se conocía el lenguaje de programación, la arquitectura de los sistemas y los manuales de funcionamiento, ya que la RNEC no compartió esta información con la debida antelación.

Aunque esta situación fue superada durante el desarrollo de los espacios en los que participaron los auditores, lo cierto es que la restricción inicial generó dificultades en la conformación de los equipos técnicos de las organizaciones políticas.

*e. El “Programa General de Auditorías” no contempló mecanismos que aseguran la socialización de los hallazgos, recomendaciones y acciones de mejora.*

- De las actividades de acompañamiento técnico que realizaron las organizaciones políticas y las misiones de observación electoral, se pudieron haber derivado hallazgos y recomendaciones. Sin embargo, el “Programa General de Auditorías” no contempló un mecanismo y/o cronograma para dar respuesta a estas observaciones. Tampoco se informó sobre el tratamiento que se debió dar a las recomendaciones técnicas realizadas por las organizaciones políticas y misiones de observación electoral.

- La RNEC no informó sobre los canales para socializar los resultados de las pruebas y simulacros que fueron aplicados a los diversos sistemas tecnológicos, ni sobre los planes de mejora que se derivaron o no de estos, los cuales debieron haber sido de conocimiento de los interesados previo a la entrada en funcionamiento de los software.

- No se informaron los canales para la divulgación de los resultados y hallazgos de la auditoría externa. Dentro del “Programa de Auditoría” no se contempló un mecanismo que garantizara la socialización de los resultados y hallazgos de la auditoría a cargo de Jahv McGregor S.A.S. Tampoco se conoció si existió un plan de acción de mejora y cómo los contratistas adoptaron las recomendaciones que surgieron de este plan.

### **8.3 Observaciones a las pruebas y simulacros de los sistemas tecnológicos para las elecciones de autoridades locales.**

La MOE fue acreditada para acompañar el desarrollo de las pruebas y simulacros de los sistemas tecnológicos, tales como el software de preconteo, escrutinios, jurados de votación, entre otros. La participación en estos espacios tuvo como propósito conocer el funcionamiento de estas plataformas, acompañar las solicitudes de organizaciones políticas y presentar recomendaciones derivadas de la observación técnica, cuyo ejercicio no puede entenderse como una auditoría. Derivado de esto, se presentaron los siguientes comentarios y hallazgos:

#### *a. Designación de jurados de votación*

Se presentaron múltiples inconvenientes con la plataforma para el cargue de información, consulta y auditoría externa para el sorteo de jurados de votación. Estos fallos crearon dificultades para que las empresas, universidades y organizaciones políticas realizaran sus postulaciones, y causó retrasos en el desarrollo de simulacros y demás procesos establecidos en el calendario del sorteo. Debido a estas dificultades, la propia organización electoral expidió los memorandos 18, 24, y GI-0754, donde se modificaron las fechas establecidas para el cargue de jurados de votación, el cruce de información de los ciudadanos postulados, exclusión de ciudadanos de las bases de datos para el sorteo de jurados, desarrollo de simulacros del sorteo y para la revisión del código fuente del software.

De igual manera, no obstante tener autorizado el acceso al software, la MOE no pudo conocer la información correspondiente a las postulaciones de jurados, los nominadores y demás datos relevantes para el ejercicio de observación electoral. Desde el 28 de agosto las personas designadas por la

MOE intentaron hacer el proceso de activación de los usuarios auditores en la plataforma, que solo se pudo concluir el 29, porque el correo con las claves temporales, que debía llegar inmediatamente, tardó más de 24 horas en ser enviado.

Ahora bien, aunque se pudo acceder al software en ese momento, se generaron múltiples anuncios de reporte de errores y todos los procesos que se intentaron fueron exageradamente lentos. Se accedió a la plataforma en 3 ocasiones diferentes y en ninguna fue posible generar reporte alguno de información desde el usuario auditor. Una vez finalizado el cargue de información, se intentó acceder a la plataforma durante 12 días consecutivos, y solo en una ocasión fue posible ingresar y consultar información, pero durante todos los días previos al desarrollo de los simulacros del sorteo de jurados de votación, el software no permitió el acceso debido al desarrollo de pruebas internas. Esto pese a que la línea de ayuda designada por la Registraduría Nacional del Estado Civil informó que volvería a estar disponible desde el 19 de septiembre. Los fallos en la plataforma dispuesta por la organización electoral para el sorteo de jurados de votación persistieron hasta el momento del desarrollo de los simulacros.

La MOE asistió a los simulacros de los municipios de Bogotá, Manizales, Montería, Armenia y Chía, que estaban previstos para el 22 de septiembre, y en todos los casos se presentaron problemas en el funcionamiento del software, que no fueron solucionados por el contratista y la RNEC en el transcurso del día, lo que llevó a que se postergaran para el domingo 24 y el lunes 25. Tras distintas problemáticas en el funcionamiento de este software, mismas que se identificaron en los simulacros adelantados, finalmente

el 4 de octubre se desarrolló el sorteo definitivo de jurados, en el que la RNEC confirmó que:

- El software con el que se realizó el sorteo no fue el provisto por el contratista, derivado de problemas de funcionamiento del mismo. Por ello, se activó el plan de contingencia, empleando una herramienta tecnológica diferente.
- El software utilizado para el sorteo definitivo careció de los módulos necesarios para que los entes de control y la observación electoral pudieran acceder a la información necesaria para dar seguimiento y realizar veeduría sobre los entes postulantes
- Si bien, a solicitud de diferentes registradores, el domingo primero de octubre se realizaron pruebas internas del funcionamiento del software de contingencia, en estos ejercicios, que no fueron simulacros, no participaron la auditoría externa, los entes de control, los auditores de organizaciones políticas ni la observación electoral. De lo anterior se desprende que ante la activación del plan de contingencia, no fue posible la realización de simulacros o algún ejercicio en el que se pudieran realizar comprobaciones sobre la información cargada y los resultados de cada una, previo a que quedaran conformadas de manera definitiva las listas de jurados de votación. Lo anterior impidió el ejercicio de controles preventivos efectivos por parte de la Procuraduría General de la Nación y de veeduría por parte de las organizaciones políticas y la observación electoral.

Debido a esto, se solicitó ante esta Comisión Nacional de Seguimiento Electoral que la RNEC socializara un informe detallado sobre los problemas

que se presentaron con la plataforma contratada para la postulación y sorteo de jurados de votación. Asimismo, que se establecieran y comunicaran tanto a las organizaciones políticas como a la observación electoral, los mecanismos de transparencia, publicidad y acceso de información, considerando el uso del software de contingencia, de manera que se pudieran hacer las verificaciones correspondientes a la información cargada y los resultados del sorteo. De igual forma, se solicitó que se señalaran las medidas de seguridad con las que contó el software contingencia implementado por la RNEC para el sorteo de jurados de votación. Sin embargo, esta información nunca fue puesta en conocimiento.

*b. Simulacros de los software de Testigos Electorales y de Delegados de Puestos de Votación de la RNEC*

Respecto a los simulacros de los software de testigos electorales y de delegados de puestos de votación, la MOE lamentó las fallas en la difusión

de la invitación a los espacios y cómo esto dificultó la asistencia a los distintos ejercicios de simulacros convocados por la RNEC. En adición, fue preocupante que los lineamientos de las pruebas realizadas no fueron socializados con las convocatorias, lo que a su vez impidió conocer de forma oportuna los aspectos básicos para el desarrollo de los eventos. Es importante destacar que, a pesar de haber sido contratado también para las elecciones de 2022, no se conoció si el software de delegados de puestos de votación fue empleado en estos comicios.



# 9.

## INFORME DE DISTURBIOS Y MANIFESTACIONES ASOCIADAS AL PROCESO ELECTORAL.



El día de la jornada electoral para los comicios locales de 2023 pueden catalogarse como uno de los procesos más tranquilos en términos de acciones de grupos armados ilegales ya que durante el 29 de octubre de 2023, día de la elección, la MOE no registró ningún hecho violento o amedrentamiento por parte de GAI. Sin embargo, no se puede decir lo mismo en materia de disturbios o manifestaciones cometidos con el objetivo de perturbar el certamen electoral, la mayoría de ellos (42 de 91 hechos) ocurridos durante la jornada electoral. También ocurrieron 16 hechos de disturbios o manifestaciones en los días previos a la elección<sup>20</sup>, de los cuales 8 hechos ocurrieron el día justo anterior a la elección, el 28 de octubre de 2023, y 33 hechos en los días posteriores a la elección mientras se desarrollaban los escrutinios. Por lo tanto, para las elecciones locales de 2023, la MOE registró un total de 91 hechos entre disturbios violentos y manifestaciones, desagregados en 77 disturbios y 14 manifestaciones, de diversa intensidad que generaron distintos niveles de afectaciones al normal desarrollo de la jornada electoral. Este registro implica un aumento de 139% en el número de hechos registrados, en comparación con los 38 hechos

registrados para las elecciones de 2019. A nivel municipal implica que para este certamen se registraron disturbios en 50 municipios más que lo registrado hace cuatro años.

Los disturbios o manifestaciones registrados por la MOE en 2023 se presentaron en 88 municipios de 21 departamentos del país. Uno de los hechos más graves ocurrió en el municipio de Gamarra, Cesar, en donde debido a la quema de la Registraduría municipal fue asesinada una funcionaria de esta entidad, y resultó herida la Registradora municipal, al igual que dos (2) funcionarios y dos (2) policías. Este hecho ocurrió el día 28 de octubre, un día antes de la elección. Para destacar también está el hecho ocurrido en Santiago, Putumayo donde se produjo la toma de los dos puestos de votación del municipio por ciudadanos inconformes con el manejo de algunas denuncias de la ciudadanía. En este hecho se destruyó el material electoral y ocasionó la suspensión de la elección por lo que se realizarán elecciones atípicas el 3 de diciembre de 2023. En Ricaurte, Nariño, no se pudo dar apertura al puesto de votación de la cabecera municipal el cual tenía el 70% del censo electoral del municipio debido a enfrentamientos entre las campañas políticas. Por este

<sup>20</sup> Por los efectos e impactos que tienen estas manifestaciones en el proceso electoral se cuentan hechos ocurridos también durante la época de campaña electoral. Es decir que para efectos de este informe el periodo preelectoral es el momento comprendido entre el 29 de julio y el 28 de octubre de 2023. Periodo electoral es lo referido al día de la elección el día 29 de octubre de 2023 y poselectoral todo lo ocurrido en los días de desarrollo del escrutinio, es decir entre el 30 de octubre y el 10 de noviembre fecha del último hecho registrado durante los escrutinios.

motivo también se realizarán elecciones atípicas programadas para el 10 de diciembre de 2023.

En Fonseca, La Guajira, el día 29 de octubre se presentaron alteraciones en dos puestos de votación: en el corregimiento de Conejo donde manifestantes entraron al puesto de votación, rompieron urnas y material electoral, y en el puesto de votación de Calixto Maestre en la zona urbana, donde manifestantes destruyeron parte del material electoral. Durante el preconteo, fue necesario decretar toque de queda, debido a que se generaron disturbios en las afueras del puesto de votación de la cabecera municipal. Por la destrucción del material electoral en estos puestos fue necesario programar una elección atípica para el 17 de diciembre de 2023. En dos municipios adicionales, Gachantivá-Boyacá y Pueblorrico-Antioquia también están programadas elecciones atípicas. Sin embargo, en estos dos municipios alcanzaron a contarse los votos para alcaldía antes de los disturbios por lo que solo se repetirán elecciones para concejo.

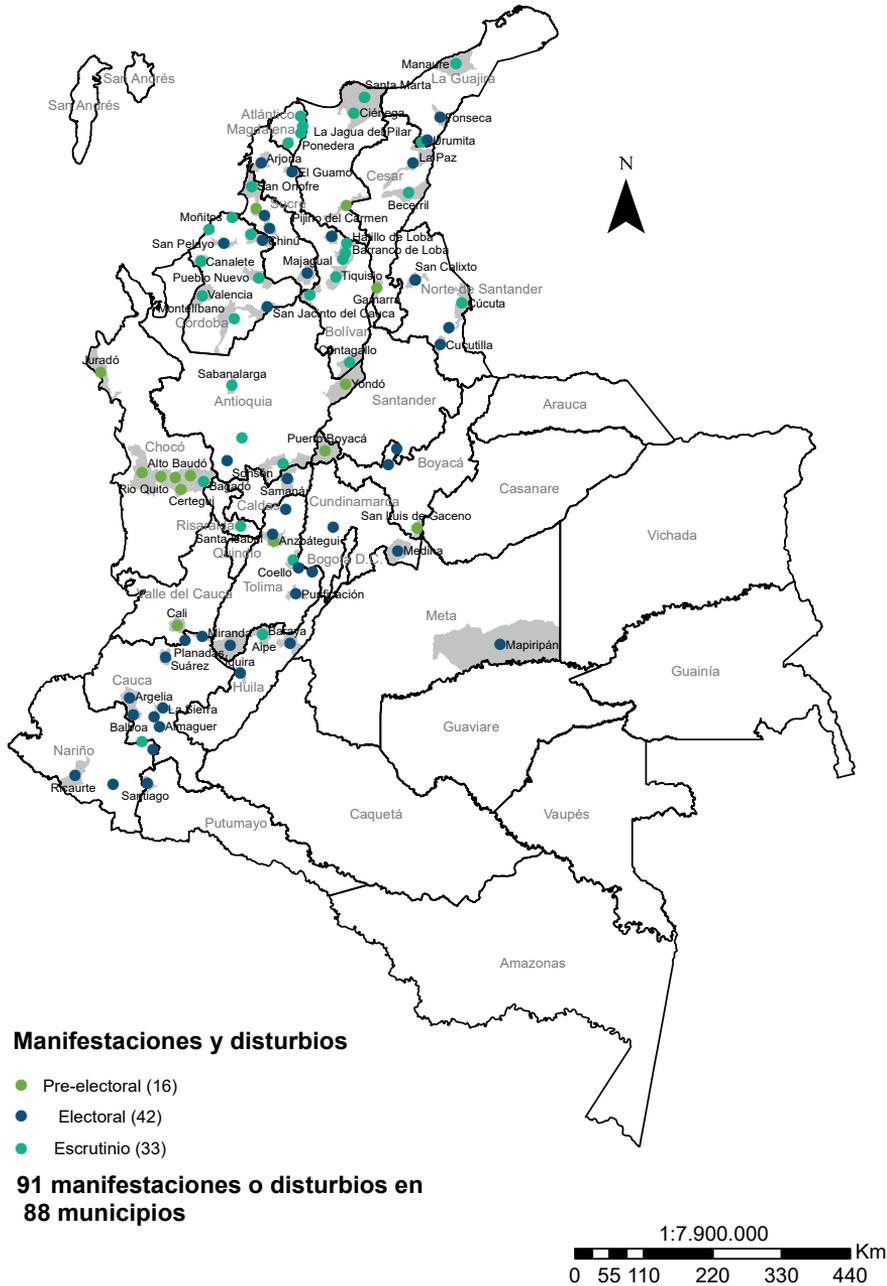
Se cuentan solo 88 municipios y 91 hechos debido a que en 3 municipios los hechos violentos sucedieron en dos momentos distintos de la jornada electoral. Es este el caso de San Fernando, Bolívar donde hubo manifestaciones en frente de la sede de la Registraduría la noche previa a la elección y el domingo se retrasó la apertura de un puesto por manifestaciones. Situación similar se presentó en el municipio

de San Calixto, Norte de Santander en donde al fin de la jornada de votación se presentaron algunas manifestaciones y el día 30 de octubre durante los escrutinios las manifestaciones de volvieron a dar y terminó con un incendio propiciado por los manifestantes en la sede de la alcaldía municipal. Finalmente, se registró el caso de Santa Marta, Magdalena en donde la revocatoria de una de las candidaturas en contienda propicio un plantón en la sede de la registraduría tres semanas antes de la elección y el 30 de octubre, durante el desarrollo de los escrutinios de dieron algunas manifestaciones por parte de las campañas que lideraban la elección.

El siguiente mapa da un panorama de dónde sucedieron los disturbios o manifestaciones según el momento del proceso electoral.

## MAPA 3

Municipios con registros de disturbios asociados al proceso electoral.  
Elecciones de Autoridades Locales 2023.



Fuente: Elaboración propia

Los disturbios se presentaron en diversas zonas del país por lo que este fenómeno no es exclusivo ni hace parte de la cultura política de alguna región del país. La siguiente tabla resume, por departamento, en

cuántos municipios se presentaron disturbios y en qué momento sucedieron, si en los días previos (preelectoral), el día de la jornada electoral (electoral) o en los días posteriores (durante los escrutinios).

**TABLA 46**

Distribución por departamento y momento del proceso electoral de los disturbios registrados en las elecciones de autoridades locales de 2023.

Departamento		Pre-electoral <sup>21</sup>	Electoral	Escrutinio	Total Hechos
1	Bolívar	1	3	6	10
2	Córdoba		3	7	10
3	Cauca		8	1	9
4	Tolima	1	6	1	8
5	Chocó	6		1	7
6	Antioquia	1	1	3	5
7	Norte de Santander		3	2	5
8	Sucre	1	3	1	5
9	Atlántico			4	4
10	Boyacá	2	2		4
11	La Guajira		2	2	4
12	Magdalena	2		2	4
13	Cesar	1	1	1	3
14	Huila		2	1	3
15	Nariño		3		3
16	Cundinamarca		2		2
17	Caldas		1		1
18	Meta		1		1
19	Putumayo		1		1
20	Risaralda			1	1
21	Valle del Cauca	1			1
<b>Total Hechos</b>		<b>16</b>	<b>42</b>	<b>33</b>	<b>91</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>21</sup> Como se refirió al inicio de este apartado, el periodo preelectoral se cuenta para efectos de este análisis desde el 29 de julio de 2023 y el 28 de octubre de 2023.

En 11 departamentos y en el Distrito Capital no hay reporte de disturbios o manifestaciones relacionados con el certamen electoral. De los 21 en los que sí se registraron hechos, 13 departamentos reinciden en este registro, pues ya habían

tenido municipios con este tipo de desórdenes en las elecciones de 2019, como se muestra en la siguiente tabla, que registra la variación porcentual del número de disturbios.

**TABLA 47**  
Número de disturbios en departamentos con hechos registrados en elecciones locales tanto en 2019 como en 2023.

Departamento		Total Hechos 2019	Total Hechos 2023	Variación	Total Hechos
1	Córdoba	5	10	100%	10
2	Bolívar	10	10	0%	10
3	Chocó	2	7	250%	9
4	Norte de Santander	1	5	400%	8
5	Antioquia	2	5	150%	7
6	Atlántico	1	4	300%	5
7	La Guajira	1	4	300%	5
8	Boyacá	2	4	100%	5
9	Magdalena	5	4	-20%	4
10	Nariño	5	3	-40%	4
11	Cundinamarca	1	2	100%	4
12	Caldas	1	1	0%	4
13	Valle del Cauca	1	1	0%	3

**Fuente:** Elaboración propia

Llaman la atención los casos del Cauca, que pasó de no tener ningún hecho registrado hace cuatro años a 9 disturbios en 2023, y Córdoba, que ha presentado estos hechos desde las elecciones de 2011 y para esta oportunidad duplicó el número de hechos registrados en 2019, pasando de 5 a 10.

Al explorar las causas que llevaron a que sucedieran este tipo de

hechos se puede remarcar que el conjunto de los 88 municipios con disturbios registrados se caracteriza por tener, en promedio, una participación de 69,8%, poco más de diez puntos porcentuales más alta que el nivel nacional de 59,3%. Particularmente, en 11 municipios la participación electoral supera en más de veinte puntos porcentuales al nivel nacional. Dentro de este grupo se destaca en particular

los casos de La Jagua del Pilar, La Guajira; Imues, Nariño; Certegui y Rio Quito, Chocó; Cantagallo y El Guamo, Bolívar; Florencia y Sucre, Cauca en donde la participación llega a superar el 80% del potencial electoral. Adicionalmente, el 52% de los municipios se caracterizan por tener niveles de riesgo por indicativos de fraude electoral, y en el 13% riesgos por niveles atípicos de inscripción de cédulas.

De otro lado, la falta de mensaje de confianza por parte de las mismas instituciones del Estado conlleva a que la ciudadanía desconfió en la transparencia de los resultados electorales. Durante estas elecciones fueron constantes los mensajes que ponían duda sobre la realización de las elecciones en algunos municipios del país, la posible injerencia de grupos armados ilegales, los riesgos de suspender elecciones y una falta de transparencia en la información sobre anulación de cédulas por posible trashumancia

electoral y en las revocatorias de personas candidatas. En muchas ocasiones los mensajes de las propias instituciones del Estado que alertaban sobre los riesgos electorales no iban acompañados de las medidas y planes de prevención para hacer frente a los riesgos. Por lo tanto, estos mensajes que podían erosionar la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral pudieron exacerbarse aún más cuando se dan estrechos márgenes de victoria entre los ganadores y los que quedan en segundo lugar.

Como se puede ver en la siguiente tabla, en 72 de los 88 municipios con disturbios registrados la diferencia en la votación entre el ganador y el segundo lugar es menor al 10% de los votos válidos. En 20 de estos casos, incluso, la cantidad de votos nulos fue superior a esa diferencia de votación, lo que para la población podría sugerir el riesgo de que la manipulación de los tarjetones pudo haber cambiado el resultado de la elección.

**TABLA 48**

Resultados ajustados de elección a alcaldía en municipios con disturbios asociados al proceso electoral.

Departamento		Municipio	Total Votación Alcaldía	Votos Ganador	Votos Segundo Lugar	Diferencia 1Vs2	Dif %	Votos Nulos	Dif. Votos Nulos Vs Diferencia entre 1 y 2
1	ANTIOQUIA	LA ESTRELLA	36.229	11.541	11.531	10	0,03%	653	-643
2	ANTIOQUIA	SONSON	15.974	6.075	6.058	17	0,11%	279	-262
3	MAGDALENA	SANTA MARTA	230.747	85.504	85.222	282	0,13%	3.579	-3.297
4	CORDOBA	VALENCIA	19.677	6.387	6.354	33	0,17%	145	-112
5	NORTE DE SANTANDER	CUCUTILLA	5.356	2.348	2.337	11	0,21%	48	-37

Departamento		Municipio	Total Votación Alcaldía	Votos Ganador	Votos Segundo Lugar	Diferencia 1Vs2	Dif %	Votos Nulos	Dif. Votos Nulos Vs Dife- rencia entre 1 y 2
6	BOYACA	CHITARAQUE	4.158	1.744	1.734	10	0,24%	25	-15
7	HUILA	IQUIRA	5.681	1.507	1.492	15	0,27%	61	-46
8	BOLIVAR	SAN FERNANDO	7.141	3.371	3.350	21	0,30%	60	-39
9	CORDOBA	SAN ANDRES DE SOTAVENTO	25.024	12.233	12.158	75	0,31%	152	-77
10	SUCRE	MORROA	11.695	5.128	5.090	38	0,33%	119	-81
11	SUCRE	COROZAL	37.822	12.146	12.009	137	0,38%	533	-396
12	CALDAS	SAMANA	10.865	5.078	5.028	50	0,47%	164	-114
13	CUNDINAMARCA	FACATATIVA	65.144	12.462	12.167	295	0,48%	2.999	-2.704
14	BOLIVAR	HATILLO DE LOBA	8.928	4.366	4.318	48	0,55%	72	-24
15	ATLANTICO	MANATI	11.038	3.994	3.928	66	0,61%	56	10
16	TOLIMA	COELLO	6.562	1.572	1.531	41	0,63%	51	-10
17	CORDOBA	CANALETE	12.994	6.411	6.320	91	0,71%	50	41
18	NORTE DE SANTANDER	CUCUTA	335.221	89.759	87.445	2.314	0,73%	8.205	-5.891
19	CAUCA	FLORENCIA	4.104	2.034	2.001	33	0,81%	19	14
20	HUILA	AIPE	11.838	4.007	3.912	95	0,82%	91	4
21	TOLIMA	FLANDES	13.467	4.836	4.722	114	0,88%	241	-127
22	CUNDINAMARCA	MEDINA	5.017	1.833	1.786	47	0,95%	42	5
23	CORDOBA	SAN ANTERO	19.062	9.107	8.909	198	1,07%	190	8
24	BOLIVAR	SAN JACINTO DEL CAUCA	5.398	2.564	2.505	59	1,11%	27	32
25	BOYACA	SAN LUIS DE GACENO	3.204	1.607	1.569	38	1,19%	6	32
26	ATLANTICO	PONEDERA	15.906	6.756	6.568	188	1,21%	119	69
27	BOYACA	GACHANTIVA	2.292	1.087	1.053	34	1,51%	16	18

Departamento		Municipio	Total Votación Alcaldía	Votos Ganador	Votos Segundo Lugar	Diferencia TV52	Dif %	Votos Nulos	Dif. Votos Nulos Vs Diferencia entre 1 y 2
28	CHOCO	BAGADO	5.231	1.662	1.585	77	1,53%	129	-52
29	ANTIOQUIA	SABANALARGA	5.822	2.596	2.507	89	1,55%	37	52
30	RISARALDA	DOSQUEBRADAS	88.867	24.217	22.905	1.312	1,59%	3.199	-1.887
31	TOLIMA	PALOCABILDO	5.764	2.772	2.680	92	1,63%	55	37
32	BOLIVAR	TIQUISIO (PTO. RICO)	11.073	5.411	5.234	177	1,65%	96	81
33	CESAR	BECERRIL	12.716	5.838	5.632	206	1,65%	78	128
34	TOLIMA	PLANADAS	14.479	6.022	5.784	238	1,70%	204	34
35	CAUCA	SUCRE	5.057	2.422	2.337	85	1,71%	27	58
36	BOLIVAR	CANTAGALLO	6.456	3.202	3.094	108	1,71%	53	55
37	BOLIVAR	ALTOS DEL ROSARIO	5.990	2.943	2.838	105	1,79%	45	60
38	NARIÑO	IMUES	5.757	2.894	2.788	106	1,86%	25	81
39	CORDOBA	PUEBLO NUEVO	21.030	10.109	9.724	385	1,87%	171	214
40	CORDOBA	MONTELIBANO	42.320	19.210	18.390	820	2,00%	529	291
41	LA GUAJIRA	URUMITA	7.446	3.697	3.540	157	2,13%	45	112
42	CORDOBA	SAN PELAYO	29.918	14.647	14.018	629	2,14%	123	506
43	TOLIMA	SANTA ISABEL	4.199	2.095	2.006	89	2,15%	37	52
44	NARIÑO	LA CRUZ	11.176	5.490	5.251	239	2,16%	53	186
45	TOLIMA	ANZOATEGUI	6.046	2.999	2.833	166	2,78%	31	135
46	NORTE DE SANTANDER	SAN CALIXTO	6.606	3.278	3.075	203	3,10%	23	180
47	BOLIVAR	BARRANCO DE LOBA	8.877	4.247	3.960	287	3,33%	92	195
48	CHOCO	CERTEGUI	4.146	1.403	1.272	131	3,36%	192	-61
49	LA GUAJIRA	MANAURE	32.542	15.092	14.100	992	3,36%	757	235

Departamento		Municipio	Total Votación Alcaldía	Votos Ganador	Votos Segundo Lugar	Diferencia TVs2	Dif %	Votos Nulos	Dif. Votos Nulos Vs Diferencia entre 1 y 2
50	BOYACA	PUERTO BOYACA	26.270	7.217	6.357	860	3,43%	657	203
51	CAUCA	VILLA RICA	10.780	3.439	3.072	367	3,57%	364	3
52	CAUCA	BALBOA	11.454	5.076	4.648	428	3,82%	99	329
53	TOLIMA	MELGAR	21.353	7.948	7.074	874	4,18%	294	580
54	ANTIOQUIA	YONDO-CASABE	11.804	4.196	3.707	489	4,22%	90	399
55	CORDOBA	MOÑITOS	16.488	8.217	7.466	751	4,60%	48	703
56	ATLANTICO	PALMAR DE VARELA	17.783	8.422	7.581	841	4,85%	124	717
57	SUCRE	SAN ONOFRE	27.961	13.986	12.674	1.312	4,86%	272	1.040
58	BOLIVAR	ARJONA	36.128	9.694	8.004	1.690	4,91%	612	1.078
59	CAUCA	ARGELIA	13.822	6.478	5.807	671	5,02%	227	444
60	CORDOBA	LA APARTADA (FRONTERA)	9.472	3.659	3.191	468	5,07%	89	379
61	MAGDALENA	CIENAGA	61.709	15.905	12.865	3.040	5,11%	870	2.170
62	CAUCA	LA SIERRA	6.609	3.231	2.900	331	5,16%	82	249
63	LA GUAJIRA	LA JAGUA DEL PILAR	3.697	1.927	1.711	216	5,91%	17	199
64	ANTIOQUIA	PUEBLORRICO	3.906	1.807	1.576	231	6,07%	43	188
65	CHOCO	ATRATO (YUTO)	6.141	2.399	2.029	370	6,29%	134	236
66	HUILA	BARAYA	4.389	2.080	1.796	284	6,58%	30	254
67	CHOCO	RIO QUITO (PAIMADO)	5.754	1.877	1.480	397	7,09%	102	295
68	SUCRE	MAJAGUAL	21.571	9.286	7.690	1.596	7,64%	226	1.370
69	NARIÑO	RICAUARTE	2.806	1.020	816	204	7,65%	94	110
70	TOLIMA	PURIFICACION	14.732	5.532	4.394	1.138	7,88%	132	1.006
71	NORTE DE SAN	DURANIA	3.820	2.035	1.733	302	7,97%	20	282
72	LA GUAJIRA	FONSECA	12.331	4.715	3.733	982	8,13%	123	859

Fuente: Elaboración propia con datos de preconteo suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Finalmente, otro de los factores que pueden ocasionar los disturbios es la alta polarización política y los mensajes de confrontación por parte de los candidatos y sus equipos puede significar un elemento detonante para la comisión de alteraciones al orden público de distinta índole.

A pesar de la reducción de hechos de disturbios y manifestaciones en 2019, al disminuir en un 47% frente a 2015 (pasaron de 72 en 2015 a 38 en 2019), este 2023 trajo nuevamente un aumento del nivel de hechos para incidir en el resultado de las elecciones y en algunos casos con destrucción de infraestructura pública y el material electoral que contiene la voluntad ciudadana de la elección.

## 9.1 Recomendaciones

Con el fin de tener una capacidad preventiva a posibles casos de asonadas, es necesario tomar en cuenta factores como el riesgo electoral, los niveles de participación, el ambiente de competencia y de transparencia electoral en cada municipio. En algunos de los municipios con hechos de asonadas se había alertado previamente a su ocurrencia, incluso la MOE recibió

información de altos riesgos de asonadas como fue el caso de Maicao, La Guajira.

En este sentido, de manera preventiva en el marco de las comisiones de seguimiento electoral, especialmente aquellas que son más cercanas al día de la elección, se podría recopilar información por parte de las registradurías municipales sobre la situación de pugnacidad y confrontación electoral, con el fin de poder determinar de manera más precisa en qué municipios se puedan presentar tales hechos y así se garantice un correcto despliegue de fuerza pública y no recurrir a apoyos enviados desde la capital de departamento.

Desde el nivel nacional, el ejercicio de priorización y calificación del riesgo por parte de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional resulta fundamental, no obstante que la variable de antecedentes de comisión de estos hechos, así como la medición de otros factores que inciden en la comisión de estas acciones sea presentada de manera particular y exclusiva en el marco de las comisiones de seguimiento a fin de prevenir y atender de manera correcta estas amenazas al proceso electoral.



**10.**

**INFORME DE  
IRREGULARIDADES  
ELECTORALES.**



## 10.1 Recepción de irregularidades electorales a través de pilas con el voto

En el panorama electoral de Colombia, las elecciones de autoridades locales son los comicios de mayor complejidad en lo que refiere a su coordinación y trasegar transparente, lo cual puede deberse al gran número de candidaturas y, por ende, de campañas que se presentan, teniendo en cuenta que para este certamen electoral se proveerán 20.509 curules con alrededor de 125.000 candidaturas.

Debido a la complejidad natural que envuelve a estas elecciones, suelen presentarse una cantidad significativa de irregularidades de carácter electoral, por tanto, en lo que refiere a la recepción de estas durante el actual periodo electoral, la Misión de Observación Electoral ha contado con la herramienta Pilas con el Voto, que se mantiene como una de las principales fuentes de información sobre presuntas afectaciones al certamen democrático, mediante la cual se recibe y se remite información a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral - URIEL. Esta Información consiste en reportes provenientes de ciudadanos que permiten identificar los problemas que aquejan a la democracia en Colombia desde todos sus territorios.

Con este objetivo, la MOE realiza una tarea de difusión de la herramienta, tanto de la página web como de la línea de whatsapp en la que se brinda atención, a través de cuñas radiales, pautas en redes sociales, alianzas con medios de comunicación y prensa, así como la promoción en espacios de entrevistas.

En consecuencia, para el presente informe se han analizado las irregularidades electorales recibidas en el periodo comprendido entre el 29 de octubre de 2022 al 23 de noviembre 2023, por lo que será materia de estudio también las afectaciones que se podrían configurar en la jornada electoral del 29 de octubre de 2023, tales como las cometidas por jurados de votación, funcionarios con competencias electorales para este día y propaganda electoral prohibida, así como las relacionadas con conteo de votos y escrutinios.

Finalmente, es importante resaltar que hay situaciones reportadas en las que se configuran varias conductas irregulares, lo que produce que, en ocasiones, el número de conductas pueda hacer que varíe la cantidad de reportes.

## 10.2 Categorías de irregularidades

**Irregularidades en la función pública:** Esta categoría se refiere a conductas o intervenciones realizadas por los servidores públicos, con el propósito de favorecer o perjudicar a un determinado candidato o campaña política. Este tipo de irregularidades están asociadas a violaciones al Código Único Disciplinario, las prohibiciones constitucionales a servidores públicos, las limitaciones establecidas en la Ley de Garantías y a delitos electorales.

En cuanto a faltas disciplinarias establecidas en el Código Único Disciplinario, se encuentran el incumplimiento de los deberes y la extralimitación de funciones (Art. 50), utilizar el cargo para participar en campañas y controversias políticas (Art. 39), utilizar el empleo para presionar a particulares o

subalternos a respaldar una causa o campaña política (Art. 40) y Violación de ley de garantías (Art. 996).

Dentro de los delitos electorales asociados a este tipo de irregularidades, encontramos la intervención en política (Art. 422), interés indebido en la celebración de contratos (art. 409) y peculado por uso (Art. 398); según la modalidad de la conducta también se pueden presentar presuntos casos de otros delitos como constreñimiento al sufragante (Art. 387), corrupción al sufragante (390) y fraude al sufragante (Art. 338).

**Irregularidades de publicidad y medios de comunicación:** Este fenómeno ocurre cuando las candidaturas y agrupaciones políticas contrarían las normas que reglamentan las condiciones y limitan en términos temporales y numéricos la publicidad o propaganda política. De esta manera, este tipo de irregularidades se traducen en una violación al régimen de propaganda del Código Electoral, la Ley 1475 de 2011 o las Resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral.

**Irregularidades por parte de las autoridades electorales:** En este agregado se incluyen los actos contrarios a la legislación realizados por las autoridades que desempeñan alguna función electoral de manera permanente o durante el día de las elecciones (jurados o funcionarios electorales). Aquí se configuran los mismos delitos y faltas disciplinarias relacionadas en las irregularidades de función pública. También se extrae información sobre incumplimiento de procedimientos electorales específicos, problemas con el funcionamiento de sistemas de biometría, material electoral, entre otros.

**Irregularidades con inscripción de cédulas:** El delito de fraude en inscripción de cédulas, conocido popularmente como “trashumancia electoral” o “trasteo de votos” consiste en la acción de lograr que se inscriba la cédula de ciudadanía para votar en un lugar distinto al lugar de residencia y está tipificado como una conducta punible por él (Art. 389) del Código Penal.

Mediante el delito de “trashumancia electoral” se logra que los ciudadanos se inscriban para votar en un lugar en el que no residen, con el fin de controlar la intensión de su voto y de lograr una ventaja ilegítima en las elecciones, que tergiversa la voluntad electoral de los residentes del municipio.

**Irregularidades en la financiación de campañas electorales:** La Constitución ha determinado que el sistema de financiación de las campañas políticas en Colombia es mixto. Lo anterior significa que las organizaciones políticas y las personas candidatas podrán utilizar recursos públicos y de origen privado para promover sus proyectos en el marco de una contienda electoral de acuerdo con la Ley 1475 de 2011, sin embargo, se entiende que hay financiación irregular cuando esta viene de fuentes prohibidas o se excedan los topes establecidos por la constitución y el Consejo Nacional Electoral. Estas conductas pueden corresponder también a dos delitos electorales: Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales (Art. 396B) o financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas (396A).

**Irregularidades en las calidades de los candidatos:** Hacen referencia a ciudadanos que no cumplieron con los requisitos legales para postularse a algún cargo de elección popular. Se

refiere principalmente a violaciones al régimen de inhabilidades o de la prohibición de doble militancia. Así mismo, se incluyen aquellos casos en los que se denuncia un vínculo de una candidatura con grupos armados ilegales o redes delictivas que afectan la idoneidad del candidato y puede derivar en consecuencias de responsabilidad penal y administrativa.

**Irregularidades en seguridad y orden público:** Se refieren a acciones que afectan la seguridad de los votantes, candidaturas, o alteraciones generales al orden público que pueden repercutir en el desarrollo adecuado del proceso electoral y el ejercicio de los derechos políticos. Incluye conductas delictivas como amenazas, homicidios, lesiones, Irregularidades de género: Obstáculos en la participación política de mujeres y liderazgos

de personas LGBTIQ+ por razón de su identidad de género u orientación sexual, buscando impedir su participación en política y el libre ejercicio de sus derechos electorales.

### 10.3 Análisis general del comportamiento de irregularidades electorales

A corte del 23 de noviembre de 2023, la MOE recibió un total de 3350 reportes de presuntos delitos e irregularidades electorales a través de la línea de Whatsapp 3152661969 y la plataforma [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com). Las categorías con el mayor número de reportes son irregularidades en la función pública (817), irregularidades en el voto libre (875), e irregularidades en la publicidad y medios de comunicación (600).

**TABLA 49**  
Número de reportes por tipo de irregularidad

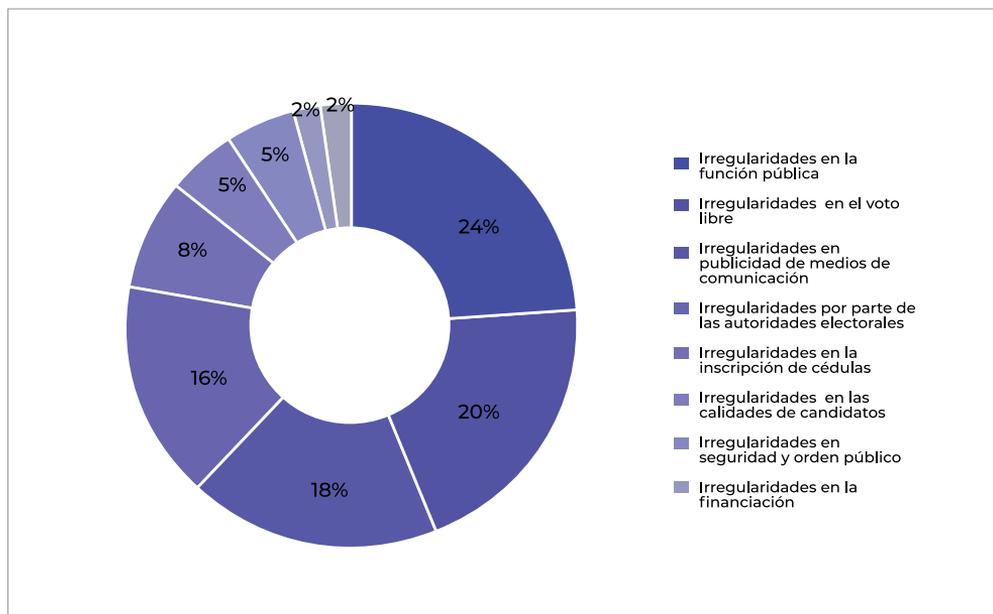
Tipo de Irregularidad	Reportes
Irregularidades en la Función Pública	817
Irregularidades en el Voto Libre	675
Irregularidades en Publicidad y Medios de Comunicación	600
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	525
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	264
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	159
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	150
Irregularidades en la Financiación	81
Irregularidades género	15
<b>Total</b>	<b>3351</b>

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

Los tres tipos de irregularidades mencionados corresponden a un 62% del total de reportes recibidos, destacando el porcentaje de las irregularidades en la función pública, que representan un cuarto

de la totalidad de la información recibida. A continuación, se presenta un resumen de la distribución porcentual de los reportes, según el tipo de irregularidad:

**GRÁFICA 23**  
Número de reportes por tipo de irregularidad

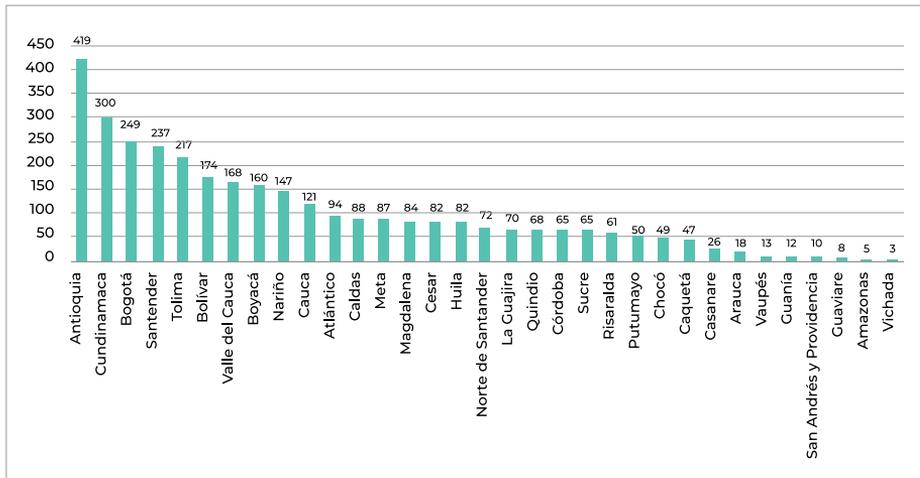


**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

En cuanto a la distribución territorial de los reportes, los departamentos de Antioquia (419), Cundinamarca (300), Bogotá (249) y Santander (237) y Tolima (217), son los 5 de los que se ha recibido la mayor cantidad de información, y representan el 42% de la totalidad de reportes. Es importante resaltar que la recepción de la información de Pilas con el

Voto responde a diferentes factores, como el nivel de población de cada territorio, el acceso a conectividad para poder acceder a los canales de reporte, y el nivel de difusión de la herramienta en los distintos municipios y departamentos.

**GRÁFICA 24**  
Número de reportes por departamento

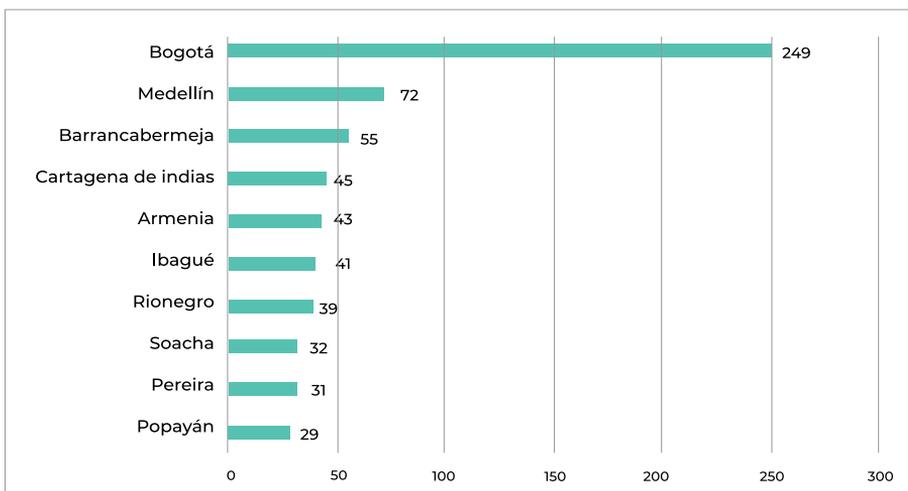


**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

Con respecto a los municipios en los que se recibió más información, encontramos a Bogotá con 249 reportes, Medellín (Antioquia) con 72, Barrancabermeja (Santander) con 54, Cartagena de

indias (Bolívar) con 45, Armenia (Quindío) con 43 y Ibagué (Tolima) con 41. A continuación se presenta el resumen de los 10 municipios con el mayor número de casos registrados:

**GRÁFICA 25**  
Número de reportes por municipio



**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

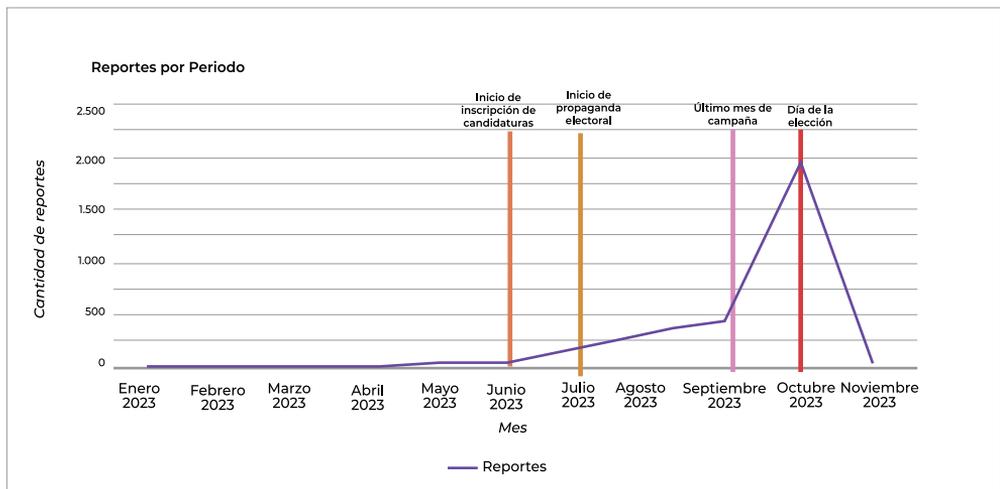
Es importante destacar la presencia de Barrancabermeja, que es el tercer municipio en el que se recibió la mayor cantidad de información, pese a tener una población mucho menor que ciudades con un menor número de reportes. De la misma manera, encontramos un alto nivel de reportes en Bogotá en relación con otros municipios, con casi cuatro veces el número de reportes que el siguiente Medellín.

#### 10.4 Comportamiento de los reportes en el tiempo

Como en todos los procesos electorales en los que se ha utilizado el sistema de reporte de irregularidades electorales Pilas con el Voto, observamos una tendencia ascendente de la cantidad de información recibida, que responde a los diferentes hitos

del calendario electoral. El primer punto de inflexión en la tendencia de recepción de información se presenta en el mes de junio, una vez se abre el periodo de inscripción de candidaturas y empieza la recta final del proceso de recolección de firmas por parte de Grupos Significativos de Ciudadanos. A partir del cierre de la inscripción de candidaturas y el inicio de la campaña electoral, con la autorización para la fijación de propaganda electoral a partir del 29 de julio de 2023, observamos un crecimiento más pronunciado del número de reportes. Posteriormente, con un crecimiento en la información recibida, se produjo en el curso del mes de octubre, cuando se acrecientan las dinámicas de competencia en la campaña electoral, alcanzando un pico de 879 reportes en el mes previo a la elección.

**GRÁFICA 26**  
Número de reportes por mes.



**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

## 10.5 Comportamiento de pilas con el voto el día la elección

Ahora bien, con respecto al día electoral, es importante señalar que el número de reportes se multiplicó, pues a través de estos canales, la MOE recibió un total de 878 reportes sobre posibles irregularidades

y delitos electorales en 257 municipios de 30 departamentos y Bogotá. Los departamentos con mayores reportes son: Bogotá (170), Antioquia (134), Cundinamarca (65), Bolívar (62), Tolima (47) y Cauca (38). La información reportada se concentra en los siguientes comportamientos:

**TABLA 50**  
Número de reportes por tipo de irregularidad en el día electoral

Tipo de irregularidad	Reportes
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	325
Irregularidades con la propaganda electoral prohibida	227
Irregularidades en el Voto Libre	195
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	39
Irregularidades en la Función Pública	39
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	24
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	22
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	15
Irregularidades en la Financiación	3
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	2
Irregularidades de género	1
<b>Total general</b>	<b>878</b>

Fuente: Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

## 10.6 Comportamiento de pilas con el voto posterior a la elección

Respecto a los días posteriores al certamen electoral, es necesario señalar que el número de reportes disminuyeron, pues a través de estos canales, la MOE recibió un total de 71 reportes sobre posibles irregularidades y delitos electorales en 57 municipios de

26 departamentos y Bogotá, correspondiente al periodo entre 30 de octubre de 2023 y 23 de noviembre de la misma anualidad. Los departamentos con mayores reportes son: Cundinamarca (7), Chocó (6), Cauca (6), Antioquia (5), Nariño (5) y Meta (4). La información reportada se concentra en los siguientes comportamientos:

**TABLA 51**  
Número de reportes después de la elección

Tipo de irregularidad	Reportes
Irregularidades en el Conteo de Votos / Escrutinios	26
Irregularidades por parte de las Autoridades Electorales	15
Irregularidades en Seguridad y Orden Público	11
Irregularidades en el Voto Libre	9
Irregularidades en la Función Pública	8
Irregularidades en las Calidades de los Candidatos	1
Irregularidades en la Inscripción de Cédulas	1
<b>Total general</b>	<b>71</b>

Fuente: Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

## 10.7 Análisis por tipo de irregularidad

### 10.7.1 Irregularidades en la función pública

Los reportes de irregularidades cometidas por funcionarios públicos recogen un 24% del total de la información recibida a través de la plataforma de Pilas con el Voto, ascendiendo a un total de 817 casos. Dentro de la información recolectada, son dos las conductas que posiblemente se establecen; 1) utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas con 725 reportes; 2) 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 433 reportes. Es importante aclarar que un solo

reporte puede contener múltiples conductas, por lo que la suma de las dos conductas puede ser mayor a la cantidad de casos recibidos.

Frente a la distribución departamental de la información recibida, encontramos que los 10 territorios con el mayor número de reportes son:

**TABLA 52**  
Número de reportes sobre irregularidades en la función pública por departamento

Departamento	Reportes
ANTIOQUIA	109
CUNDINAMARCA	74
TOLIMA	66
SANTANDER	57
VALLE DEL CAUCA	56
NARIÑO	46
BOYACÁ	42
CALDAS	39
BOLÍVAR	31
META	29

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

Así las cosas, se encuentran tendencias en la presunta intervención en política, los principales funcionarios y autoridades descritos en los reportes radicados a través de la plataforma son:

- ALCALDES Y GOBERNADORES
- FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO LOCAL
- DOCENTES DE UNIVERSIDADES Y COLEGIOS
- AUTORIDADES ELECTORALES

### **10.7.2 Irregularidades en el voto libre**

De manera puntual, los 675 reportes por irregularidades que afectan a la libertad del votante representan el 20% del total de casos recibidos a través de la plataforma de Pilas con el Voto, siendo la segunda

categoría con más reportes, de los cuales, presuntamente, en 665 casos se configuró la conducta de constreñimiento al sufragante y en 667 corrupción al votante.

De lo anterior, para la MOE resulta importante resaltar que, según los datos reportados, el constreñimiento proviene por parte de privados y no incluye acciones por parte de funcionarios públicos. Estas situaciones se han presentado principalmente en empresas privadas a través del llamado constreñimiento laboral, en donde se obliga a los trabajadores a realizar actividades, entregar dineros, aportes o fijar propaganda electoral en contra de su voluntad, intimidando al elector para cambiar su voto o impidiéndole ejercerlo libremente, así como exigiéndoles conseguir votos por candidaturas determinadas. No obstante, no

pueden descartar presiones a través de violencia que presuntamente se han hecho contra los sufragantes.

Por otro lado, se ha informado sobre candidaturas que han ofrecido múltiples beneficios a los ciudadanos a cambio de votación, entre lo cual resalta entrega de material de construcción, mercados, pasadías en hoteles, rifas

y dinero. Conductas que envuelven los delitos de constreñimiento al elector y corrupción al sufragante.

Así pues, los principales departamentos en que se presentan las irregularidades por voto libre son: Antioquia (87 reportes), Cundinamarca (74 reportes), Bogotá (49 reportes), Santander (42 reportes) y Bolívar (42 reportes).

**TABLA 53**

Número de reportes por departamento sobre irregularidades en el Voto Libre

Departamento	Reportes
ANTIOQUIA	87
CUNDINAMARCA	74
BOGOTÁ	49
SANTANDER	42
BOLÍVAR	42
TOLIMA	39
NARIÑO	30
VALLE DEL CAUCA	29
BOYACÁ	25
CAUCA	23

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.

Corte: 23 de noviembre de 2023

En cuanto al el día de la elección, se recibieron 195 reportes por afectaciones a la libertad del votante y recogen un 22% del total de casos presentados a través de la plataforma de Pilas con el Voto el día electoral, en 57 de estos se reporta constreñimiento al sufragante y en 127 corrupción al votante. Para la MOE es importante

aclarar que, según los datos reportados, el constreñimiento proviene por parte de privados y no incluye acciones por parte de funcionarios públicos. Así pues, los principales departamentos en que se presentan las irregularidades por voto libre son: Antioquia (40 reportes), Bogotá (32 reportes), y Santander (16 reportes).

TABLA 54

Número de reportes por departamento sobre irregularidades en el Voto Libre durante el día electoral

Departamento	Reportes
ANTIOQUIA	40
BOGOTÁ	32
SANTANDER	16

Fuente: Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

### 10.7.3 Irregularidades en la inscripción de cédulas

Los reportes de irregularidades en la inscripción de cédulas hacen referencia a la inscripción del documento en un lugar distinto a la residencia electoral del votante, una práctica generalmente ligada a irregularidades contra el voto libre, pues suele ejercerse presiones para la inscripción de la cédula o se ofrecen dádivas para esos mismos efectos. En particular, los reportes de irregularidades de inscripción de cédulas recogen un 7% del total

de casos presentados a través de la plataforma de Pilas con el Voto, y corresponden al fenómeno conocido comúnmente como trashumancia o trasteo de votos, configurándose el delito de fraude en la inscripción de cédulas.

De lo anterior, los departamentos con mayor número de reportes son Santander (32 reportes), Boyacá (24 reportes), Bolívar (24 reportes), Antioquia (22 reportes) y Chocó (19 reportes).

TABLA 55

Número de reportes sobre irregularidades en la inscripción de cédulas por departamento

Departamento	Reportes
SANTANDER	32
BOYACÁ	24
BOLÍVAR	24
ANTIOQUIA	22
CHOCÓ	19

Fuente: Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

Así mismo, entre los territorios analizados destacan los municipios de Bogotá (7 reportes), Pinchote, Santander (6 reportes), Sutamarchán, Boyacá (5 reportes), Arauca, Arauca (5 reportes), Río

Viejo, Bolívar (4 reportes), Puerto Boyacá, Boyacá (4 reportes) y Condoto, Cauca (4 reportes), como los que han tenido el más alto número de reportes sobre presunta trashumancia.

**TABLA 56**

Número de reportes sobre irregularidades en la inscripción de cédulas por municipio

Departamento	Reportes
BOGOTÁ	7
PINCHOTE	6
SUTAMARCHAN	5
ARAUCA	4
RÍO VIEJO	4
PUERTO BOYACÁ	4
CONDOTO	4

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

#### **10.7.4 Irregularidades en publicidad y medios de comunicación**

En particular, los reportes de irregularidades cometidos por publicidad política prohibida recogen un 17% del total de reportes presentados a través de la plataforma de Pilas con el Voto, y, son dos las conductas que se

detectaron con mayor frecuencia: i) incumplimiento de la normativa electoral sobre publicidad política y sus límites; ii) proyección de sondeos y encuestas sin los requisitos legales de la Ley. De ellos los principales departamentos en que se presentan las irregularidades son:

**TABLA 57**

Número de reportes sobre irregularidades en publicidad y medios de comunicación por departamento

Departamento	Reportes
ANTIOQUIA	99
BOGOTÁ	70
TOLIMA	52
CUNDINAMARCA	52
SANTANDER	43

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

Ahora bien, vale la pena reseñar que el día electoral, en relación con esta irregularidad se recibieron 227 reportes que hacen referencia a tres fenómenos: 1) Entrega de propaganda electoral e información cerca de los puestos de votación, 2) indumentaria para distinguir una campaña en los puestos

de votación, y 3) Propaganda electoral fijada en lugares prohibidos, como infraestructura pública, particularmente postes de luz, parques y puentes peatonales. Los departamentos con mayores reportes son: Bogotá (50), Antioquia (41), Tolima (25) y Cundinamarca (21).

**TABLA 58**

Número de reportes sobre irregularidades en publicidad y medios de comunicación por departamento durante el día electoral

Departamento	Reportes
BOGOTÁ	50
ANTIOQUIA	41
TOLIMA	25
CUNDINAMARCA	21

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

Así las cosas, se encuentran tendencias en la publicidad política prohibida, las principales situaciones que se han presentado son:

- PUBLICIDAD EXTEMPORÁNEA
- PUBLICIDAD DE EXPECTATIVA (ANTICIPADA)
- VIOLACION DE TOPES
- PUBLICIDAD PROHIBIDA EL DÍA ELECTORAL
- SONDEOS Y ENCUESTAS SIN REQUISITOS LEGALES

### **10.7.5 Irregularidades en las calidades de los candidatos**

Para el presente proceso electoral detectamos 3 conductas frecuentes que se refieren a las calidades de las candidaturas: 1) Presuntas violaciones al régimen de inhabilidades por parte de las candidaturas, siendo las más frecuentes la celebración de contratos con las entidades

territoriales dentro del año inmediatamente anterior a la elección, o el tener vínculos de consanguinidad con funcionarios públicos de los distintos entes territoriales; 2) Posibles casos de doble militancia, tanto previos a la elección debido a la renuncia tardía a la militancia en una organización política, o en el proceso electoral por la publicación de propaganda electoral conjunta con candidaturas a otros corporaciones, pertenecientes a organizaciones políticas diferentes, sin que exista un acuerdo de coalición; 3) Problemas en el proceso de entrega de avales por parte de las organizaciones políticas, o debido a falta de implementación o desacuerdos en acuerdos de coalición.

TABLA 59

Número de reportes sobre irregularidades en las calidades de los candidatos por conducta

Tipo de conducta	Reportes
Candidato inhabilitado o investigado	70
Doble militancia	58
Problemas con entrega de avales	7
Listas que incumplen reglas electorales	3
Otros	21
<b>Total</b>	<b>159</b>

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

En cuanto a la distribución territorial de los reportes, Cundinamarca presenta el mayor número de casos (24), seguido por Antioquia (20) y Santander (17).

A continuación, se presenta un resumen de los 10 departamentos con el mayor número de reportes:

TABLA 60

Número de reportes sobre irregularidades en las calidades de los candidatos por departamento

Departamento	Reportes
CUNDINAMARCA	24
ANTIOQUIA	20
SANTANDER	17
TOLIMA	12
NARIÑO	9
BOGOTÁ	7
BOYACÁ	7
VALLE DEL CAUCA	7
META	6
BOLÍVAR	6

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

### 10.7.6 Irregularidades por parte de las autoridades electorales

Entre los reportes recibidos en Pilas con el Voto relacionados con las irregularidades por parte de las autoridades electorales, encontramos varias situaciones reportadas con frecuencia: 1) 295 Presunta intervención en política por parte de funcionarios de la organización electoral; 2) 46 reportes sobre problemas con los funcionarios de la Registraduría, particularmente en cuanto al cumplimiento de sus deberes en la prestación de servicios a la ciudadanía o a las candidaturas; 3) 146 reportes sobre incumplimiento de deberes por parte de funcionarios de la organización electoral o incumplimiento de procedimientos electorales.

En particular, el día electoral se presentaron 325 reportes relacionados con presuntas irregularidades provenientes de autoridades electorales, los cuales representan el 61% del total de reportes 525 durante el

29 de octubre de 2022 y el 23 de noviembre de 2023.

### 10.7.7 Irregularidades en seguridad y orden público

En lo que respecta a irregularidades en seguridad y orden público, recibimos un total de 150 reportes, donde identificamos diferentes tipos de conductas que afectan principalmente a las candidaturas: 1) Amenazas, tanto a candidaturas como votantes, que buscan impedir el libre ejercicio de los derechos políticos. 2) Presuntos casos del delito de daño a bien ajeno, en general relacionados con la destrucción de propaganda electoral o afectación de bienes de particulares por la fijación de propaganda electoral. 3) Casos de asonadas y afectación a los puestos de la registraduría. 4) Lesiones personales, que afectan a candidaturas en distintos territorios. 5) El homicidio de distintos liderazgos, sean candidatos o funcionarios electos.

**TABLA 61**

Número de reportes sobre irregularidades en seguridad y orden público por conducta

Tipo de conducta	Reportes
Amenazas	58
Daño en bien ajeno	21
Asonados	11
Lesiones	9
Homicidio	5
<b>Otros</b>	<b>46</b>
<b>Total</b>	<b>150</b>

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

En cuanto a la distribución territorial de los reportes, Santander presenta el mayor número de casos (14 reportes), seguido por Bolívar (12), Cauca

(12), Cesar (11) y Nariño (10). A continuación, se presenta un resumen de los 10 departamentos con el mayor número de reportes.:

**TABLA 62**  
Número de reportes sobre irregularidades en seguridad y orden público por departamento

Departamento	Reportes
SANTANDER	14
BOLÍVAR	12
CAUCA	12
CESAR	11
NARIÑO	10
ANTIOQUIA	10
TOLIMA	8
LA GUAJIRA	8
VALLE DEL CAUCA	7
CUNDINAMARCA	7

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

### 10.7.8 Irregularidades en la financiación de campañas

Entre los reportes recibidos en Pilas con el Voto, 81 se encuentran relacionados con irregularidades en la financiación de campañas. En ese orden, se identificaron 50 reportes como una violación a las reglas de financiamiento. Además, 24 reportes informan posibles conductas de financiación de campañas con fuentes prohibidas, de las cuales prevalecen los ingresos provenientes de funcionarios públicos y la entrega de beneficios de origen público.

Por otra parte, 44 de las conductas relatan posibles casos de violación

de topes o límites de gastos de las candidaturas a autoridades locales 2023. Entre estas se encuentran la masiva compra de votos por altos montos de dinero, la presencia masiva de publicidad en redes sociales y física de algunos candidatos, y la organización de eventos de gran tamaño para el apoyo de los aspirantes de cargos y corporaciones, donde cuentan con la participación de artistas y entrega de beneficios de gran valor, como lotes, motos, y mercados<sup>22</sup>.

Los departamentos con el mayor número de reportes sobre irregularidades en la financiación de campañas son:

<sup>20</sup> Nota metodológica: 40 de los reportes fueron identificados con más de una conducta.

**TABLA 63**  
Número de reportes sobre irregularidades en la financiación de campañas por departamento

Departamento	No. de reportes
Cundinamarca	10
Boyacá	9
Antioquia	7
Valle del Cauca	7
Nariño	5
Caldas	5
Huila	4
Santander	4
Cesar	3
Magdalena	3
Putumayo	3
Quindío	2
Córdoba	2
Chocó	2
Atlántico	2
Caquetá	2
La Guajira	2
Bolívar	2
Vichada	1
Bogotá	1
Sucre	1
Tolima	1
<b>Total</b>	<b>81</b>

**Fuente:** Pilasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023

### 10.7.9 Irregularidades de género

En cuanto a irregularidades de género, recibimos un total de 15 reportes, y encontramos dos fenómenos: 1) Diversas manifestaciones de Violencia Contra la Mujer en Política, siendo

particularmente frecuente la violencia simbólica y económica (10 reportes en total), 2) Violencia contra liderazgos LGBTIQ+ (5 reportes). Los territorios de los que se recibió información sobre estas dos problemáticas son:

**TABLA 64**  
Número de reportes sobre irregularidades de género por departamento

Departamento	Reportes
BOGOTÁ	4
HUILA	2
SANTANDER	2
ANTIOQUIA	1
CAQUETÁ	1
CAUCA	1
CUNDINAMARCA	1
NORTE DE SANTANDER	1
ATLANTICO	1
BOLÍVAR	1
<b>Total</b>	<b>15</b>

**Fuente:** Pillasconelvoto.com. Elaborado por: MOE.  
Corte: 23 de noviembre de 2023



# 11.

## INFORME DE OBSERVACIÓN ELECTORAL ENFOQUES DIFERENCIALES.



## 11.1 Mujeres

### 11.1.1 Acciones para la promoción y fortalecimiento de las capacidades de candidaturas de mujeres

#### 11.1.1.1 Asistencia técnica a partidos políticos y corporaciones públicas de elección popular

La Violencia contra las Mujeres en Política (VCMP) es un fenómeno preocupante que impacta negativamente la participación y representación política de las mujeres. En este contexto, la MOE quiso explorar en el periodo preelectoral cómo este tipo de violencia se manifiesta en plataformas de ejercicio y participación política, tales como partidos políticos y corporaciones públicas.

Durante los meses de abril y agosto de 2023, la MOE junto con el Instituto Republicano Internacional - IRI, diseñó e implementó un proceso de asistencias técnicas dirigido a fortalecer las capacidades de corporaciones públicas (concejos municipales y asambleas departamentales) y organizaciones políticas, con el fin de mejorar las capacidades de identificación, prevención, abordaje, seguimiento y erradicación de la VCMP y asimismo, fijar las bases para la adopción de protocolos para la atención de esta forma de violencia basada en género.

Este proceso contó con la participación de cuatro partidos políticos (Partido de la U, Colombia Justa y Libres, Centro Democrático y Polo Democrático) y cinco corporaciones públicas territoriales en los departamentos de Cauca y Sucre (concejos municipales de Sincelejo (Sucre), Corinto (Cauca), Santander de Quilichao (Cauca),

Popayán (Cauca) y la asamblea departamental de Cauca). Como resultado de lo anterior se pudo identificar:

- Resistencias y abordajes poco oportunos y pertinentes de la VCMP debido a la falta de certeza al interior de las organizaciones políticas sobre sus competencias, autonomía organizativa y disciplinaria para ordenar medidas de protección y sanción ante casos de VCMP, así como temor a una indebida limitación de los derechos políticos de sus personas asociadas.
- Dificultades en la incorporación de enfoques diferenciales en las dinámicas partidistas internas, en particular, aquellas relacionadas con fomentar y garantizar la participación de personas LGBTIQ+.
- En algunas corporaciones públicas, la forma más frecuente de violencia política que afecta a las mujeres es la violencia simbólica y la psicológica en razón de su género. Esta suele ser subestimada y normalizada lo que lleva a que se limite la adopción de medidas y la atención de los casos. Sobre los responsables, quienes más incurrir en estas prácticas de discriminación son las personas integrantes de las corporaciones, tanto hombres como mujeres.
- Persiste la negación de la VCMP lo cual constituye un obstáculo significativo para la implementación de políticas y prácticas que busquen prevenir y abordar este fenómeno. Esta invisibilización suele estar influenciada o se favorece de contextos culturales, entre otros factores, que desconocen de entrada la existencia misma de la VCMP.

- Dada la invisibilización de la VCMP, desde las organizaciones políticas y corporaciones públicas se hizo un llamado a que se les brindara un acompañamiento frecuente que les permitiera lograr transformaciones internas y hacer tránsito a una política más incluyente y garantista para las mujeres. Esta intervención o acompañamiento, debe contemplar un enfoque diferencial e interseccional.

Entre los resultados de este proceso de asistencia técnica, se puede señalar:

- Previo al desarrollo de la jornada electoral, un partido político adoptó un nuevo protocolo de prevención, atención y seguimiento de las violencias contra las mujeres en política. Asimismo, las cinco corporaciones públicas acompañadas, suscribieron compromisos para la adopción de protocolos y en el caso del concejo de Corinto (Cauca) se adoptó una resolución municipal un protocolo de prevención y atención de VCMP, en el que, desde una mirada interseccional, se acogió una tipología de violencia étnica como una manifestación de la VCMP.
- A partir de un ejercicio liderado por la MOE y el Instituto Republicano Internacional – IRI, como integrantes de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional - MGCI, las personas pertenecientes a los cuerpos directivos de 18 organizaciones

políticas adoptaron junto con el CNE y el Ministerio del Interior, un compromiso por la igualdad y la no discriminación. Entre otros aspectos, se sumaron esfuerzos para prevenir y rechazar todo tipo de actos violentos y discriminatorios que pudieran afectar la seguridad, participación y credibilidad del proceso electoral.

- Se publicó la cartilla “ABC sobre el Proyecto de Ley 320 de 2023 del Senado”<sup>23</sup>, la cual describe de forma pedagógica a la ciudadanía, las medidas o mecanismos incluidos en dicha iniciativa para atender la VCMP. En este documento son explicados igualmente los principales avances, directrices y funciones que tendrían la organización electoral para hacer frente a la VCMP, así como el listado de rutas de atención que en la actualidad existen para atender los casos de VCMP conforme a las circunstancias de ocurrencia.

#### 11.1.1.2 Cumbre de candidatas en el Congreso de la República

Los días 14 y 15 de agosto de 2023, la MOE en conjunto con la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República – CLEM, el Instituto Nacional Demócrata – NDI Colombia y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD llevó a cabo el evento “Cumbre de Candidatas”, un espacio destinado a fortalecer la participación política de las mujeres. La cumbre reunió

<sup>23</sup> El Proyecto de Ley Estatutaria No. 006 de 2022 Senado – 320 de 2022 Cámara “Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política y se dictan otras disposiciones”, se aprobó en mayo de 2023. Para la fecha de cierre del presente informe, la Corte Constitucional aún se encontraba estudiando la constitucionalidad de la iniciativa legislativa.

a 46 candidatas, provenientes de 12 territorios del país (Atlántico, Arauca, Cesar, Cundinamarca, Córdoba, Valle del Cauca, Huila, La Guajira, Tolima, Risaralda, Norte de Santander y Boyacá), quienes participaron en sesiones de capacitación e intercambio de experiencias y mejores prácticas para fortalecer el liderazgo, empoderamiento y participación de las mujeres en sus postulaciones para alcaldías, gobernaciones, concejos y asambleas.

A través de diferentes paneles y metodologías, las mujeres convocadas pudieron compartir sus experiencias de campaña y liderazgo político en el territorio. Las mujeres participantes relataron, desde una perspectiva territorial, las dificultades y limitaciones a las que se enfrentaron en asuntos como la financiación de las campañas políticas, la entrega de avales por parte de los partidos políticos, la conformación de las listas de candidaturas, así como la violencia en el marco de su ejercicio político<sup>24</sup>.

De igual forma, se promovió entre las asistentes la formulación conjunta de acciones para fortalecer la participación de las mujeres en política. Algunas de las recomendaciones propuestas fueron:

- Trabajo articulado desde bancadas de las organizaciones políticas y la CLEM. Considerando el limitado alcance, efectividad e incidencia de las comisiones para la equidad de la mujer y el desconocimiento de la Ley que crea esta instancia (Ley 1981 de 2019), se propuso una reforma

legal que tiene como fin fortalecer sus funciones y capacidades.

- Seguridad en entornos físicos y digitales. Las candidatas formularon como recomendación la posibilidad de crear de manera conjunta entre el CNE, RNEC, MOE y META un manual dirigido a partidos políticos y candidaturas para el manejo y seguridad digital de las campañas políticas, además de la prevención de la violencia digital.

- Participación política desde los partidos y movimientos políticos. Para favorecer los liderazgos políticos de las mujeres y superar la falta de reconocimiento y promover el fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres, se propuso la reestructuración de los estatutos de partidos y organizaciones políticas para fortalecer la participación de las mujeres en el ejercicio político.

- Retos frente a la financiación de campañas políticas. Las mujeres candidatas propusieron aumentar el conocimiento y las garantías para el desarrollo óptimo de una campaña política, particularmente en torno al acceso a recursos financieros y disminución de barreras.

Dentro de los resultados obtenidos con el desarrollo de este evento, se relacionan los siguientes:

- Capacitación a lideresas políticas de los territorios priorizados, en asuntos como VCMP, participación activa en democracia y transformación de los territorios desde el poder.

<sup>24</sup> Desde las mujeres participantes se hizo énfasis en las afectaciones en materia de seguridad e integridad física, así como las diversas manifestaciones de violencia simbólica.

- Exposición y análisis de las diferentes iniciativas legislativas en tránsito dentro del Congreso de la República.
- Creación de una red entre las participantes que brindara la posibilidad de comunicación y apoyo mutuo durante el transcurso de la campaña electoral.

Conforme a la información suministrada por la RNEC en torno a la inscripción de candidaturas, la MOE realizó en la etapa preelectoral un análisis sobre comportamientos en la inscripción de candidaturas de mujeres, para la cual se identificaron, entre otros aspectos, los departamentos, organizaciones políticas y corporaciones con mayores avances o rezagos en la participación electoral de la población femenina<sup>25</sup>.

### 11.1.2 Candidaturas de mujeres

**TABLA 65**

Candidaturas de mujeres y hombres por corporación pública en las elecciones de 2023. Corte 15 de septiembre de 2023.

Corporaciones públicas	No. M	% M	No. H	% H	Total de candidaturas avaladas
Gobernación	45	18,29%	201	81,71%	246
Alcaldía	978	16,01%	5.130	83,99%	6.108
Asambleas	1.424	38,15%	2.309	61,85%	3.733
Concejos	40.715	39,43%	62.552	60,57%	103.267
JAL	6.897	46,43%	7.957	53,57%	14.854
<b>Total general</b>	<b>50.059</b>	<b>39,05%</b>	<b>78.149</b>	<b>60,95%</b>	<b>128.208</b>

**Fuente:** Datos RNEC. Elaboración propia MOE.

En este proceso electoral, las candidaturas de mujeres aumentaron en 1,5% en relación con 2019. En cargos uninominales, estos siguieron representando los cargos con menor participación de mujeres. Las gobernaciones (18,29%) y las alcaldías (16%) fueron las corporaciones con menor proporción de mujeres candidatas,

a pesar del leve incremento frente a 2019, cuando el 12,12% y 15,17% de las candidaturas a estos cargos respectivamente, correspondían a mujeres.

En las corporaciones públicas, las candidaturas de mujeres representaron cerca del 40%, con un mejor comportamiento en

<sup>25</sup> Para mayor información consultar: "Candidaturas incluyentes – Informe sobre la inscripción de candidaturas de poblaciones históricamente subrepresentadas para las elecciones de autoridades locales". Disponible en: <https://www.moe.org.co/candidaturas-incluyentes-informe-sobre-la-inscripcion-de-candidaturas-de-poblaciones-historicamente-subrepresentadas-para-las-elecciones-de-autoridades-locales-2023/>.

Juntas Administradoras Locales (JAL) que contaron con el 46,3% de candidatas y un aumento del 2,43% comparado con 2019. Para las otras corporaciones, no hubo avance significativo al presentarse aumento del 1% en asambleas, 1,7% en concejos, comparado con 2019.

A nivel departamental, el promedio de candidatas de mujeres fue del 38,13%. En el 82% de los departamentos del país, las candidaturas no llegaron ni al 40% de representación de mujeres, tan solo en Bogotá (40,96%), Valle del Cauca (40,49%) y Risaralda (40,48%), seguidos por Cundinamarca (40,45%), La Guajira (40,42%) y Quindío (40%) se observó una participación igual o superior al 40% lo que indica que el avance hacia una conformación paritaria de candidaturas aún presenta diversos obstáculos.

Llama la atención que en 8 departamentos (Caquetá, Santander, Antioquia, Caldas, Norte de Santander, Putumayo, Amazonas y Guaviare) no hubo mujeres aspirantes para el cargo de gobernadora. Por otro lado, respecto a las alcaldías, en 403 municipios no se registraron mujeres candidatas para en las contiendas a alcaldías, es decir, en el 36% de los municipios del país, incluidas los municipios capitales de departamento Sincelejo, Neiva, Barranquilla y Bogotá.

En general, en las Elecciones Locales de 2023 persistió la baja participación de mujeres como candidatas en comparación con los hombres. Esto puede darse por diversos factores como la violencia, problemas de financiación, barreras culturales, sociales o institucionales que limitan la participación de las mujeres en la política. Por lo anterior, la MOE hace un llamado para

que de cara a próximos procesos electorales se implementen medidas y políticas que fomenten la participación de las mujeres en todos los niveles de gobierno, promuevan su empoderamiento político, garanticen el cumplimiento del principio constitucional de paridad, eliminen barreras en materia de financiación, avancen en la fijación y publicidad de criterios para la entrega de avales y conformación de listas, además de capacitación y apoyo para candidatas y la promoción de una cultura política que sea inclusiva y equitativa.

### ***11.1.3 Violencia contra lideresas y candidatas***

#### ***11.1.3.1 Monitoreo a los hechos de violencia política en contra de los liderazgos políticos de mujeres***

Durante el período comprendido entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre de 2023, la MOE realizó un seguimiento a los hechos de violencia política en contra de las mujeres. Para este monitoreo se documentaron situaciones de violencia política en contra de todo tipo de liderazgo, haciendo énfasis en candidatas, cuyos casos fueron objeto de acciones de incidencia ante autoridades estatales y organizaciones de la sociedad civil.

Con el paso del calendario electoral, la violencia contra liderazgos de mujeres aumentó progresivamente, concentrándose en las lideresas políticas, entre ellas, las candidatas. En total, se identificaron 184 hechos de violencia en contra de los liderazgos de mujeres, lo que significó un incremento del 75% de la violencia contra las mujeres, frente al período electoral de 2019, pasando de 105 situaciones violentas en 2019 a 184 en 2023. La

afectación en contra de lideresas políticas incrementó en un 158,8%, contrastado con la disminución de hechos violentos en contra de lideresas sociales y comunales en un - 2.1% y - 11,1%, respectivamente.

Sobre las tendencias identificadas, las aspirantes a las alcaldías fueron las más violentadas con el 56.8% (42) de las agresiones. Asimismo, el hecho victimizante más frecuente fueron las amenazas con el 71% (94) de los casos, seguidos de los atentados que incrementó, pasando de 11 hechos (8%) en 2019 a 15 en 2023 y de 0 a 2 secuestros (2%).

Por otro lado, esta fue la primera vez que, en el marco de unas elecciones de autoridades locales, la MOE avanzó en la identificación y caracterización de la VCM<sup>26</sup>. Se registraron un total de 20 situaciones de violencia sexual, física y simbólica que representaron el 11% de los hechos de violencia contra lideresas políticas (candidatas, mujeres electas, integrantes de partidos políticos o funcionarias públicas). Las principales formas de ataque empleadas fueron: i) el acoso sexual, ii) ataques sexistas en medios de comunicación, iii) la violencia física y iv) la destrucción o sabotaje del material de campaña.

Dado el crecimiento de esta tipología de violencia, la MOE formuló las siguientes recomendaciones en el marco de las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral, la

Subcomisión de Tolerancia, No Violencia y No estigmatización y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional – MGCI:

- Fortalecimiento de la atención y recepción de denuncias de VCMP a través de la creación y difusión de canales de comunicación y dedicación exclusiva en los que se priorice la incorporación de la perspectiva de género en la clasificación, respuesta y acciones de seguimiento, atendiendo lo dispuesto en Resolución 8947 de 2021 del CNE sobre la promoción política de las mujeres y atención de casos de violencia política en su contra.
- Modificación de la Resolución 8947 de 2021 del CNE en cuanto a la adopción de medidas concretas para la atención, prevención, reparación y no repetición de hechos de VCMP, en particular:
  - o Creación y difusión de rutas de atención con procedimientos claros, específicos y oportunos ante la ocurrencia de casos de VCMP.
  - o Adopción y reglamentación de medidas preventivas, de atención, sancionatorias, de monitoreo y evaluación, de los casos de VCMP, entre ellas,
    - Enunciación de los criterios metodológicos para

<sup>26</sup> En 2021 la MOE publicó el "Protocolo para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en la política" que busca contribuir a la comprensión, sensibilización y respuesta efectiva frente al fenómeno. Contiene recomendaciones para hacer frente al mismo, las cuales están dirigidas principalmente a autoridades como el CNE, la RNEC, y a organizaciones políticas. Asimismo, ofrece elementos útiles para la construcción de rutas de atención de organizaciones sociales y comunitarias, juntas de acción comunal, sindicatos, corporaciones públicas y demás instancias donde las mujeres desarrollan sus liderazgos y deben ser sujetos de protección ante hechos de violencia política basada en género. Disponible en: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2021/11/protocolo.pdf>.

determinar si un caso es VCMP.

- Delimitación de la función preventiva que tendrían los Tribunales de Garantías Electorales.

- Fijación de plazos perentorios durante la campaña electoral o de máximo cuarenta y cinco (45) días en total -si se denuncia fuera del período electoral-, para la investigación y sanción de VCMP.

- Articulación de medidas de protección ante las autoridades policiales e instituciones como la Unidad Nacional de Protección - UNP.

- Establecimiento y difusión del régimen sancionatorio a las agrupaciones políticas (Ley 1475 de 2011, artículos 10 y 12), y las sanciones a imponer a los y las militantes de la agrupación política (Ley 130 de 1994, artículo 39), aplicable ante la comisión de este tipo de conductas.

- Especificación de los procedimientos de seguimiento y monitoreo a las denuncias presentadas a través de la Comisión de VCMP al interior del CNE.

- Creación de mecanismos al interior de las organizaciones políticas para la atención y acompañamiento de casos de VCMP.

### ***11.1.3.2 Reportes de irregularidades contra la participación política de las mujeres en la plataforma de Pilas con el voto***

Entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre de 2023, se registraron en el sistema de recepción de irregularidades y delitos electos de la MOE Pilas con el Voto, un total de 15 hechos relacionados con obstáculos en la participación político electoral de mujeres en el

marco de las Elecciones Locales de 2023. Entre las irregularidades reportadas se destacan:

- Violencia contra instalaciones de organizaciones feministas.
- Hostigamientos y limitación de espacios de debate y discusión por parte de miembros de organizaciones políticas con el propósito de lograr el desistimiento de las candidaturas de mujeres.
- Ataques con lenguaje violento y estigmatizante contra candidatas a través de las redes sociales.
- Incumplimiento de acuerdos sobre apoyos económicos por parte de organizaciones políticas a candidatas.
- Agresiones verbales transfóbicas contra mujeres trans observadoras electorales por parte de personas votantes y jurados de votación.

### ***11.1.4 Mujeres electas***

En general, si bien el número de mujeres electas en estos comicios aumentó en un 2,4% en relación con lo ocurrido con 2019, en términos de representatividad, la presencia de mujeres en la conformación del poder político regional 2024- 2027, es muy baja (24,54%), por lo que se mantiene la sobrerrepresentación política de hombres en el 75,46% de los cargos y corporaciones territoriales a nivel nacional.

Al analizar el comportamiento territorial en la elección de mujeres se observó que los departamentos con mayor proporción de mujeres electas en todos los cargos son: Risaralda (33,5%), La Guajira (30,53%), Tolima (30,12%), Calle del

Cauca (30%) y Arauca (29,33%). En contraste, los departamentos con menor proporción de mujeres electas en la suma total de corporaciones son: Guainía (8,82%), Chocó (14,67%), Guaviare (15,19%), Amazonas (16,67%) y Putumayo (16,76%). Guainía y Guaviare además de la menor proporción, presentan una importante disminución de mujeres electas respecto a 2019, particularmente en un 3,68% y 4,81%, respectivamente.

También es de resaltar que la disminución más preocupante de mujeres electas se presentó en el departamento de San Andrés y Providencia, con un -10% de la representación de mujeres. Esto obedece a que, en la asamblea departamental, se pasó de 3 diputadas electas en 2019, a 2 en 2023.

Por otra parte, en cuanto a las organizaciones políticas que avalaron a las mujeres electas, se identificó que el 88,5% de las mujeres electas fueron avaladas por partidos políticos en lo individual, (3.862). Mientras que el 10.66% (465) de las electas fueron apoyadas por coaliciones y 37 (0,85%) candidatas electas, fueron respaldadas por grupos significativos de ciudadanos. Las coaliciones fueron predominantes en la elección de mujeres en cargos uninominales pues respaldaron a 5 de las 6 gobernadoras electas y al 58% de las 146 alcaldesas electas. Respecto a cargos plurinominales, la mayoría de las mujeres electas fueron respaldadas por partidos políticos, en asambleas representaron el 69,4% de las electas, en concejos el 88,6% y en JAL el 93,3%.

**TABLA 66**

Mujeres electas por corporación, con variación- Comparación 2019-2023.

Corporación	Cargos	Hombres 2023	% H 2023	%H 2019	Mujeres 2023	% M 2023	% M 2019	Variación electas
Gobernaciones	32	26	81,25%	93,8%	6	18,75%	6,25%	12,50%
Alcaldías	1.102	952	86,70%	88%	146	13,30%	12,00%	1,30%
Alcaldías capitales	31 <sup>27</sup>	30	96,7%	93,6%	1	4,3%	6,4%	- 2,1%
Asambleas	418	333	79,67%	82, 54%	85	20,33%	17,46%	2,87%
Concejos	12.072	9.667	80,40%	82%	2.356	19,60%	17,90%	1,70%
JAL	3.929*	2.158	54,92%	58,7%	1.771	45,08%	41,29%	3,78%
<b>Total general</b>	<b>17.500</b>	<b>13.136</b>	<b>75,06%</b>	<b>77,86%</b>	<b>4.364</b>	<b>24,94%</b>	<b>22,14%</b>	<b>2,80%</b>

Fuente: Datos RNEC. Elaboración propia MOE.

<sup>27</sup> Se eligen alcaldías en municipios capitales de departamento a excepción de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

De las 4.222 mujeres electas se registraron: 6 mujeres gobernadoras (18,7%), 146 alcaldesas (13,3%), 1 mujer en ciudad capital (4,3%), 85 diputadas (20,33%), 2.371 concejales (19,7%) y 1.614 edilesas (44,38%), presentando la única variación negativa las alcaldías de ciudades capitales, ya que de 2 alcaldesas elegidas en 2019 (Bogotá y Santa Marta), se pasó a 1 en 2023 (Ibagué).

La dignidad con mayor aumento de mujeres electas fueron las gobernaciones con 12,5% en comparación con las Elecciones Locales de 2019; sin embargo, sigue siendo una cifra de elección de mujeres muy baja, sigue persistiendo una sobrerrepresentación de hombres en el 81% de las gobernaciones. Sin embargo, en 15 departamentos del país (46% del territorio), en toda su historia, no han elegido a una mujer como gobernadora<sup>28</sup>. Además, es preocupante que, en 8 departamentos, ninguno de sus municipios escogió a una mujer como alcaldesa<sup>29</sup>. En 114 municipios ninguna mujer fue elegida como concejala. Los 5 departamentos que concentraron la mayor cantidad de municipios sin mujeres concejales, son: Boyacá con 20 municipios (17,5%), Cundinamarca con 13 municipios (11,4%), Nariño con 11 municipios (9,6%), Santander con 11 municipios (9,6%) y Chocó con 9 municipios (8%). Finalmente, 1 asamblea departamental no tendrá diputadas (Guainía).

De acuerdo con información anterior, para la MOE es preocupante que, a casi una década

de la introducción de la paridad como principio en la Constitución Política, el crecimiento de mujeres electas del 2,8%, sigue siendo muy limitado. La proporción de mujeres electas en estas elecciones exige que en el debate político se insista en avanzar que se priorice la definición y reglamentación del funcionamiento de la paridad, y que esta se adopte como regla, con el fin de superar el déficit de representación de mujeres observado en estas elecciones.

## 11.2 Personas LGBTIQ+<sup>30</sup>

### 11.2.1 Recolección de datos sobre candidaturas de personas LGBTIQ+

Por primera vez, para unas elecciones de autoridades locales, la RNEC incluyó categorías de identificación de personas LGBTIQ+ dentro de los formularios de inscripción de candidaturas E-6. Al igual que otros datos relacionados con enfoques diferenciales, la metodología empleada para la recolección de la información consistió en disponer de una sección especial en el formulario, cuyo diligenciamiento era de carácter voluntario y en el que se habilitó una opción para no dar respuesta a ese apartado en su totalidad<sup>30</sup>. La MOE observó que la metodología empleada presentó las siguientes dificultades:

- Baja recolección de datos sobre candidaturas LGBTIQ+. Mientras que la información suministrada por la RNEC permitió identificar un total de 43 candidaturas de

<sup>28</sup> Estos departamentos son: Guainía, Vaupés, Vichada, Nariño, Bolívar, Antioquía, Caquetá, Caldas, Arauca, Casanare, Santander, Norte de Santander, Amazonas, Boyacá y Guaviare.

<sup>29</sup> Estos departamentos son: Amazonas, Arauca, Guainía, Guaviare, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia y Vichada.

<sup>30</sup> En el marco del presente informe se utiliza la sigla LGBTIQ+ para referirse a las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas.

personas que se reconocían con una orientación sexual, identidad o expresión de género diversa, en la base de datos de la iniciativa “Voto por la igualdad”<sup>32</sup> liderada por la organización Caribe Afirmativo, se identificó un total de 199 candidaturas. Esta disparidad en los datos da cuenta de la existencia de un subregistro considerable, posiblemente ocasionado porque la inscripción de las candidaturas era una acción realizada generalmente por las organizaciones políticas y no directamente por la candidatura. A esto se suma que, al no tratarse de una información de obligatorio diligenciamiento, era posible la omisión de este paso.

- Inclusión de la variable “otra”<sup>33</sup> en el formulario de inscripción de candidaturas E-6, sin especificación de la identidad LGBTIQ+. El formulario E-6, incluyó como variable la opción “otra”, sin brindar la posibilidad a las personas de especificar la orientación sexual, identidad o expresión de género diversa con la cual se identificaban, ausencia de información que le restó utilidad a los datos recolectados para efectos estadísticos. En este sentido la opción “otra” fue diligenciada por 3.472 personas en la sección de identidad de

género y por 643 personas en la sección de orientación sexual.

De esta manera, el no contar con una metodología adecuada incidió en la invisibilidad estadística oficial de personas LGBTIQ+. Por ello, la MOE recomienda a la RNEC que, para futuros períodos electorales, se revisen y formulen nuevamente las metodologías y herramientas para la recolección de datos relacionados con esta población. Asimismo, es necesario que los partidos y movimientos políticos puedan brindar a futuro capacitaciones a sus equipos en asuntos relacionados con la diversidad y género, con el fin de que reconozcan la importancia y necesidad registrar la orientación sexual, identidad o expresión de género.

### 11.2.2 Candidaturas LGBTIQ+

A partir de los datos recolectados por “Voto por la igualdad”, fue posible identificar un total de 199 candidaturas de personas abiertamente LGBTIQ+ para todo el país, lo cual representó un 0.16% de la totalidad de las 128.208 candidaturas que se inscribieron para las Elecciones Locales de 2023.

En comparación a las 82 candidaturas identificadas<sup>34</sup> en las Elecciones Locales de 2019, se observó un aumento de 142%

<sup>31</sup> Para mayor información consultar: “Candidaturas incluyentes – Informe sobre la inscripción de candidaturas de poblaciones históricamente subrepresentadas para las elecciones de autoridades locales”. Disponible en: <https://www.moe.org.co/candidaturas-incluyentes-informe-sobre-la-inscripcion-de-candidaturas-de-poblaciones-historicamente-subrepresentadas-para-las-elecciones-de-autoridades-locales-2023/>

<sup>32</sup> Estrategia de la que participa la MOE, liderada por Caribe Afirmativo, por medio de la cual se dispuso de un formulario público para la inscripción voluntaria de candidaturas de personas abiertamente LGBTIQ+ que compitieran en las Elecciones Locales de 2023.

<sup>33</sup> Específicamente, en el formulario de inscripción de candidaturas la variable “Otra” constituye una alternativa en las categorizaciones de Identidad de Género y Orientación Sexual.

<sup>34</sup> Badillo, C. (2021). Informe de seguimiento a personas LGBTI en cargos de elección popular. Caribe Afirmativo y Victory Institute. pág. 17. Disponible en: <https://caribefirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2021/07/CUAFI-14-REV2107.pdf>.

de estas candidaturas para las elecciones de 2023. Las personas abiertamente LGBTIQ+ candidatas se concentraron en su mayoría en concejos municipales, con 146 candidaturas (73%), seguida de las de juntas administradoras locales, con 37 candidaturas (19%) y las otras 16 candidaturas en alcaldías y asambleas, que representaron menos del 5% cada una.

De acuerdo con “voto por la igualdad”, en cuanto a la orientación sexual, en las elecciones locales de 2023 se presentaron 33 mujeres lesbianas (16.6%), 92 Hombres gays (46.2%), 12 Mujeres bisexuales (6%), 12 hombres bisexuales (6%), 2 mujeres pansexuales (1%) y 1 hombre pansexual (0.5%). Por otra parte, respecto a la identidad y expresión de género, 25 fueron mujeres trans (12.6%), 17 Personas no binarias (8.5%) Y 5 hombres trans (2.5%). Así, la mayoría de las candidaturas fueron de hombres gays, siendo casi la mitad (46.2%), Mientras que las poblaciones con menor participación fueron las personas pansexuales y los hombres trans con menos del 3% en cada grupo.

### **11.2.3 Candidaturas LGBTIQ+**

Durante el período comprendido entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre de 2023, se registraron un total de 7 incidentes de violencia en contra de candidaturas lgbtiq+. Las personas víctimas de estos hechos eran aspirantes a concejos municipales en los departamentos de antioquia (3), sucre (2), magdalena (2) y un caso en magdalena y caquetá, respectivamente. El 90% de los hechos de violencia fueron amenazas (6) y el 10% vcmp. La población afectada fue: 2 mujeres trans, 3 hombres gays, 1 mujer bisexual, 1 persona no binaria.

### **11.2.4 Personas lgbtiq+ electas De las 199 candidaturas lgbtiq+**

De las 199 candidaturas LGBTIQ+ identificadas para las Elecciones Locales de 2023, un total de 20 (10,05%) personas fueron electas (1 en alcaldía, 10 en concejos municipales y/o distritales y 9 en JAL). Dos (2) de las curules de concejos municipales, corresponden a aceptación por Estatuto de la Oposición en Toro (Valle del Cauca) y en Bogotá D.C. El 90% de las personas abiertamente LGBTIQ+ electas son hombres: gays (75%), bisexuales (10%) y trans (5%); mientras que sólo 2 mujeres, una trans y otra bisexual, fueron electas.

Respecto a la ubicación territorial de estas candidaturas electas, los departamentos con la mayor concentración de personas LGBTIQ+ electas fueron Valle del Cauca (4 personas), Antioquia (3 personas), Cundinamarca (3 personas) y Nariño (3 personas). Los municipios con mayor concentración de personas LGTBQ+ electas son Tumaco (Nariño), Yumbo (Valle del Cauca) y Bogotá, con 2 personas cada uno. Todos los otros municipios tienen solo una persona elegida.

Las organizaciones políticas con más personas LGBTIQ+ electas son: Alianza Verde con 4 personas, Conservador, Pacto Histórico y ASI con 3 personas cada uno. Después se encuentra el partido de La U, con 2 personas (10%), y por último el partido Liberal, Alternativos, Soy Arazá y Con Toda Por Bogotá con 1 persona cada uno (5% respectivamente).

### **11.2.5 Observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans**

Desde el componente de inclusión y diversidad de la moe se dispuso

de una estrategia de recolección de información sobre posibles limitaciones al derecho al voto de personas trans e incumplimientos al “Protocolo de voto trans”, expedido mediante Resolución 3480 de 2020 del CNE. Para la recolección de la información, se revisaron y efectuaron ajustes a la metodología de observación electoral aplicada en las Elecciones Nacionales de 2022. A continuación, se detallan los dos ejes de trabajo de este ejercicio de observación electoral con enfoque diferencial.

#### *11.2.5.1 Observación general de la implementación del Protocolo de voto trans*

En los formularios de observación usados en todo el país por las personas observadoras de la MOE, se incluyeron dos preguntas referentes al cumplimiento del “Protocolo de voto trans”. Con esta modificación fue posible aumentar la cantidad de información y, por ende, contar con una mejor muestra para realizar los análisis correspondientes que permitieran verificar el nivel de cumplimiento de las directrices establecidas por la Organización Electoral en cuanto al ejercicio de los derechos políticos de las personas trans y optimizar los procesos internos de fortalecimiento de capacidades en relación con la participación política y derechos de las personas LGBTIQ+.

Las preguntas que se incluyeron fueron: i) ¿existe algún lugar donde las personas trans puedan presentar quejas en caso de malos tratos y/o restricciones a su derecho al voto con motivo de su identidad?, y ii) ¿observó un afiche o cualquier

otra pieza informativa sobre las garantías del derecho al voto de las personas trans?

Respecto a la existencia de un lugar para que las personas trans pudieran presentar quejas en casos de malos tratos o restricciones a su derecho al voto por su identidad de género, en el 55% de los puestos de votación observados se dispusieron lugares para reportar posibles limitaciones a los derechos de las personas trans. Los departamentos que, de acuerdo con la información recolectada, contaron con más lugares para efectuar reportes fueron: Vichada, con 11 de 12 puestos de votación observados (92%), Cundinamarca con 96 puestos de 116 puestos observados (83%) y Arauca con 27 puestos de votación de 33 puestos observados (82%). Por su parte, los departamentos en los que las personas observadoras indicaron la ausencia de lugares para reportar fueron: Chocó, con 97 de 101 puestos observados que no tenían lugar de reporte (96%), La Guajira, con 19 puestos de 28 observados que no tenían lugares de reporte de 28 puestos observados (68%) y San Andrés, con 3 de 5 puestos de votación observados que no tenían lugares de reporte (60%).

TABLA 67

Respuestas de preguntas de observación electoral general. Disposición de lugar de reporte para limitaciones de derechos de personas trans.

Pregunta	Disposición de lugar de reporte para limitaciones de derechos de personas trans			
	Sí	No	NR	Total
Departamento				
Amazonas	16 (59%)	10 (37%)	1 (4%)	27
Antioquia	105 (58%)	67 (37%)	8 (4%)	180
Arauca	27 (82%)	6 (18%)	0 (0%)	33
San Andrés	2 (40%)	3 (60%)	0 (0%)	5
Atlántico	54 (45%)	60 (50%)	6 (5%)	120
Bogotá D.C.	267 (76%)	72 (20%)	14 (4%)	353
Bolívar	97 (44%)	116 (52%)	8 (4%)	221
Boyacá	46 (68%)	21 (31%)	1 (1%)	68
Caldas	29 (64%)	13 (29%)	3 (7%)	45
Caquetá	55 (79%)	15 (21%)	0 (0%)	70
Casanare	16 (55%)	7 (24%)	6 (21%)	29
Cauca	77 (56%)	53 (39%)	7 (5%)	137
Cesar	25 (38%)	38 (58%)	2 (3%)	65
Chocó	1 (1%)	97 (96%)	3 (3%)	101
Córdoba	29 (40%)	40 (55%)	4 (5%)	73
Cundinamarca	96 (83%)	15 (13%)	5 (4%)	116
Guainía	16 (73%)	6 (27%)	0 (0%)	22
Guaviare	5 (56%)	4 (44%)	0 (0%)	9
Huila	47 (47%)	43 (43%)	9 (9%)	99
La Guajira	9 (32%)	19 (68%)	0 (0%)	28
Magdalena	67 (47%)	75 (52%)	2 (1%)	144
Meta	22 (45%)	20 (41%)	7 (14%)	49
Nariño	25 (49%)	25 (49%)	1 (2%)	51
Norte de Santander	36 (49%)	31 (42%)	6 (8%)	73
Putumayo	38 (48%)	36 (46%)	5 (6%)	79
Quindío	2 (4%)	0 (0%)	48 (96%)	50
Risaralda	12 (55%)	10 (45%)	0 (0%)	22
Santander	71 (65%)	36 (33%)	2 (2%)	109
Sucre	79 (59%)	48 (36%)	8 (6%)	135
Tolima	85 (63%)	48 (36%)	1 (1%)	134

Valle del Cauca	47 (45%)	52 (50%)	6 (6%)	105
Vaupés	4 (36%)	3 (27%)	4 (36%)	11
Vichada	11 (92%)	1 (8%)	0 (0%)	12
<b>Total</b>	<b>1518 (55%)</b>	<b>1090 (39%)</b>	<b>167 (6%)</b>	<b>2775</b>

Fuente: Observación Electoral MOE.

Por otro lado, en relación con la pregunta relativa a las piezas informativas sobre las garantías del derecho al voto de las personas trans, en el 74% de los puestos de

votación observados no se dispuso de afiches o piezas informativas sobre el protocolo de voto trans, siendo visibles sólo en el 19% de los puestos de votación observados.

**TABLA 68**

Respuestas de preguntas de observación electoral general. Disposición de afiche o pieza informativa sobre el protocolo de voto trans.

Pregunta	Disposición de afiche o pieza informativa sobre el protocolo de voto trans		
	Sí	No	NR
Respuesta			
Amazonas	2 (7%)	20 (74%)	5 (19%)
Antioquia	35 (19%)	136 (76%)	9 (5%)
Arauca	12 (36%)	20 (61%)	1 (3%)
San Andrés	2 (40%)	3 (60%)	0 (0%)
Atlántico	11 (9%)	106 (88%)	3 (3%)
Bogotá D.C.	96 (27%)	247 (70%)	10 (3%)
Bolívar	40 (18%)	167 (76%)	14 (6%)
Boyacá	16 (24%)	51 (75%)	1 (1%)
Caldas	7 (16%)	38 (84%)	0 (0%)
Caquetá	46 (66%)	24 (34%)	0 (0%)
Casanare	1 (3%)	24 (83%)	4 (14%)
Cauca	34 (25%)	95 (69%)	8 (6%)
Cesar	4 (6%)	60 (92%)	1 (2%)
Chocó	0 (0%)	97 (96%)	4 (4%)
Córdoba	11 (15%)	54 (74%)	8 (11%)
Cundinamarca	18 (16%)	94 (81%)	4 (3%)
Guainía	4 (18%)	18 (82)	0 (0%)
Guaviare	0 (0%)	9 (100%)	0 (0%)
Huila	19 (19%)	73 (74%)	7 (7%)
La Guajira	4 (14%)	23 (82%)	1 (4%)

Magdalena	24 (17%)	118 (82%)	2 (1%)
Meta	8 (16%)	36 (73%)	5 (10%)
Nariño	8 (16%)	43 (84%)	0 (0%)
Norte de Santander	10 (14%)	57 (78%)	6 (8%)
Putumayo	18 (23%)	53 (67%)	8 (10%)
Quindío	3 (6%)	0 (0%)	47 (94%)
Risaralda	3 (14%)	19 (86%)	0 (0%)
Santander	15 (14%)	92 (84%)	2 (2%)
Sucre	36 (27%)	88 (65%)	11 (8%)
Tolima	24 (18%)	109 (81%)	1 (1%)
Valle del Cauca	20 (19%)	80 (76%)	5 (5%)
Vaupés	0 (0%)	6 (55%)	5 (45%)
Vichada	7 (58%)	5 (42%)	0 (0%)
<b>Total</b>	<b>538 (19%)</b>	<b>2065 (74%)</b>	<b>172 (6%)</b>

Fuente: Observación Electoral MOE.

Las personas observadoras identificaron que el departamento que registró un mayor cumplimiento de esta obligación establecida en el protocolo trans fue Caquetá en donde en 46 de 70 puestos de votación observados (66%), se dispuso y eran visibles estas piezas. Le siguieron Vichada, con 7 de 12 puestos de votación observados (58%) y San Andrés, con 2 de 5 puestos observados (40%) que tenían en su interior piezas visibles.

En cambio, el menor porcentaje de se concentró en Guaviare, en el que en ninguno de los 9 puestos de votación observados se fijó una pieza informativa. Asimismo, en el 96% de los puestos observados en Chocó y el 92% de los puestos observados en Cesar tampoco se dio cumplimiento a esta disposición, lo que supone retos para la Organización Electoral de cara a próximas elecciones.

### 11.2.5.2 Observación electoral por parte de personas trans

Un total de 47 personas trans, fueron convocadas, capacitadas y participaron como observadoras electorales en las Elecciones Locales de 2023. Este ejercicio de autoobservación y de verificación del cumplimiento del Protocolo del voto trans, se desarrolló en 9 departamentos (Bolívar, Atlántico, Norte de Santander, Antioquia, Magdalena, Córdoba, Cesar, Santander y La Guajira) y Bogotá D.C.

Para llevar a cabo la observación electoral, cada una de las personas observadoras recibió dos formularios de observación electoral, identificados como FT1 y FT2, en los que se indagó sobre los siguientes aspectos:

- Identificación general de la persona observadora trans, para conocer aspectos relacionados con sus experiencias previas de votación, así como correcciones o modificaciones a su documento de identidad.

- Dinámicas del puesto de votación que permitieran identificar posibles dificultades en el momento de ingreso, limitaciones en la elección de la fila de entrada o tratos discriminatorios en caso de realizarles requisas.
- Obstáculos para ejercer el derecho al voto y la ocurrencia de posibles situaciones de discriminación, como negaciones del derecho al voto, el no reconocimiento del nombre y pronombres correctos o la emisión de comentarios que afectaran su dignidad.
- Evaluación sobre el conocimiento de las autoridades públicas presentes en el puesto de votación sobre los procedimientos establecidos en el protocolo de voto trans, procedimientos ante situaciones de discriminación y ciudadanía trans.

Respecto a este componente de la observación diferencial se pueden señalar los siguientes resultados:

- El 6% (3 de 47) de las personas observadoras, manifestaron la ocurrencia de hechos de negación de ingreso al puesto de votación en Bogotá D.C., Medellín (Antioquia) y Malambo (Atlántico). En el último caso, la justificación de la autoridad para negarle el ingreso a la persona trans observadora al puesto de votación fue que el funcionario afirmó desconocer la labor de observación electoral.
- El 36% de las personas observadoras indicaron que se habían establecido filas de ingreso separadas por género para coordinar la entrada de los puestos de votación. El 18% de las personas observadoras trans reportaron hechos de limitaciones a su derecho de decidir cuál fila usar para ingresar.
- El 34% de las personas observadoras trans, informaron que se estaban realizando requisas al ingreso del puesto de votación con tanteo corporal; en 11 casos (69% de los 16) se realizó requisas a las personas observadoras trans.
- En 3 casos (6% de los 47 formularios diligenciados) donde no se estaba realizando requisas a ninguna persona para ingresar al puesto de votación, a las personas observadoras trans se les solicitó tanteo corporal para autorizar el ingreso, desconociendo la garantía del protocolo de voto trans que prohíbe realizar requisas a personas trans en razón de prejuicios de género. En el 33% de los casos la requisas fue realizada por una persona de género distinto al de la persona trans y en contra de su decisión, lo que trasgrede la garantía de poder elegir libremente el sexo del personal de la fuerza pública que puede hacer la requisas.
- En el 13% de los reportes, las personas observadoras trans que se acercaron a votar no se les respetó su nombre identitario correcto y en el 9% no se les respetaron sus pronombres de género correctos incluso después de haberlos indicado a las personas jurados de votación.
- Respecto a la existencia del Protocolo de voto trans, las personas observadoras identificaron que las personas delegadas de la RNEC en el puesto de votación fueron las

que tenían mayor preparación, ya que 3 de cada 4 personas delegadas (71% de 163 personas entrevistadas) manifestaron conocer de la existencia de estos lineamientos. Por el contrario, 3 de cada 5 integrantes de la policía equivalente al 58% de 186 personas entrevistadas, indicaron conocer la existencia del protocolo.

- Sobre la implementación de las reglas del protocolo a través del planteamiento de situaciones hipotéticas, las personas jurados de votación eran las mejor capacitadas. El 72% de las 214 personas entrevistadas brindaron respuestas que dieron la impresión de conocer el procedimiento a implementar en cada situación presentada. En esta oportunidad, el 60% de los integrantes de la Policía Nacional entrevistados, 3 de 5 (60% de 203 personas entrevistadas) ofrecieron respuestas que permitían concluir su conocimiento sobre el protocolo.

En términos generales, se observa que el incumplimiento o desconocimiento a las disposiciones contempladas en el Protocolo de voto trans, fue relativamente bajo en los territorios en donde se llevó a cabo el ejercicio de observación electoral. No obstante, la MOE hace un llamado a las autoridades electorales para que, en el proceso de preparación de las próximas elecciones, se incrementen los esfuerzos para garantizar que el ejercicio del derecho al voto de las personas trans se pueda dar en condiciones de igualdad y no discriminación.

Si bien, dichos esfuerzos tienen que estar orientados hacia la prevención, las estrategias deben tener como

público objetivo no sólo a las personas funcionarias públicas, sino también a la ciudadanía en general, incluyendo a las personas LGBTIQ+. El propósito de esto es desmontar imaginarios, estereotipos y estigmas y así como, fortalecer e incentivar el uso de canales de denuncia y reportes de situaciones de discriminación, violencia y negación de acceso a derechos, lo que a futuro no sólo favorecerá el acercamiento a la institucionalidad, la recopilación de información y seguimiento a este tipo de casos, sino que también contribuirá a las decisiones que en materia de política pública se deben tomar en torno a la participación político electoral de personas LGBTIQ+.

### **11.3 Personas con pertenencia étnica**

#### ***11.3.1 Seguimiento a las acciones institucionales para la protección al derecho al voto de las poblaciones étnicas***

##### ***11.3.1.1 Incidencia respecto al ajuste de condiciones necesarias para el ejercicio del derecho al voto de acuerdo con órdenes judiciales***

Considerando las múltiples limitaciones del derecho al voto que afectan a las poblaciones étnicas y raciales, distintas decisiones judiciales protegieron el derecho a la participación política de estos grupos en el marco de las Elecciones Locales de 2023. A continuación, se relacionan algunos pronunciamientos:

- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la sentencia A.T. 202100126-01 decidió proteger a la comunidad raizal de San Andrés y Providencia, ordenando a la RNEC proveer material y tarjetones electorales

bilingües (en español y creole), y al Ministerio de Interior proceder a la conformación de una comisión técnica que facilitara la implementación de programas pedagógicos sobre la participación política de la población raizal.

- El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, por medio de la sentencia 860012208002-2023-00114-00 decidió proteger a una comunidad indígena de Valle del Guamuez (Mocoa), ordenando a la RNEC y al Ministerio de Interior realizar un proceso de diálogo a través del cual se pudieran atender sus necesidades con respecto a su derecho a la participación política.

- La Corte Constitucional mediante la Sentencia T-745 de 2022, decidió proteger a la comunidad indígena Embera Dóbida de Bojayá (Chocó), por lo que ordenó la realización de espacios de diálogo, entre entidades estatales y comunidades indígenas afectadas, con el fin de concertar medidas para que el sistema electoral se adapte a las necesidades de estas y facilite su participación. Para evitar mayores afectaciones a los derechos discutidos, se ordenó la implementación acciones transitorias como i) disponibilidad de transporte de personas electoras; ii) votación con apoyo de persona acompañante, intérprete o traductora; iii) plantillas electorales; iv) campañas diferenciales de inscripción de cédulas; y v) programas pedagógicos. No obstante, consideró que se deberían adoptar medidas definitivas resultado de los espacios de diálogo a partir de

unos criterios y parámetros de análisis establecidos por la Corte en su decisión.

A raíz de esta última decisión judicial, la MOE trabajó en conjunto con las organizaciones, ILEX Acción Jurídica y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento por parte del Ministerio del Interior y de la RNEC de las órdenes dadas por la Corte Constitucional en esta sentencia y así facilitar la protección a la participación política de estas comunidades en el proceso electoral de octubre de 2023. A través del equipo de litigio estratégico de la organización Dejusticia, la MOE tuvo la oportunidad de acompañar varios espacios de concertación con las comunidades protegidas por la sentencia de la Corte, y como producto de este proceso, tuvieron lugar la implementación de varias estrategias. Principalmente, se realizó el seguimiento a compromisos suscritos por la RNEC en el marco del lanzamiento de la estrategia I-electo, teniendo en cuenta que el 19 de septiembre de 2023, dicha entidad realizó un evento sobre Integridad Electoral en Bojayá (Chocó), en el que el Registrador Nacional se comprometió a que, en las Elecciones Locales de 2023 se brindaría a esta comunidad:

- Afiches guía en los cubículos de votación con instrucciones claras sobre cómo votar.
- Intérpretes y guías electorales para comunidades indígenas para facilitar el ejercicio libre del voto.
- Conectividad en Bojayá y otros 18 municipios de Chocó, a través del proyecto 'Registraduría Conecta Colombia', que

instalaría satélites en todas las registradurías municipales de forma permanente.

- Transporte para el puesto de votación, incluyendo transporte fluvial, para que todos los delegados de puesto, jurados de votación y personas ciudadanas pudieran desplazarse al puesto de votación.
- Garantías electorales para todos los actores políticos del territorio, brindando teléfonos y antenas satelitales que permitieran que Bojayá fuera el primer municipio en acceder a la transmisión de los resultados electorales.

Frente a dichos compromisos y en general con respecto a posibles limitaciones del derecho al voto de las personas con pertenencia étnica o racial, la MOE en el marco de la Comisión Nacional de Seguimiento de Garantías Electorales, le solicitó a la RNEC informar sobre las acciones desplegadas para dar respuesta a las necesidades de la comunidad, formulando las siguientes inquietudes:

- ¿Cuál era el número de municipios y corregimientos en los que se prestaría el servicio de transporte, así como los criterios de determinación para la selección de los contratistas que realizaran esta actividad?
- ¿Cómo se realizaría la previsión contractual y de recursos para garantizar el transporte el día de las elecciones?
- ¿Cómo se realizaría la difusión y publicidad del servicio de transporte para la ciudadanía y demás actores electorales? En relación con lo anterior, era

importante que se tomaran las previsiones necesarias para que la medida pudiera beneficiar a la totalidad de la población, sin que alguna campaña o actor interesado pudiera hacer un uso indebido de esta acción.

Aunque no se obtuvo respuesta directa por parte de la RNEC a los cuestionamientos planteados, el 29 de octubre de 2023, la MOE llevó a cabo un ejercicio de observación electoral con un enfoque diferencial étnico, en el que a través del uso de un formulario de observación electoral étnica específico, los observadores pudieron recopilar en terreno información relacionada que pudiera dar elementos sobre el cumplimiento de esta sentencia. El análisis de resultados de estos formularios se desarrollará a futuro con el fin de brindar las correspondientes recomendaciones a la autoridad electoral.

### ***11.3.1.2 Accesibilidad de puestos de votación para poblaciones con pertenencia étnica o racial***

Con ocasión de las Elecciones Locales de 2023, la RNEC promovió la creación de nuevos puestos de votación en todo el territorio nacional. De los 690 nuevos puestos de votación creados, 37 se ubicaron dentro de resguardos indígenas y consejos comunitarios con lo que se facilitaría el ejercicio del derecho al voto para poblaciones con pertenencia étnica o racial.

Del total de puestos nuevos de votación, 25 quedaron ubicados dentro de resguardos indígenas. Con estos nuevos puestos de votación se llegó a un total de 252 puestos de votación dentro de resguardos indígenas. Anterior a la instalación de los nuevos puestos, el 11,9% de los resguardos tenían algún puesto

de votación. Con la instalación de los nuevos puestos se agregaron 12 resguardos que antes no tenían puestos de votación dentro de ellos y con ello se incrementó a 13,5% el porcentaje de resguardos con algún puesto de votación. En dicho sentido, la mayoría (86,5%) de los resguardos indígenas del país no tienen un puesto de votación dentro de su territorio.

Al interior de los consejos comunitarios de comunidades negras se ubicaron 12 puestos de votación nuevos, para un total de 608 puestos de votación dentro de estos territorios. Con estos nuevos puestos se pasó de 48,1% de consejos comunitarios con algún puesto de votación a 48,6%. Se benefició 1 consejo comunitario que anteriormente no tenía puesto de votación, mientras que los demás puestos nuevos referidos fueron instalados en consejos comunitarios que ya poseían puestos. En dicho sentido, más de la mitad (51,4%) de los consejos comunitarios de comunidades negras del país no tienen un puesto de votación dentro de su territorio.

### **11.3.2 Candidaturas de personas con pertenencia étnica**

Las Elecciones Locales de 2023 fueron los primeros comicios regionales en los que el sistema electoral colombiano contó con un registro de candidaturas de personas con pertenencia étnica racial. Si bien la disposición de

un apartado en el formulario E6 para recopilar información sobre la pertenencia étnica o racial de las candidaturas es un avance importante, la MOE, junto con Dejusticia, ILEX Acción Jurídica y otras organizaciones de la sociedad civil advirtió sobre problemas con la metodología de recolección de datos, los cuales se describen a continuación:

- El diligenciamiento de información sobre la pertenencia étnica o racial de las candidaturas era de carácter opcional por lo que era posible que se presentara un considerable subregistro y se contaran con datos parciales<sup>35</sup>.
- No fue claro cómo entendió la RNEC la pertenencia étnica o racial, puesto que incluyó la categoría "campesino" como una variable de identificación étnica en el formato de registro, desconociendo que este grupo poblacional no tiene reconocimiento constitucional o legal expreso como grupo étnico. Además, los lineamientos adoptados por el Estado, a través de la guía de enfoques diferenciales del Departamento Nacional de Estadística – DANE<sup>36</sup>, establecen de manera expresa que "campesinos" es un enfoque específico propio, diferente al étnico conformado por otros grupos poblacionales<sup>37</sup>.

De acuerdo con la RNEC, 1.006 personas con pertenencia étnica

<sup>35</sup> A pesar de lo anterior, en este apartado se analizarán los datos proporcionados por la RNEC, considerando que internacionalmente el principio que se ha reconocido para determinar la pertenencia de una persona a un grupo étnico o racial es el autorreconocimiento, siendo este el criterio empleado por la RNEC en su metodología de recolección de información sobre la inscripción de candidaturas.

<sup>36</sup> DANE (2020). Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/guia-inclusion-enfoque-difencias-intersecciones-produccion-estadistica-SEN.pdf>.

<sup>37</sup> En virtud de lo anterior, dentro del conteo y análisis desarrollado para esta sección, no serán consideradas las personas campesinas como parte de las candidaturas con pertenencia étnica o racial.

o racial se inscribieron como candidatas para las Elecciones Locales de 2023, cifra que, en comparación al total de 128.208 candidaturas que se inscribieron en el país<sup>38</sup>, representa un porcentaje de 0,785% de candidaturas con pertenencia étnica o racial con respecto al total de candidaturas en general para la elección. A nivel nacional, se presentaron 352 candidaturas de mujeres étnicas, que representaron el 39% de las inscripciones étnicas<sup>39</sup>.

El 89% (896) de las candidaturas con pertenencia étnica se concentraron en los concejos municipales. De otro lado, hubo 41 candidaturas a las asambleas departamentales (4,08%), 38 candidaturas para alcaldías (3,78%), 29 candidaturas para juntas administradoras locales (2,88%) y 2 candidaturas para gobernaciones (0,2%).

El departamento con mayor cantidad de candidaturas con pertenencia étnico racial, fue Cauca con 240 candidaturas que representaron el 24% de las personas candidatas pertenecientes a este sector poblacional. En contraste, los departamentos que no registraron candidaturas étnico-raciales fueron Arauca, Boyacá, Caquetá, Quindío y Vichada.

### **11.3.3 Violencia contra candidaturas con pertenencia étnica o racial**

En cuanto a las candidaturas con pertenencia étnica o racial, se identificaron un total de 8

hechos violentos, en contra de esta población. La violencia que más afectó a estos liderazgos fueron las amenazas con 4 casos, seguidas de 3 atentados y 1 asesinato. El 62% de estas acciones violentas se dirigieron en contra de 5 personas indígenas y 3 situaciones (38%) afectaron a personas afrodescendientes. Respecto a los cargos y corporaciones, 6 de las candidaturas afectadas aspiraron a concejos municipales, mientras que 2 candidaturas compitieron para el cargo de alcaldes municipales.

Respecto a las organizaciones políticas, 3 de estas candidaturas fueron avaladas por MAIS, 2 por AICO, 2 por coaliciones y 1 por el Partido Conservador. Finalmente, respecto a las zonas del país en donde se registraron los hechos de violencia en contra de las candidaturas étnicas, el 38% de los casos de concentraron en el Pacífico Colombiano, específicamente en Valle del Cauca, Nariño y Cauca, el 25% en la Costa Atlántica (Atlántico y La Guajira) y el 38% restante en Boyacá con 2 hechos y Norte de Santander con 1 registro.

### **11.3.4 Observación electoral con enfoque en el ejercicio del derecho al voto por parte de personas con pertenencia étnica o racial**

Como parte del ejercicio de observación para las Elecciones Locales de 2023, el componente de Inclusión y Diversidad dispuso una estrategia de recolección de información sobre posibles barreras logísticas y comportamentales

<sup>38</sup> Fecha de corte de la información: 22 de agosto de 2023. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>39</sup> Para mayor información consultar: "Candidaturas incluyentes – Informe sobre la inscripción de candidaturas de poblaciones históricamente subrepresentadas para las elecciones de autoridades locales". Disponible en: <https://www.moe.org.co/candidaturas-incluyentes-informe-sobre-la-inscripcion-de-candidaturas-de-poblaciones-historicamente-subrepresentadas-para-las-elecciones-de-autoridades-locales-2023/>

que se pudieran presentar cuando personas con pertenencia étnica o racial ejercieran su derecho al voto.

Para ello, se incluyeron preguntas referentes a estas barreras en los formularios de observación de las personas observadoras de 3 departamentos priorizados (San Andrés, Amazonas, Guainía). Adicionalmente, fueron construidos formularios anexos con preguntas específicas en los departamentos de Chocó y Cauca y se diseñó e implementó una metodología de observación a través de grupos focales, que tuvo lugar en Bolívar, Cesar, La Guajira y Cauca.

En este contexto, participaron 13 personas en Amazonas (Leticia y Puerto Nariño), 21 personas en Guainía (Inírida) y 1 persona en Chocó (Bojayá), para un total de 35 personas que estuvieron observando las condiciones para el derecho al voto de personas con pertenencia étnica o racial. Las personas observadoras electorales contestaron en sus formularios seis preguntas referentes al enfoque diferencial étnico que fueron formuladas así:

- ¿Sintió que usted u otra persona fueron discriminados en razón de su lengua, color de piel, origen étnico o vestimenta tradicional al ejercer su derecho al voto?
  - ¿Observó que a una persona con pertenencia étnica no le entregaran alguno de los tarjetones electorales previstos para ese territorio?
  - ¿Recibió algún trato discriminatorio en su calidad de persona observadora?
- Del procesamiento de estas preguntas se identificó que, en el 8% de las 35 mesas de votación que se observaron, se disponía de material electoral en lenguas indígenas o nativas. Visto de otra forma, el 89% de las 35 mesas observadas no implementaron este ajuste razonable para que la ciudadanía que no se comunicara en español pudiera ejercer su derecho al voto.
- ¿Hay disponibilidad de tarjetones y material electoral (señalización del puesto o listado de votantes dispuesto al ingreso del puesto de votación) en alguna de las lenguas de los pueblos indígenas que habitan la región?
  - ¿Hay disponibilidad de plantillas de apoyo en las lenguas indígenas o nativas que se asimilen a la tarjeta electoral?
  - ¿Se dispone de traductores, intérpretes o acompañantes para la comprensión de tarjetones y material electoral?

TABLA 69

Respuestas de preguntas de observación electoral diferencial étnica.  
Disponibilidad de material electoral en otras lenguas indígenas o nativas.

Categoría	Disponibilidad de material electoral en otras lenguas indígenas o nativas			
	Respuesta	Sí	No	No Responde
Amazonas	0 (0%)	13 (100%)	0 (0%)	
Chocó	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	
Guainía	3 (14%)	17 (81%)	1 (5%)	
<b>Total</b>	<b>3 (8%)</b>	<b>31 (89%)</b>	<b>1 (3%)</b>	

Fuente: Observación Electoral MOE.

El 14% de las 35 mesas de votación observadas contó con plantillas de apoyo en lenguas indígenas o nativas que se asimilaban a la tarjeta electoral, mientras que en el 83% de los puestos no se

había dispuesto de este ajuste razonable para que la ciudadanía perteneciente a grupos étnicos que no dominara el español pudiera ejercer su derecho al voto. Este 14% representa sólo 5 casos en Guainía.

TABLA 70

Respuestas de preguntas de observación electoral diferencial étnica.  
Disponibilidad de plantillas de apoyo para lenguas indígenas o nativas.

Categoría	Disponibilidad de plantillas de apoyo para lenguas indígenas o nativas.			
	Respuesta	Sí	No	No Responde
Amazonas	0 (0%)	13 (100%)	0 (0%)	
Chocó	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	
Guainía	5 (24%)	15 (71%)	1 (5%)	
<b>Total</b>	<b>5 (14%)</b>	<b>29 (83%)</b>	<b>1 (3%)</b>	

Fuente: Observación Electoral MOE.

En el 37% de las 35 mesas de votación observadas, había traductores, intérpretes o personas acompañantes para la comprensión del material electoral, lo que significa que en el 63% de las mesas, no se había dispuesto de este ajuste razonable

para favorecer la comprensión del material electoral y eliminar obstáculos para ejercer el derecho al voto. Este 37% representa 1 caso en Chocó y 12 casos en Guainía.

TABLA 71

Respuestas de preguntas de observación electoral diferencial étnica.  
Disponibilidad de traductores, intérpretes o acompañantes para la comprensión del material.

Categoría	Disponibilidad de traductores, intérpretes o acompañantes para la comprensión del material		
	Respuesta	Sí	No
Amazonas	0 (0%)	13 (100%)	0 (0%)
Chocó	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Guainía	12 (57%)	9 (43%)	0 (0%)
<b>Total</b>	<b>13 (37%)</b>	<b>22 (63%)</b>	<b>0 (0%)</b>

Fuente: Observación Electoral MOE.

En este ejercicio, fueron en razón de la lengua, color de identificados 2 casos (6%) en los piel, origen étnico o vestimenta que las personas observadoras percibieron actos de discriminación tradicional, en el departamento de Amazonas.

TABLA 72

Respuestas de preguntas de observación electoral diferencial étnica.  
Sensación de discriminación por lengua, color de piel, origen étnico o vestimenta tradicional.

Categoría	Sensación de discriminación por lengua, color de piel, origen étnico o vestimenta tradicional		
	Respuesta	Sí	No
Amazonas	2 (15%)	11 (85%)	0 (0%)
Chocó	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)
Guainía	0 (0%)	21 (100%)	0 (0%)
<b>Total</b>	<b>2 (6%)</b>	<b>33 (94%)</b>	<b>0 (0%)</b>

Fuente: Observación Electoral MOE.

De otra parte, en 2 casos (6%) con pertenencia étnica o racial las personas observadoras en no se les entregó alguno de los el departamento de Guainía reportaron que a algunas personas tarjetones electorales.

TABLA 73

Respuestas de preguntas de observación electoral diferencial étnica. No entrega de material electoral a personas con pertenencia étnica o racial.

Categoría	No entrega de material electoral a personas con pertenencia étnica o racial		
	Respuesta	Sí	No
Amazonas	0 (0%)	13 (100%)	0 (0%)
Chocó	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)
Guainía	2 (10%)	19 (90%)	0 (0%)
<b>Total</b>	<b>2 (6%)</b>	<b>33 (94%)</b>	<b>0 (0%)</b>

Fuente: Observación Electoral MOE.

Como último elemento de haber recibido algún trato procesamiento, ninguna de las discriminatorio durante su ejercicio personas observadoras indicó como persona observadora.

TABLA 74

Respuestas de preguntas de observación electoral diferencial étnica. Trato discriminatorio en calidad de persona observadora.

Categoría	Trato discriminatorio en calidad de persona observadora		
	Respuesta	Sí	No
Amazonas	0 (0%)	13 (100%)	0 (0%)
Chocó	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)
Guainía	0 (0%)	21 (100%)	0 (0%)
<b>Total</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>35 (100%)</b>	<b>0 (0%)</b>

Fuente: Observación Electoral MOE.

Con fundamento en los resultados de esta observación, es posible señalar que quedaron compromisos pendientes por parte de la RNEC para garantizar que las personas con pertenencia étnica o racial pudieran ejercer su derecho al voto en las mismas condiciones de libertad e igualdad en las que las hacen el resto de la población. Para la Moe es importante que

se pueda establecer un diálogo con distintos sectores y liderazgos étnicos, orientados a construir un protocolo de voto para personas con pertenencia étnica o racial, en el que además de los aspectos logísticos del contexto electoral, también se aborden desde la perspectiva interseccional, territorial y étnica, elementos como la violencia, el racismo,

la discriminación, la pobreza y su incidencia diferenciada en el acceso y el ejercicio de los derechos políticos electorales de este segmento de la población.

### 11.3.5 Personas con pertenencia étnica o racial electas

De las 1.006 de candidaturas de personas con pertenencia étnica o racial identificadas por la RNEC, 144 personas (14,3%) que se autoreconocieron como parte de un grupo étnico en el formulario E6 de la RNEC, fueron electas para alguno de los cargos y corporaciones públicas que

se disputaron en las Elecciones Locales de 2023. De ellas el 26,3% eran mujeres y el 73,6% eran hombres. El 97% de las personas electas con autoreconocimiento étnico se concentraron en Cauca (73), Chocó (18) y Nariño (10).

En cuanto a la pertenencia, el 65,9% eran indígenas, 17,3% afrocolombianos, 11% negros, 4,1% palenqueros y 1,3% raizales. Ninguna persona con pertenencia étnica o racial para fue elegida como gobernador(a). En contraste el 87,7% de las personas pertenecientes a un grupo étnico fueron electas para concejos.

**TABLA 75**

Personas con pertenencia electas por cargo. Autoridades locales 2023.

Grupo étnico	Alcaldía	Asamblea	Concejos	JAL	Total
Indígena	3	1	84	7	95
Afrocolombiano	3	0	21	1	25
Negro	0	1	15	0	16
Palenquero	0	0	6	0	6
Raizal	0	0	0	2	2
<b>Total general</b>	<b>6 (4,1%)</b>	<b>2 (1,3%)</b>	<b>126 (87%)</b>	<b>10 (6,9%)</b>	<b>144</b>

Fuente: Datos RNEC. Elaboración propia MOE.

### 11.4 Personas con discapacidad<sup>40</sup>

Para las Elecciones Locales de 2023, la observación electoral enfocada en los derechos de las personas con discapacidad se adelantó en

dos fases. En una primera fase, se hizo seguimiento a las acciones adelantadas por la Organización Electoral para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la MOE como resultado

<sup>40</sup> Para un mayor entendimiento de este apartado, de conformidad con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas, la MOE entiende por "ajustes razonables" las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Asimismo, entiende por "diseño universal" el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. Lo anterior no excluye las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

de los primeros ejercicios de observación electoral desarrollados directamente por personas con discapacidad en el marco de las Elecciones al Congreso y Presidencia de la República de 2022, en Cali (Valle del Cauca), Bogotá y el área metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia). Los hallazgos se consolidaron en el informe “Elecciones y discapacidad en Colombia: por la eliminación de barreras para la participación”<sup>41</sup>, y producto del análisis desarrollado por la MOE, se generaron las siguientes recomendaciones:

- Priorizar la ubicación de puestos de votación en lugares que cuenten con infraestructura accesible que posibiliten el desplazamiento autónomo de personas con movilidad reducida.
- Establecer un mecanismo de trabajo conjunto entre la RNEC y la Policía Nacional que permita la capacitación a funcionarios para que se ofrezca y se garantice la posibilidad de acompañamiento y orientación para las personas con discapacidad desde la entrada de los puestos de votación.
- Garantizar una disponibilidad amplia de tarjetones braille en cada puesto de votación.
- Proveer una herramienta tecnológica que actúe como ajuste razonable para la comunicación de las autoridades con personas con discapacidad auditiva.
- Adoptar criterios de diseño universal para los cubículos de votación en los que se pueda adaptar su altura y que sean más anchos, de manera que sean

aptos para todos los votantes y se pueda garantizar el derecho al voto secreto.

- Dar alcance al Memorando 13 de 2022 de la RNEC para que se creen nuevos puestos de votación en instituciones de salud mental para garantizar el derecho al voto de personas que se encuentran internadas o en hospitalizaciones de larga duración.
- Diseñar y aplicar un sistema de evaluación de la implementación e impacto del Protocolo para la Atención de las Personas con Discapacidad con el fin de sistematizar los avances en la implementación y establecer su nivel de cumplimiento por parte de los registradores delegados de puesto.
- Dar mayor visibilidad al Protocolo con el fin de que las autoridades que confluyan en los puestos de votación conozcan a cabalidad los derechos y garantías que tienen las personas con discapacidad a la hora de ejercer su derecho al voto, así como el trato adecuado que les deben brindar.
- Fortalecer la difusión y entendimiento del Protocolo para la Atención de las Personas con Discapacidad dentro de la capacitación de jurados de votación dando instrucciones amplias y precisas frente a las distintas discapacidades y los ajustes razonables que se deben tener en cuenta para el ejercicio del derecho al voto.
- Convocar ampliamente a organizaciones de la sociedad civil que representen personas con discapacidad en el desarrollo de mesas técnicas y reuniones

<sup>41</sup> El informe completo puede ser consultado en: [https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/09/Informe-Sobre-Discapacidad-2022\\_DIGITAL.pdf](https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/09/Informe-Sobre-Discapacidad-2022_DIGITAL.pdf)

para la construcción de protocolos y medidas específicas de inclusión de personas con discapacidad

- Ajustar la página web del Sistema Integral de Capacitación Electoral – SICE de la mano de organizaciones que representen personas con discapacidad, pues pesa a contener información clave del proceso electoral, el diseño y la navegación web presenta serias dificultades en torno a los mínimos de accesibilidad y usabilidad estipulados por la legislación nacional.

- Revisar por parte de la RNEC la disponibilidad de documentos, noticias, y especialmente de la normatividad producida por la entidad para garantizar el acceso a la información de las personas con discapacidad.

- Disponer un sistema o aplicativo que les permita a las personas con discapacidad acceder a información sobre el procedimiento para votar, las candidaturas y sus propuestas, en formatos accesibles.

- Llevar a cabo labores de pedagogía y sensibilización acerca del trato adecuado a las personas con discapacidad y la importancia y naturaleza de la observación electoral.

- Garantizar todos los apoyos o ajustes razonables que requieran las personas con discapacidad para que puedan ejercer sus funciones como jurados de votación teniendo en cuenta que la decisión de ejercer o no dicha labor está en manos de cada una de las personas.

En una segunda fase, se realizó un análisis del proceso de inscripción de candidaturas, particularmente en cuanto a la participación de personas con discapacidad, así como del despliegue de observación

electoral como mecanismo para hacer seguimiento al cumplimiento del Protocolo para la Atención de las Personas con Discapacidad de la RNEC. En el presente apartado se señalan las acciones específicas que se desarrollaron en dicho sentido.

#### ***11.4.1 Protocolo para la atención de personas con discapacidad en el proceso de inscripción de cédulas***

Para las Elecciones Locales de 2023, por primera vez la RNEC expidió un protocolo para la atención de personas con discapacidad en el proceso de inscripción de cédulas. Dicha entidad solicitó a la MOE que realizara comentarios y recomendaciones para su ajuste. Aunque en líneas generales los ajustes razonables propuestos en el protocolo fueron positivos, se identificaron algunos aspectos en los que se podría fortalecer este instrumento para futuros procesos electorales. En este sentido:

- La MOE recomendó un cambio en las definiciones de los diferentes tipos de discapacidad ya que se utilizaba como fuente al Ministerio de Salud y Protección Social cuyo marco conceptual entiende la discapacidad como una enfermedad o una condición que padecen las personas, usando términos como “deficiencia corporal funcional”, algo que va en contravía del enfoque social de la discapacidad establecido a nivel mundial a partir de la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. Este instrumento internacional entiende la discapacidad desde las barreras que presenta el entorno y la forma en que estas restringen la capacidad de

goce y ejercicio de derechos y libertades. Es importante resaltar que la RNEC adoptó varias de las definiciones propuestas por la MOE, y el protocolo fue publicado con estas modificaciones.

- Se sugirió una difusión amplia de la información referente al proceso de inscripción de cédulas y cambio del lugar de votación conforme las necesidades comunicativas de las personas con discapacidad. Para ello, se recomendó un plan estratégico de publicidad en medios de comunicación tradicionales y en plataformas digitales para que las personas con discapacidad conocieran los términos de la inscripción con claridad, incluyendo información en lenguaje claro y presentada en formatos accesibles. Esta recomendación no recibió respuesta de fondo por parte de la RNEC.

- La MOE realizó un cuestionamiento sobre la accesibilidad de las sedes de la RNEC y los puntos externos en los que se realizaría el proceso de inscripción de cédulas y cambio de puesto de votación, respecto a si contaban con directrices para adaptar su infraestructura, en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 1618 de 2013<sup>42</sup>. Frente a esta observación, la RNEC afirmó que todas sus sedes cumplían con estándares mínimos de accesibilidad y no habría problemas para el ingreso de personas con discapacidad física.

- Para garantizar que las personas con discapacidad pudieran acceder al proceso de inscripción de cédulas y cambio

de lugar de votación, se sugirió extender el programa de atención domiciliaria de la Oficina para Atención al Discapacitado – OPADI a aquellas personas con restricciones en su movilidad. Ello, con el objetivo de que la ciudadanía con discapacidad pudiera solicitar la atención de la RNEC cuando tuviera dificultades para trasladarse hasta las oficinas de la entidad. Esta solicitud, sin embargo, no fue acogida.

#### **11.4.2 Seguimiento diferencial al proceso de contratación electoral**

La MOE hizo seguimiento a los documentos previos del proceso de contratación de la logística electoral, así como a los pliegos definitivos, y presentó diferentes recomendaciones y observaciones a la RNEC. Como parte de este proceso, se examinaron los elementos de ajuste razonable incluidos en los kits electorales de puesto de votación y las condiciones de accesibilidad de las plataformas y aplicativos web previstos para el acceso de la ciudadanía. Entre los principales hallazgos y recomendaciones se encuentran:

- Los pliegos de contratación fueron cargados y publicados en un formato no accesible, mediante un documento PDF de imagen y no de texto, que no podía ser leído por lectores de pantalla, necesarios para el acceso a la información por parte de personas con discapacidad visual, contrariando lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1712 de 2014<sup>43</sup>. Aunque

<sup>42</sup> Ley 1618 de 2013, “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

<sup>43</sup> Ley 1712 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.

la observación fue presentada por el CNE, la MOE respaldó la solicitud de publicación de los pliegos en un formato que cumpliera con los estándares de accesibilidad establecidos por la Ley.

- La MOE solicitó que se establecieran de manera clara las condiciones técnicas y de formato para la impresión de los tarjetones braille, de manera que se pudiera determinar cuál era la capacidad de producción de la oferta nacional, con el objetivo de maximizar el número de tarjetones disponibles, ya que en los requerimientos técnicos del proceso de contratación solo se exigía una producción mínima de 90.000 tarjetones braille para todo el país, y una producción máxima en función de la capacidad de la oferta de las imprentas nacionales.

- Asimismo, se solicitó que se especificara el criterio técnico para la impresión y distribución de tarjetones braille. La MOE sugirió que se realizara teniendo en cuenta el censo electoral de cada municipio y que se aclarara el criterio técnico que permitía establecer la cantidad mínima de tarjetas a producir y distribuir. Esto es particularmente relevante en las elecciones donde se escogen múltiples corporaciones, porque se requiere la impresión y distribución de entre tres y cinco tarjetones diferentes

- Se solicitó la modificación del diseño de los cubículos de votación de manera que fueran más anchos y con una mesa de altura graduable con el objetivo de cumplir estándares de accesibilidad. Para su distribución, se sugirió tener como criterio técnico el censo electoral de cada puesto de

votación ya que generalmente se distribuía uno solo de estos cubículos por cada puesto independientemente del censo electoral y su participación histórica.

- Por otro lado, se recomendó adoptar medidas para la accesibilidad de la información dentro de los pliegos de contratación, y que se hiciera obligatorio en todas las plataformas y soportes de servicios de información al votante las funcionalidades mínimas para garantizar accesibilidad a personas con discapacidad visual y baja visión.

Ninguna de las recomendaciones presentadas por la MOE fue adoptada por la RNEC. Las respuestas de fondo demostraron un desconocimiento de la Ley, como en el caso de los requerimientos de accesibilidad establecidos por la Ley 1712 de 2014, o mostrando una baja disposición a realizar la inversión presupuestal necesaria para adoptar ajustes razonables para la garantía del derecho al voto de las personas con discapacidad.

#### **11.4.3 Mesa de discapacidad de la rne**

En primer lugar, es necesario señalar que la MOE participó en la mesa de discapacidad de la RNEC. Además, reconociendo la importancia de este espacio como instancia consultiva para la garantía de los derechos políticos de las personas con discapacidad, la MOE solicitó su convocatoria a través de comunicaciones formales y en el marco de la Comisión Nacional de Seguimiento a los Procesos Electorales. No obstante, durante el desarrollo de las Elecciones Locales de 2023 sólo se realizaron tres reuniones de la mesa de

discapacidad y estas se realizaron en momentos poco oportunos del calendario electoral.

Por ejemplo, pese a que la MOE solicitó el desarrollo de una mesa específica para la socialización y recepción de comentarios sobre los pliegos de contratación de la logística electoral, esta reunión solo se realizó más de un mes después del cierre del periodo de observaciones, con lo que las organizaciones de personas con discapacidad no tuvieron la oportunidad de pronunciarse frente a un proceso de contratación crucial para el ejercicio de su derecho al voto. En este sentido, es posible señalar que dichos espacios no fueron utilizados como estancias consultivas sino de socialización de aspectos puntuales del proceso electoral, salvo lo que corresponde con la socialización y aprobación del diseño del tarjetón braille. Sobre esta última materia, se realizaron dos reuniones y como resultado se incorporaron en el diseño del material electoral algunas de las recomendaciones realizadas por las organizaciones y personas asistentes tales como la inclusión de una marca que indicara la cara frontal del tarjetón, la ampliación de las casillas, entre otras.

Así, aun cuando se contó con la participación de múltiples organizaciones de la sociedad civil que agrupan, representan o trabajan con personas con discapacidad, las mesas con discapacidad fueron oportunidades perdidas para generar lineamientos, recibir recomendaciones, obtener insumos e incluso para revisar y aprobar el protocolo para la atención de personas con discapacidad en el ejercicio del derecho del voto. Por ello, es necesario que las autoridades

electorales abran espacios para la participación de las personas con discapacidad, escuchen sus opiniones y recomendaciones, y se haga una socialización real de las medidas que resultan relevantes para garantizar el ejercicio de sus derechos.

#### ***11.4.4 Puestos de votación instalados en instituciones de salud mental***

Como parte del proceso de observación de las Elecciones Nacionales de 2022, la MOE solicitó, a partir de un documento técnico, que se considerara la instalación de puestos de votación en instituciones de salud mental, y otro tipo de instituciones en las que se encuentran personas con discapacidad en internamiento de larga duración, además del desarrollo de campañas de cedulación, pedagogía e inscripción de cédulas. El resultado de esta solicitud fue la expedición del Memorando 13 de 2022 por parte de la RNEC, que eventualmente derivó en la creación de cuatro puestos de votación:

**TABLA 76**  
Puestos de votación en instituciones de salud mental

Departamento	Municipio	Nombre del puesto	Ciudadanos inscritos
Boyacá	Tunja	Centro de Rehabilitación Integral de Boyacá CRIB	20
Santander	Bucaramanga	Hospital Psiquiátrico San Camilo	37
Arauca	Arauca	Unidad de Salud Mental Arauca	31
Caquetá	Florencia	Unidad de Salud Mental Hospital María Inmaculada <sup>44</sup>	4
<b>Total</b>			<b>92</b>

Fuente: RNEC. Elaboración MOE.

Aunque no se adelantaron todas las acciones recomendadas por la MOE, se destaca la disposición de la RNEC para adoptar nuevos ajustes razonables para garantizar del derecho al voto de personas con discapacidad. Así, no solo se realizó la gestión para la creación de los nuevos puestos, sino que se realizaron jornadas especiales para la inscripción de cédulas en dichas instituciones.

puestos de votación nuevos fue baja, la participación electoral fue muy alta. Sin embargo, esta participación pudo verse afectada por el voto de personas que fueron designadas como jurados de votación para estos nuevos puestos, pero que no hacían parte de su censo electoral. Esto se hace evidente en el caso de la ciudad de Tunja, donde la participación fue superior al 100%.

Es importante resaltar que si bien la inscripción de personas en los

**TABLA 77**  
Porcentaje de participación electoral. Puestos de votación en instituciones de salud mental

Departamento	Municipio	Nombre del puesto	Participación
Boyacá	Tunja	Centro de Rehabilitación Integral de Boyacá CRIB	110%
Santander	Bucaramanga	Hospital Psiquiátrico San Camilo	83,8%
Arauca	Arauca	Unidad de Salud Mental Arauca	87,1%
<b>Promedio</b>			<b>93,6%</b>

Fuente: RNEC. Elaboración MOE.

<sup>44</sup> Debido a la baja inscripción de ciudadanos en este puesto de votación, se decidió eliminarlo de la DIVIPOLE final, asignando su censo electoral a otros puestos de la misma zona.

Esta experiencia es fundamental para que se siga avanzando en la posibilidad de crear puestos de votación y realizar campañas de cedulación, inscripción de cédulas y pedagógicas en diferentes instituciones donde personas con discapacidad se encuentran internadas o en algún nivel de institucionalización, en aplicación de una política de enfoque diferencial y ajustes razonables para la garantía efectiva del derecho al voto.

#### **11.4.5 Tarjetones braille**

A través de la Sentencia T-487 de 2003, la Corte Constitucional ordenó a la RNEC “la expedición de tarjetas electorales transcritas al sistema braille, y su suministro a los invidentes que las requieran, durante los comicios electorales que a partir de este momento se celebren”<sup>45</sup>. Este ha sido el ajuste razonable de mayor escala que se ha ordenado judicialmente para la garantía del derecho al voto de las personas con discapacidad en Colombia y que se ha implementado en diversos procesos electorales. No obstante, no se ha realizado desde la sociedad civil un proceso de retroalimentación sobre aspectos adicionales al diseño de los tarjetones, que se socializa y acuerda con organizaciones de personas con discapacidad visual. Para las Elecciones Locales de 2023, la MOE tuvo acceso por primera vez a la matriz de distribución de tarjetones braille, con lo cual pudo analizar en detalle cantidades y forma de distribución, así como

contrastar información con diversas fuentes para realizar recomendaciones. A continuación, se hace referencia a los principales hallazgos.

##### **11.4.5.1 Análisis del potencial de sufragantes proyectado por el INCI**

Al analizar los datos de la matriz de distribución de tarjetones, se encontró que el principal criterio utilizado por la RNEC era el potencial de votantes proyectado por el Instituto Nacional para Ciegos – INCI, que se encuentra discriminado por rangos etarios. Al sumar los datos para todo el país en los diferentes rangos, el censo total arroja 415.110 personas. Pese a que no hay inconsistencias entre las diferentes fuentes de información, esta cifra estaba considerablemente subestimada.

El dato incluido en la matriz de distribución de tarjetones braille identificaba a los votantes invidentes como el 1,07% del censo electoral, pese a que fuentes como la Encuesta Nacional de Calidad de Vida – ENCV del 2022 registró a las personas mayores de edad con altas dificultades para ver (pese a utilizar lentes o gafas) como el 2,57% de la población, es decir, aproximadamente 971.812 personas votantes. Sin embargo, este dato era inferior al del censo poblacional del 2018, en el que según el INCI<sup>46</sup> las personas con discapacidad visual equivalen al 4,41% de la población, lo que proyectado al censo electoral arrojaría un aproximado de 1.714.276 potenciales personas votantes.

<sup>45</sup> Esta sentencia marcó un hito muy importante, porque dejó clara la obligación que tiene el Estado de realizar acciones específicas de contenido prestacional para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, particularmente de grupos históricamente marginados, como las personas con discapacidad.

<sup>46</sup> Instituto Nacional Para Ciegos. (2020, junio). Los ciegos en el Censo 2018. Disponible en: <https://www.inci.gov.co/blog/los-ciegos-en-el-censo-2018>.

La MOE considera muy importante que se haga público el criterio técnico que utiliza el INCI para proyectar el potencial de personas votantes invidentes, pues es fundamental para determinar qué tan adecuada es la matriz de distribución de tarjetones. La MOE desconoce si el potencial que se proyectó incluía variables como nivel educativo, manejo de lenguaje braille, entre otras, que pudieran justificar el uso de esta cifra como principal criterio de distribución. Esta información debe hacerse pública para que la sociedad civil, y particularmente organizaciones de personas con discapacidad visual o sordoceguera, puedan pronunciarse frente a su pertinencia y hacer recomendaciones que fortalezcan futuros procesos electorales.

#### 11.4.5.2 Insuficiencia de los tarjetones braille

Uno de los aspectos a destacar sobre la distribución de tarjetones braille para cualquier proceso electoral nacional es la baja cantidad que se imprime. Debido a las características técnicas de los tarjetones, la impresión la realiza exclusivamente el INCI, lo que limita considerablemente la producción.

Para las Elecciones Locales de 2023 se pusieron a disposición de las personas votantes con discapacidad visual un total de 90.000 tarjetones braille, esto a pesar de que en la mayoría de los municipios se estaban eligiendo personas a cuatro cargos y corporaciones públicas diferentes<sup>47</sup>.

La MOE realizó una proyección del número de tarjetones que eran necesarios para cubrir a toda la población con discapacidad visual, basándose en el potencial de votantes proyectado por el INCI, corregido por el porcentaje de participación en las Elecciones Locales de 2019 de cada municipio, multiplicado por el número de elecciones que se realizaron en el mismo. El resultado nos muestra que para cubrir a la totalidad de la población con discapacidad visual se requerirían al menos 1.047.410 tarjetones. Es decir, con la oferta para las Elecciones Locales de 2023 solo se puso a disposición tarjetas electorales para el 8,6% de personas, lo que da cuenta de un claro déficit de cobertura, incluso partiendo de un cálculo poblacional subestimado, que se hace más evidente si se toman como referencia datos como el de la ENCV o el censo poblacional de 2018:

**TABLA 78**

Contraste de fuentes de información sobre el porcentaje de la población con discapacidad visual

Fuente de información	Porcentaje de personas con discapacidad visual
Potencial de votantes INCI	8,6%
Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022	3,6%
Censo poblacional 2018	2,08%

Fuente: RNEC, DANE. Elaboración MOE

<sup>44</sup> Por otro lado, en 75 municipios se elegían representantes a cinco cargos y corporaciones públicas y en Bogotá se elegían únicamente a tres.

Aunque no se tuvieron datos específicos sobre cuántas personas con discapacidad visual leen lenguaje braille y no se puede asumir que este tipo de tarjetones representan un ajuste razonable adecuado para toda la población, el tarjetón braille es el único mecanismo específico del que dispone la Organización Electoral para la garantía del voto de las personas con discapacidad visual. Considerando que no existe un registro o base de datos que permita establecer claramente los ajustes razonables que requiere

cada votante con discapacidad, es perentorio disponer de la oferta más amplia posible para evitar posibles vulneraciones a derechos fundamentales.

La insuficiencia del número de tarjetones se hace aún más evidente cuando se analiza a nivel municipal, donde destacan los casos de San Luis (Tolima), Filandia (Quindío), Zona Bananera (Magdalena), San Alberto (Cesar) y Ortega (Tolima):

**TABLA 79**  
Municipios con mayor déficit de distribución de tarjetones braille

Municipio	Potencial de votantes	Tarjetones requeridos	Tarjetones entregados	Déficit
San Luis	878	4.390	175	-4.215
Filandia	839	4.195	150	-4.045
Zona Bananera	988	3.952	175	-3.777
San Alberto	831	3.324	150	-3.174
Ortega	824	3.296	150	-3.146

Fuente: RNEC, DANE. Elaboración MOE

Si bien estos son los casos más extremos, los datos promedio también son un reflejo claro de la insuficiencia de la producción de tarjetones braille. A nivel municipal, se distribuyeron en promedio 78,7 tarjetas braille, mientras que la cifra de tarjetones requeridos en promedio (calculada a partir del potencial de votantes del INCI corregido por participación electoral en 2019 y multiplicado por el número de elecciones por municipio), arrojaba unos 915,3 tarjetones por municipio, una brecha de 836,6 tarjetones.

#### 11.4.5.3 Dificultades adicionales en procesos electorales complejos

Según la RNEC, para la distribución de tarjetones se tomó como base la matriz que se utilizó en las Elecciones Nacionales de 2022, en las que, si bien no se estableció un número mínimo de tarjetas braille a distribuir, se imprimió una cantidad similar a los 90.000 de las Elecciones Locales de 2023.

La forma en la que se ha manejado hasta ahora la producción de tarjetones braille, que depende de la capacidad de la imprenta del INCI, ha llevado a que la cantidad se mantenga en el rango de los 90.000 tarjetones. Frente a este punto es importante señalar que la naturaleza de la elección es un aspecto determinante

en cuanto al déficit de tarjetones, pues el número de corporaciones a elegir se refleja directamente en la cantidad de tarjetas que necesita cada sufragante. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales cada votante requiere un solo tarjetón, con lo que el porcentaje de la población con discapacidad visual cubierto por los 90.000 tarjetones sería mucho más alto que en un proceso como el de las Elecciones Locales de 2023, donde se elegían 3, 4 o hasta 5 cargos y corporaciones distintas, lo que haría necesario aumentar la capacidad de producción de tarjetones braille para mantener el porcentaje de cobertura.

#### 11.4.5.4 Debilidad del criterio técnico para la distribución de tarjetones

A pesar de que la MOE no tuvo conocimiento de la forma en que se calculó el potencial de votantes invidentes por parte del INCI, se identificaron varias falencias en lo que terminó siendo el criterio

técnico para la distribución de tarjetones electorales. Lo anterior en tanto: i) no se tomó en cuenta el censo electoral general de cada uno de los municipios sino el potencial proyectado por el INCI; ii) no se contempló la participación electoral en procesos anteriores para establecer la probabilidad de que los votantes efectivamente se presenten; y, iii) no consideró el número de cargos y corporaciones que se elegirían en cada uno de los municipios.

A manera de ejemplo, a continuación, se presentan cuatro municipios con un censo electoral similar, comparando el porcentaje de participación en las Elecciones Locales de 2019, el número de cargos y corporaciones públicas que se elegirían y el número de tarjetones braille que se distribuyeron.

**TABLA 80**  
Comparación municipios con censos electorales similares

Municipio	Censo	Porcentaje de participación (2019)	Número de elecciones	Tarjetones braille distribuidos
Girardota	56.490	45,2%	4	100
La Ceja	55.015	27,1%	5	50
El Cerrito	55.836	55,9%	4	75
Florida	54.806	68,9%	5	50

Fuente: RNEC. Elaboración MOE.

Como se puede evidenciar en la Tabla 79, el municipio de Florida (Valle del Cauca), pese a tener la participación más alta de los cuatro ejemplos, un censo electoral parecido, y en el que se elegían a 5 cargos y corporaciones, solo recibió 50 tarjetones, esto es, la mitad que Girardota (Antioquia), que tenía menor participación, un censo electoral levemente mayor, y cuatro elecciones.

Adicionalmente, se realizó un cruce de información a nivel municipal entre el número de puestos de votación urbanos, el número de tarjetones a distribuir, y el número de elecciones por municipio. A continuación, se presentan algunos de los principales resultados:

**TABLA 81**  
Déficit promedio de tarjetones por municipio

<b>Promedio tarjetones por puesto</b>	33,3 tarjetones por puesto
<b>Promedio potencial de votantes INCI por puesto</b>	125 votantes por puesto
<b>Diferencia promedio entre número de tarjetones y votantes por puesto</b>	-92 tarjetones
<b>Diferencia promedio tomando en cuenta número de elecciones y tarjetones requeridos</b>	-475 tarjetones

Fuente: RNEC. Elaboración MOE.

Estos datos dan cuenta de la importancia de tener en cuenta en la distribución de tarjetones el número de puestos de votación, y en lo posible, realizar una distribución que no sea a nivel municipal, sino de puesto de votación, considerando la importancia de garantizar que haya cantidades razonables de tarjetas braille en cada uno de los puestos del municipio, en proporción al censo electoral. Centrarse únicamente en las cantidades proyectadas por el INCI sin corregir por otras variables, lleva a casos tan extremos como el de Dosquebradas (Risaralda), donde se distribuirían 1,4 tarjetones por puesto (50 tarjetas en un municipio con 35 puestos urbanos).

Por lo anterior, la MOE recomienda que para próximos procesos electorales se tengan en cuenta las anteriores reflexiones para la

distribución de los tarjetones, y se adopten medidas para aumentar la producción de tarjetones braille que ha resultado insuficiente. Esto es particularmente relevante en procesos electorales complejos en los que se eligen múltiples cargos y corporaciones y se hace necesario crear distintos diseños de tarjetones. Es importante recordar que el próximo proceso electoral ordinario que se va a realizar es el de las Elecciones al Congreso de la República 2026, donde se tendrán que poner a disposición de los electores al menos 5 tarjetones en todos los territorios (Senado ordinario, Cámara ordinaria, Circunscripción especial indígena en Senado, Circunscripción especial indígena en Cámara y Circunscripción especial de afrocolombianos en Cámara), uno más en los territorios que componen

las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CITREP, y los demás tarjetones adicionales que tengan que producirse para cubrir las consultas interpartidistas para las elecciones presidenciales. Ante tal complejidad, es fundamental que se adopten medidas para incrementar la producción de tarjetones braille cuando se realice el próximo proceso de contratación de la logística electoral, y que este proceso vaya de la mano del fortalecimiento del criterio técnico para su distribución.

#### ***11.4.5.5 Recolección de información sobre uso de tarjetones braille en el proceso de elección de autoridades locales de 2023***

Buscando recolectar información sobre los lugares específicos en los que se requieren tarjetones braille, para las Elecciones Locales de 2023, la RNEC modificó el formulario E-11 agregando un espacio para que las personas jurados de votación diligenciaran si las personas votantes utilizaron tarjetón braille para votar. La MOE destaca y reconoce la voluntad de recopilar información y poder realizar una distribución segmentada y más eficiente de los tarjetones. Sin embargo, se presentó una falencia en la instrucción que se dio a las personas jurados de votación que fue informada oportunamente a la Organización Electoral. Esta consistió en que el formato solo se diligenciaba cuando la persona votante utilizara el tarjetón braille, no cuando lo solicitara, lo que arrojaría información muy parcial sobre la demanda de este ajuste razonable.

La RNEC tomó en cuenta la recomendación y en conversación directa con sus funcionarios se afirmó que recolectarían información sobre los casos en los que se solicitara un tarjetón braille

y este no estuviera disponible a través de la APP de Registradores Delegados de Puesto. Al cierre del informe, no se tuvo certeza sobre si esta información efectivamente se recopiló y cuáles fueron los resultados.

#### ***11.4.6 Accesibilidad de plataformas***

En conjunto con el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social – PAIS de la Universidad de los Andes, en el mes de abril de 2023, la MOE presentó una petición a la RNEC solicitando:

- Evaluación de funcionalidad, accesibilidad y usabilidad de la página del Sistema Integral de Capacitación Electoral – SICE que contara con la asesoría de entidades expertas en el manejo de información accesible, buscando identificar falencias que afectaran el acceso a la misma por parte de las personas con discapacidad.
- Evaluación de funcionalidad, accesibilidad y usabilidad de los sistemas de búsqueda de información de la página de la RNEC, que contara con la asesoría de entidades expertas en el manejo de información accesible, buscando identificar falencias que afectaran el acceso a la misma por parte de las personas con discapacidad.
- Información sobre si se tenía prevista la puesta en funcionamiento de algún sistema o aplicativo en formato accesible con información sobre el proceso de votación, la elección, candidaturas y sus propuestas para las Elecciones Locales de 2023.

El 5 de junio de 2023 la RNEC dio respuesta a la petición, en la que sin hacer mención a los sistemas

de búsqueda de información, se pronunció únicamente frente a la página del SICE, especificando: “Este contenido electoral cuenta con la incorporación de subtítulos y lengua de señas para los videos con sonido y los contenidos cargados en formato pdf, que a través de dos softwares: ZoomText reconoce el aumento de la pantalla y Jaws permite leer la pantalla y garantiza usar el computador de manera autónoma para la inclusión educativa de las personas con discapacidad visual”. De igual manera, se afirmó que se adelantaría una mesa de trabajo con el INCI y el Instituto Nacional para Sordos – INSOR para “evaluar las acciones de mejoras para la funcionalidad, accesibilidad y usabilidad del sitio web del SICE.”

Lo anterior refleja poco compromiso institucional con la accesibilidad de la información que, en el caso de la RNEC, es particularmente importante al estar directamente relacionada con el goce de derechos fundamentales. Adicionalmente, da cuenta de una visión parcial de lo que significa el derecho a la información accesible, que no consiste simplemente en la adaptación de herramientas

dirigidas a necesidades concretas de ciertas discapacidades, sino de garantizar acceso a la información en condiciones de igual a todas las personas con discapacidad, haciendo un proceso constante de identificación de barreras y adopción de ajustes razonables, y se extiende no solo a la forma de visualización, sino a la información misma, en los términos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas.

#### **11.4.7 Candidaturas de personas con discapacidad**

Para las Elecciones Locales de 2023, por primera vez se incluyó en el formulario E-6 de inscripción de candidaturas la recolección de información sobre las posibles discapacidades de las personas. A nivel nacional, se reportaron 57 candidaturas en 15 departamentos del país, aspirando a tres cargos y corporaciones públicas: alcaldías (2 personas), concejos municipales o distritales (52 personas) y juntas administradoras locales (3 personas). La distribución según tipo de discapacidad es la siguiente:

**TABLA 82**  
Número de candidaturas con discapacidad

<b>Tipo de discapacidad</b>	<b>Candidaturas</b>
Física	19
Sordoceguera	16
Visual	14
Múltiple	5
Auditiva	2
Intelectual	1
<b>Total</b>	<b>57</b>

Fuente: RNEC. Elaboración MOE.

Sin embargo, para la MOE existe una alta probabilidad que se presentaran errores en su recolección, lo que se evidencia particularmente en el caso de las personas con sordoceguera. De acuerdo con los datos recolectados, las personas con sordoceguera no sólo tuvieron una presencia inusualmente significativa en las inscripciones de candidaturas pese a las importantes barreras comunicativas que enfrentan y la falta generalizada de ajustes razonables, sino que además se concentraron de manera inusual en un solo partido político (MAIS), siendo la totalidad de las personas aspirantes al concejo municipal de Betulia (Santander) y el 80% de la lista del mismo partido y corporación en Turbaná (Bolívar). Dado lo anterior, la MOE contactó al partido MAIS, quienes confirmaron la inclusión de una sola persona con discapacidad auditiva o visual en sus listas correspondiente al concejo de Orito (Putumayo), que en la base de datos de candidaturas que envió la RNEC, no registró ninguna candidatura de persona con discapacidad.

Lo anterior sugiere que existen problemas importantes en la recolección de la información, lo que hace inviable hacer un análisis serio de los datos de candidaturas de personas con discapacidad. En cualquier caso, estas cifras, aunque tengan posibles errores, dan cuenta de un déficit importante de representación de las personas con discapacidad, que solo comprendieron el 0,044% de las candidaturas, pese a que según el Censo Poblacional de 2018 son el 7,1% de la población.

#### ***11.4.7.1. Necesidad de la creación de un protocolo de atención a las personas con discapacidad***

#### ***en el proceso de inscripción de candidaturas***

En el mes de agosto, la MOE fue vinculada al proceso judicial a una acción de tutela que se presentó por presuntas vulneraciones a los derechos de candidaturas avaladas por la coalición Pacto Histórico “Colombia Puede”, en el municipio de Palmira (Valle del Cauca), donde se alegaban presuntas vulneraciones al derecho a participar en la conformación del poder político durante el proceso de inscripción de candidaturas. En los hechos relatados en la acción para la protección de derechos, se mencionan diversas situaciones que llevaron a una dilación por doce horas de la inscripción definitiva de las candidaturas, entre las que se encontraban personas con discapacidad física que, conforme al relato del accionante, tuvieron que esperar sin recibir atención adecuada y en instalaciones sin adaptaciones suficientes para personas con este tipo de discapacidad. En su intervención, la MOE llamó la atención sobre la importancia de que se adoptara un protocolo para la atención de personas con discapacidad en el proceso de inscripción de candidaturas donde se establecieran ajustes razonables y lineamientos básicos para la atención de candidaturas con discapacidad.

La MOE reitera la necesidad de que la Organización Electoral expida en el futuro un protocolo y realice una mejor capacitación de las personas funcionarias encargadas de la inscripción de candidaturas, con dos objetivos fundamentales: i) fortalecer sus capacidades para la recolección efectiva de información sobre las posibles discapacidades de las candidaturas; ii) establecer

medidas y ajustes razonables adecuados para los siete tipos de discapacidad reconocidos en Colombia, así como para una mejor comprensión de las barreras que enfrentan las personas con discapacidad en este proceso. La expedición de este tipo de protocolo es particularmente importante en elecciones con alto número de candidaturas, como las de elecciones locales, considerando que para las Elecciones Locales de 2023 se presentaron un total de 128.208 personas candidatas.

#### ***11.4.8 Protocolo de atención a las personas con discapacidad en el ejercicio del derecho al voto***

En primer lugar, el protocolo de atención a las personas con discapacidad en el ejercicio del derecho al voto se expidió de manera tardía. Si bien este instrumento no se publica mediante un acto administrativo que permita determinar con precisión su fecha y entrada en vigencia, la MOE monitoreó su publicación y pudo establecer que esta se realizó dos semanas antes de las elecciones, cuando ya se habían realizado algunas capacitaciones de jurados de votación. Esto significa que, en varios casos, las instrucciones que se brindaron a los jurados no se hicieron de conformidad con el protocolo expedido lo que pudo llevar a problemas en su aplicación. También es necesario mencionar que este documento fue publicado sin que se socializara previamente o se recibieran comentarios de las organizaciones participantes en la mesa de discapacidad de la RNEC. En esta versión del protocolo se mantuvieron las definiciones que se utilizaron en el protocolo del proceso de inscripción de cédulas, avanzando hacia la profundización del modelo social de la discapacidad.

Frente a los ajustes razonables planteados y las pautas para el trato de las personas con discapacidad, para la MOE fueron adecuadas.

Sin embargo, subsistió un problema con el protocolo en lo que respecta a ajustes razonables para personas con discapacidad auditiva. En reuniones previas con organizaciones como la Federación Nacional de Sordos de Colombia – FENASCOL, se aclaró a la MOE y a la Organización Electoral que la aplicación del Centro de Relevos del MINTIC no podía ser usada por instituciones públicas ya que está diseñada exclusivamente para el uso de las personas sordas a manera de ajuste razonable para facilitarles las interacciones en su vida diaria, y no para dar cumplimiento a la obligación estatal de garantizar los derechos de las personas con discapacidad. En ese sentido, la MOE hace un llamado para que en los próximos procesos electorales se adopten medidas reales para eliminar las barreras comunicativas de las personas con discapacidad auditiva y se les garantice su ejercicio libre y autónomo del derecho al voto.

#### ***11.4.9 Observación electoral con enfoque en los derechos de las personas con discapacidad***

##### ***11.4.9.1. Observación electoral ordinaria***

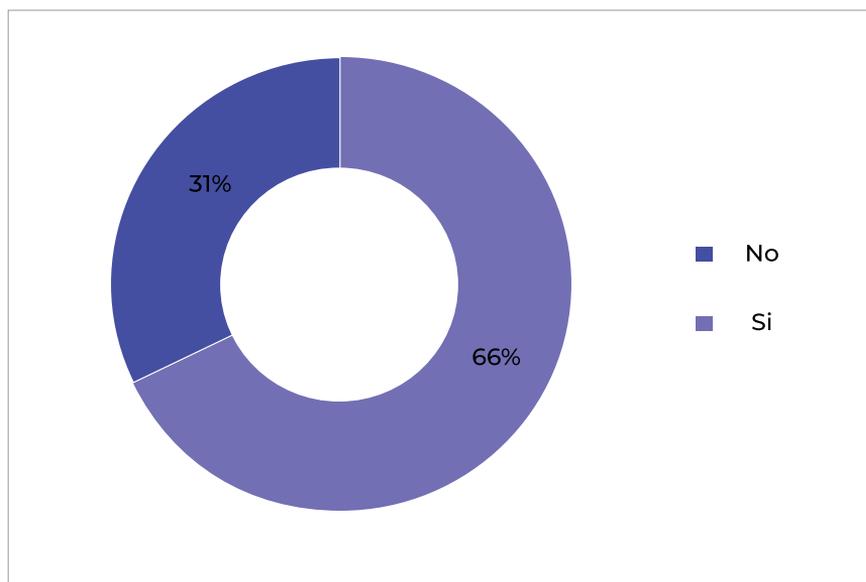
Como parte del ejercicio de observación electoral ordinaria de las Elecciones Locales de 2023, la MOE realizó una modificación en cuanto a las preguntas que sobre el ejercicio del derecho al voto de las personas con discapacidad debían responder las personas observadoras desplegadas en todo el país. El principal cambio consistió en enfocar su sentido a la

verificación del cumplimiento de la mayoría de los ajustes razonables incluidos en el protocolo de atención a las personas con discapacidad en el ejercicio del derecho al voto de la RNEC. Así, fueron incluidas siete preguntas que fueron diligenciadas por aproximadamente 2.800 personas observadoras en 570 municipios.

La primera pregunta se refería a las condiciones de accesibilidad

de la infraestructura del puesto de votación, tanto en su ingreso como en los espacios interiores, y si estos permitían la movilidad libre y autónoma de personas con discapacidad física. Las personas observadoras consideraron que en el 31% de los casos, los puestos de votación no cumplían con condiciones mínimas de accesibilidad, como se muestra en la Gráfica 27:

**GRÁFICA 27**  
**Accesibilidad infraestructura de los puestos de votación**  
¿El puesto de votación tiene las condiciones adecuadas para la movilidad de personas con discapacidad?



Fuente: MOE. Elaboración: MOE

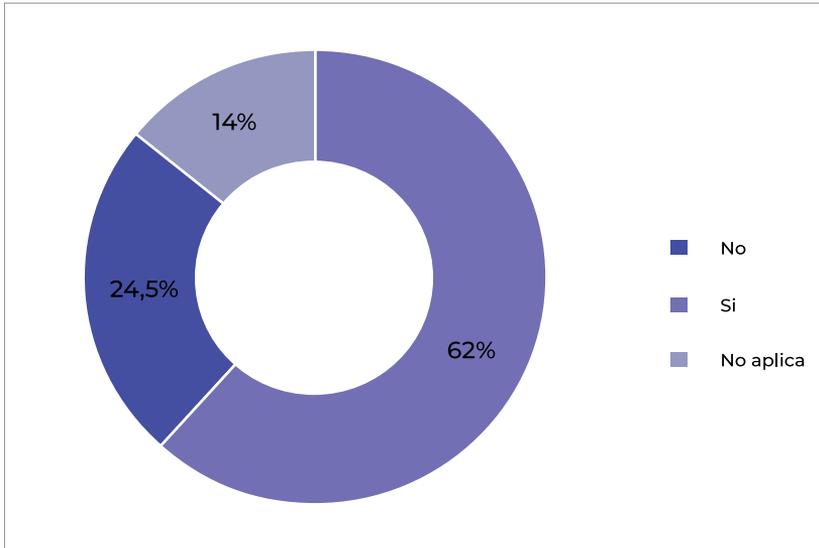
También se indagó sobre la presencia de servidores públicos que brindaran orientación o apoyo a personas con discapacidad desde la entrada del puesto de votación. En el 62% de los puestos observados se pudo identificar que

funcionarios públicos prestaron orientación o apoyo a las personas con discapacidad, mientras que no hubo dicha posibilidad en el 24,5% de los puestos de votación observados.

## GRÁFICA 28

## Presencia de servidores públicos

¿Observó servidores(as) públicos(as) que brindaran orientación o apoyo a personas con discapacidad?



Fuente: MOE. Elaboración: MOE

La siguiente pregunta se refería a la disponibilidad de tarjetones braille en el puesto de votación. Como estos elementos no hacían parte del kit electoral de las mesas, se les indicó a las personas observadoras que preguntaran por estos tarjetones al delegado de puesto de la RNEC. En un 39,4% de los casos se les informó a las personas observadoras que no había tarjetones braille disponibles en el puesto de votación, lo que pudo ocurrir por dos razones: i) la distribución de tarjetones braille se realiza a nivel de municipio y no puesto de votación, por lo que no hay garantía de disponibilidad

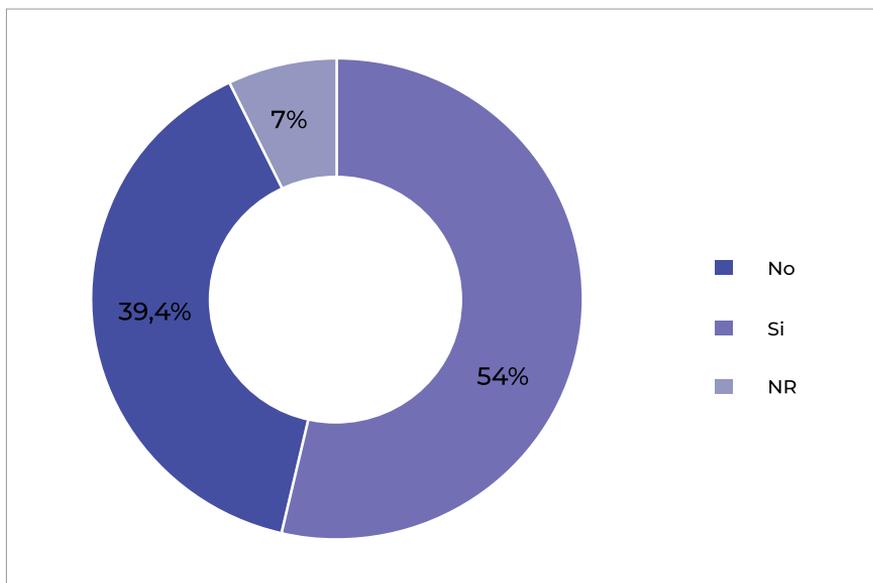
de los mismos en cada puesto, y en algunos casos pueden resultar insuficientes; ii) el desconocimiento o desinformación por parte de los delegados de puesto<sup>48</sup>. En cualquier caso, este alto porcentaje de personas observadoras que reportaron ausencia de tarjetones braille en su puesto de votación resalta aún más la insuficiencia de su producción y la necesidad de ampliar este ajuste razonable.

<sup>48</sup> Esto podría sugerir problemas en la capacitación de estos funcionarios posiblemente agudizada con la publicación tardía del Protocolo.

## GRÁFICA 29

## Tarjetas electorales en lenguaje braille

¿En el puesto de votación hay tarjetas electorales en lenguaje braille?

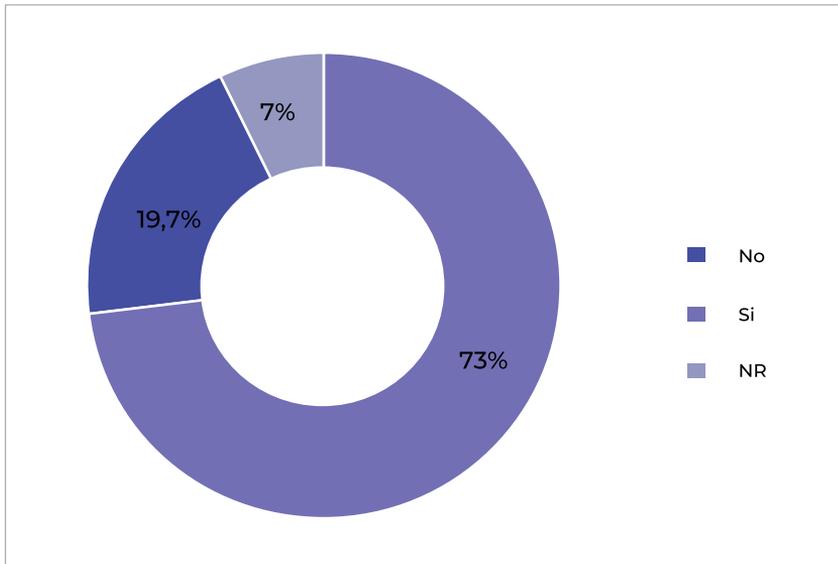


Fuente: MOE. Elaboración: MOE

En el formulario también se indagó sobre la disponibilidad de cubículos con ajuste razonable que, por sus características y dimensiones, son más adecuados para personas de talla baja o con discapacidad física que los cubículos que se ponen a disposición del público general. Según los pliegos de contratación de la logística electoral, uno de estos cubículos estaba incluido en el kit electoral de cada puesto de votación. Sin embargo, en el 19,7% de los formularios, esta pregunta fue

respondida de manera negativa, a pesar de que se especificó que para diligenciarla debían preguntarle por el cubículo al delegado de puesto de la RNEC. Estos resultados pueden ser explicados por errores en la recolección de información por parte de las personas observadoras, o por el desconocimiento de los delegados de puesto.

**GRÁFICA 30**  
**Cubículo con ajuste razonable**  
¿En el puesto de votación hay al menos un cubículo accesible?

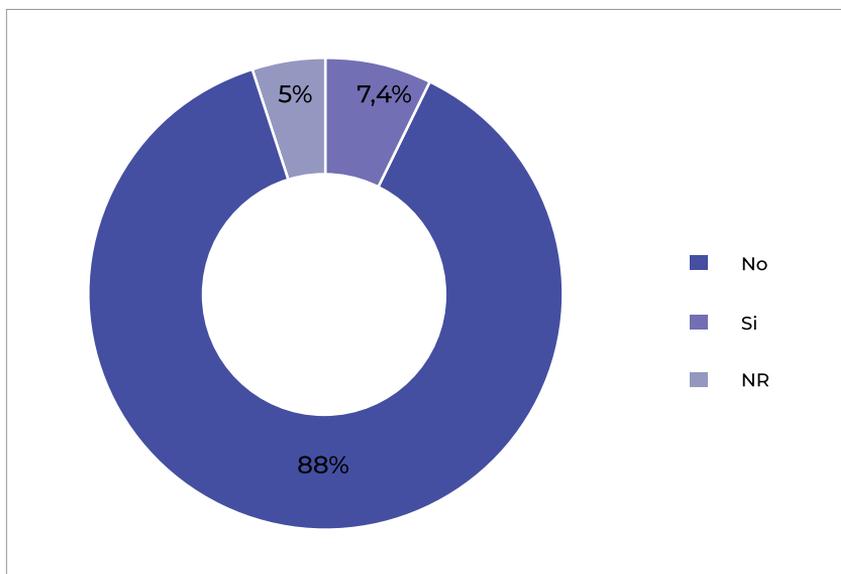


Fuente: MOE. Elaboración: MOE

Se incluyó también una pregunta sobre si en el puesto de votación había personas con discapacidad ejerciendo como jurados de votación. La MOE ha defendido que las personas con discapacidad pueden ser designadas como jurados de votación y son ellas quienes deben tomar la decisión sobre si ejercer la función o no, en el entendido que es la Organización Electoral la que debe proveerles los ajustes razonables necesarios para que puedan cumplir su función

en condiciones de autonomía e igualdad frente a los demás jurados. Los datos muestran que en el 7,4% de los puestos de votación observados se encontraron personas con discapacidad realizando esta función, un resultado destacable que da cuenta de la importancia de la inclusión de personas con discapacidad en el desempeño de estas funciones.

**GRÁFICA 31**  
**Presencia de jurados con discapacidad**  
¿En el puesto de votación había jurados con discapacidad?



Fuente: MOE. Elaboración: MOE

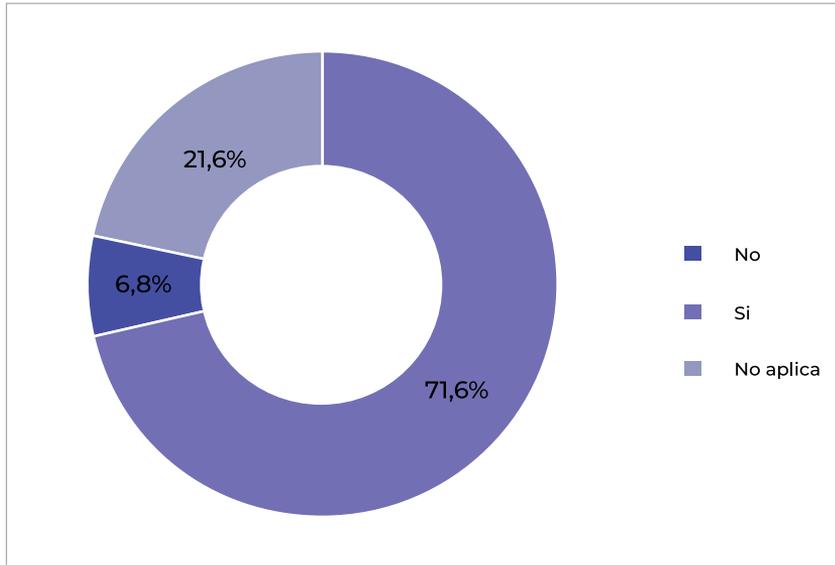
También se solicitó a las personas observadoras que verificaran si las autoridades permitían el ingreso de ajustes razonables a las personas con discapacidad, tales como perros guía, personas intérpretes o acompañantes, entre otros. En el 21,6% de los casos no se observó personas con discapacidad en el puesto de votación con algún elemento de ajuste razonable. Por otro lado, en el 71,6% de los casos se permitió el ingreso sin ningún tipo de problema y en el 6,8% se

restringió el ingreso del ajuste razonable. Si bien el porcentaje de personas observadoras que reportó dificultades es bastante bajo, las autoridades deben cumplir integralmente el protocolo de atención a las personas con discapacidad en el ejercicio del derecho al voto expedido por la RNEC, que establece los tipos de ajuste razonable que pueden requerir los diferentes tipos de discapacidad y la obligación de permitir su ingreso.

## GRÁFICA 32

## Ingreso de apoyos al puesto de votación

¿A algunas personas con discapacidad se les permitió ingresar apoyos al puesto de votación?



Fuente: MOE. Elaboración: MOE

La última pregunta del enfoque indagó sobre si se le negó el derecho al voto a alguna persona con discapacidad, considerando que antes de la Ley 1996 de 2019<sup>49</sup> generalmente se negaba la capacidad jurídica a las personas con discapacidad, lo que afectaba de manera particular a las personas con discapacidad intelectual. Solo en el 3,2% de los formularios se reportó la negación del derecho al voto de

una persona con discapacidad, aunque no se especificó la razón por la que se dio esta situación<sup>50</sup>.

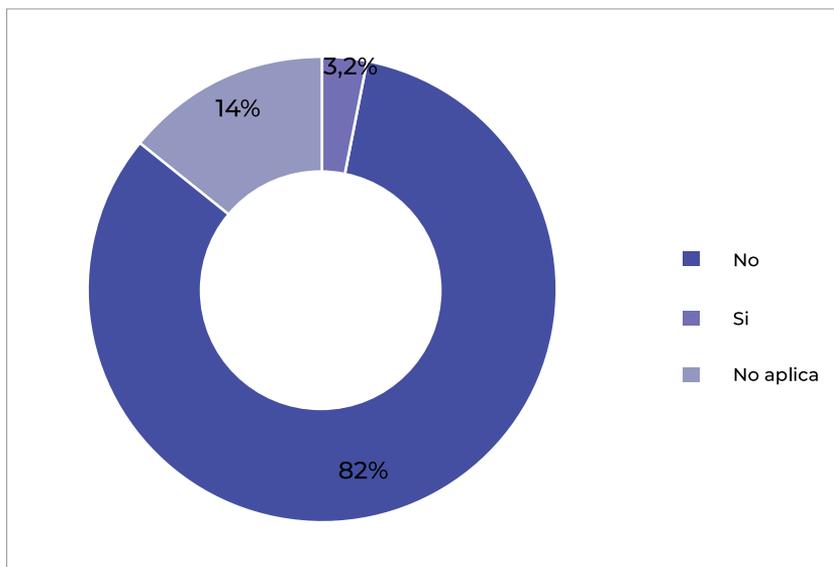
<sup>49</sup> Ley 1996 de 2019, "Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad".

<sup>50</sup> Esto podría darse por cuestiones como ausencia de la persona en el censo electoral del puesto de votación u otras situaciones que no son consideradas irregularidades electorales.

## GRÁFICA 33

## Ejercicio del derecho al voto personas con discapacidad

¿Se le negó el derecho al voto a alguna persona con discapacidad?



Fuente: MOE. Elaboración: MOE

#### 11.4.9.2. Observación electoral con enfoque en los derechos de las personas con discapacidad

Con apoyo de ASDOWN, Best Buddies Colombia, el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social de la Universidad de los Andes (PAIIS), La Universidad Industrial de Santander (UIS) y la asesoría de la Federación Nacional de Sordos de Colombia y la Liga Colombiana de Autismo, la MOE desarrolló el cuarto ejercicio de observación electoral desarrollado por personas con discapacidad, enfocado en el ejercicio de su derecho al voto. La observación tuvo 3 objetivos fundamentales:

- Identificación de las barreras enfrentadas por las personas con discapacidad

en el ejercicio de su derecho al voto, analizadas desde dos perspectivas: el cumplimiento del protocolo de atención a las personas con discapacidad expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, y desde la perspectiva y experiencia de las personas observadoras.

- Inclusión de las personas con discapacidad en el proceso de control al poder y veeduría ciudadana sobre los procesos electorales.
- Indagar sobre las experiencias personales y barreras identificadas por las personas observadoras con discapacidad, en el ejercicio de su derecho al voto y en la observación electoral.

Para las Elecciones Locales de 2023, hubo un despliegue de 52 personas con discapacidad que fueron observadoras en Bogotá, Cali (Valle del Cauca), el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín) y Bucaramanga (Santander). Este grupo estaba compuesto por personas con discapacidad intelectual y auditiva. Se desarrolló un formulario de observación propio, siguiendo lineamientos de lectura fácil y de diseño accesible, que constituyó el instrumento principal de recolección de información.

Se adelantaron 5 jornadas de capacitación: 2 en Bogotá y una en Medellín, Cali y Bucaramanga. En el caso de esta última, se contó con el apoyo de las intérpretes de lengua de señas colombiana de la UIS, ya que la mayoría de los participantes de la observación fueron personas con discapacidad auditiva.

En comparación con la observación electoral adelantada en el marco de las Elecciones Nacionales de 2022, no se presentaron inconvenientes en el trato de las personas observadoras, únicamente algunos retrasos para el ingreso a puestos de votación que estaban más relacionados con falta de capacitación a los funcionarios de policía sobre el rol de la observación electoral. Las personas observadoras reportaron gran nivel de satisfacción con el ejercicio y manifestaron su deseo de seguir aportando en futuros procesos electorales desde dicho rol.

#### *11.4.10 Garantías para el ejercicio del derecho al voto de las personas con discapacidad*

Como resultado de la observación a las Elecciones Locales de 2023, la MOE pudo identificar varios avances frente a la garantía del ejercicio de derechos políticos de las personas con discapacidad. La creación de un protocolo de atención a las personas con discapacidad en el proceso de inscripción de cédulas, el cambio en la forma de definir y entender la discapacidad en ese tipo de instrumentos, y la instalación de puestos de votación en instituciones de salud mental, fueron ejemplos de la voluntad de la Organización Electoral de implementar medidas que facilitaran el ejercicio libre y autónomo de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad. Sin embargo, la MOE detectó que persisten aún grandes falencias en varios de los temas observados:

- El proceso de contratación de la logística electoral en materia de ajustes razonables debe robustecerse. Por ejemplo, no se establecieron requisitos mínimos de accesibilidad de la información que se incluye en aplicativos web y plataformas, los tarjetones braille y cubículos con diseño universal son insuficientes y no se tienen previstos ajustes razonables para otros tipos de discapacidad, como las personas con discapacidad auditiva, intelectual y psicossocial. Además, la forma en que se socializan

los pliegos de contratación no cumple estándares mínimos de accesibilidad para que las personas con discapacidad visual puedan leerlos y realizar recomendaciones.

- La mesa de discapacidad de la RNEC se reunió de manera esporádica como un espacio de socialización de determinados procesos y decisiones de la entidad, sin considerar los aportes, comentarios o recomendaciones que podían ser formulados por organizaciones de personas con discapacidad.

- La producción de tarjetones braille es insuficiente. Asimismo, no es clara la información sobre su necesidad y criterios para su distribución, los cuales no contemplan variables como porcentaje de participación, tamaño del censo electoral y número de corporaciones a elegir, que la MOE considera fundamentales.

- Tanto las plataformas propias de la RNEC como las que se contratan como parte de cada proceso electoral específico, no cumplen con criterios de accesibilidad y usabilidad, lo que dificulta el ejercicio de los derechos políticos y el acceso a la información de personas con diferentes discapacidades.

- Existen falencias en la recolección de información sobre candidaturas con discapacidad y no se cuentan con medidas, directrices o condiciones que garanticen los

derechos de las personas con discapacidad en este proceso.

- El protocolo para la atención de personas con discapacidad en el ejercicio del derecho al voto no fue socializado o revisado con organizaciones de la sociedad civil que agrupan o trabajan por los derechos de las personas con discapacidad. Esto condujo a que, por ejemplo, se careciera de un ajuste razonable adecuado para garantizar los derechos de personas con discapacidad auditiva en condiciones de igualdad y autonomía.

- El protocolo carece de mecanismos de evaluación, pese a que, como se pudo evidenciar a través del ejercicio de observación electoral, persisten falencias en su aplicación.

Para solventar estas situaciones la MOE presenta las siguientes recomendaciones, que pueden fortalecer de manera considerable la capacidad de la Organización Electoral para garantizar el ejercicio libre y autónomo de los derechos políticos de las personas con discapacidad. Es importante tener en cuenta que Colombia se encuentra en el interludio más largo entre procesos electorales ordinarios, y esta es la coyuntura adecuada para fortalecer la capacidad institucional e implementar cambios en materia de garantía de derechos de las personas con discapacidad.

- Fortalecer la mesa de discapacidad de la RNEC como instancia consultiva, de creación, revisión y fortalecimiento de

insumos, de manera que todos los ajustes razonables y procesos relevantes para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, incorporen las voces de la sociedad civil, sus inconformidades y propuestas.

- Fomentar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso electoral, particularmente en el proceso de contratación de la logística electoral.
- Revisar las cantidades, requerimientos técnicos y criterio de distribución de los ajustes razonables para personas con discapacidad incluidos en el proceso de contratación de la logística electoral.
- Incorporar criterios de accesibilidad y usabilidad en todas las plataformas de la RNEC, e incluso como requisitos

en el proceso de contratación de cualquier plataforma u aplicativo que proporcione información a personas votantes o candidaturas

- Crear un protocolo para la atención de personas con discapacidad en el proceso de inscripción de candidaturas y fortalecer la capacidad técnica de la Organización Electoral para la recolección de información sobre candidaturas con discapacidad.
- Concertar, diseñar y contratar un ajuste razonable adecuado para el ejercicio libre y autónomo del derecho al voto de personas con discapacidad auditiva.



 moecolombia

 comunicacionmoe

 @moecolombia

 moecolombia

 @moecolombia

 WhatsApp Pilas con el Voto  
315 266 19 69

 Observación al día - MOE Colombia

  
Misión de Observación Electoral

Con el apoyo de:

