

INTERVENCIÓN DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE) EN LA AUDIENCIA PÚBLICA: “¿TIENEN GARANTÍAS LAS MUJERES PARA PARTICIPAR EFECTIVAMENTE Y SER ELEGIDAS EN LAS CITREP?”

**Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República
13 de junio de 2024**

Dado que la audiencia pública convocada por la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República tiene como objetivo analizar las oportunidades y desafíos para asegurar la efectiva participación política de las mujeres en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), la Misión de Observación Electoral (MOE), se permite presentar a continuación algunos elementos de análisis para que sean considerados en la reflexión sobre la elección de estos escaños.

CUESTIÓN PRELIMINAR: AUSENCIA DE REGLAMENTACIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2021

Además del Acto Legislativo 02 de 2021, por medio del cual se crearon las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y de la Resolución 10592 de 2021 de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), no existe otra norma que reglamente este proceso de elección. La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-302 de 2023 declaró la inconstitucionalidad del Decreto 1207 de 2021, debido a que el Gobierno Nacional:

- i) expidió normas de contenido estatutario¹ sin que existiera una clara habilitación constitucional para tal efecto y,
- ii) omitió el deber de remitirlas para el correspondiente control previo de constitucionalidad.

En virtud de lo anterior, la Corte exhortó al Congreso y al Gobierno para que expidieran las normas necesarias o pertinentes para la siguiente elección de las CITREP. El objetivo de dicho llamado es el de garantizar que dichas Circunscripciones fueran elegidas oportunamente para el segundo periodo constitucionalmente establecido. Sin embargo, hasta la fecha no se encuentra en curso en el Congreso de la República ninguna iniciativa legal o de acto legislativo que reglamente las CITREP, aunque se tiene conocimiento de que el Gobierno se encuentra consolidando un borrador de decreto en la materia.

A pesar de lo anterior, es fundamental que se pueda avanzar inmediatamente en la definición de reglas claras y acordes a lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, con el fin de que esta medida de reparación colectiva sea efectiva. Esto implica que, en el caso de que las normas expedidas aborden asuntos de carácter estatutario, estas sean sometidas con la necesaria anticipación para la revisión de la Corte, de modo que la decisión constitucional permita contar con las adaptaciones institucionales necesarias antes de que se inicie el calendario para las Elecciones Nacionales de 2026, lo cual ocurrirá en marzo de 2025.

¹ Las disposiciones declaradas inconstitucionales regulaban funciones electorales, condiciones para el ejercicio de los derechos políticos y el derecho fundamental a la participación política de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

BALANCE IMPLEMENTACIÓN DE LAS CITREP - ELECCIONES 2022 - 2026

I. Inscripción y conformación de listas de candidaturas

A. Conformación de listas paritarias

Las CITREP fueron las únicas curules del Congreso de la República donde la conformación de las listas fue paritaria. De un total de 401 candidaturas presentadas, 203 correspondieron a mujeres². Esto fue posible gracias a que el Acto Legislativo 02 de 2021, que dispuso la creación de listas equitativas por género³. Pese a esta medida, los resultados muestran que fue insuficiente para asegurar una participación efectiva y una representación equitativa de las mujeres, **ya que solo 3 de las 16 CITREP 2022 - 2026 están ocupadas por mujeres.**

La ausencia de medidas complementarias a la conformación de listas paritarias no solo condujo a la falta de garantías para una representación equitativa entre hombres y mujeres en las CITREP, sino también a un incumplimiento del Acuerdo Final de Paz. Ello dado que el Acuerdo establece la garantía de un enfoque de género mediante la creación de acciones afirmativas necesarias para fortalecer la participación política y ciudadana de las mujeres.

Como recomendaciones para las próximas elecciones de CITREP se sugiere lo siguiente:

- (1) Diseñar e implementar medidas que tengan en cuenta una visión integral de las desigualdades de género, considerando los diversos obstáculos políticos, socioeconómicos y de seguridad que enfrentan las mujeres de manera diferenciada en su participación política y electoral.

B. Requisitos para la inscripción de candidaturas por organizaciones de mujeres

Para efectos de la verificación de la personería jurídica de las organizaciones sociales, campesinas, de víctimas y mujeres, el Decreto 1207 de 2021 añadió un requisito adicional para las organizaciones sociales de mujeres. Este consistió en la validación de su objeto social por parte de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) a la luz de la promoción y defensa de los derechos de las mujeres.

Frente a esta competencia, el CPEM indicó que carecía de un registro formal de las organizaciones de mujeres, lo cual dificultaba su validación⁴. Esto llevó a que esta entidad aplicará una interpretación restrictiva en el análisis del objeto social, lo que limitó la participación de cualquier organización cuyo objeto social no incluyera expresamente la defensa de los derechos de las mujeres. Como resultado, de las 203 listas inscritas para las CITREP, solo 5 fueron validadas como organizaciones de mujeres.

Como recomendaciones para las próximas elecciones de CITREP se sugiere:

- (2) Eliminar cualquier tipo de validación adicional del objeto social de las organizaciones de mujeres más allá de lo requerido para las organizaciones sociales.

² MOE (2022). Participación política de las mujeres en el Congreso de la República: Elecciones Nacionales 2022. Ver más: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/02/Informe-candidaturas-mujeres-Congreso-2022-MOE-1.pdf>

³ Esta disposición fue la única que incluyó una acción afirmativa de género para estas circunscripciones.

⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil. Resolución 10592 de 2021. Ver más: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Resolucion10592del28deseptiembredel2021.PDF>

- (3) Tener en cuenta que, si bien el Acto Legislativo 02 de 2021 indica que la existencia de una organización social podrá demostrarse mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio, actualmente ni el Consejo Nacional Electoral (CNE), ni la RNEC no tienen, ni deben tener, la competencia o capacidad para cumplir dicha obligación.

C. Listas de candidaturas conformadas por solo mujeres

La MOE observó una aplicación restrictiva de la cláusula de paridad en la conformación de listas establecida en el Acto Legislativo 02 de 2021, de manera particular en los casos de las organizaciones de mujeres, u organizaciones conformadas mayoritariamente por mujeres, al obligárseles a incluir hombres en sus listas.

Como recomendación para las próximas elecciones de CITREP y considerando las decisiones previas del CNE en las Elecciones Locales de 2019⁵, se sugiere que:

- (4) **Permitir, como medida de acción afirmativa, las listas conformadas exclusivamente por mujeres.** El nuevo decreto reglamentario o acto administrativo que haga sus veces aclare la viabilidad de presentar listas compuestas exclusivamente por mujeres para las CITREP. Esto entendiendo que es una medida que promueve la igualdad sustancial en la participación política de las mujeres y contribuye a deconstruir estereotipos de género asociados a este tipo de acciones afirmativas.

II. Violencia en las CITREP y Violencia contra las Mujeres en Política (VCMP)

Como lo ha reportado la MOE, la violencia en las CITREP desde el 2022 concentra alrededor de un tercio de la violencia registrada cada año y la mitad de los asesinatos que ocurren en contra de liderazgos. Durante 2023, en las CITREP se registraron 275 hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales en 97 municipios de las 16 regiones CITREP (el 58,1% de los 167 municipios que las integran). Esto implica que, el 36,8% de las afectaciones registradas en el país ocurrieron en territorios CITREP.

Las amenazas (153) constituyeron el principal hecho de violencia, concentrando el 55,6% del total de las afectaciones registradas en los municipios CITREP y representando el 31,6% del total de amenazas registradas en el territorio nacional. Por otro lado, en territorios CITREP se perpetraron 70 asesinatos, a partir de lo cual es posible decir que uno de cada cuatro hechos registrados en las CITREP corresponde a asesinato y a su vez representan la mitad de los asesinatos registrados en Colombia contra liderazgos durante el año 2023.

Durante los dos primeros meses de 2024, en 22 municipios de 10 regiones CITREP han tenido lugar agresiones contra personas lideresas. En estos territorios, se registraron 32 de los 117 hechos de violencia reportados a nivel nacional, que incluye 13 asesinatos, 4 atentados, 12 amenazas y 3 secuestros. Es decir, concentran un 28% de los hechos registrados por la MOE, guardando el mismo patrón de violencia que en años anteriores.

⁵ MOE (2019). MOE apoya la decisión del CNE de no revocar las listas compuestas solo por mujeres. Ver más: <https://www.moe.org.co/inaceptable-que-organizaciones-politicas-se-excusen-en-las-renuncias-de-algunos-aspirantes-para-incumplir-ley-de-cuotas/>

Adicionalmente, es de destacar que la Violencia Contra las Mujeres en Política (VCMP) ha venido en aumento, pues en 2023 el 52% de los hechos registrados bajo esta categoría fueron en territorios CITREP, a diferencia de los registros del año 2022 en donde no se tenían registros de esta categoría en los 167 municipios que la componen.

Aunado a lo anterior, existió una mayor percepción de inseguridad durante la campaña electoral por parte de las candidaturas CITREP, lo cual incidió de manera directa en su ejercicio político. De acuerdo con la encuesta de la MOE sobre Experiencias de Campaña y Violencia Política a Candidaturas al Congreso 2022, se encontró que, en promedio, las candidaturas CITREP consideraron el nivel de inseguridad (7.1/10) de la campaña política, muy por encima del promedio de las candidaturas en general (5.6/10).

Si se compara con el resto de las candidaturas, las de las CITREP fueron las más afectadas por violencia física y amenazas (47% vs 27%), y reportaron más haber considerado renunciar a la campaña (42 % vs. 22 %). **A esto se suma que, visto desde una perspectiva diferencial, en general las candidaturas de mujeres al Congreso 2022 están menos motivadas a volver a competir en elecciones en razón a la inseguridad y violencia política.**

Teniendo en cuenta dicho panorama, la MOE, en el marco de la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, solicitó que los Tribunales Electorales Transitorios de Paz informaran sobre los contextos de violencia contra las candidaturas y organizaciones, así como de las acciones violentas contra las mujeres en la política (VCMP). De dicho requerimiento no se tuvo una respuesta concreta, como tampoco de las diferentes inquietudes suscitadas a propósito de la implementación de la Resolución 8947 de 2021 del CNE mediante la cual se adoptó el protocolo para promover una mayor participación política de las mujeres⁶.

La falta de información relacionada con la integración, funcionamiento y gestión de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz, así como de las acciones adelantadas por el CNE para atender, erradicar y sancionar la VCMP imposibilita hacer un balance general sobre las dimensiones y manifestaciones de la violencia que enfrentaron las candidatas CITREP en 2022.

Como recomendaciones para las próximas elecciones de CITREP se sugiere lo siguiente:

- (5) Establecer y hacer de público conocimiento los criterios para la conformación y funcionamiento territorial de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz, haciendo un especial énfasis en la delimitación de la función preventiva y de recepción de denuncias de VCMP.
- (6) Fortalecer la atención y recepción de denuncias de VCMP a través de la creación y difusión de canales de dedicación exclusiva en los que se priorice la incorporación de la perspectiva interseccional atendiendo lo dispuesto en Resolución 8947 de 2021 del CNE.
- (7) Modificar 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:

⁶ Entre las cuestiones que la MOE indagó respecto a las acciones realizadas por la Organización Electoral se encuentra: la apertura de cuentas y entrega de pólizas a mujeres según mandato del protocolo, acciones para incluir la perspectiva de género en las Comisiones de orden territorial y las medidas desprendidas para atender las denuncias, riesgos e irregularidades que pudieran constituir violencia contra las mujeres, entre otros.

- Creación y difusión de rutas de atención con procedimientos claros, específicos y oportunos ante la ocurrencia de casos de VCMP.
- Adopción y reglamentación de medidas preventivas, de atención, sancionatorias, de monitoreo y evaluación, de los casos de VCMP, entre ellas: i) enunciación de los criterios metodológicos para determinar si un caso es VCMP; ii) fijación de plazos perentorios para la investigación y sanción de VCMP; iii) articulación de medidas de protección; iv) establecimiento de un régimen sancionatorio y de incentivos para las organizaciones políticas, entre otras.

III. Financiación de las campañas electorales: mecanismos de financiación definidos en el Acto Legislativo y ausencia de medidas efectivas para el acceso y distribución de recursos públicos.

El Acto Legislativo 02 de 2021 establece que, a diferencia del régimen de financiación ordinario, las campañas políticas de las CITREP deben financiarse con recursos públicos mediante anticipos o donaciones privadas de particulares, estas últimas canalizadas a través del Fondo de Financiación de Campañas Políticas y serán distribuidas entre todas las campañas de la CITREP por partes iguales.

La autoridad electoral entrega directamente a las organizaciones, no a los candidatos, una suma de dinero como anticipo, que se reparte equitativamente entre todas las listas inscritas en cada circunscripción. La autoridad electoral entregará los anticipos equivalentes al 50% del resultado de multiplicar el valor del voto a reponer por el número de ciudadanos que integran el censo electoral de la respectiva circunscripción, que para las elecciones de 2022 correspondió a \$12.280. Esta suma se distribuía en partes iguales entre todas las listas inscritas, dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista.

En relación con este sistema de financiación de las campañas electorales, se identificaron los siguientes problemas:

- a. El acceso a la financiación por concepto de anticipo solo puede otorgarse hasta un mes después de la inscripción de la lista.** De acuerdo con la legislación, la campaña electoral inicia tres meses antes de las elecciones, coincidiendo con el cierre del periodo de inscripción de candidaturas. En este sentido, 13 de enero de 2021, un mes después de la inscripción de las listas, se cumplió el plazo legal para conceder anticipos a las candidaturas CITREP, conforme al artículo 8 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021.

Por lo tanto, las gestiones administrativas para la entrega de los recursos por concepto de anticipos empezaron durante el periodo estipulado para el desarrollo de la campaña electoral. Esta situación generó una desventaja, debido a que las campañas comenzaron sin que estas contaran con los recursos para su desarrollo. Sumado a lo anterior, solo hasta el 2 de febrero de 2022, cuando ya había transcurrido más de un mes y medio de campaña electoral, el CNE publicó la resolución que fijó el valor de los anticipos. Esta información era necesaria para los trámites relacionados con las pólizas.

- b. Las compañías aseguradoras o entidades bancarias generaron obstáculos para entregar pólizas y en algunos casos realizaron cobros excesivos por esta.** Lo anterior, llevó a la imposibilidad de muchas organizaciones sociales a recibir los anticipos para la financiación de las campañas. Este requisito fue problemático en términos de acceso, ya que

no se tuvo en cuenta la naturaleza de las y los candidatos, así como de sus organizaciones, quienes debido a los efectos del conflicto podrían no contar con recursos para respaldar o asegurar el valor del anticipo.

Debido a esta situación y como un mecanismo para generar mayores flexibilidades, solo hasta el 25 de febrero el CNE a través de la Resolución 1594 modificó la Resolución No. 5882 de 2021, por medio de la cual se regularon aspectos relativos a los anticipos. A través de esta modificación, el CNE redujo el número de siniestros en los que se haría efectiva la ejecución de la póliza, señalando que únicamente esta se cobraría en el caso de “de renuncia o retiro de los candidatos de la lista, o por él no uso o uso parcial de los anticipos”. Sin embargo, esta medida resultó tardía frente a las quejas de las candidaturas y los tiempos del calendario electoral.

- c. **Debido a las dificultades para la financiación pública, el CNE optó por flexibilizar la financiación privada de las campañas electorales.** A través de un concepto, el CNE concluyó que no había referencias expresas en el Acto Legislativo 02 de 2021, ni en el decreto reglamentario sobre aportes privados directos a las campañas. Esto llevó a aplicar lo previsto en el numeral segundo del artículo 20 de la Ley 1475 de 2011, mediante el cual se otorgó la posibilidad de financiar campañas con créditos o aportes que provenientes del patrimonio propio de los candidatos o el de sus cónyuges o compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.

Esto generó en sí un problema jurídico en tanto desliga la contribución de recursos propios y familiares de la categoría de financiación privada, la cual es expresamente restringida por el Acto Legislativo 02 de 2021 para el caso de las campañas CITREP. Asimismo, esta decisión irrumpió con el principio de igualdad electoral, en tanto que la posibilidad de financiar las campañas con recursos propios generó una brecha entre las candidaturas que tenían altos ingresos económicos y aquellas que no contaban este tipo de contribuciones y, en consecuencia, dependían de la financiación estatal.

Para garantizar el acceso oportuno a los recursos por concepto de anticipo, se recomienda:

(8) Es necesario que, a más tardar dentro de la semana siguiente al cierre de la inscripción de candidaturas, el CNE en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fije el valor de los anticipos.

(9) En lo relacionado con las pólizas, para el acceso a los anticipos, estas se convierten en una barrera real para el acceso a la financiación estatal. Las candidaturas de las CITREP corresponden a la población más vulnerable que realiza la actividad política en aquellos territorios con mayores niveles de violencia y presencia de grupos armados ilegales, como se explicó en el numeral tercero de la presente intervención.

IV. Acceso a puestos de votación y cedulación

Con fundamento en el Acto Legislativo 02 de 2021, la RNEC tiene como obligación cubrir la zona rural apartada y los centros poblados de los 167 municipios que integran las CITREP con puestos de votación que garanticen la participación de quienes habitan esos territorios. El acceso a estos puestos de votación es una medida positiva que mejora la posibilidad de votar para aquellas poblaciones que,

históricamente, por las enormes distancias, dificultades de acceso y la escasez de puestos de votación cercanos, han visto limitado su derecho al voto.

Como consecuencia de ello, para las elecciones CITREP de 2022 la RNEC definió 170 nuevos puestos de votación rurales, lo que redujo la distancia promedio que deben recorrer los habitantes de zonas rurales de 5,54 km a 5,07 km, es decir, una reducción del 8,54%. Sin embargo, los criterios establecidos por la RNEC para la creación de estos nuevos puestos nunca fueron públicos, y hubo una distribución desigual de los mismos. En algunos municipios, la instalación de nuevos puestos de votación fue nula o muy escasa, generando una disparidad significativa en los beneficios en términos de reducción de distancias.

El acceso a puestos de votación en los municipios CITREP aún requiere mayores avances, ya que las distancias a estos puestos siguen siendo muy lejanas en las zonas rurales. Por ejemplo, 123 centros poblados en municipios CITREP continúan estando a más de 10 km de un puesto de votación, y algunos incluso superan los 30 km. Las circunscripciones C7 del Sur de Meta y Guaviare, C5 de Caquetá, C11 de Putumayo y C6 de Chocó son las que presentan las mayores distancias promedio y la mayor cantidad de población viviendo a más de 10 km de un puesto de votación.

A los problemas de acceso a puestos de votación se suma el alto porcentaje de población sin cédula en estos municipios CITREP. Dentro de las CITREP se encuentran 40 municipios con posible déficit de cedulación, lo que significa que el 24% de los municipios donde funcionan las circunscripciones necesitan de políticas específicas para ceder a su población.

Como recomendaciones para las próximas elecciones de CITREP se sugiere lo siguiente:

- (10) La RNEC debería definir criterios y elementos de análisis públicos para establecer la creación de nuevos puestos de votación rurales.
- (11) Identificar los centros poblados que, por su población y distancia a un puesto de votación cercano, tienen mayor prioridad para la instalación de un nuevo puesto de votación.
- (12) Crear estos puestos de votación con varios meses o incluso un año de anticipación, para permitir la realización de campañas de difusión e inscripción, asegurando que generen el mayor beneficio posible a las poblaciones para las cuales fueron creados.
- (13) Una vez creados los nuevos puestos, la RNEC debe presentar y divulgar al público la ubicación específica de estos nuevos puestos de votación rurales.
- (14) Desarrollar campañas de inscripción por parte de la RNEC para garantizar que los habitantes de zonas apartadas puedan realizar este trámite dentro de los plazos establecidos.
- (15) Realizar campañas de cedulación desde al menos un año antes de la elección, con el objetivo de reducir significativamente el porcentaje de personas sin cédulas en los municipios CITREP.