

Informe Preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA en Colombia

1 de noviembre de 2023

La Misión de Veeduría Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MVE/OEA) saluda al pueblo de Colombia tras la celebración de las elecciones territoriales del pasado domingo 29 de octubre. La Misión, encabezada por Soledad García Muñoz, destaca el trabajo de las autoridades y funcionarias/os de las distintas instituciones electorales que hicieron posible la organización de los comicios en un desafiante contexto climático, geográfico y de orden público desafiante. Asimismo, celebra el compromiso cívico de quienes acudieron a votar para elegir a sus autoridades y representantes.

La Misión subraya que en la mayor parte del país las elecciones transcurrieron con normalidad, a pesar de los incidentes reportados antes, durante y después de la jornada electoral. La Misión condena los incidentes de violencia que tuvieron lugar en Gamarra (Cesar) y que provocaron el fallecimiento de una funcionaria de la Registraduría. De la misma forma, lamenta la suspensión de las elecciones en Ricaurte (Nariño) y Santiago (Putumayo) en los puestos donde hubo problemas de orden público, así como los disturbios aislados que se presentaron al final de la elección. Al mismo tiempo, la MVE/OEA reconoce la rápida y efectiva coordinación de las autoridades electorales y de las fuerzas de seguridad para dar respuestas a los desafíos que se presentaron en el marco de esta elección.

La MVE/OEA, que llegó de manera escalonada al país a partir del 20 de octubre, estuvo integrada por 25 especialistas de 14 nacionalidades diferentes. La Misión estuvo desplegada en Bogotá distrito capital y en 10 departamentos del país: Atlántico, Antioquia, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca para observar los preparativos y desarrollo de la elección. Además de observar la conducción general del proceso, la Misión dio seguimiento a aspectos clave del proceso, como organización electoral, tecnología electoral, justicia electoral, financiamiento político, participación política de las mujeres, participación política de personas indígenas y afrodescendientes, y violencia electoral. Asimismo, las y los especialistas dieron seguimiento a las recomendaciones emitidas por Misiones pasadas de la OEA.

Para recabar información sobre el proceso electoral, las y los integrantes de la Misión de la OEA se reunieron con dirigentes y representantes de las organizaciones políticas, autoridades electorales y gubernamentales, candidatos y candidatas, miembros de la academia y de organizaciones de la sociedad civil y observadores electorales nacionales para conocer las distintas perspectivas sobre la elección. A partir de estos encuentros, del análisis de legislación y otros documentos, como de la observación directa, pudo llevar adelante un análisis integral del proceso electoral y dar seguimiento a la organización de los comicios.

ETAPA PREELECTORAL

Coordinación interinstitucional

En la semana previa a la elección, la Misión estuvo presente en la novena Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales¹, encabezada por el Ministro del Interior, en la que participaron diversas instituciones del Estado colombiano con distintos grados de responsabilidad en el proceso electoral, representantes de las organizaciones políticas, representantes de la sociedad civil y organizaciones internacionales invitadas. Esta Comisión presentó en marzo de 2023 el Plan Nacional de Garantías Electorales,² que reúne las propuestas elaboradas por todas las instituciones, fuerzas políticas y organizaciones de sociedad civil que forman parte de la Comisión Nacional con el propósito de fomentar la participación electoral y garantizar la seguridad en el territorio nacional.

La Misión destaca una vez más la labor de esta Comisión como instrumento para el diálogo y la coordinación entre las instituciones y organizaciones, y en distintos niveles del territorio nacional para brindar respuestas rápidas y efectivas. Además, este espacio de intercambio ha permitido a las autoridades electorales y otros actores relevantes informar sobre los avances en la preparación del proceso electoral, y a los partidos presentar y obtener respuesta a sus inquietudes.

La colaboración entre las instituciones permitió asegurar la llegada del material electoral a todo el territorio. La distribución de los kits electorales se hizo por vía terrestre, aérea y fluvial entre el 23 de octubre y el 29 de octubre a las 5:00 am.³ El transporte estuvo a cargo de una empresa privada, que brindaba un reporte diario del avance de la entrega.⁴ Tras una evaluación de infraestructura y riesgos, la Registraduría solicitó el apoyo del Ministerio de Defensa para el transporte aéreo hacia 130 municipios.⁵ El jueves 26 de octubre, el Registrador informó que habían tenido inconvenientes para el traslado a 72 municipios: 21 por alteración del orden público y 51 por mantenimiento de los helicópteros dispuestos por el Ejército.⁶ Sin embargo, la Misión constató positivamente que estos inconvenientes fueron superados.

¹ [Ministerio del Interior, Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.](#)

² Ver: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Con-90-medidas-se-define-Plan-Nacional-de-Garantias-Electorales-para-los-co-230317.aspx>

³ Información provista por la Dirección de Gestión Electoral de la RNEC.

⁴ Información provista por la Dirección de Gestión Electoral de la RNEC.

⁵ Información provista por la Dirección de Gestión Electoral de la RNEC.

⁶ Cuenta de X de la Registraduría. Disponible en:

https://twitter.com/Registraduria/status/1717586110677696935?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cwtm%5E1717586110677696935%7Ctwgr%5E537a67b1d97601b3613f6aa72d9af3c28588189e%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fcampiocolombia.com%2Fpais%2Felecciones-2023-72-puestos-de-votacion-aun-no-cuentan-con-material-electoral-por-problemas-de

Contexto electoral

En estas elecciones, 35 agrupaciones políticas presentaron candidaturas en los distintos niveles de la contienda, lo que significó un sustancial aumento frente a las 17 agrupaciones que compitieron en 2019.⁷ De acuerdo con el calendario electoral, el periodo de campaña comenzó el 29 de julio, con la autorización de propaganda política en espacios públicos y el 2 de agosto con propaganda electoral en medios de comunicación, y se extendió hasta el 27 de octubre.⁸

Representantes de diversos sectores expresaron su preocupación por la participación de funcionarias/os públicos en la campaña, con presencia en actos proselitistas y realizando declaraciones en favor de ciertas candidaturas. Esta problemática concentró la mayoría de las denuncias reportadas tanto en la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL)⁹ como en la plataforma “Pilas con el Voto” de la MOE Colombia.¹⁰ La Misión reitera la importancia de que todos los actores, y en especial quienes desempeñan un cargo público, se conduzcan con responsabilidad y dentro de lo dispuesto por la normativa electoral para el periodo de campaña, de manera que el debate político y la presentación de propuestas pueda darse sin injerencias y en un escenario de equidad en la contienda.

El 26 de octubre, desde el gobierno nacional se anunciaron medidas para combatir la compra de votos, práctica que ha sido frecuente en procesos electorales anteriores. Este delito constituye uno de los principales motivos de reporte en los principales canales de denuncia. Como parte de su campaña, el gobierno ofreció recompensas a quienes denunciaran esta práctica, en un esfuerzo articulado entre diversas instituciones.¹¹ La Misión considera importante que esta práctica sea visualizada y repudiada, siendo necesario poner en práctica medidas para combatirla. En ese sentido, anima a continuar el debate sobre los mejores mecanismos y prácticas para disuadir estas conductas.

Los meses previos a las elecciones se caracterizaron por un aumento de episodios de violencia y disturbios al orden público, con incidentes graves contra candidatas/os, y funcionarias/os, y una preocupación generalizada y predominante por esta problemática entre los diversos actores con los que se reunió la Misión. La MVE/OEA fue notificada de que en algunas zonas del país las y los actores políticos sufrieron amenazas, atentados e incluso asesinatos, así como casos de constreñimiento a los electores. Esto produjo en ciertas regiones temor para realizar campañas y desafíos para la distribución de los materiales electorales. En este contexto, la Misión condena enérgicamente todo tipo de violencia en el marco de estas elecciones.

⁷ MOE Colombia. [Contexto Electoral Elecciones 2023](#) (19 de octubre 2023)

⁸ <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/elecciones-territoriales-2023/CalendarioElectoralTerritorial.php>

⁹ Información provista por el Ministerio del Interior, en reunión con la MVE/OEA.

¹⁰ MOE Informe Preelectoral Pilas con el Voto.

¹¹ Ver: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/El-Gobierno-del-Cambio-te-necesita-para-acabar-con-la-compra-de-votos-231026.aspx>

Entre enero y septiembre de 2023, se produjeron 319 hechos de violencia contra candidaturas y miembros de organizaciones políticas, siendo las candidaturas a nivel local (alcaldías y concejos) las más afectadas¹². En los últimos dos meses previos a la elección se concentraron más de la mitad de los incidentes registrados. Desde la sociedad civil¹³ se reportaron 179 hechos de violencia contra candidatos y candidatas a elecciones locales; de los que 30 corresponden a violencia letal, con 22 atentados y 8 asesinatos.¹⁴

La MVE/OEA destaca la labor coordinada a través del Plan Nacional de Garantías Electorales, que incluye las iniciativas lideradas por la Policía Nacional y por las Fuerzas Militares para garantizar la seguridad durante el proceso electoral. En el marco de estos esfuerzos se desplegaron más de 250 mil integrantes de la fuerza pública. A esto se suma la iniciativa “Colombia Vota Segura”,¹⁵ que permitió conocer en tiempo real la situación en los puestos de votación, a través de reportes de las fuerzas de seguridad. Asimismo, vale resaltar la labor de la Unidad Nacional de Protección, que brindó medidas de protección a 1525 candidaturas.¹⁶

Inhabilitación de candidaturas

Varios actores con quien la Misión se reunió coincidieron en destacar que otro aspecto relevante de la etapa preelectoral fue el proceso de inscripción e inhabilitación de candidaturas. El plazo de registro inició el 29 de junio de 2023 y culminó el 29 de julio. Al 3 de agosto, se reportaba un total de 132.553 candidaturas inscritas.¹⁷ Esta cifra se redujo a 128.208 tras las primeras revisiones de cumplimiento de requisitos por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), y volvió a actualizarse con las modificaciones realizadas hasta el 29 de septiembre, arrojando un total de 125.932 candidaturas aprobadas.¹⁸

¹² Informe del Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo.

¹³ Misión de Observación Electoral (MOE Colombia) - Organización de la sociedad civil dedicada a la labor de observación electoral nacional.

¹⁴ MOE (2023) Octavo informe presentado por la MOE ante la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, 10 de octubre de 2023.

¹⁵ [Colombia vota segura | Policía Nacional de Colombia \(policia.gov.co\)](https://www.policia.gov.co/)

¹⁶ Cifra reportada a la Misión por el Ministerio del Interior y el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE) con fecha de corte al 18 de octubre de 2023.

¹⁷ Ver: <https://www.registraduria.gov.co/132-553-candidatos-se-inscribieron-para-las-elecciones-territoriales-2023.html>

¹⁸ Ver: https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/elecciones-territoriales-2023/xlsx/CANDIDATOS_DEFINITIVO_ELECCIONES_2023.xlsx

(accesible al 25 de octubre de 2023). Esta cifra contemplaba las renunciaciones hasta el 8 de septiembre y los cambios por revocatoria de mandato hasta el 29 de septiembre, fecha de vencimiento del plazo para la modificación de listas.

Sin embargo, a una semana de la celebración de las elecciones 602 solicitudes de revocatoria seguían pendientes de resolución.¹⁹ El CNE celebró audiencias para resolver estos casos incluso el viernes anterior a la jornada electoral. Finalmente, el órgano revocó un total de 2068 candidaturas, lo que implicó que en los tarjetones de votación aparecieran candidatos que estaban inhabilitados a la fecha de la jornada electoral. En este sentido, los jurados de mesas recibieron la directriz de contabilizar los votos emitidos a favor de estas candidaturas como válidos y consignarlo así en las actas de escrutinio de mesa (formularios E-14),²⁰ mientras que se instruyó a las comisiones escrutadoras que los votos a candidaturas inhabilitadas debían considerarse como tarjetas no marcadas.²¹ Esto ocasionó que, en algunos casos, el acta preliminar y el acta final pudieran no coincidir.

Relacionado con lo anterior, las organizaciones políticas y de la sociedad civil solicitaron en reiteradas oportunidades la publicación y divulgación del listado definitivo de candidaturas de forma tal que la ciudadanía tuviera certeza sobre las opciones a elegir. Además, el hecho de que las decisiones se tomaran a último momento también contribuyó, en algunas zonas del país, al aumento de la tensión.

La Misión resalta la importancia de ajustar los procedimientos y plazos de inscripción, revisión de inhabilidades, revocatoria y resolución de recursos relativos a las candidaturas, de manera que tanto los candidatos como los electores cuenten con información suficiente y oportuna para el ejercicio de sus derechos políticos en un marco de certeza.

Tecnología electoral

Dentro de las innovaciones tecnológicas que se pusieron en práctica en esta elección, se destaca el programa implementado por la Registraduría para ampliar la conectividad. Esto permitió que zonas rurales y de baja cobertura pudieran tener señal por medio de la instalación de antenas satelitales. Asimismo, la creación de un sistema robusto de seguridad cibernética (Centro de Operaciones de Seguridad) fue una importante iniciativa llevada a cabo por la autoridad electoral y que dotó a la institución de mejores mecanismos de respuesta para fases clave del proceso electoral.

Durante la celebración de la novena Comisión Nacional para la Coordinación y el Seguimiento de los Procesos Electorales, la MVE/OEA tomó conocimiento de las inquietudes de los partidos respecto a las fallas en la plataforma de sorteo de jurados. Asimismo, durante la reunión, representantes de fuerzas de todos los signos políticos y organizaciones de la sociedad civil solicitaron a la Registraduría la convocatoria a una Mesa Técnica para abordar preguntas y preocupaciones relacionadas con algunos componentes

¹⁹ Información provista a la Misión por parte del Consejo Nacional Electoral, con corte al 19 de octubre de 2023.

²⁰ Boletín de prensa No. 68 de 2023 emitido por la RNEC el 25 de octubre.

²¹ CNE, Circular No. 002 de 2023, del 24 de octubre.

tecnológicos. En respuesta, las autoridades se comprometieron a celebrar esa reunión, pero esta no se llevó a cabo.

En la misma línea, varias fuerzas políticas manifestaron que la información que recibieron sobre las soluciones tecnológicas implementadas por la Registraduría fue limitada, y que fueron reducidas las instancias de intercambio con las autoridades para presentar específicamente inquietudes sobre esta materia. Al respecto, los distintos actores coincidieron en la importancia de contar con tiempo suficiente y espacios de trabajo técnico controlado para evacuar sus consultas y así esclarecer sus dudas.

JORNADA ELECTORAL

El día de las elecciones, las y los integrantes de la Misión visitaron 192 mesas y 75 puestos de votación de 10 departamentos²² y Bogotá Distrito Capital. Con el objetivo de dar seguimiento a la jornada electoral, los y las observadores estuvieron presentes en las distintas etapas: la apertura de las mesas, el desarrollo de las votaciones, el conteo y la transmisión de los resultados. Asimismo, la MVE/OEA también dio seguimiento desde el Puesto de Mando Unificado (PMU) ubicado en la Dirección General de la Policía Nacional y en el Ministerio del Interior.

Para estos comicios, se habilitaron 12.922 puestos de votación en todo el territorio nacional. El 43,4% fueron puestos urbanos y el 56,6% rurales.²³ La Misión reconoce los esfuerzos de coordinación de las autoridades para lograr distribuir el total del material a pesar de los desafíos, incluyendo la reposición del material ante el incendio de la Registraduría de Gamarra (Departamento del Cesar) para permitir la votación en los nueve puestos del municipio. En este sentido, constató positivamente que, si bien con un leve retraso en algunas zonas, se lograron instalar el 100% de las mesas de votación. Asimismo, tomó nota de que, frente a las inclemencias climáticas, se trasladaron 12 puestos de votación para permitir el desarrollo del sufragio.²⁴

Las mesas observadas por la MVE/OEA abrieron de forma puntual y contaban con todos los materiales necesarios para llevar a cabo la elección. Sin embargo, se observó que no todas se integraron con la totalidad de miembros titulares. Cabe resaltar que la participación de mujeres en el rol de jurados de votación fue predominante. La Misión observó que la mayoría de los centros de votación contaron con espacios e infraestructura adecuados, sin embargo, se identificaron varios centros con limitaciones en cuanto a la accesibilidad para movilidad reducida, como personas con discapacidad o personas adultas mayores.

²² Atlántico, Antioquia, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca.

²³ RNEC (2023), DIVIPOLE Elecciones Territoriales 2023.

²⁴ Información provista por el Registrador Nacional en rueda de prensa tras el cierre de la votación. Ver: <https://twitter.com/RevistaSemana/status/1718739358327484552>

Los puestos de votación contaron con una amplia presencia de las fuerzas de seguridad, que brindaron la custodia y seguridad a los recintos y materiales electorales. De igual manera, se observó presencia de los representantes de la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, y de observadores electorales nacionales en los recintos visitados. Asimismo, la Misión observó que en algunas mesas no había presencia de representantes de las organizaciones políticas. Al respecto, considera de gran importancia que los partidos políticos cuenten con testigos capacitados que ejerzan el rol de fiscalización durante toda la jornada.

A lo largo del día, se reportaron incidentes aislados de violencia en algunos municipios. Se destacan los disturbios ocurridos en Santiago (Putumayo) y en Ricaurte (Nariño), que obligaron a suspender las elecciones en las mesas donde hubo un daño significativo del material electoral. La Misión también fue informada sobre incidentes de menor magnitud en otros departamentos, que no tuvieron un impacto considerable en el proceso electoral.

De acuerdo con la información de la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL), las tres principales conductas sobre las que se presentaron denuncias fueron intervención en política de los servidores públicos, corrupción al sufragante y constreñimiento al sufragante.²⁵ Los reportes del PMU indicaron que, con corte a las 16hs, se produjeron cinco capturas en flagrancia en cuatro departamentos (Santander, Antioquia, Meta y Guainía), relacionadas con incautación de dinero y suplantación de votantes y testigos electorales.²⁶

Conforme a la normativa, la totalidad de las mesas observadas cerraron a las 16hs y no se registró la presencia de ciudadanos en fila sin votar. La Misión permaneció en los puestos de votación para el conteo, que se llevó a cabo de acuerdo con los procedimientos establecidos, e identificó que el nuevo diseño de las actas de resultados (formularios E-14) contribuyó a agilizar el trabajo de los jurados de votación.

Las y los observadores siguieron las actas desde los puestos de votación hasta las comisiones escrutadoras, donde la presencia de partidos políticos varió según los departamentos. Asimismo, constataron que, en algunos lugares, los miembros de estas comisiones no contaban con información sobre las candidaturas revocadas.

Dos horas después de iniciado el preconteo (18hs) se contaba con un 83% de actas preliminares procesadas para la elección a las alcaldías y 68% para la elección de gobernaciones. La transmisión avanzó sin interrupciones ni contratiempos, y dos horas más tarde (20hs) alcanzó el 98% para ambos cargos. La MVE/OEA destaca los esfuerzos de las instituciones electorales y de las y los jurados de mesa y felicita a las autoridades electas.

²⁵ Informe Ejecutivo URIEL – Elecciones Territoriales 2023 – 29 de octubre de 2023.

²⁶ PMU Nacional. Boletín 032 – Seguimiento Certamen Electoral. 29 de octubre de 2023.

En algunas localidades, donde las diferencias en los resultados preliminares fueron estrechas, se presentaron quejas y disturbios aislados. La MVE/OEA subraya la importancia de que las reclamaciones se realicen conforme a los procedimientos legales y por las autoridades competentes. La Misión permanecerá observando el trabajo de las comisiones escrutadoras en el departamento de Arauca dando seguimiento al escrutinio definitivo.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la democracia colombiana, y tras un análisis detallado de la legislación vigente y de la información recabada durante la observación, la Misión incluye a continuación sus hallazgos y recomendaciones preliminares en las áreas de organización electoral, tecnología electoral, justicia electoral, financiamiento político, participación política de las mujeres, participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes, y violencia electoral.

Organización electoral

Censo electoral y trashumancia

Para esta elección, 38.965.515 personas se encontraban habilitadas para ejercer el sufragio.²⁷ El periodo de diez meses de inscripción de cédulas²⁸ culminó el 29 de agosto²⁹ y 3.168.260 ciudadanos solicitaron el cambio de su residencia electoral.³⁰ El único requisito para este trámite es presentar la cédula de ciudadanía vigente y realizar una verificación biométrica, sin necesidad de presentar prueba del nuevo domicilio.³¹ La MVE/OEA recibió la preocupación por parte de las autoridades electorales y de organizaciones de la sociedad civil por la persistencia de la inscripción irregular de cédulas en ciertos municipios, lo que en el país se conoce como trashumancia.

El CNE, tras realizar sus investigaciones,³² negó la solicitud de cambio en 725.861 casos. En respuesta a esta decisión se presentaron más de 47 mil recursos de reposición, ante los cuales el CNE rectificó a 25.192

²⁷ Ver: <https://www.registraduria.gov.co/-Censo-electoral-918-.html>

²⁸ En el sistema electoral colombiano, se le denomina inscripción de cédula a las solicitudes de cambio de residencia electoral y registro de personas extranjeras habilitadas para votar.

²⁹ Del 29 de octubre de 2022 al 29 de agosto de 2023. CNE (2022), Resolución N. 28229 de aprobación del Calendario Electoral. Disponible en:

https://registraduriaco.sharepoint.com/:b:/s/ComunicacionesyPrensaCNE/EWRdZJNYPS9OlzJd2_qinw8BerLG_gGqKq772FOlAYzDA?e=XCfMqE

³⁰ Información brindada a la Misión por parte del CNE.

³¹ RNEC, Preguntas frecuentes sobre control biométrico. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/Aparte-del-dia-de-la-eleccion-la-biometria-es-utilizada-en-otra-actividad-del.html>

³² La Dirección de Inspección y Vigilancia informó a la Misión que el CNE realizó cruces de información del censo con las bases de datos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).

casos.³³ El CNE continuó emitiendo resoluciones hasta los días previos a la elección, aunque el cierre del censo electoral fue el 26 de septiembre.³⁴ Por esto, algunas de las decisiones del CNE en materia de inscripción de cédulas no fueron actualizadas ni en los listados de sufragantes, ni en los medios electrónicos de consulta.³⁵ Como medida de excepción, la RNEC consignó algunas de estas modificaciones en formularios de errores u omisiones (E-12) y habilitó las mesas de cola para que las personas con recursos de reposición favorables pudieran votar de acuerdo a su nueva residencia.³⁶

La Misión reitera, al igual que en procesos electorales anteriores, que los plazos contemplados para los cambios de domicilio electoral y sus respectivas revisiones son insuficientes. Esto para que el CNE verifique la información y rechace las solicitudes en caso de irregularidad; para que las personas afectadas puedan recurrir esas decisiones; y cuando proceda, la Registraduría pueda actualizar oportunamente los datos en el censo.

Con el fin de combatir la trashumancia y que la ciudadanía cuente con información oportuna sobre su lugar de votación, la Misión recomienda:

- Redefinir los plazos y mecanismos de revisión, a fin de que cualquier cambio se realice con antelación suficiente al cierre del censo electoral y esto aligere la carga recursal.

Materiales electorales y capacitación

Para este proceso electoral, la Registraduría presentó innovaciones en el diseño de los tarjetones de votación para facilitar al electorado la identificación y marcación de las candidaturas y listas en contienda. Asimismo, introdujo cambios en los formularios E-14, como códigos de color según tipo de dignidad o marcas de agua para facilitar el diligenciamiento de los datos.³⁷ Según lo observado por la MVE/OEA, estos cambios contribuyeron a agilizar el llenado de las actas en las mesas de votación y facilitaron la labor de los jurados.

En materia de capacitación, la RNEC contó con diversas herramientas de formación, que incluyeron materiales audiovisuales y plataformas digitales con una amplia variedad de contenidos. En este sentido, la Misión destaca el Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE),³⁸ que ofrecía un catálogo de

³³ Información provista a la MVE/OEA por el CNE.

³⁴ En el Oficio DRN- 050 del 25 de julio de 2023, la Registraduría informó que solo procesaría cambios hasta el 14 de septiembre, y la MVE/OEA fue informada que se aplazó hasta el día 26 de septiembre.

³⁵ Información otorgada por la Dirección de Censo Electoral de la RNEC.

³⁶ RNEC (2023), Resolución 23596.

³⁷ Ver: <https://www.wradio.com.co/2023/07/10/registraduria-da-a-conocer-material-para-elecciones-regionales-de-octubre-2023/>

³⁸ Ver: [Capacitación Electoral - SICE - Registraduría Nacional del Estado Civil \(registraduria.gov.co\)](https://www.registraduria.gov.co/)

materiales multimedia para la formación. A esto se sumó la plataforma educativa i-Electo,³⁹ que ofreció 12 cursos virtuales para diferentes actores del proceso electoral, y contó con más de 1.100.000 inscritos.⁴⁰ Esta plataforma incluyó también un repositorio de normativa electoral y guías de orientación que cubrían los diversos aspectos del desarrollo de la elección.

Para estos comicios, la Registraduría tenía el reto de capacitar a los 106.710 jurados designados.⁴¹ Junto con las herramientas virtuales antes mencionadas, se realizaron capacitaciones presenciales, en las que se utilizó un kit pedagógico similar a los materiales electorales reales, lo cual facilitó la formación práctica de los responsables de mesa. Esta modalidad de capacitación se realizó hasta un día antes de la elección, gracias a lo cual se alcanzó una cobertura del 79,5% de los jurados de votación.⁴² Sin embargo, la Misión constató que este dato que no se encontraba desagregado por mesa. Por otra parte, la MVE/OEA presenció capacitaciones a jurados, a delegadas/os de puestos de votación y a delegados/as para comisiones escrutadoras, en las que observó que el tema de candidaturas revocadas que aparecían en los tarjetones causó dudas entre quienes asistieron a dichas capacitaciones.

La Misión reconoce el esfuerzo institucional en los programas de capacitación y recomienda:

- Continuar con las mejoras en el diseño de los materiales electorales, de manera que se simplifique el llenado de los diversos documentos al cierre de la votación.
- Desarrollar un mecanismo que le permita a la Registraduría asegurar la capacitación de al menos un jurado de votación por cada mesa.

Tecnología electoral

Para estas elecciones, la Registraduría implementó un programa diseñado para llevar comunicación satelital a más de 200 municipio del país en las zonas rurales y áreas más alejadas con poca o muy baja señal.⁴³ Adicionalmente, se creó el Centro de Operaciones de Seguridad (en inglés, SOC), que permitió supervisar la seguridad de los sistemas de información, y mitigar y resolver incidentes de ciberseguridad. Estas iniciativas constituyeron un esfuerzo destacado para este proceso electoral. La MVE/OEA reconoce las mejoras en materia de conectividad para fortalecer el proceso de transmisión de resultados electorales, lo que le permitió al país, una vez más, contar con resultados preliminares de manera ágil al poco tiempo de concluido el proceso de votación. Por otro lado, las medidas adoptadas en materia de

³⁹ Ver: https://i-electo.registraduria.gov.co/escena_28_10_23/

⁴⁰ Información otorgada por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales de la Registraduría.

⁴¹ Ver YouTube oficial de la RNEC: [Se realizó el sorteo de designación de jurados de votación](#) (7 de octubre de 2023)

⁴² Información provista a la Misión por parte de la RNEC.

⁴³ Se ubicaron en los departamentos de Vichada, Vaupés, Nariño, Guainía, Cauca y Chocó.

<https://registraduria.gov.co/Registrador-nacional-Alexander-Vega-Rocha-lanzo-el-programa-La-Registraduria.html>

ciberseguridad permitieron detener los más de 2 millones de ataques recibidos durante la jornada electoral.⁴⁴

En relación con la selección de jurados de votación, 24 días antes de la elección la Registraduría decidió suspender la utilización de la plataforma contratada para realizar el sorteo y designación de estos jurados, tras realizar pruebas internas que evidenciaron fallas persistentes.⁴⁵ Por otra parte, la Misión pudo constatar que la plataforma para el registro y acreditación de testigos electorales presentó dificultades y algunos retrasos el día viernes 27 de octubre, por lo que una serie de ajustes fueron necesarios para estabilizar la plataforma. Las autoridades adoptaron medidas que permitieron superar estas dificultades.⁴⁶ Según fue transmitido a la Misión, estos problemas generaron preocupación entre las fuerzas políticas y las organizaciones de la sociedad civil.

Respecto a la participación de las fuerzas políticas en los diversas pruebas y ejercicios de demostración de los componentes tecnológicos, representantes de partidos de todos los signos políticos y de organizaciones de la sociedad civil con los que se reunió la MVE/OEA manifestaron que los tiempos en los que se realizaron estas actividades no fueron suficientes, que la información recibida fue limitada, y que, por ende, no han tenido la oportunidad de hacer una auditoría efectiva de los sistemas. Es importante mencionar que el hecho de que muchos de los componentes y servicios de tecnología electoral estén terciarizados y, por ende, que recaigan sobre las empresas ciertas responsabilidades sobre estos sistemas, no excluye la responsabilidad última de las autoridades electorales de rendir cuentas ante las consultas e inquietudes de las agrupaciones políticas.

De forma similar, la Misión recibió preocupación por parte de algunos partidos políticos y sociedad civil sobre el régimen de contratación de servicios terciarizados relacionados con las elecciones. En este sentido, la Misión reconoce la complejidad de estos procesos contractuales. Sin embargo, al tratarse de servicios públicos fundamentales para la ciudadanía, estas adquisiciones deben realizarse conforme a los principios de máxima publicidad y transparencia.

Con el interés de contribuir al fortalecimiento y la confianza en materia de tecnología electoral, la Misión recomienda:

- Realizar pruebas adicionales y con tiempo suficiente para garantizar el correcto funcionamiento de las plataformas de jurados y testigos.

⁴⁴ Información reportada por el Registrador Nacional en rueda de prensa tras el cierre de la votación, 29/10/2023. Ver:

<https://twitter.com/RevistaSemana/status/1718739358327484552>

⁴⁵ <https://caracol.com.co/2023/10/05/registraduria-suspende-simulacros-de-sorteos-de-jurados-de-votacion-para-elecciones/>

⁴⁶ Para caso de los jurados de votación se activó un plan de contingencia para realizar el sorteo. En cuanto a los testigos, el CNE amplió el plazo de registro y acreditación hasta el sábado 28 de octubre a las 17hs.

- Motivar a las agrupaciones políticas a que inicien la acreditación de sus testigos con mayor antelación, e involucrarlos en evaluaciones conjuntas de las soluciones tecnológicas para identificar posibles mejoras al proceso de inscripción.
- Revisar los mecanismos de contratación pública de servicios de manera que amplíen los plazos para presentación de propuestas y revisiones, y se realicen conforme a los principios de máxima publicidad y transparencia.
- Elaborar, con suficiente antelación, un calendario de auditorías y pruebas que fomente mayor participación de las fuerzas políticas y la sociedad civil a fin de brindar más información de forma oportuna y completa.

Justicia electoral

Régimen de inhabilidades

La MVE/OEA observó que, producto de la dispersión normativa existente en el país, se sigue ampliando el catálogo de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos para los distintos cargos de elección popular en los diferentes niveles.⁴⁷ Esto afecta los procesos de revisión y control que deberían realizarse de forma expedita en la fase preelectoral. En este sentido, la Misión destaca que, siguiendo los estándares internacionales, los requisitos y restricciones relacionados con la inscripción de una candidatura, en tanto afectan los derechos políticos, deben ser razonables, justificados y proporcionales.⁴⁸

Por otra parte, el régimen de incompatibilidades y sanciones de quienes ejercen cargos públicos se encuentran estipulados en el Código General Disciplinario,⁴⁹ el cual se revisó en 2022 para hacerlo compatible con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH).⁵⁰ A pesar de que su reforma dispuso que las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación puedan de ser revisadas y ejecutadas por las autoridades jurisdiccionales,⁵¹ no se cuenta con recursos expeditos para que las personas suspendidas o inhabilitadas puedan impugnar y que se restituyan sus derechos en la fase preelectoral.⁵²

⁴⁷ Compilación realizada en *Libro Homenaje a la Magistrada Rocío Araújo Oñate*, Consejo de Estado, Sección Quinta.

⁴⁸ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.150.

⁴⁹ Ley 1952 de 2019.

⁵⁰ Corte IDH. *Caso Petro Orrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020.

⁵¹ Art. 2º. Ley 2094 de 2021.

⁵² Con corte al 23 de septiembre, 724 candidaturas presentaban anotaciones en el Sistema SIRI de la PGN. Información disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/micrositio-control-electoral-2021-2022--menu-control-electoral-2021-2022/Pages/default.aspx> (fecha de consulta: 27 de octubre)

En este sentido, la Misión recomienda:

- Revisar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos para garantizar los derechos de las personas a ser registradas, ser votadas, y acceder al cargo.
- Revisar el Código General Disciplinario con el propósito de distinguir las causales de inhabilidad, incompatibilidad y los impedimentos para las personas que ocupen o hayan ocupado cargos públicos, y quienes presenten sus candidaturas a cargos de elección popular.

Proceso de inscripción y revocatoria de candidaturas

En Colombia, la determinación de las listas definitivas de candidaturas requiere de varios pasos. En primer lugar, la inscripción por parte de las agrupaciones políticas,⁵³ seguido de la verificación por parte de la Registraduría del cumplimiento de requisitos.⁵⁴ A continuación, la PGN debe verificar la existencia de inhabilidades e incompatibilidades,⁵⁵ y remitir esta información al CNE, encargado de decidir sobre la revocatoria de las candidaturas.⁵⁶ El tiempo que le toma a cada instancia cumplir con los procedimientos conduce a que los plazos determinados para estas actividades se dilaten.

A esto se suma que la ley no establece un plazo definido para la presentación de solicitudes de revocación de candidaturas, que pueden interponerse hasta fechas muy cercanas a la jornada electoral. Según información provista por el CNE al 18 de octubre, de las 4658 candidaturas revisadas, 2057 habían sido revocadas y 602 quedaban pendientes de resolver. En este sentido, es importante mencionar que el plazo para la modificación de las listas culminó el 29 de septiembre.⁵⁷ El órgano continuó sesionando para decidir sobre estos casos hasta el viernes anterior a la elección y, de acuerdo con la información recibida por la Misión, el número final de candidaturas inhabilitadas fue de 2068.⁵⁸

Adicionalmente, el sistema ofrece recursos para revisar todos los actos electorales, que se articulan en numerosas instancias y a través de procesos que no siempre están suficientemente regulados. En el ámbito de la justicia electoral, los recursos de carácter jurisdiccional pueden ser conocidos por los tribunales contencioso-administrativos,⁵⁹ la Sección Quinta del Consejo de Estado,⁶⁰ la jurisdicción

⁵³ Art. 28, Ley Estatutaria 1475 de 2011.

⁵⁴ Art. 32, Ley Estatutaria 1475 de 2011.

⁵⁵ Art. 33, Ley Estatutaria 1475 de 2011.

⁵⁶ Art. 31, Ley Estatutaria 1475 de 2011.

⁵⁷ [Calendario Electoral Elecciones Territoriales 2023](#)

⁵⁸ Información provista por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁵⁹ Art. 106 de la Ley 1437, de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁶⁰ Art. 237 de la Constitución. Art. 111 de la Ley 1437, de 2011.

ordinaria vía acciones de tutela⁶¹ y, en última instancia, la Corte Constitucional.⁶² Esta multiplicidad de actores dificulta conocer con certidumbre las competencias que corresponden a cada uno en materia electoral.⁶³ A esto se suma la complejidad de los actos que se pueden impugnar y los recursos para hacerlo en la fase preelectoral, electoral y poselectoral, así como la imprecisión de los plazos para impugnar y para resolverlos.

Como resultado, las decisiones definitivas se dieron culminado el plazo para que las agrupaciones políticas pudieran reemplazar las candidaturas revocadas, por lo que personas que fueron inhabilitadas aparecieron en los tarjetones de votación. Así, las y los candidatos no tuvieron claridad sobre la situación de su inscripción, y las y los electores carecieron de certidumbre sobre la vigencia de determinadas candidaturas a la hora de emitir su voto.

Con el interés de contribuir a garantizar el ejercicio de los derechos políticos en un ámbito de certeza, la MVE/OEA recomienda:

- Establecer los plazos para el registro y aprobación definitiva de las candidaturas, de manera que el proceso se realice en una fase anterior al inicio de las campañas, con suficiente antelación para que sea posible resolver a tiempo las impugnaciones que puedan surgir.
- Definir de forma clara y sistematizar los recursos en materia electoral con el propósito de reducir la complejidad, ajustar sus condiciones y plazos de admisibilidad y resolución, y garantizar que tengan la capacidad de restituir a las personas, de manera expedita, el ejercicio de sus derechos de participación democrática, de conformidad con los estándares internacionales.

Financiamiento político-electoral

Acceso al financiamiento

Es esquema de financiamiento político-electoral en Colombia es de carácter mixto, en tanto que los partidos políticos y candidatos pueden recibir aportaciones públicas y privadas. El financiamiento público directo para las campañas se lleva a cabo a través de anticipos, así como del pago por reposición luego de las elecciones.⁶⁴ Para acceder al financiamiento vía anticipo, las agrupaciones políticas deben presentar una póliza de garantía de una aseguradora, que se hará efectiva en caso de que no accedan a la

⁶¹ Art. 37 del Decreto 2591 de 1991, por el que se reglamenta la acción de tutela.

⁶² Art. 86 y Art. 241, fracción 9 de la Constitución. Art. 2º. del Decreto 2591 de 1991.

⁶³ Art. 2º. Ley 2094 de 2021.

⁶⁴ Ley 1475 de 2011, artículo 21 y 22.

financiación, por no haber llegado al umbral mínimo de votos requeridos.⁶⁵ Por su parte, la reposición de gastos se realiza de acuerdo con el número de votos válidos obtenidos. Para ello, la autoridad calcula el valor de los votos⁶⁶ y determina los límites de gastos de campaña, ajustando ambas cifras para cada tipo de elección conforme a la inflación. Algunas organizaciones de la sociedad civil y académicos han señalado la necesidad de actualizar los límites de gastos realizando nuevos estudios, ya que los indicadores que se utilizan actualmente no reflejan los costos reales de una campaña.

En reunión con la Misión, el Fondo Nacional de Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales, órgano del CNE encargado de administrar y fiscalizar los fondos públicos,⁶⁷ reportó que 12 organizaciones políticas iniciaron la solicitud anticipos, y que a cinco días de la elección sólo dos habían entregado su póliza y cumplido con los requisitos, por lo que los anticipos serían transferidos dos días antes de la elección. Según información recibida por la Misión, este escaso número se debe, en parte, a los múltiples requisitos solicitados y los elevados costos para obtener la póliza. En este sentido, la reposición de gastos constituye la regla general de la financiación pública. A esto se suma que la principal fuente de recursos de las campañas son los ingresos privados, entre los que destacan los provenientes de los créditos o aportes de candidatos, sus cónyuges o sus parientes, que representan en promedio el 56% de lo reportado en el aplicativo “Cuentas Claras”.⁶⁸ En este sentido, es importante destacar que no existen límites individuales para los montos que estos tres grupos pueden aportar a las campañas.⁶⁹ La suma de estos factores beneficia a quienes tienen acceso a créditos, a grandes donantes privados y/o a un gran patrimonio familiar, y perjudica a las candidaturas de sectores socioeconómicos en mayor situación de vulnerabilidad. Este fenómeno no sólo genera inequidad en la contienda, sino que además podría fomentar la búsqueda de fondos ilícitos y donaciones en efectivo para las campañas políticas.

Con el fin de contribuir a una mayor equidad en el acceso al financiamiento público, la Misión recomienda:

- Continuar realizando esfuerzos para agilizar el procedimiento y facilitar el acceso a las pólizas o garantías, con el objetivo de que el financiamiento por anticipos sea oportuno y efectivo y permita que grupos con menos recursos propios puedan financiar su campaña.

⁶⁵ Ley 1475 de 2011, Art. 21. En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal las listas que obtengan como mínimo el 50% del umbral determinado para la respectiva corporación (Varía en función del tipo de corporación ya sea asamblea o concejales, así como del departamento en el que se encuentre). En las elecciones para alcaldes y gobernadores, el candidato debe obtener el 4% o más del total de votos válidos.

⁶⁶ Ley 1475 de 2011, Art. 21, y Res. CNE 0672 del 2023. Para gobernación y asamblea es de \$4.590, y para alcaldía y concejo, \$2.445.

⁶⁷ Ley 130 de 1994, artículo 38.

⁶⁸ [Contexto electoral: Elecciones locales 2023](#) (19/10/2023) de la Misión de Observación Electoral (MOE) de Colombia.

⁶⁹ Ley 1475 de 2011, artículo 23.

- Realizar un estudio y actualización sobre el Índice de Costos de Campaña Electorales (ICCE)⁷⁰, y con ello establecer valores más cercanos a los costos reales.
- Establecer límites individuales a las aportaciones de candidatos y familiares, y reforzar los mecanismos de control para combatir el subreporte y el financiamiento ilícito.

Rendición de cuentas y transparencia

La Misión reitera el reconocimiento de los esfuerzos realizados por el CNE para promover el uso de la plataforma “Cuentas Claras”, incluyendo la obligación administrativa de todas las organizaciones políticas y candidatos/as de usar la herramienta para reportar sus ingresos y gastos durante la campaña. No obstante, a tres días de la elección tan sólo el 9% de las candidaturas había reportado ingresos y/o gastos⁷¹, lo que demuestra un nivel bajo de rendición de cuentas.

Uno de los requisitos que deben de cumplir la mayoría de los candidatos es la apertura de una cuenta bancaria en la que se registren los movimientos durante las campañas.⁷² Algunos partidos políticos, así como la autoridad electoral, manifestaron se registran dificultades frecuentes para cumplir la disposición, en tanto que los bancos fijan requisitos difíciles de cumplir y, una vez abiertas las cuentas, los usuarios se enfrentan a diversas restricciones.

Finalmente, es importante destacar que, para el cumplimiento de sus funciones de administración y fiscalización de los recursos, el Fondo Nacional de Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales cuenta con una planta de personal y un presupuesto reducidos, lo que le dificulta, por una parte, llevar a cabo el control de manera más expedita⁷³ y, por otro, contar con mayores herramientas de contrastación de los ingresos y gastos reportados.

En este sentido, la Misión reitera algunas de sus recomendaciones:

- Instrumentar mecanismos más efectivos para que los partidos y candidaturas ingresen a la plataforma de rendición de cuentas y reforzar las campañas de capacitación para el uso y manejo de la

⁷⁰ El Departamento Administrativo Nacional de Estadística construyó en 2014 el Índice de Costos de la Campañas Electorales (ICCE) para medir la variación anual de los costos de las campañas, a partir de la información de “Cuentas Claras”. Resolución 0670 de 2023.

⁷¹ [Tercer Reporte de Seguimiento al Financiamiento Electoral](#) de Transparencia por Colombia, con fecha del 26 de octubre.

⁷² Ley 1475 de 2011, Art. 25. Deben abrir cuentas aquellas candidaturas cuyos gastos superen los 200 salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada.

⁷³ En reunión con la Misión, diversas autoridades electorales, partidos políticos y organizaciones, señalaron que aún existen revisiones pendientes de hace cuatro años, y que en gran medida están relacionados con la falta de respuesta por parte de los candidatos o partidos políticos a los requerimientos por parte de la autoridad que impiden cerrar los dictámenes.

información en la herramienta. A la vez, la Misión hace un llamamiento a los partidos a redoblar los esfuerzos por reportar de manera oportuna y completa sus ingresos y gastos de campaña.

- Explorar un acercamiento institucional con el sector bancario para que se otorguen facilidades a los partidos y candidatos para cumplir con los requisitos establecidos por la ley.
- Fortalecer institucionalmente a la autoridad electoral con personal, tecnología y recursos financieros necesarios para realizar la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos en plazos oportunos.

Participación política de las mujeres

Acceso a cargos de representación

A partir del 2011 la ley estatutaria 1475 introdujo la cuota de 30% de género en las listas electorales donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular. La sanción frente a su incumplimiento es la no oficialización de las listas para competir.⁷⁴ Sin embargo, esta acción afirmativa se ve limitada, entre otras cosas, por la posibilidad de utilizar lista abierta, opción mayoritaria entre las fuerzas políticas, con la consecuente necesidad de realizar campañas individuales. Estas son difíciles de asumir para las mujeres, que tienen menos acceso a los recursos,⁷⁵ situación que se agudiza ya que no existe financiamiento público reservado para la promoción de las campañas de las mujeres.⁷⁶

Frente a esto, la Misión constató positivamente que, respecto a las elecciones territoriales de 2019, el número de candidatas creció para todas las dignidades en contienda en estos comicios. Para estas elecciones, en las que las mujeres representan el 51,4% del padrón electoral, la presencia de candidatas a gobernación y alcaldías municipales es del 19,03% y 16,04%, respectivamente, frente al 12,10% y 15,20% del 2019. Por su parte, en las listas para Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y JAL, las candidatas fueron en promedio el 41,27%, frente al 39,60% de los comicios locales anteriores.⁷⁷ Pese a que el mayor aumento se dio en las candidaturas a gobernaciones, las cifras indican que, frente a los avances más claros en las corporaciones locales, la presencia de mujeres continúa siendo muy baja en los ejecutivos, donde no se aplican cuotas horizontales. Esto se refleja en el hecho de que en 8 departamentos del país no hubo candidatas a la gobernación y en 454 municipios no hubo contendientes mujeres a las

⁷⁴ [Ley 1475](#), Art. 28.

⁷⁵ Según entrevistas realizadas con académicas, organizaciones de sociedad civil y candidatas.

⁷⁶ Según el Art. 17, numeral 6 de la Ley 1475, los partidos reciben un incentivo financiero proporcional al número de mujeres elegidas de sus listas para corporaciones públicas. Se distribuye así un 5% del presupuesto total de los recursos estatales para los partidos, pero este monto no está sujeto a obligaciones en su uso. Además, el Art. 18 de la ley establece que los partidos deben destinar al menos 15% de la financiación pública para formación y capacitación político-electoral de mujeres y poblaciones tradicionalmente excluidas.

⁷⁷ Para los datos del 2019 se consultó el informe de la MOE sobre [Contexto Electoral 2023](#). Los cálculos para 2023 son propios de la MVE/OEA con base en la [lista de candidaturas publicada por la RNEC](#), accesible al 25 de octubre.

alcaldías.⁷⁸ Vale mencionar que los porcentajes disminuyen cuando se considera a las mujeres que resultaron electas. No obstante, la Misión resalta que, de acuerdo a los resultados preliminares, se produjo un aumento de 2 gobernadoras electas en 2019 (6,2%) a 6 electas en estos comicios (18,7%). En cuanto a las alcaldías, 143 mujeres obtuvieron triunfos electorales en los ejecutivos locales (13%), frente a las 132 de 2019.⁷⁹

En aras de lograr mayor equidad e inclusión, la MVE/OEA recomienda:

- Crear una Unidad de Género al interior de la Registraduría que promueva mecanismos para una mayor participación de las mujeres en la política, y acciones al interior de la institución electoral.
- Como lo han reiterado Misiones anteriores, y siguiendo lo establecido por la Constitución, realizar las reformas pertinentes que permitan avanzar hacia la paridad, incluida la paridad horizontal, y generar así condiciones más equitativas para la participación de las mujeres en todos los niveles.
- Establecer, dentro del financiamiento público de las campañas, un porcentaje de recursos que deba utilizarse exclusivamente para la promoción de las candidaturas de las mujeres.

Violencia contra las mujeres en política

Varios actores, especialmente candidatas de diversos partidos y movimientos políticos, coinciden en que la violencia contra las mujeres en política es un fenómeno sistemático, y una de las principales barreras para el acceso y la permanencia de las mujeres en la política. La sociedad civil reportó que desde el 2 de mayo al 10 de octubre de 2023 se denunciaron 52 hechos de violencia, entre los que destacan amenazas (39), atentados (2), secuestro (1), violencia simbólica (8) y homicidios (2). Las mujeres más afectadas fueron candidatas a las alcaldías, con el 59% de las agresiones, seguidas por las aspirantes a Concejos, con 24% de los casos. En 17 situaciones (33%) la autoría de la acción violenta se atribuye a grupos armados ilegales, quienes no sólo amenazan con atentar contra la vida de las candidatas, familiares y equipos de trabajo, sino que también exigen el desistimiento de las candidaturas y el abandono de los municipios.⁸⁰

En este sentido, la MVE/OEA destaca que el Congreso aprobó, con participación de legisladoras de distintos partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil, un proyecto de ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política,⁸¹ la cual se encuentra actualmente en revisión de la Corte Constitucional. Asimismo, cabe resaltar la creación en 2021 del Observatorio de la Violencia

⁷⁸ Cálculos propios de la MVE/OEA con base en la lista de candidaturas publicada por la RNEC, accesible al 25 de octubre. Los departamentos sin candidatas a la gobernación son: Amazonas, Antioquia, Caldas, Caquetá, Guaviare, Norte de Santander, Putumayo y Santander.

⁷⁹ ONU Mujeres - Boletín preliminar Preconteo - Mujeres Electas a cargos uninominales.

⁸⁰ [Octavo Informe Presentado por la MOE a Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales](#)

⁸¹ [Proyecto de Ley Estatutaria 006/2022S – 320/2022C.](#)

Contra las Mujeres en Política⁸² a partir de una alianza entre el CNE, la Consejería de la Presidencia e instituciones gubernamentales y organizaciones internacionales. No obstante, la Misión constató que al interior de la Registraduría no existe una unidad dedicada exclusivamente a temas de género que contribuya a impulsar la participación política de las mujeres.

Por lo anterior, la MOE recomienda:

- La aprobación y plena implementación del proyecto de ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en política, de manera que puedan establecerse rutas de atención específicas, así como las medidas de prevención, protección y atención por parte de los diferentes actores.
- Dotar al Observatorio de la Violencia Contra las Mujeres en Política de los recursos necesarios para el registro y seguimiento de las denuncias, así como para generar estadísticas consolidadas, análisis e información que permita desarrollar políticas públicas y acciones concretas.

Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes

Según las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018), la población indígena colombiana asciende a 1.905.617 personas lo que equivale al 4,4 % de la población total del país quienes, a su vez, pertenecen a 115 pueblos originarios diferentes. Por su parte, las personas autoidentificadas como Negras, Afrocolombianas, Raizales o Palenqueras (NARP) son 2.982.224, lo que representa un 5,9% de la población colombiana.⁸³ A diferencia de lo que ocurre en los comicios generales,⁸⁴ para las elecciones territoriales la ley no contempla medidas afirmativas como cuotas, escaños o circunscripciones especiales para pueblos indígenas o NARP.

En línea con lo recomendado por misiones anteriores, las autoridades electorales informaron que, por primera vez en un proceso electoral, se generó una casilla de autoidentificación étnica en la ficha E-6 de inscripción de candidaturas, lo que ha permitido saber que hay un total de 1006 candidaturas (0,84% de total) que se reconocen como pertenecientes a algún pueblo indígena (399) o NARP (607).⁸⁵ Este porcentaje sigue siendo pequeño con respecto de la totalidad de candidaturas que se han inscrito para participar de esta contienda electoral y respecto al peso de estos grupos en la población.

⁸² Observatorio de la Violencia Contra las Mujeres en Política: <https://mujerpoliticasinviolencia.com/>. El Laboratorio indicó que entre mayo y octubre identificó 34 casos de violencia, ocurridos principalmente en los departamentos de Antioquia (20,6%), Cesar (14,7%) y Sucre (8,8%). Ver: <https://caracol.com.co/2023/10/27/gobierno-alerta-por-incremento-de-violencia-politica-contra-mujeres-durante-elecciones/>

⁸³ Departamento Administrativo Nacional de Colombia. [Estadísticas de población y grupos étnicos](#).

⁸⁴ La Constitución Política de Colombia, en sus arts. 171 y 176, reconoce para las elecciones legislativas nacionales 2 curules indígenas para el senado, y 1 curul indígena y 2 curules afrodescendientes para la cámara de representantes.

⁸⁵ Misión de Observación Electoral-MOE. (2023) [Informe sobre candidaturas incluyentes](#).

En relación al acceso al voto, la Misión fue informada por organizaciones indígenas y de la sociedad civil sobre los desafíos de acceso a cedulación de poblaciones étnicas. La lejanía de las comunidades indígenas y NARP ha sido un factor que ha afectado el derecho a la identidad siendo ésta la primera barrera para acceder a los derechos políticos, entre otros derechos fundamentales. Como ejemplo, en el departamento de Amazonas la población indígena asciende a 57,7%⁸⁶ y está dispersa en un territorio extenso, con sólo dos oficinas de la RNEC⁸⁷ en las cabeceras municipales, distantes de las comunidades y resguardos indígenas. En este sentido, la Misión constató positivamente que las autoridades electorales hayan implementado nuevos puestos de votación para estas elecciones, 25 en resguardos indígenas y 12 en consejos comunitarios.⁸⁸

Otro desafío que enfrentan estos grupos para su plena participación política es la violencia. Según informes consultados por la Misión,⁸⁹ los departamentos de Chocó, Nariño, Antioquia y Cauca son lo que presentan mayor riesgo para los votantes y candidatos. En estos territorios, caracterizados por altos niveles de violencia, se concentran grandes porcentajes de personas pertenecientes a los pueblos indígenas y NARP. Los liderazgos indígenas fueron los que más violencia sufrieron, en tanto que concentran el 35,7% del total de agresiones a liderazgos sociales y el 46,9% de violencia letal⁹⁰. Asimismo, la Misión rechaza la existencia de propaganda racista en Cali, en contra de candidaturas NARP,⁹¹ y el secuestro de una joven indígena del pueblo Nasa en el Cauca, un día antes del proceso electoral.⁹²

La MVE/OEA recomienda:

- Promover medidas afirmativas en las elecciones territoriales, principalmente en las regiones con un porcentaje importante de población indígena o NARP.
- Mantener el dato de autoidentificación étnica en el formulario de inscripción de candidaturas para obtener información que permita diseñar políticas de promoción de la participación de candidaturas étnicas.
- Implementar campañas móviles y periódicas de cedulación en comunidades y resguardos indígenas, así como en consejos comunitarios.

⁸⁶ Departamento Administrativo Nacional de Colombia. [Datos sobre Pueblos indígenas CNPV 2018](#).

⁸⁷ Registraduría Nacional del Estado Civil (2023). [Sedes de la Registraduría en Colombia](#).

⁸⁸ Misión de Observación Electoral-MOE. (2023) [Informe sobre creación de nuevos puestos de votación](#).

⁸⁹ Defensoría del Pueblo. [Informe de Alerta Temprana Agosto 2023](#). Y Misión de Observación Electoral-MOE. [Mapa de Riesgo Electoral – 28 de septiembre 2023](#).

⁹⁰ Misión de Observación Electoral-MOE. [Quinto Informe preelectoral sobre Violencia contra liderazgos](#).

⁹¹ Ver: https://twitter.com/onuhumanrights/status/1718030661510906342?s=48&t=Eq-J-R4QRFF2_R2w78sZnA

⁹² Denunciado por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca - Noticias Regionales W (octubre, 2023). Denuncian secuestro de una comunera indígena en el Cauca. Ver: <https://www.wradio.com.co/2023/10/28/denuncian-el-secuestro-de-una-comunera-indigena-en-el-cauca/>

- Continuar con el acercamiento de nuevos puestos de votación en zonas de población indígena y afrodescendientes para promover un mayor acceso al voto.
- Reforzar la protección en los territorios y a los actores políticos de los pueblos indígenas y NARP para garantizar su participación electoral en un contexto de seguridad y libre de discriminación.

Violencia electoral

De acuerdo con el informe del Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo, entre enero y septiembre de 2023, se produjeron 319 hechos de violencia contra candidaturas y miembros de organizaciones políticas, siendo las candidaturas a nivel local (alcaldías y concejos) las más afectadas. En los últimos dos meses previos a la elección se concentraron más de la mitad de los incidentes registrados. Entre los hechos más frecuentes figuraron las amenazas y los ataques o atentados, así como 22 homicidios.⁹³ Desde la sociedad civil, la Misión de Observación Electoral (MOE Colombia)⁹⁴ reportó 179 hechos de violencia contra candidatos y candidatas a elecciones locales; de los que 30 corresponden a violencia letal, con 22 atentados y 8 asesinatos.⁹⁵

En materia de respuesta coordinada, 28 entidades participan del Plan Nacional de Garantías Electorales⁹⁶, que comprende el Plan Democracia, liderado por la Policía Nacional, y el Plan Ayacucho, liderado por las Fuerzas Militares, para garantizar la seguridad durante el proceso electoral. En el marco de estos esfuerzos se desplegaron más de 250 mil efectivos de la fuerza pública. A esto se suma la iniciativa “Colombia Vota Segura”⁹⁷, que permitió a la Policía reportar en tiempo real la situación en los puestos de votación. Asimismo, vale resaltar la labor de la Unidad Nacional de Protección, que brindó medidas de protección a 1525 candidaturas.⁹⁸ La Misión reconoce los esfuerzos que han realizado las diversas autoridades para abordar esta problemática.

A partir de la evaluación de orden público realizada por la Defensoría, esta reportó 113 municipios con un nivel extremo de riesgo y 286 con un nivel alto.⁹⁹ Por su parte, la MOE Colombia identificó 209 municipios en riesgo, de los cuales se calificó en nivel extremo 101 y en nivel alto 62.¹⁰⁰ Tras un análisis de la información recibida por parte de diversos actores, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, identificaron 43 municipios de riesgo prioritario y 143 de atención en materia de orden público y seguridad

⁹³ Informe de seguimiento 024-23 a la Alerta Temprana 030-23, entregado a la Misión por parte de la Defensoría del Pueblo.

⁹⁴ Organización de la sociedad civil dedicada a la labor de observación electoral nacional.

⁹⁵ MOE (2023) Octavo informe presentado por la MOE ante la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, 10 de octubre de 2023.

⁹⁶ Originada en la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.

⁹⁷ [Colombia vota segura | Policía Nacional de Colombia \(policia.gov.co\)](https://policia.gov.co)

⁹⁸ Cifra reportada a la Misión por el Ministerio del Interior y el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE) con fecha de corte al 18 de octubre de 2023.

⁹⁹ Defensoría del Pueblo. (2023). Alerta Temprana Electoral 2023. Págs. 6–18.

¹⁰⁰ Comunicado de prensa de la MOE Colombia – 28 de octubre de 2023.

debido a factores específicamente relacionados con el proceso electoral y en donde centralizaron las medidas.¹⁰¹ En este sentido, la Misión constató que existen múltiples fuentes de información y análisis sobre la temática cuya sistematización podría fortalecer las medidas implementadas.

La MVE/OEA condena los hechos de violencia sucedidos los días previos a la elección y el hecho de que debido a disturbios de orden público tuvieran que suspenderse las elecciones en dos municipios del país.

Sin dejar de reconocer los importantes esfuerzos realizados por las autoridades colombianas, la Misión recomienda:

- Establecer una instancia que centralice y sistematice toda la información relativa a la violencia ocurrida durante todo el ciclo electoral, de manera que puedan diseñarse e implementarse políticas focalizadas para combatir esta problemática.
- Como ya mencionaron Misiones anteriores, fortalecer las capacidades de las instituciones que brindan protección a las candidaturas, de forma que estas medidas puedan implementarse con mayor antelación a los comicios.

AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece al gobierno de Colombia, al Ministerio de Relaciones Exteriores, y especialmente a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Consejo Nacional Electoral, al Ministerio de Defensa, al Ministerio del Interior, a las agrupaciones políticas, a los candidatos/as, a las organizaciones académicas y de la sociedad civil, y a otros actores con quienes se reunió por su apertura y disposición para compartir sus opiniones y brindar información sobre los diferentes aspectos del proceso electoral. Estos fueron insumos fundamentales para el trabajo realizado por la Misión de la OEA y contribuyeron a su éxito.

Asimismo, agradece a los gobiernos de Brasil, Canadá, Corea, Francia, Estados Unidos, Países Bajos, Panamá y Suiza por las contribuciones financieras que hicieron posible esta Misión.

¹⁰¹ Información provista por el Ministerio del Interior en reuniones con la MVE/OEA.