

## **Informe Preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones legislativas de Colombia 2018**

La Misión de Veeduría Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MVE/OEA) en Colombia, encabezada por el ex Vicepresidente de Costa Rica, Kevin Casas Zamora, desplegó un equipo de 20 expertos y observadores para las elecciones legislativas y las consultas inter-partidistas en seis departamentos y el Distrito Capital. Es importante destacar que estas fueron las primeras elecciones en el país tras la firma de los Acuerdos de Paz y en las que participaron las FARC como fuerza política luego de más de medio siglo de conflicto armado.

La Misión inició el despliegue el 5 de marzo con la llegada de los primeros observadores. Contó con expertos -provenientes de once países- en materia de organización y tecnología electoral, financiamiento político, justicia electoral, participación política de las mujeres y participación electoral de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Durante la semana previa a los comicios, la Misión mantuvo reuniones con autoridades electorales y de gobierno, representantes de los partidos políticos y precandidatos presidenciales, y organizaciones de la sociedad civil. El día de la elección, los miembros de la Misión observaron la conformación y apertura de las mesas de votación, el desarrollo del sufragio y el escrutinio. También estuvieron presentes en el Puesto de Mando Unificado y en el Centro de Procesamiento de Datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La Misión desea destacar la importante disminución de los riesgos de orden público asociados al proceso de votación. Esto contribuyó positivamente a la organización y celebración de las elecciones en un clima de tranquilidad sin necesidad de cambiar centros de votación, salvo en un caso en todo el país. En materia de orden público, la jornada electoral de ayer ha sido la más tranquila en muchos años. Ello merece ser reconocido y celebrado.

No obstante lo anterior, la MVE/OEA manifiesta su preocupación por las agresiones sufridas por algunos candidatos a la presidencia y otros actores políticos en actividades de campaña. La Misión condena enérgicamente estos hechos y hace un llamado para el pronto esclarecimiento de los mismos.

Es importante que de cara a las próximas elecciones presidenciales, tanto actores políticos como la ciudadanía eviten la polarización e intolerancia en sus discursos y expresiones. Colombia merece que el debate electoral se lleve a cabo en un clima de civilidad y respeto a las ideas de todos. En una sociedad democrática las legítimas diferencias de opinión se deben dirimir en paz a través del voto. Las elecciones pueden ser y deben ser una oportunidad para abonar a la convivencia pacífica.

La Misión saluda también el aumento de la participación electoral respecto a las elecciones legislativas de 2014. No obstante, continúa siendo bajo en comparación al observado en el resto de la región. El compromiso por reducir los índices de abstencionismo requiere de un trabajo constante y por múltiples vías, de parte de todos los actores políticos e instituciones involucradas en el proceso electoral.

### **Sobre el día de la elección**

Durante la jornada electoral los integrantes de la Misión visitaron 76 puestos y 167 mesas de votación. Al momento de la instalación los observadores de la MVE tomaron nota de la falta de coordinación entre quienes entregaban el material y quienes lo recibían. Casi la totalidad de las mesas de votación del país abrieron con normalidad. La Misión observó que los materiales electorales que se usaron en estas elecciones legislativas contaron con elevados estándares de calidad y de seguridad. La Misión fue informada sobre dificultades para la apertura de las mesas en el municipio de Francisco Pizarro, en el departamento de Nariño, y en la localidad de Boca Cerrada, en el departamento de Sucre. Estos inconvenientes fueron superados y la ciudadanía pudo finalmente votar.

La conformación de las mesas de votación contó con la mayoría de sus miembros, que demostraron estar capacitados para realizar sus funciones. La Misión observó también la presencia de miembros de la Registraduría, las fuerzas de seguridad, de la Procuraduría y Fiscalía, que complementaron el trabajo de los miembros de mesa y apoyaron el desarrollo de la jornada electoral. Sin embargo, la MVE notó poca presencia de los delegados de los partidos políticos. Desea destacar la dedicación de los observadores nacionales que acompañaron el proceso.

La Misión observó prácticas de voto asistido de manera recurrente en todos los Departamentos donde estuvo presente. En muchos casos, sin preguntarle al votante, el acompañante marcaba la papeleta. Sumado a esto, presencié la utilización de celulares para captar imágenes de las boletas una vez marcadas. La Misión recibió una denuncia sobre compra de votos en Medellín y tomó nota en el Puesto de Mando Unificado del decomiso de cantidades significativas de dinero en tres localidades del país. Esos hechos son indicios claros de la persistencia de la compra de votos, una práctica que las misiones de la OEA han señalado y deplorado en anteriores oportunidades. Es fundamental que se legisle en la materia y que se dote a los miembros de mesa de instrumentos para disuadir esta práctica.

En relación con las consultas interpartidistas, la Misión también recibió quejas sobre la utilización de un listado de votantes diferenciado para cada consulta. Además, cerca del mediodía, la Misión observó falta de tarjetas electorales para las consultas interpartidistas en algunos puntos de votación en Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta y Medellín. La falta de tarjetones generó confusión y malestar en los votantes y en las organizaciones políticas en disputa. La disponibilidad de una cantidad suficiente de tarjetones debió garantizarse con anticipación para asegurar el derecho al sufragio y evitar el uso de soluciones artesanales, como la eventualmente puesta en práctica por la Registraduría mediante el uso de fotocopias.

Al finalizar la jornada, la Misión observó el rápido procesamiento de los datos del pre-conteo, que permitió conocer tempranamente a los ganadores de las consultas interpartidistas, y a las 10 de la

noche contar con información sobre más del 97% de las mesas del país en relación a los comicios para el Senado y la Cámara de Representantes.

Sin embargo, también cabe señalar que en el repliegue de los materiales electorales, se observó cierto desorden a la llegada de estos a las comisiones escrutadoras. De cara a las próximas elecciones, sería importante se considere establecer y hacer cumplir protocolos más claros.

A continuación, la Misión presenta una serie de observaciones y recomendaciones preliminares, con el fin de contribuir al mejoramiento integral y continuo del sistema electoral colombiano. Con posterioridad a las elecciones presidenciales, presentará un informe completo ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, que será entregado también a las autoridades electorales colombianas y a los actores del proceso electoral.

### **Normativa y justicia electoral**

El marco jurídico electoral de Colombia se encuentra altamente disperso en numerosas leyes y normas administrativas. La Misión observó que en algunos temas esto dificulta verificar si una disposición específica se encuentra vigente, lo que debilita la certeza jurídica. Colombia requiere hacer un esfuerzo para uniformar y sistematizar la legislación electoral en un solo cuerpo normativo.

El reciente fallo del Consejo de Estado del pasado ocho de febrero de 2018, evidenció la importancia de fortalecer los mecanismos de impugnación y defensa del voto. La Misión destaca que la resolución judicial reparó la vulneración al derecho fundamental de elegir y ser elegido, y con ello restituyó la voluntad popular expresada en las urnas. Sin embargo, el transcurso de casi cuatro años desde que el partido político MIRA iniciara las reclamaciones respectivas, refleja un sistema de impugnaciones electorales que requiere de una profunda revisión. La naturaleza de la materia electoral, requiere procesos ágiles y expeditos, con resguardo al debido proceso.

Relacionado a lo anterior, es primordial que para todo proceso electoral se custodie y conserve adecuadamente la documentación electoral, tanto física como electrónica, que sirve de prueba para eventuales impugnaciones. La Registraduría, debe decirse, ha tomado las medidas pertinentes para que ello se cumpla.

### **Financiamiento político**

Colombia cuenta con un modelo mixto de financiamiento político. El Estado desembolsa financiamiento público directo a través de anticipos y reposición por votos válidos obtenidos, así como financiamiento público indirecto por medio de espacios gratuitos en medios de comunicación. Sin embargo, 48 horas antes de las elecciones, sólo 4 de las 76 organizaciones políticas que inscribieron candidaturas al Senado y a la Cámara habían obtenido anticipos, y los recibieron de manera tardía. Pasada la elección, las fuerzas políticas recibirán financiamiento basado en su caudal electoral. Esta modalidad de distribución

afecta las condiciones de competencia de agrupaciones políticas nuevas, pequeñas y/o con dificultad de acceder a créditos bancarios.

En relación al financiamiento privado, gran parte de los recursos son donaciones efectuadas por los propios candidatos y sus familiares, seguidos de aportes de personas naturales y jurídicas, dentro de los cuales se cuentan los medios de comunicación. Si bien la legislación colombiana establece límites a las donaciones de personas naturales, estos topes no aplican para los aportes de los candidatos o de sus familiares. Esto genera desventajas para candidatos que no cuentan con recursos propios y que no tienen vínculos estrechos con personas jurídicas y medios de comunicación, lo que afecta la equidad en la contienda electoral.

Por disposición legal, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deben presentar sus informes consolidados de ingresos y egresos dentro de los dos meses posteriores al día de la elección a través del aplicativo *Cuentas Claras*. Ello constituye un requisito para acceder al financiamiento público de campaña<sup>1</sup>. Asimismo, por resolución administrativa del Consejo Nacional Electoral (CNE), se deben presentar informes parciales de ingresos y gastos durante los ocho días siguientes al día en el cual se realizan las operaciones.

La Misión expresa su preocupación por el bajo porcentaje de candidatos que antes de las elecciones informó a la ciudadanía sobre los orígenes y usos de los recursos de sus campañas, y recomienda establecer explícitamente en la ley la obligatoriedad de presentar estos informes. Asimismo, la Misión observó que a pesar de la realización de auditorías aleatorias, Colombia se beneficiaría de un CNE fortalecido en sus capacidades para revisar y verificar ingresos y gastos de las organizaciones políticas.

Felicitemos al Estado de Colombia por la adopción de la Ley 1864, que convierte en delito conductas electorales prohibidas y aumenta las penas en algunos casos. Ello representa una medida para disuadir la comisión de delitos relacionados con financiamiento político-electoral. Es menester, eso sí, que las autoridades encargadas de la aplicación de esas normas dispongan de los recursos jurídicos, humanos y financieros para aplicarlas efectivamente.

La Misión recomienda continuar con el debate público sobre una reforma política y electoral orientada, entre otras cosas, a robustecer el financiamiento público – especialmente el otorgado anteriormente a las elecciones – y a hacer más transparente el financiamiento privado. Ello debe incluir un esfuerzo adicional para calcular los costos reales de las campañas, para establecer topes de financiamiento que se ajusten a la realidad y evitar el sub-registro de ingresos y egresos, tanto de aportes monetarios como en especie.

### **Participación política de las mujeres**

Con la promulgación de la Ley 1475 de 2011, que introdujo medidas de acción afirmativa para las candidaturas de las elecciones legislativas, Colombia dio un paso importante para fortalecer las

---

<sup>1</sup> Resolución del CNE N° 3097 de 2013. “Los asientos contables en el módulo libro de ingresos y gastos deben realizarse a más tardar durante los ocho días siguientes al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones.”

posibilidades de participación política de las mujeres. En el caso del Senado, las listas deben contar con un 30% de mujeres. En las candidaturas a la Cámara de Representantes, se utiliza la misma cuota, pero ésta solo se aplica en aquellos departamentos que reparten 5 o más curules. Ello ha incidido en que hasta antes de ayer en 13 departamentos de la República ninguna mujer haya resultado electa a la Cámara desde 1991.

Para las elecciones de ayer se inscribieron 1.043 candidatas, que representaron el 32% de las candidaturas al Senado y 35% a la Cámara de Representantes. Sin embargo, con la información del preconteo, se elegirían en esta ocasión 23 mujeres para la cámara alta y 31 mujeres para la cámara baja, que representarán el 22.5% y el 18.6% respectivamente. Estas cifras se asemejan a las obtenidas en las elecciones legislativas de 2014. Es evidente que aún persisten desafíos para que las mujeres ocupen puestos de poder.

La MVE recomienda que la cuota para la elección de la Cámara de Representantes se aplique en todos los departamentos del país. Sumado a esto, sugiere se contemple la aplicación de algún mandato de posición por género en todas las listas, tanto en las listas bloqueadas como en aquellas que habilitan el voto preferencial, de modo que se evite que las mujeres queden relegadas al final de las listas. Aún en el caso de las listas con voto preferencial, la utilización de un mandato de posición aumentaría la visibilidad y la viabilidad de las candidatas. Para garantizar el cumplimiento del mandato representativo ganado por las mujeres se sugiere normar que, si por alguna razón deben renunciar a su banca una vez electas, éstas deban ser reemplazadas por otra mujer.

Sumado a esto, y tal como lo mencionó la Misión desplegada por la OEA en 2015, las medidas de acción afirmativa deben estar acompañadas de políticas robustas de formación y promoción de liderazgos femeninos dentro de los partidos políticos.

### **Participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes**

El respeto y reconocimiento pleno de los derechos políticos de la población indígena y afrodescendiente es necesario para el fortalecimiento de la democracia. La Misión valora los esfuerzos de la Registraduría por atender a toda la población. Debido a la diversidad étnica, cultural y lingüística del país, la Misión insta a la Registraduría a brindar la información electoral en las lenguas y dialectos indígenas y afrocolombianos.

La Misión también recomienda incluir la variable étnica y lingüística en el censo electoral, para que en futuros ejercicios se cuente con mejor información para el desarrollo de programas y políticas que promuevan la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los procesos electorales.

Con el fin de facilitar el ejercicio de voto en las áreas rurales, la Misión recomienda adoptar mecanismos de descentralización que acerquen la institucionalidad electoral a las comunidades más apartadas.

## **Organización Electoral**

### **Trashumancia**

Recibimos información de la Misión de Observación Electoral nacional sobre 28 municipios en los que la tasa de inscripción de cédulas fue tres veces superior al promedio nacional. Con base en estos datos, nos fue manifestada la preocupación por posibles casos de trashumancia. Esto debe ser tomado con seriedad.

En ese sentido, la MVE/OEA saluda los esfuerzos para combatir este delito electoral, sobre todo la aprobación de la Ley 1864 de 2017, que también en este aspecto agregó penas y multas a conductas electorales que estaban prohibidas, pero no sancionadas.

Sumado a esto, la Misión notó que se han llevado a la práctica estrategias para la verificación del lugar de residencia suministrado por los ciudadanos durante su inscripción<sup>2</sup>. Por ejemplo, la Registraduría desde el año 2015 comprueba con mayor exactitud la residencia de los electores por medio de un sistema de cruce de bases de datos de entidades que manejan información pública. Ello es un cambio positivo.

### **Información, comunicación y educación cívica**

La Misión celebra el esfuerzo que la Registraduría ha realizado para alentar el ejercicio cívico del voto a través de campañas de información y educación. Ejemplo de estos esfuerzos son los aplicativos *Infovotantes e Infocandidatos*<sup>3</sup> y recursos como *Colombia Elige* y *YoNoDejoAColombiaenVisto*. Asimismo, la MVE celebra que el Gobierno haya adoptado estrategias para enfrentar el desafío del abstencionismo electoral, con beneficios por el ejercicio del voto tales como el otorgamiento de medio día libre de trabajo, la reducción de la duración del servicio militar, descuentos en los costos de la emisión del pasaporte y otros documentos, beneficios en el acceso a los subsidios de vivienda o descuentos en el costo de la matrícula.<sup>4</sup>

La MVE/OEA felicita también la introducción del programa *Primivotantes*, destinado a “graduar en ciudadanía” a quienes votan por primera vez mediante de la entrega de un diploma.<sup>5</sup>

### **Acreditación de testigos electorales**

Dentro de las nuevas medidas para esta elección se implementó un sistema de gestión integral de testigos electorales para que los partidos y organizaciones políticas puedan entregar las listas de sus testigos en formato digital. La Misión obtuvo información de que algunas organizaciones políticas enfrentaron dificultades para acreditar a sus representantes para las mesas de votación. Con el fin de subsanar esto, la Registraduría debió extender el plazo para la postulación de los representantes de los partidos políticos.

---

<sup>2</sup> Decreto Gubernamental 1.294 del 17 de junio de 2015.

<sup>3</sup> <https://consulta.infovotantes.co/#/consultavotacion>

<sup>4</sup> <http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/jurados-y-votantes/beneficios-por-votar-en-elecciones-del-2018-168040>

<sup>5</sup> <https://www.facebook.com/colombiaelige18/>

## **Capacitación**

Para estas elecciones la Registraduría capacitó un total de 537.046 jurados electorales en todo el país alcanzando una tasa de cobertura del 79% del total de los convocados. Se destaca la re-definición del perfil de los miembros de mesa con la incorporación de una mayor cantidad de jóvenes que asumieron por primera vez esta responsabilidad. La MVE pudo constatar mejoras cualitativas en la capacitación, con la aplicación de metodologías interactivas y el uso de kits con materiales didácticos. Se recomienda continuar con estos esfuerzos para fortalecer el trabajo de los responsables de las mesas de votación.

## **Consultas Inter-partidistas**

Se recibieron denuncias y se observó de manera directa la falta de tarjetas electorales para votar en las dos consultas inter-partidistas. Para mejorar futuros procesos, la Misión recomienda evaluar y revisar las reglas de distribución del material electoral y coordinar con los partidos políticos participantes.

Asimismo, la Misión observó el uso de registros de votantes separados para cada una de las consultas. Esto socava el principio del secreto del sufragio. La Misión sugiere para el futuro el uso de un registro único de votantes, cualquiera sea el número de las consultas partidistas que se celebren simultáneamente.

La Misión tomó nota de los reclamos respecto a la no digitalización de las actas de escrutinio de las consultas. En este sentido considera importante se definan de manera clara y precisa las responsabilidades de la Registraduría y la de los partidos.

## **Tecnología electoral**

La utilización de Sistemas de Tecnología de la Información y la Comunicación ha contribuido a elevar el porcentaje de capacitación a Jurados de Mesa en el territorio nacional y en el exterior. También ha permitido mejorar los sistemas de validación de cédulas inscritas en el Censo Electoral contra bases de datos de otras instituciones públicas, y realizar inscripciones seguras de cédulas en este registro, así como actualizaciones a cambios de residencia.

La Misión tomó nota de la eficiencia del sistema de pre-conteo, a través del cual se emitieron boletines informativos de manera constante durante la noche de la elección, alcanzando un alto porcentaje de procesamiento pocas horas después de cerradas las urnas. Este proceso expedito, junto con el acceso en formato digital a las actas de escrutinio disponibles en la página web, brindó información oportuna a la ciudadanía y promovió la transparencia en el conteo de votos.

La Misión reconoce los avances en materia de automatización en los procesos de pre-conteo y escrutinio. Asimismo, destaca que por primera vez se entregarán los archivos planos de los datos consignados en las actas de escrutinio a los partidos políticos que lo requieran. Ello les permitirá a las fuerzas políticas realizar sus propios ejercicios de control sobre los resultados de la elección.

Para futuros procesos, la MVE/OEA recomienda implementar un servidor seguro y aislado del sistema de producción del proceso de escrutinio, que permita brindar a los partidos políticos en tiempo real los

archivos planos y las imágenes de las actas, mediante enlaces dedicados entre el Centro de Procesamiento de Datos y las sedes partidarias y a través de Protocolos de Transferencia de Archivos.

### **Agradecimientos**

La Misión agradece al gobierno de la República de Colombia por la invitación para observar estos comicios, así como al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Ministerio del Interior, a las otras dependencias del gobierno y del Estado con las que tuvimos relación, y a las organizaciones de la sociedad civil con las que interactuamos, por la apertura y la colaboración brindada a la Misión. Su buena disposición facilitó las labores de nuestros expertos y observadores.

Finalmente, desea destacar el apoyo de los demás actores del proceso electoral y la hospitalidad de la ciudadanía colombiana. La Misión agradece también las contribuciones financieras de los gobiernos de Bolivia, Canadá, Corea, España, Estados Unidos y Francia que hicieron posible su despliegue en Colombia.