



DECLARACIÓN PRELIMINAR

Colombia celebra una elección legislativa transparente e inaugura unas curules de paz innovadoras, pero lastradas por notables deficiencias.

Bogotá, 15 de marzo de 2022

Esta declaración preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) se realiza antes de la finalización del proceso electoral, del que aún faltan por concluir fases importantes, como las diferentes etapas del escrutinio o la resolución de los recursos que pudieran interponerse. En esta declaración, la MOE UE sólo está en condiciones de dar cuenta de las observaciones realizadas hasta el momento. La misión observará igualmente las elecciones presidenciales. Una vez concluido el proceso, publicará un informe final, que incluirá un análisis completo del proceso y recomendaciones de reformas electorales.

Resumen

- El 13 de marzo, los colombianos eligieron a sus representantes en las dos Cámaras del Congreso. Aquellos que lo desearon participaron en una de las tres primarias presidenciales, las más plurales que se han celebrado en el país. Los colombianos de los municipios más afectados por el conflicto armado pudieron también, por primera vez desde el Acuerdo de Paz, elegir representantes en las circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP), destinadas a otorgar a las víctimas una representación directa en el Congreso.
- La jornada electoral fue pacífica en la mayor parte del país, a pesar de los atentados, en principio no relacionados con el proceso, que costaron la vida a dos soldados en el Meta y Caquetá. A lo largo del día, las mesas contaron con jurados suficientes, jóvenes en su mayoría, y los procedimientos votación y recuento se desarrollaron de manera transparente y eficiente. En general, los testigos pudieron observar la votación sin restricciones indebidas y tomar fotos de las actas de resultados. La introducción de tarjetas separadas redujo notablemente la tasa de votos nulos, y la Registraduría publicó rápidamente resultados preliminares detallados y escaneos de las actas de resultados de las mesas.
- El marco jurídico electoral colombiano es complejo y disperso, pero ofrece una base sólida para la celebración de elecciones democráticas. La Constitución y las leyes consagran los derechos y libertades políticas y establecen mecanismos eficaces para su protección, respaldados por un sistema judicial y una Corte Constitucional robustos. Sin embargo, existen algunas deficiencias y lagunas, sobre todo en lo que respecta a la inscripción de candidatos. A finales de 2020, el Congreso aprobó un nuevo Código Electoral que introdujo reformas en consonancia con las recomendaciones formuladas por las misiones de expertos electorales de la UE de 2018. El nuevo Código, en revisión constitucional desde 2020, aún no está en vigor.
- La Registraduría inscribió 2.835 candidatos para las elecciones legislativas: 934 para el Senado y 1.901 para la Cámara -incluyendo la nada desdeñable cifra de 403 candidatos para

las circunscripciones especiales de paz-. Sólo 26 candidatos fueron revocados por el Consejo Nacional Electoral (CNE), un número bajo que revela un sistema, en general, inclusivo. Sin embargo, la disposición constitucional según la cual los condenados por cualquier delito doloso no pueden optar a cargos electivos durante el resto de su vida, independientemente de la duración de la pena que se les haya impuesto, es desproporcionada y contraria a los compromisos internacionales de Colombia.

- La Registraduría, responsable de la organización de las elecciones, demostró un alto nivel de profesionalidad, propio de una institución consolidada y con una larga trayectoria en la realización de elecciones. Con el fin de facilitar el acceso de los votantes, especialmente en las zonas rurales, la Registraduría aumentó el número de puestos de votación. A pesar de que su establecimiento supuso un reto debido a los problemas de seguridad en algunas zonas, sobre todo en las CITREP, ninguno de ellos tuvo que ser cancelado.
- Con el objetivo de reducir la tasa de votos nulos, se introdujeron tarjetones separados para facilitar el ejercicio de las diferentes -y complejas- opciones que tienen los colombianos para elegir a sus congresistas. La Registraduría realizó campañas informativas, dirigidas a ciudadanos y jurados, sobre los nuevos procedimientos de votación. Sin embargo, la Registraduría no divulgó suficientemente las numerosas medidas de transparencia y trazabilidad del sistema, desde la mesa de votación hasta el escrutinio de los resultados finales a nivel nacional.
- El censo para las elecciones al Congreso de 2022 contaba con 38.819.901 votantes inscritos, un aumento del 7% respecto a las últimas elecciones generales. Junto al moderno sistema de cédulas de identidad, la inscripción automática de los ciudadanos contribuye a garantizar un censo inclusivo. La Registraduría recabó además datos de diferentes registros para depurarlo.
- La campaña electoral, pluralista y con abundantes debates en los medios de comunicación, estuvo más centrada en las consultas interpartidistas que en las elecciones al Congreso. Aunque, en general, los candidatos no tuvieron mayores problemas para desarrollar sus actividades proselitistas en las zonas más pobladas del país, la persistencia de la violencia armada en otras partes de Colombia limitó tanto el derecho de los candidatos a hacer campaña como el de los ciudadanos a participar en ella. El CNE carece de recursos para hacer cumplir de manera eficaz las normas de financiación de las campañas, una tarea especialmente compleja dado el uso generalizado de dinero en efectivo.
- Los observadores de la MOE UE constataron numerosos indicios de compra de votos y presenciaron incluso algunos casos, especialmente en la región de la costa atlántica y en los departamentos con mayor población vulnerable, incluidas las CITREP. Recientes casos judiciales de gran repercusión han vuelto a poner en el foco mediático esta práctica, que se sirve a menudo de mecanismos sofisticados o coercitivos y se considera común en amplias zonas del país.
- El Acuerdo de Paz de La Habana estableció un innovador mecanismo de discriminación positiva para fortalecer la representación política de las víctimas del conflicto armado: la creación, durante dos legislaturas, de 16 circunscripciones especiales de paz en las zonas más

afectadas por la violencia. Su puesta en marcha ha puesto de manifiesto algunos fallos de diseño, entre los que destaca la exclusión de su delimitación geográfica de las cabeceras municipales, donde viven muchos desplazados de las zonas de conflicto. Además, las CITREP se implementaron en un plazo muy corto. Estas dificultades se vieron agravadas por el clima de violencia en muchos municipios, con candidatos que, a pesar de los esfuerzos del gobierno, consideraron sus esquemas de seguridad insuficientes, y por la imposibilidad de acceder a tiempo a la financiación pública, la única autorizada en las elecciones a las curules de paz. Además, las elecciones en las CITREP fueron objeto de acusaciones de infiltración por parte de candidatos apoyados por partidos políticos y grupos armados. La inscripción de candidatos con vínculos familiares con conocidos victimarios fue objeto de fuertes críticas.

- La libertad de expresión y la libertad de prensa han sido respetadas, en general, durante todo el proceso. Sin embargo, los observadores de la UE recibieron testimonios de casos de autocensura, intimidación o limitaciones a la libertad de movimientos de periodistas locales en nueve departamentos del país. Los medios nacionales brindaron amplia información a los votantes, pero priorizaron el cubrimiento de las primarias, eclipsando en cierta medida las elecciones al Congreso, y mostraron ciertos desequilibrios que perjudicaron a Pacto Histórico.
- La unidad de monitoreo de redes sociales de la MOE UE, centrada en las cuentas de los candidatos, no identificó ningún caso de discurso de odio o retórica peligrosa durante el periodo observado, y concluyó que el 20% de los usuarios que interactuaron con las publicaciones de los candidatos al Congreso mostraban características propias de *bots*. Durante la campaña electoral, la organización de *fact-checking* Colombia Check registró sólo 21 mensajes de desinformación relacionados con las elecciones legislativas y las primarias presidenciales. El monitoreo de la misión tampoco encontró evidencia de campañas sistemáticas de desinformación.
- Según el preconteo, el número de mujeres congresistas ha pasado del 20% en el Congreso saliente al 29 % en el elegido el domingo. El avance es semejante en ambas cámaras, y se produce también en las circunscripciones indígena y afrodescendiente. Sin embargo, y a pesar de las listas paritarias, sólo tres candidatas lograron su curul en las 16 CITREP.

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea está presente en Colombia desde el 25 de enero por invitación del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Misión está dirigida por Javi López, miembro del Parlamento Europeo (España). En total, la MOE UE desplegó 130 observadores de 23 Estados miembros de la UE, Noruega y Suiza en todo el país, que observaron en 451 mesas (35 de las cuales en 11 CITREP) en 30 departamentos, con el objetivo de evaluar el proceso electoral en su conjunto de acuerdo con las normas y principios internacionales sobre elecciones democráticas y las leyes de Colombia. Una delegación del Parlamento Europeo, encabezada por la eurodiputada Izaskun Bilbao, se unió también a la misión y respalda plenamente esta declaración.

La MOE UE es independiente en sus hallazgos y conclusiones y se adhiere a la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional firmada en la ONU en octubre de 2005.

Conclusiones preliminares

Contexto

El sistema electoral para las elecciones legislativas del 13 de marzo de 2022 incorpora las disposiciones que implementan el Acuerdo de Paz de 2016, algunas de las cuales se aplican por segunda vez -como los cinco escaños reservados al partido Comunes (derivado de las FARC) en cada una de las cámaras del Congreso- junto a otras introducidas por primera vez, como las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), acordadas para garantizar la representación directa de las víctimas del conflicto, y establecidas en los 167 municipios más afectados por décadas de violencia. Las circunscripciones especiales agregarán 16 escaños a la Cámara de Representantes para las dos próximas legislaturas.

Estas disposiciones del Acuerdo de Paz se integran en un sistema electoral ya de por sí complejo, en el que existen escaños reservados para representantes de los pueblos indígenas (dos en el Senado y uno en la Cámara de Representantes) y afrodescendientes (dos escaños en el Senado) elegidos en circunscripción nacional. Los electores eligen si votan por los escaños reservados en cualquiera de las dos cámaras, o si votan por la elección "ordinaria" de 100 senadores, de circunscripción nacional, y de representantes en la Cámara (161 representantes elegidos en 33 circunscripciones correspondientes a los 32 departamentos del país y Bogotá DC). Un escaño en la Cámara representa a los colombianos residentes en el extranjero. Para cualquier tipo de elecciones, los partidos pueden presentar listas abiertas o cerradas, y los escaños se atribuyen de manera proporcional. La Constitución estableció, a partir de 2014, un mecanismo para actualizar el número de escaños de cada circunscripción ordinaria en función de su evolución demográfica. Sin embargo, desde entonces aún no se ha llevado a cabo dicha actualización.

Asimismo, el 13 de marzo, los colombianos que lo desearon, participaron en una de las consultas interpartidistas para elegir a los candidatos presidenciales de las tres coaliciones que abarcan todo el espectro político, la izquierda, el centro-izquierda y la derecha del espectro político.

Marco legal

Colombia ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales y regionales en materia de derechos electorales y la Constitución de 1991, que ha sufrido continuas reformas desde su promulgación, regula numerosos aspectos de los procesos electorales de Colombia, a menudo en detalle. El Código Electoral de 1986, una de las numerosas normas que rigen el proceso electoral, es anterior a la Constitución. De hecho, muchas de sus disposiciones han sido derogadas o son incompatibles con la Constitución de 1991, o con leyes posteriores.

El marco jurídico electoral colombiano es complejo y disperso, pero ofrece una base sólida para la celebración de elecciones democráticas. No obstante, existen algunas deficiencias y lagunas, en particular la inhabilitación permanente para ejercer cargos electivos de quienes hayan sido condenados por cualquier delito doloso, así como la falta de plazos para la presentación y resolución de reclamaciones sobre la inscripción de candidaturas, lo que da lugar con frecuencia a la denegación del remedio legal efectivo. Además, las normas actuales sobre la paridad de género en las listas electorales tienen una eficacia limitada.

El Congreso aprobó en diciembre de 2020 un nuevo Código Electoral que adoptó algunas de las recomendaciones de las Misiones de Expertos Electorales que la UE desplegó en 2018 (EEMs UE), como el aumento de la cuota mínima de candidatas del 30 por ciento al 50 por ciento en las listas legislativas, la ampliación de la jornada de votación en una hora y mejoras en el procedimiento de reclamaciones sobre el registro de candidatos. El nuevo código está aún siendo revisado por la Corte Constitucional. No obstante, para el actual proceso se han puesto en marcha otras recomendaciones de la EEM UE cuya aplicación no requiere de reformas legislativas, como la introducción, en un intento de reducir el índice de votos nulos, de tarjetas separadas para las distintas elecciones. Además, en línea con lo ordenado por el Consejo de Estado, el software utilizado para el procesamiento de los resultados es propiedad de la Registraduría o, en los niveles inferiores, está diseñado para ser auditable.¹

Administración electoral

La Organización Electoral de Colombia está compuesta por dos instituciones cuyos mandatos se complementan para organizar y administrar las elecciones: la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y el Consejo Nacional Electoral (CNE).

La Registraduría es responsable de la organización operativa de las elecciones, desde la elaboración del censo electoral hasta los preparativos logísticos para la votación, el recuento y los escrutinios. Tanto a nivel central como en los departamentos y municipios del país, la Registraduría demostró un alto nivel de organización y profesionalidad, acorde con una institución consolidada y de larga trayectoria en la celebración de elecciones en Colombia. La Registraduría facilitó el acceso de la MOE UE a la información relevante sobre el proceso, así como a los lugares y actividades electorales en todo el país.

Con el fin de facilitar el acceso, en particular a los habitantes de las zonas rurales, la Registraduría aumentó el número de puestos de votación, que pasaron de 11.231 en 2018 a 12.512. Un tercio de los nuevos puestos se instalaron en zonas rurales, de los que 167 se ubicaron en las CITREP, tratando de acercarse a los votantes más aislados en un difícil equilibrio con las condiciones de seguridad de muchas de estas zonas.

Más de 720.000 jurados fueron seleccionados al azar de entre un conjunto de candidatos propuestos por partidos políticos, centros educativos y entidades públicas y privadas. El plazo de presentación de propuestas se amplió a petición de los partidos y las listas de los jurados seleccionados fueron publicadas. El material de formación para los jurados electorales fue de muy buena calidad, y se organizaron frecuentes sesiones de formación, con formato flexible, para facilitar la asistencia de los jurados seleccionados, con el objetivo de optimizar su conocimiento de los procedimientos de votación y recuento, a menudo complejos.

La Registraduría realizó campañas de información sobre los nuevos procedimientos de votación con tarjetones separados, a través diversos mensajes pedagógicos en los medios de comunicación y las redes sociales. Además, los ciudadanos dispusieron de varias opciones para informarse

¹ Una sentencia del Consejo de Estado de 2018 sobre una apelación del partido MIRA que impugnaba las elecciones al Congreso de 2014 estableció que el software de procesamiento de los resultados electorales debía ser propiedad de la Organización Electoral, para garantizar que pudiera ser auditado.

sobre el lugar donde estaban inscritos para votar. Sin embargo, la Registraduría no divulgó suficientemente las numerosas medidas de transparencia y trazabilidad del sistema, desde la mesa de votación hasta el escrutinio de los resultados finales a nivel nacional.

Aunque la nueva plataforma electrónica que gestiona las acreditaciones de los testigos de los candidatos y partidos en las mesas de votación y los centros de cómputo supuso en ocasiones un reto para los usuarios, fue una solución innovadora que posibilitó la tramitación de solicitudes de acreditación hasta la víspera del día de las elecciones, al tiempo que se garantizaba una distribución eficaz de las credenciales.

A diferencia de la Registraduría, el CNE carece de autonomía presupuestaria y no cuenta con los recursos y la presencia territorial suficientes para llevar a cabo de manera eficiente su amplio mandato, que incluye la supervisión del cumplimiento de las normas de campaña y su financiación, el otorgamiento o la revocación de la personería jurídica de los partidos políticos y la revocación de las candidaturas en casos de inelegibilidad, así como actuar como última instancia administrativa para reclamaciones relativas a todas las etapas del proceso.

Censo electoral

El censo para las elecciones al Congreso de 2022 contaba con 38.819.901 votantes inscritos, de los cuales 908.566 residen en el exterior, lo que representa un aumento del 7% respecto a las últimas elecciones generales.

Junto con un moderno sistema de cédulas de identidad, la inscripción automática en el censo electoral favorece un registro electoral inclusivo, por lo que se considera que son pocos los colombianos no identificados ni censados. La Registraduría recabó información de distintos registros para depurar el censo. En una decisión polémica, más de 42.000 personas fueron despojadas de su ciudadanía colombiana tras una investigación dirigida por la Registraduría, que concluyó que se habían producido irregularidades en la concesión de la ciudadanía colombiana a ciudadanos venezolanos que, en su mayoría, la habían obtenido años atrás en virtud de su filiación colombiana. En conjunto, estas iniciativas de depuración dieron lugar a la eliminación de casi 1,4 millones de inscripciones, y con la excepción de los despojados de la ciudadanía colombiana, no se registraron quejas por eliminaciones indebidas del censo.

La Registraduría informó de que se realizaron 2.650.079 de inscripciones de cédula, de las cuales más de la mitad lo hicieron a distancia.²

Inscripción de candidatos

La Registraduría registró 2.835 candidatos para las elecciones legislativas: 934 para el Senado y 1901 para la Cámara de Representantes, incluidos 403 candidatos - un número sorprendentemente elevado - para las CITREPs,

² Algunas solicitudes telemáticas de inscripción de cédula no tuvieron éxito, al informar la Registraduría, con retraso y solo a algunas categorías de solicitantes, de la exigencia de un requisito inesperado para realizar este trámite: un reconocimiento facial del solicitante a través del teléfono que no siempre llegó a funcionar, dejando a algunos ciudadanos con la duda de en qué lugar le correspondía votar.

El CNE puede revocar, de oficio o a raíz de una denuncia, la inscripción de los candidatos considerados inhábiles. Además de causales de inhabilidad razonables, como la incompatibilidad con determinadas funciones o cargos o el incumplimiento de la cuota de género en las listas, la Constitución establece que los ciudadanos que hayan cometido delitos dolosos, independientemente de su gravedad o de la duración de la condena, quedan inhabilitados de por vida para postularse a cargos electivos.³ La inhabilitación permanente es desproporcionada y vulnera las obligaciones internacionales de Colombia en materia de sufragio. De hecho, de los 26 candidatos que fueron inhabilitados para esta elección al Congreso, 17 lo fueron por este motivo, en algunos casos por delitos menores cometidos hace décadas.

La ley permite a un partido o movimiento sustituir a un candidato inhabilitado, siempre que la decisión del CNE se emita al menos un mes antes de las elecciones. Sin embargo, la ley no establece plazos ni para la presentación ni para la resolución de las revocatorias, lo que da lugar a inhabilitaciones más allá de los tiempos en que los candidatos pueden ser sustituidos. En estas elecciones, seis candidatos no pudieron ser reemplazados ni eliminados del tarjetón. Mientras que en las circunscripciones ordinarias los votos obtenidos por los candidatos inhabilitados se asignan a su partido, en las CITREP la inhabilitación de un candidato conlleva la eliminación de toda la lista, al dejarse de cumplir la paridad de género, lo que ocurrió con solo una lista.

Campaña electoral

El marco legal colombiano garantiza las libertades civiles y los derechos de participación política. Sin embargo, la violencia constante en algunas partes del país actúa como un límite a estos derechos en la práctica.⁴ Los combates entre la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos disidentes de las FARC, así como las acciones violentas y las amenazas de otros clanes y grupos criminales, limitaron las libertades de reunión y movimiento y obstaculizaron la realización de campañas en varias regiones.

Los ya de por sí elevados niveles de violencia⁵ se incrementaron aún más durante el paro armado del ELN del 23 al 26 de febrero, y se mantuvo una tendencia muy preocupante de asesinatos de líderes comunitarios. Aunque ningún candidato fue asesinado durante este proceso electoral, al menos uno fue secuestrado, y los observadores de la MOE de la UE denunciaron amenazas y ataques contra candidatos en casi todos los departamentos del país. Esto tuvo un efecto adverso no sólo en las actividades de campaña sino también en la disposición de los ciudadanos a votar, especialmente en las CITREP. Si bien el 40% de los candidatos habría recibido algún tipo de protección en el marco del Plan Ágora 2 del Ministerio del Interior, muchos afirmaron que los planes de seguridad se desplegaron tarde o fueron insuficientes.

³ El artículo 179.1 de la Constitución de 1991 establece que no pueden ser elegidos para el Congreso los candidatos que hayan sido condenados por sentencia judicial a pena de prisión en cualquier tiempo, salvo por delitos políticos y los culposos. Los ex miembros desmovilizados de las FARC han sido eximidos de esta inhabilitación por los Acuerdos de Paz.

⁴ En su informe *Alerta Temprana 004*, 17.02.2022, la Defensoría del Pueblo identificó 521 municipios (el 46 por ciento de todos los del país) que presentan riesgo de violencia por la presencia de grupos armados ilegales.

⁵ Según el informe de 2022 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH, https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/03-03-2022A_HRC_49_19_UnofficialEnglishVersion.pdf), la violencia en Colombia ha vuelto a su nivel más alto desde 2014.

Los actos de campaña presenciales fueron en su mayoría a pequeña escala, mientras que en los medios de comunicación y en las redes sociales, la campaña fue muy animada e incluyó docenas de debates que permitieron a los candidatos expresar sus propuestas e iniciativas políticas en un entorno abierto y libre. El hecho de que casi todas las fuerzas principales participaran en una de las tres primarias presidenciales interpartidistas contribuyó a que la campaña del Congreso quedara eclipsada por las primarias.

Aunque en general se respetó la normativa sobre campañas, el CNE sancionó varios casos de propaganda ilegal y están pendientes numerosos casos por violaciones de las normas de campaña. Los observadores de la MOE UE informaron de que en la mayoría de las regiones no se respetaron plenamente los reglamentos municipales de campaña, y que una cuarta parte de los municipios del país nunca emitieron reglamentos de este tipo.

Los observadores de la MOE UE fueron testigos de numerosos casos e indicios de compra de votos, especialmente en la región de la Costa Atlántica y en los departamentos con mayor población vulnerable, incluidas las CITREP. Recientes casos judiciales de gran repercusión han vuelto a poner en el foco mediático esta práctica, que a menudo se basa en mecanismos sofisticados o coercitivos, y que se considera común en gran parte del país.

Financiación de campaña

La mayor parte de la financiación de las campañas es privada, pero también existe financiación estatal. Ésta se abona tanto a través de anticipos como de reembolsos de gastos. A pesar de que el 1 de febrero el CNE anunció la disponibilidad de fondos en una fecha inusualmente temprana, pocos candidatos pudieron aprovechar esta oportunidad, por la dificultad de obtener las pólizas de seguro exigidas para mitigar el riesgo una hipotética devolución de anticipos si los resultados electorales impiden el acceso a la financiación pública. Además, muchos candidatos denunciaron dificultades para abrir la cuenta bancaria única que exigía la ley, lo que inclinó la balanza a favor de los partidos más grandes e institucionalizados y de los candidatos más acomodados.

El partido Comunes, que goza de su propio régimen financiero especial gracias al Acuerdo de Paz, recibió sus fondos estatales -garantizados por la Constitución- sólo dos semanas antes del día de las elecciones, lo que limitó su capacidad para realizar una campaña eficaz.

Los candidatos están obligados a informar de los gastos e ingresos de campaña al CNE después de las elecciones. Además, una resolución del Consejo les obliga a informar de sus finanzas durante el proceso, en la plataforma digital Cuentas Claras. Sin embargo, no es una obligación vinculante y, en la práctica, la presentación de informes a la plataforma es muy escasa.⁶ El CNE carece de recursos e instrumentos suficientes para controlar eficazmente los gastos y la financiación de las campañas. Según los interlocutores de la MOE UE, muchos de los gastos se pagan en efectivo, lo que plantea más dificultades para rastrear los fondos y verificar el cumplimiento de los límites de gasto marcados. Aunque se han establecido sanciones para las

⁶ Según un informe de Transparencia por Colombia (<https://transparenciacolombia.org.co/2022/03/01/primer-informe-seguimiento-en-tiempo-real-elecciones-legislativas-2022/>), hasta el 10 de marzo, solo el 41 por ciento de los candidatos al Congreso habían informado sobre los gastos de campaña; y el 43 por ciento, sobre la financiación.

infracciones de la financiación de las campañas, no se han aplicado en elecciones pasadas, con la excepción de unas pocas multas relativamente bajas.

Circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP)

El Acuerdo de Paz estableció un marco para la participación política de las víctimas del conflicto armado, al introducir, para los periodos 2022-26 y 2026-30, 16 escaños en la Cámara de Representantes elegidos en Curules de Paz, con el objetivo de representar a la población de 167 de los municipios más afectados por el conflicto armado. Los candidatos debían ser víctimas reconocidas de este conflicto y los partidos políticos quedaban excluidos de esta contienda. Además, la delimitación de las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz excluyó a las cabeceras municipales, abarcando exclusivamente las zonas rurales, lo que dejó perplejos a muchos ciudadanos desplazados al verse excluidos del diseño de las curules.

La implementación de estas circunscripciones se ha enfrentado a varios retos. Las condiciones de seguridad pusieron en entredicho la iniciativa de la administración electoral de establecer nuevos puestos de votación en algunas zonas remotas, y se asignaron esquemas de seguridad a la mayoría de los candidatos de las CITREP debido a la violencia existente en la mayoría de estas circunscripciones. Los observadores de casi todos los departamentos con CITREP informaron de amenazas directas o ataques a los candidatos.

Los estrictos requisitos administrativos para el registro de candidatos y de organizaciones promotoras de candidaturas en estas circunscripciones parecen haber provocado la exclusión, en lugar de la inclusión deseada, de muchos aspirantes y organizaciones sociales genuinos. Además, las ONG y la prensa de investigación identificaron a decenas de candidatos cuya condición de víctimas ha sido cuestionada, o que en realidad fungen como apoderados de partidos políticos tradicionales o incluso de grupos armados. La inscripción de algunos candidatos vinculados familiarmente a conocidos victimarios ha sido objeto de fuertes cuestionamientos.

En los días previos a las elecciones, más de una docena de candidatos de varias CITREP presentaron recursos oficiales para posponer las elecciones y algunos retiraron sus candidaturas, alegando la falta de condiciones básicas para hacer campaña. Los candidatos de las CITREP se enfrentaron a dificultades aún mayores que los demás candidatos. No pudieron obtener las pólizas de seguro, que son un requisito previo para recibir anticipos de la financiación estatal, hasta muy avanzado el periodo de campaña. Los pocos candidatos que obtuvieron anticipos de financiación sólo los recibieron la víspera de las elecciones. Y aunque la financiación privada está prohibida, fuera del patrimonio personal de los candidatos, algunos de ellos realizaron campañas de gran envergadura, lo que hizo sospechar de una financiación ilícita.

Medios de comunicación

La libertad de expresión y la libertad de prensa fueron respetadas, en general, durante todo el periodo de campaña. Sin embargo, los observadores de la UE informaron de casos de autocensura, amenazas e intimidación a periodistas locales en Cundinamarca, Atlántico, Antioquia, Risaralda, Arauca, Norte de Santander y Tolima, así como de limitaciones a la libertad de movimientos para la prensa local, fruto de un entorno hostil, en Meta y Valle del

Cauca. La MOE UE también constató que la emisora comunitaria de Pailitas, en el departamento del Cesar, fue obligada a suspender sus emisiones el 25 de febrero, debido al paro armado convocado por el ELN.

Los medios de comunicación nacionales, tanto impresos como audiovisuales, informaron regularmente a los ciudadanos sobre el proceso electoral. El interés por las primarias se tradujo en un gran número de entrevistas en estudio y debates televisados entre los precandidatos presidenciales, así como candidatos que no participaron en las primarias, de todo el espectro político. Sin embargo, el cubrimiento de los medios, sobre todo de las cadenas de televisión nacionales, dio prioridad a las primarias, eclipsando en cierto modo las elecciones al Congreso. En una iniciativa loable, algunos medios nacionales realizaron pedagogía electoral sobre diferentes aspectos del proceso, incluido el procedimiento de votación, mientras que los medios digitales y las ediciones en línea de los periódicos nacionales hicieron esfuerzos encomiables en proporcionar información detallada sobre los candidatos al Senado y a la Cámara.

Los resultados del monitoreo de medios de la MOE UE⁷ revelan que el cubrimiento de las primarias favoreció a la Coalición Centro Esperanza, que recibió el 49,7% del tiempo de emisión en radio y el 36,1% del tiempo de emisión en televisión, seguida por Equipo por Colombia (26,2 y 27,8% del tiempo de emisión en radio y televisión, respectivamente) y Pacto Histórico (13,2 y 20,9% del tiempo de emisión, respectivamente). En los periódicos la distribución del espacio fue equilibrada, pero Pacto Histórico fue la coalición que recibió mayor cantidad de cubrimiento en tono negativo (el 19,2% de su cubrimiento fue negativo). En cuanto a la elección al Congreso, los partidos de derecha se beneficiaron de un mayor cubrimiento en radio (42,7% del tiempo de emisión), televisión (40,6% del tiempo de emisión) y periódicos (38,1% del espacio), frente al 21,8, 37,1 y 32,3% de cubrimiento, respectivamente, asignado a los partidos de centro y el 27,5, 20,2 y 24,2% de cubrimiento, respectivamente, dedicado a los partidos de izquierda. También en este caso Pacto Histórico recibió el mayor volumen de cubrimiento en tono negativo en radio (20,4% de su cubrimiento fue negativo) y televisión (6,2% de su cubrimiento fue negativo).

Según el monitoreo de la MOE UE, la Coalición Centro Esperanza fue la que más invirtió en propaganda electoral tanto en radio como en televisión (29,4% y 20,6% del total de anuncios pagados, respectivamente), seguida, en radio, por Centro Democrático (15,5%) y Pacto Histórico (13,4%) y, en televisión, por Equipo por Colombia (12,3%) y Nuevo Liberalismo (11,6% del total de anuncios pagados).

Redes sociales

La unidad de monitoreo de medios sociales de la MOE UE analizó las cuentas de los candidatos y no identificó ningún caso de discurso de odio ni de retórica peligrosa durante el período observado.⁸ La misión descubrió que las publicaciones de los aspirantes al Congreso generaban

⁷ El monitoreo de medios comenzó el 13 de febrero y terminó el 12 de marzo de 2022. Los medios analizados fueron Señal Colombia, Canal 1, Caracol TV, RCN TV, Radio Nacional de Colombia, Caracol Radio, RCN Radio, Blu Radio, La W, La FM, *El Tiempo* y *El Espectador*.

⁸ La unidad de monitoreo de redes sociales de la MOE UE Colombia 2022 documenta y analiza datos de Facebook y Twitter con una muestra de cuentas de redes sociales de una selección de candidatos al Congreso (415) y de todos los precandidatos presidenciales, partidos, alianzas, organismos estatales y expresidentes.

un elevado número de interacciones, y que el 20% de los usuarios que interactuaban con ellos mostraban características propias de bots.

Durante la campaña electoral, la organización de verificación Colombia Check⁹ reportó tan solo 21 artículos de desinformación relacionados con las elecciones legislativas y las primarias presidenciales. De ellos, once incluían información falsa sobre el precandidato Gustavo Petro. Y solo tres estaban entre las publicaciones de los candidatos analizados, lo que indica que hasta ahora no hay evidencia de campañas de desinformación sistemáticas.

Los candidatos están obligados a reportar todos los gastos de campaña al CNE, incluso los realizados en línea. En Colombia, la biblioteca de anuncios de Facebook está totalmente disponible para su consulta,¹⁰ y según sus datos Centro Democrático fue el partido que más gastó en publicidad en Facebook (\$313M), seguido de Pacto Histórico (\$211M) y Nuevo Liberalismo (\$102M). De los diez candidatos al Congreso que más gastaron, siete eran de Centro Democrático y tres de Alianza Verde. En las primarias, los precandidatos que más invirtieron fueron Federico *Fico* Gutiérrez (Equipo por Colombia), David Barguil (Equipo por Colombia), Gustavo Petro (Pacto Histórico), Sergio Fajardo y Alejandro Gaviria (Centro Esperanza).

Participación de las mujeres

Según los resultados del preconteo, el número de mujeres congresistas ha pasado del 20% en el Congreso saliente al 29 % en el elegido el pasado domingo. El avance es semejante en ambas cámaras, y se produce también en las circunscripciones indígena y afrodescendiente. Sin embargo, y a pesar de las listas paritarias, sólo tres mujeres lograron su curul en las 16 CITREP.

El marco jurídico colombiano recoge los principios internacionales más relevantes para la protección de los derechos de las mujeres, y la Constitución fue reformada en 2015 para introducir los principios de paridad y alternancia, aunque sólo mediante una reforma legal gradual. La Ley de cuotas, nombre que recibe la Ley 581 de 2000 de Colombia, establece que al menos el 30% de los altos cargos públicos deben ser ocupados por mujeres.

La Ley 1475 de 2011 sobre partidos políticos, que es anterior a la reforma constitucional de 2015 y sigue en vigor, introdujo el requisito de que las mujeres constituyan al menos el 30% de las listas de candidatos en las circunscripciones con al menos cinco escaños, lo que ocurre en menos de la mitad de las circunscripciones del país. Sin embargo, cuando los partidos presentan listas abiertas, esto no se traduce necesariamente en curules, y cuando los partidos presentan listas cerradas, la ley no exige que los partidos coloquen a las candidatas en ninguna posición concreta, y mucho menos que alternen entre mujeres y hombres en toda la lista. En parte por estas razones, las mujeres representaban algo menos del 20% del Congreso saliente: 55 de los 279 escaños. En 2014, 56 de los 268 escaños fueron ganados por mujeres.

El proyecto de código electoral de 2020, aún bajo revisión de la Corte Constitucional, acercará el marco legal a la paridad, ya que exige que las listas para más de cinco escaños posibles incluyan

⁹ <https://colombiacheck.com/>

¹⁰ <https://www.facebook.com/ads/library/> (9 Feb – 10 Mar, 2022)

al menos un 50% de mujeres, y al menos un 30% para las circunscripciones con menos de cinco escaños. Sin embargo, la ley no exige la alternancia ni que las mujeres encabecen ninguna lista.

Casi el 40% de todos los candidatos al Congreso en 2022 eran mujeres, lo que constituye un aumento del 6% en comparación con las elecciones legislativas de 2018 y, en general, se ajusta a los criterios mínimos de participación. Algunos partidos y coaliciones se comprometieron a alcanzar mayores grados de paridad y alternancia en sus listas cerradas al Senado.¹¹ Las listas para las CITREP deben cumplir estrictamente con el principio de paridad, lo que representa una novedad en las elecciones al Congreso.

En general, las mujeres están infrarrepresentadas en los puestos de dirección de los organismos electorales. La presidenta del CNE es la única mujer entre los 9 magistrados, en contra de la Ley de Cuotas. Más de la mitad de los jurados son mujeres.

Participación de personas con discapacidad

Se estima que alrededor del 6% de la población colombiana tiene algún tipo de discapacidad.¹² La Constitución consagra los derechos de las personas con discapacidad y la legislación nacional obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para su inclusión. En este sentido, la Registraduría ha emprendido una serie de acciones para que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos, como garantizar su acceso a los puestos de votación, adaptar cabinas de votación especiales y producir tarjetones en braille para electores con discapacidad visual. Los observadores de la MOE UE informaron de que los puestos de votación eran, en gran medida (80%), accesibles para las personas con discapacidad y que su disposición era adecuada.

Participación de las minorías étnicas

En el más reciente censo nacional (2018), el 4% de los colombianos se identificó como indígena y alrededor del 10% como negro, afrocolombiano, raizal o palenquero. La Constitución reconoce la diversidad étnica y cultural y protege los derechos de las minorías étnicas. Su representación política está consagrada en la Constitución, que establece circunscripciones especiales para las poblaciones indígenas en el Senado y circunscripciones especiales para indígenas y afrocolombianos en la Cámara de Representantes. Treinta y cuatro candidatos se presentaron a los escaños reservados para los pueblos indígenas (dos en el Senado y uno en la Cámara), mientras que 128 candidatos afrocolombianos compitieron por dos escaños en la Cámara.

Los observadores informaron sobre la falta de pedagogía electoral específica y de materiales electorales en lenguas indígenas. El día de las elecciones, también observaron varios casos en los que no se dio a los votantes la opción de votar por las circunscripciones especiales, sino que solo se les proporcionó la tarjeta de la circunscripción ordinaria. De hecho, el día de las elecciones, la Registraduría emitió un comunicado recordando a los jurados que debían ofrecer a todos los votantes la posibilidad de elegir entre las diferentes tarjetas.

¹¹ La lista cerrada del *Pacto Histórico* alterna hombres y mujeres hasta la posición 22 y la de *Nuevo Liberalismo*, también cerrada, hasta la décima. *Estamos Listas* presentó un tarjetón casi exclusivamente femenino.

¹² Aunque Colombia no cuenta con un registro oficial de personas con discapacidad, según el último censo del DANE sobre este tema (2005), 2.624.898 personas (6,1%) refirieron tener algún tipo de discapacidad.

Votación y transmisión de resultados

En la mayor parte del país, la jornada electoral transcurrió de forma pacífica, aunque algunos acontecimientos pusieron el telón de fondo de la violencia, en particular las acciones de grupos paramilitares que bloquearon carreteras en Magdalena (CITREP 12), en un intento de impedir la votación, así como los atentados, aparentemente no relacionados con las elecciones, que costaron la vida a dos militares en el Meta y Caquetá.

La jornada electoral se desarrolló, en general, de manera tranquila y ordenada. La aplicación Infovotantes de la Registraduría, que durante las últimas semanas ha informado sobre dónde votar, estuvo caída, debido a picos de demanda, durante parte de la noche anterior y las primeras horas del día 13, pero se restableció pronto. Casi todas las mesas observadas abrieron a tiempo, y todo el material esencial estaba disponible. Los observadores de la MOE UE evaluaron positivamente la actuación de los jurados, muchos de ellos estudiantes universitarios, en casi todos los casos.

A lo largo del día, las mesas contaron con jurados suficientes y los procedimientos de votación se siguieron, en general, correctamente. En particular, en todas las mesas observadas se cumplieron los procedimientos de identificación de los votantes. En el 6% de las mesas en las que estuvo presente, la MOE UE observó ciudadanos que no pudieron votar por no estar registrados en ellas, en consonancia con informaciones previas sobre algunas inscripciones de cédulas que no se habrían procesado correctamente.

El 88% de los locales en los que se instalaron las mesas visitadas contaban con las condiciones adecuadas para albergar las votaciones, y la disposición del 80% de las mesas garantizaba adecuadamente el secreto del voto. Sin embargo, en el 18% de los casos observados, éste no se respetó plenamente. Además, en el 7% de las mesas observadas, la MOE UE registró indicios de compra de votos, como el intento de los votantes de fotografiar o dejar una marca en sus tarjetones. Se observaron actividades de campaña en torno a los puestos de votación.

Las nuevas tarjetas separadas aumentaron las responsabilidades de los jurados a la hora de entregar las tarjetas lo que, en la mayoría de los casos observados, se hizo de acuerdo con los procedimientos establecidos. No obstante, hubo confusión en torno a las distintas instrucciones a los jurados sobre cómo ofrecer las tarjetas para cada una de las elecciones. Para el Congreso, en principio, el jurado debía ofrecer al elector las distintas opciones - tarjetas para la circunscripción ordinaria o para la especial indígena o Afro, mientras en las primarias era el elector quién debía solicitar la tarjeta de la consulta en la que deseara participar. La aplicación de estas directrices no fue siempre correcta, lo que produjo protestas de partidos y candidatos. A lo largo de la jornada, las medidas introducidas para ayudar a los votantes en los complejos procedimientos de votación se aplicaron en distintos grados: en el 85% de las mesas se desplegó un cartel con instrucciones en las cabinas, pero sólo en el 28% de las observaciones se ofreció a los votantes la guía con información más detallada sobre las listas de candidatos, que incluía sus fotografías.

En el 32% de las mesas observadas había al menos dos testigos, y al menos uno en el 65%. Estos pudieron observar el proceso de votación sin restricciones indebidas en la mayoría de las mesas

que se comprobaron. Los observadores de la organización de la sociedad civil colombiana Misión de Observación Electoral (MOE) estuvieron presentes en el 13 por ciento de las mesas visitadas. Los observadores de la MOE UE consideraron positiva la transparencia de los procedimientos de votación en el 88 por ciento de las mesas y evaluaron positivamente la actuación de los jurados en el 82 por ciento. Juzgaron también que los votantes entendían suficientemente los procedimientos de votación en el 71% de las mesas observadas.

Los procedimientos de cierre también fueron transparentes en la mayoría de las mesas observadas. En el 69% había al menos dos testigos, que pudieron observar los procedimientos sin restricciones indebidas y tomar fotos de los formularios de resultados. Los jurados utilizaron las herramientas proporcionadas por la Registraduría para facilitar los procedimientos de cierre, como la lista de procedimientos y el cuentavotos. Contrariamente a los rumores que circularon en las redes, en el 91% de los casos observados, los jurados marcaron los espacios en blanco en las actas de resultados para evitar que se efectuaran cambios fraudulentos.

Los resultados preliminares se publicaron rápidamente (el 98% antes de la medianoche) y proporcionaron una amplia gama de estadísticas, incluida la confirmación de que la tasa de votos nulos se había reducido al 4,5% de media en el Senado (desde el 6,5% en 2018) y al 5,2% (desde el 9,4% en 2018). En las circunscripciones indígenas y afrodescendientes se registraron tasas significativamente más altas de votos nulos. La participación se mantuvo plana en comparación con 2018, con un 46,5 por ciento en las elecciones al Senado, y un 47,5 % en las elecciones a la Cámara de Representantes. La participación en las CITREP es, en promedio, del 34%.

La práctica totalidad de los formularios de resultados E-14 de las mesas fueron publicados en la página web de la Registraduría a medianoche (97,8%). La página web puesta a disposición de los partidos políticos para seguir los escrutinios de los resultados oficiales ofrece una gran variedad de datos y documentos para garantizar altos niveles de transparencia, incluyendo un registro detallado de las reclamaciones y los resultados de cada mesa en formato explotable electrónicamente. La MOE UE seguirá observando el trabajo de las comisiones escrutadoras.

Una versión digital de esta Declaración Preliminar está disponible en el sitio web de la Misión (<http://www.moeuecolombia2022.eu>). Para más información, póngase en contacto con Pedro de Alzaga, jefe de prensa, Tel. (+57) 313-3995350, pedro.dealzaga@moeuecolombia2022.eu

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
Hotel W Bogotá, Carrera 9 #115-30, Bogotá. Colombia.
