



**Organización de los
Estados Americanos**

INFORME VERBAL

Misión de Veeduría Electoral – Colombia Elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Miembros de Juntas Administradoras Locales del 30 de octubre de 2011

I. Antecedentes

El 30 de octubre de 2011, los colombianos acudieron a las urnas para elegir Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Miembros de Juntas Administradoras Locales. Un record de más de 100,000 candidatos se registraron para ser elegidos.

Por invitación del Gobierno y las autoridades electorales, la OEA instaló una Misión de Veeduría el 9 de octubre que estuvo conformada por 59 veedores internacionales provenientes de 17 Estados miembros de la OEA y de 3 países observadores. Se establecieron 16 oficinas departamentales, y para el día de la elección, los veedores cubrieron en total 23 de los 32 departamentos del país, más el Distrito Capital.

II. Resultados

Más de 17,400,000 colombianos votaron en estos comicios, con un nivel de participación del 57% de los habilitados para votar. Se evidenció la creciente relevancia de la provisión de la legislación colombiana para candidatos que no son postulados por partidos políticos, ya que a nivel nacional estos candidatos obtuvieron para la elección de alcaldes casi el doble de votación que los candidatos del partido político con mayor votación.

III. Observaciones Generales

Bajo la legislación colombiana, el Código Electoral da al Consejo Nacional Electoral la función de “organizar y vigilar el proceso electoral” y la Constitución Política de Colombia le otorga como atribución especial el ejercer la “suprema” inspección, vigilancia y control de la organización electoral. La Constitución también estipula que los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil tienen funciones de organización y vigilancia de resolver consultas en materia electoral.

Podemos sin embargo encontrar tanto en el marco legal como en la práctica una proliferación de órganos y entidades con fines, funciones y atribuciones de índole electoral que se presta para la dispersión de los recursos y responsabilidades de control y fiscalización del proceso electoral. En adición a los órganos electorales, de parte del estado existe una Comisión de Seguimiento Electoral de cada rama del gobierno, involucramiento de la procuraduría, fiscalía, contraloría, la Unidad de Información y análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, y las fuerzas públicas.

En este sentido, la Misión de Veeduría Electoral considera que la dispersión de órganos, Comisiones, y mecanismos de coordinación se presta para poca eficiencia de los recursos dedicados al proceso electoral, falta de claridad en cuanto a la estructura jerárquica electoral, y una posible duplicación de esfuerzos en la fiscalización de las complejidades del proceso electoral.

Por otro lado, el sector privado colombiano juega un papel clave en la administración de este proceso por medio de contratos emitidos por la Registraduría. Entre julio y noviembre del 2011, la Registraduría realizó un total de 23 contratos a empresas por un monto mayor a cien millones de pesos (aproximadamente \$52,000 dólares), llegando a un total superior a \$110 millones de dólares. Las actividades realizadas por el sector privado incluyeron: el suministro y distribución de los elementos del Kit electoral; el servicio de consolidación y divulgación de resultados; el suministro de medios de comunicación; la validación biométrica; servicios de asesoría y soporte técnico al CNE; servicios de información a votantes y pedagogía electoral; y la capacitación de los jurados de votación; entre otros. Esta tercerización del proceso puede disminuir el papel de los órganos electorales para llevar a cabo la administración y control del proceso electoral.

Implementación de la Reforma Política

Esta elección estuvo caracterizada por ser la primera en llevarse a cabo bajo la implementación de la denominada Reforma Política de Julio de 2011. En esta ley, se adoptaron reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, se reguló la financiación política y se establecieron normas que regulan las campañas electorales. Además, modificó el calendario electoral, y estableció una cuota de 30% de uno de los géneros en las listas de candidatos donde se elijan cinco o más curules.

Financiamiento de las campañas electorales

En cuanto a la financiación de las campañas electorales, la Reforma Política también estableció el financiamiento estatal mediante la reposición de gastos por votos válidos y reguló la posibilidad de solicitar anticipos, delegando la autorización de los anticipos al CNE. Por su parte, el CNE estipuló que los partidos deben presentar una garantía al anticipo solicitado. En la práctica, los candidatos pedían a los partidos que solicitaran los anticipos, pero éstos requerían a aquéllos la garantía. Como resultado, únicamente 7 partidos políticos y 5 grupos significativos de ciudadanos solicitaron anticipos. Por otro lado, hasta cuatro días antes de la elección ninguno de los giros había sido realizado, debido a la dificultad para cumplir con los requisitos exigidos. La consecuente falta de financiamiento público directo previo para las campañas obligó a los partidos a recurrir a las fuentes privadas en un porcentaje importante. Se considera que esta situación vulnera la equidad en la competencia electoral, sobre todo para los partidos con menos acceso a recursos privados.

Respecto la rendición de cuentas por parte de los partidos, el CNE estableció que todos los candidatos a gobernaciones y alcaldías de capitales de departamento deberían obligatoriamente presentar informes semanales de ingreso y gastos de las campañas mediante un aplicativo denominado “Cuentas Claras”. Hasta la fecha de las elecciones, el 87% de los candidatos a alcalde y 91% a gobernador habían utilizado el aplicativo. No obstante, es probable que algunos candidatos hayan presentado un informe una única vez y no semanalmente. En cualquier caso, se constató que cinco de los candidatos que resultaron electos no presentaron ningún informe.

En resumen, a pesar de las fortalezas de las nuevas normas sobre rendición y control del financiamiento de las campañas, las prácticas de este estreno evidenciaron debilidades institucionales que redundaron en la implementación incompleta e insuficiente del sistema.

Violencia durante las campañas electorales

Los meses previos a las elecciones estuvieron marcados por las distintas informaciones sobre actos de violencia que acaecían en distintos lugares del país. Fruto de ello, el Departamento para la Cooperación

y Observación Electoral recibió, previo a los comicios, varias peticiones de candidatos y autoridades para hacer presencia en determinados municipios o departamentos.

Durante la campaña electoral, el Centro Integrado de Inteligencia Electoral, compuesto por 13 instituciones del Estado y en cabeza del Ministerio de Defensa e Interior, reportó que en 10 municipios de 5 departamentos se concentró la mayor amenaza en términos de afectación de los comicios del 30 de octubre, catalogándolos como de riesgo extraordinario. Se destaca el positivo rol cumplido por el Centro Integrado de Inteligencia Electoral en sus esfuerzos para proveer seguridad a lo largo del proceso electoral.

Además, diversas instituciones y organizaciones presentaron informes y elaboraron mapas de riesgo electoral, con enfoque en aspectos de orden público, delitos electorales, presencia de grupos armados, vínculos entre grupos ilegales y candidatos, entre otros.

IV. Observaciones del día de la elección

Durante los comicios, los 59 veedores de la OEA se desplegaron en 307 puestos de votación a lo largo del país. La MVE/OEA desea resaltar que las mesas observadas se constituyeron a tiempo, y con todos los materiales necesarios.

Durante la jornada electoral, se destacó además los esfuerzos de organismos de la sociedad civil para observar las elecciones. La Misión considera que esta participación de parte de los ciudadanos acrecienta la transparencia y favorece el desarrollo democrático. Preocupa, sin embargo, la baja presencia de testigos de los partidos y movimientos políticos en la jornada electoral como garantes de la transparencia y confiabilidad del sistema.

La Misión considera, que al haber eliminado la firma del elector y la huella en el formulario E-11 de registro del votante en la mesa de votación, se redujeron los mecanismos de certidumbre para prevenir la trashumancia y la suplantación del sufragante. No obstante, se considera un acierto la prueba piloto del uso de la huella biométrica que podría mitigar estos delitos electorales en futuras elecciones, siempre y cuando su aplicación cuente con la suficiente tecnología y despliegue para garantizar su efectividad. En este sentido, y dando cumplimiento a la Reforma Política, la Registraduría implementó un piloto de la verificación biométrica. Se observaron que en varios locales que contaron con la tecnología se apreciaron intensos retrasos. Esto se debía principalmente por la insuficiencia de máquinas para la cantidad de votantes, la falta de un procedimiento determinado para atender al ciudadano, y en algunos casos fallas en la lectura de la huella digital. A pesar de esto, se pudo observar que una vez que el ciudadano entregaba su documento de identidad y realizaba el proceso de autenticación biométrica, el control y reconocimiento era rápido.

La reforma política también estableció que una copia del acta de escrutinio sería entregada a los testigos de los partidos y movimientos electorales, elemento que había sido recomendado por las MVE desplegadas durante los procesos electorales del año pasado. La MVE/OEA valora esa nueva disposición, pero marca la necesidad de implementarla, para sumar elementos de certidumbre al proceso. El no contar con esta copia física limita la posibilidad de que los actores políticos cuenten con las suficientes garantías para ejercer plenamente sus reclamaciones.

En cuanto al conteo de los votos, se subraya la eficacia de los miembros de mesa, lo cual permitió a los ciudadanos conocer de manera oportuna los resultados de la elección brindando confianza y

certidumbre al proceso. Se puede destacar como logro que la transmisión fue mucho más rápido que lo anticipado, y para las 11PM se había procesado casi el 95% de las actas.

El día de los comicios, según el reporte del Centro Integrado de Inteligencia Electoral, en el 99% del territorio no se presentaron incidentes. No obstante, los observadores nacionales reportaron varias situaciones después del cierre de las urnas, particularmente asonadas y disturbios. Los veedores de la Misión de la OEA presenciaron situaciones de alteración del orden público en Hato Nuevo (La Guajira), Pereira (Risaralda), y Montería (Córdoba) el día de los comicios.

V. Recomendaciones:

1. Delimitación de las responsabilidades institucionales y robustecimiento del marco legal.

La Misión resalta la importancia de que se realice una revisión a fondo a la estructura de la institucionalidad electoral y las atribuciones de los órganos responsables por la implementación y vigilancia del proceso electoral. Es indispensable además reducir las oportunidades para confusión de las competencias y papeles de los varios órganos que juegan un rol en el proceso electoral, tanto como asegurar procedimientos completos y con una entidad claramente responsable para cada aspecto clave del proceso. En este sentido, se recomienda también que la legislación precise términos definitivos para el proceso electoral, en cuanto a fechas y límites para interponer recursos, procesar resultados, y que encuentre mecanismos de asegurar el financiamiento de sus disposiciones, eliminando la posibilidad de utilizar la falta de recursos como justificación para no cumplir con sus requerimientos.

2. Congruencia en las responsabilidades de actores públicos y privados en la organización de los procesos electorales. Es recomendable realizar un diagnóstico de la tercerización de varias fases del proceso de organización electoral para analizar su pertinencia y transparencia. La cantidad de compañías involucrada en un complejo y delicado proceso electoral, incluyendo la proliferación en la parte del conteo y divulgación de datos, plantea un escenario que requiere una gran coordinación, y clara definición de las responsabilidades. En este sentido, la Misión recomienda una revisión de la proliferación de contratación de manera que se optimice el control sobre el proceso electoral de parte del ente responsable.

3. Adecuación del sistema de financiamiento de las campañas. Para promover la equidad en la competencia, se recomienda revisar el sistema de reposición de gasto y anticipos de las campañas, incluyendo la posible entrega anterior a las elecciones de financiamiento público, sin requerir la presentación y aprobación de una garantía. En adición, la misión considera que fortalecer la rendición de cuentas de los partidos y los candidatos, así como la capacidad de control de las entidades estatales responsables, resulta esencial para garantizar el funcionamiento efectivo, eficaz y transparente del sistema de financiamiento. Particularmente, debe fortalecerse la capacidad del CNE de coordinar y dirigir las acciones de otros órganos estatales en la materia, así como garantizar la presencia de los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral en todos los departamentos tanto como su adecuado funcionamiento.

4. Establecimiento de normatividad sobre las encuestas electorales. En cuanto a las encuestas electorales, se sugiere valorar la conveniencia de precisar fechas límites para su difusión, y solicitar la divulgación de su marco metodológico.

5. Mejorar la implementación del registro biométrico. Se recomienda establecer procedimientos claros y uniformes en los puestos de identificación. En este sentido, se recomienda disminuir la relación de 1200 electores por sistema de identificación, tanto como establecer una adecuada señalización y planificación para el acceso, circulación y salida de los sufragantes de los centros de votación.

6. Establecer un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información. La misión considera que la Registraduría debe cumplir un rol activo en la gestión de seguridad electoral de una forma metódica documentada y basada en objetivos claros de seguridad. En este contexto, se considerará aplicar normas ISO / IEC 27000 que se centran en los aspectos críticos necesarios para el éxito del diseño e implementación de un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información. Se recomienda también revisar la metodología de transmisión del pre-conteo por voz, ya que se considera que no entrega las seguridades que requiere un procedimiento de esta naturaleza, al no contar con un sistema eficaz de autenticación, verificación y auditoría.

VII. Agradecimientos

La MVE desea agradecer la disposición y apoyo de las autoridades gubernamentales, electorales, y de Colombia, para que la Misión de Veeduría Electoral pudiera desarrollar su trabajo en forma eficiente y apropiada. Además, brinda un agradecimiento especial a la policía nacional por su colaboración constante y el esfuerzo en proporcionar condiciones de seguridad cuando miembros de la MVE lo requirieron, tanto como a la Misión de Observación Electoral de Colombia por su colaboración con información sobre la observación nacional. Para finalizar, la MVE agradece el aporte económico de Suecia, Holanda, Italia, Suiza, Noruega, y los Estados Unidos, gracias a cuyas contribuciones fue posible llevar a cabo la Misión de Veeduría Electoral en Colombia.