



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 663

Bogotá, D. C., lunes, 10 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 64 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO REPÚBLICA

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2018

(agosto 30)

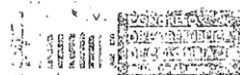
- **Proyecto de ley número 10 de 2018 Senado**, por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.
- **Proyecto de ley número 26 de 2018 Senado**, por medio de la cual se dictan normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres.
- **Proyecto de ley número 72 de 2018 Senado**, por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones.

Convocada mediante Resolución número 01 del 23 de agosto de 2018, con el fin de escuchar a los partidos políticos, las personas naturales o jurídicas, interesados en presentar opiniones u observaciones a los proyectos de ley: Proyecto de ley número 10 de 2018 Senado, por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas; Proyecto de ley número 26 de 2018 Senado, por medio de la cual se dictan normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres; Proyecto de ley número 72 de 2018 Senado, por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones.

Siendo las 9:20 a. m. del día 30 de agosto de 2018, en el Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional, recinto de sesiones de la Comisión Primera de Senado, en la ciudad de Bogotá, D. C., se da inicio

a la Audiencia Pública previamente convocada y con la presencia de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, presidida por el Presidente de esta Célula Legislativa honorable Senador Eduardo Enríquez Maya.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a la Resolución número 01.



RESOLUCIÓN N° 01

(23 de agosto de 2018)

"Por la cual se convoca a Audiencia Pública"

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la  
República

CONSIDERANDO:

- a. Que en el primer periodo de la legislatura 2018-2019, se radicaron las siguientes iniciativas:
  1. Proyecto de Ley No. 10 de 2018 Senado "Por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas".
  2. Proyecto de Ley No. 26 de 2018 Senado "Por medio de la cual se dictan normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres".
  3. Proyecto de Ley No. 72 de 2018 Senado "Por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones".
- b. Que el artículo 51 de la Ley 130 de 1994 dispone que los proyectos de ley en los que se traten temas como la participación política en todas sus formas o de la organización electoral, debe escucharse el concepto de las fuerzas de oposición;
- c. Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley,
- d. De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad,

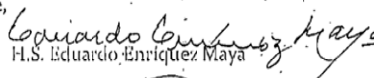
RESUELVE:


- Artículo 1º. Convocar Audiencia Pública para que los partidos políticos y las personas naturales y jurídicas, presenten opiniones u observaciones sobre los siguientes proyectos:
1. Proyecto de Ley No. 10 de 2018 Senado "Por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas".
  2. Proyecto de Ley No. 26 de 2018 Senado "Por medio de la cual se dictan normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres".
  3. Proyecto de Ley No. 72 de 2018 Senado "Por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones".


- Artículo 2º.** La Audiencia Pública se llevará a cabo el día jueves 30 de agosto de 2018, en la Ciudad de Bogotá, en el Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional, a partir de las 09:00 a.m.
- Las intervenciones de los inscritos, tendrán una duración de diez (10) minutos, prorrogables de acuerdo al número de inscritos y a criterio de quien presida la Audiencia.
- Artículo 3º.** Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, podrán realizarse telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, los días: lunes 27, martes 28 y miércoles 29 de agosto de 2018, en el horario de 9:00 a.m. a 5:30 p.m. Con la radicación del documento, en las fechas mencionadas en el inciso anterior, original y dos copias de la intervención, conforme lo dispone el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá formalmente inscrita la persona. En caso de no radicarse el documento se anulará la preinscripción.
- Artículo 4º.** La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.
- Artículo 5º.** Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNIQUESE Y CUMPLÁSE.**

Dada en Bogotá D.C., a los veintitrés (23) días del mes de agosto del dos mil diez y ocho (2018).

Presidente,  
  
 H.S. Eduardo Enriquez Maya

Vicepresidente,  
  
 H.S. Temístocles Ortega Narváez

Secretario General,  
  
 Guillermo León Giraldo Gil

**Secretario:**

Al respecto me permito informarle, señor Presidente, que conforme a la resolución se acudió a la parte administrativa, se enviaron invitaciones a los partidos políticos, se solicitó la publicación de la audiencia en periódicos de circulación nacional además en el canal institucional del Congreso estuvo apareciendo el aviso.

La Secretaría informa que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se inscribieron:

- Diana Marcela Osorio Dávila – Especialista de Género Instituto para la Democracia Multipartidaria.
- Olga Lucía Camacho Gutiérrez – Fundación Karisma
- Camilo Vargas – Misión de Observaciones Electoral
- Sebastián Correa - Misión de Observaciones Electoral
- Carolina Mosquera – Misión de Observaciones Electoral

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Honorables Senadores, apreciadas damas y apreciados caballeros, bienvenidos todos y todas, siéntanse en esta casa de las leyes como en su propia casa, es un honor para la Comisión Primera

Constitucional Permanente del Senado de la República recibirlos en su seno, van a hacer uso de la palabra las personas que se inscribieron y con mucho gusto iniciamos la audiencia pública sobre temas electorales en acatamiento a la ley.

Y no sobra decirles que esta audiencia pública con las intervenciones y los documentos registrados hacen parte del trámite de estos proyectos de ley, me alegra registrar la juventud tanto de damas como de caballeros interesados en estos temas y sin más preámbulos, señor Secretario, llamamos a la primera persona que va a intervenir puede hacer uso del atril que está en el fondo y con mucho gusto los escuchamos por 10 minutos.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Diana Marcela Osorio Dávila, especialista de género del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria:**

Muchas gracias, bueno me presento, buenos días, como les dijeron mi nombre es Diana Marcela Osorio, hago parte del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria desde hace más o menos 3 años vengo trabajando en el Instituto, especialmente, en temas de género.

Me disculpó antes de empezar tengo un poco de gripa así que podré tal vez en mi intervención estar tomando agua o algo así para no tener que perder la voz, nuestra presencia hoy aquí básicamente tiene que ver con el proyecto de ley que se radicó sobre el tema de violencia contra las mujeres en política.

Nosotros hace dos años o tres años iniciamos una investigación sobre este tema y es para nosotros muy valioso y muy importante poder estar aquí saber que en este momento en el Senado de la República se va a poder debatir un tema alrededor de este fenómeno que es poco conocido en nuestro país.

Nos encontramos en un momento único en la historia de nuestro país, con la posibilidad de construir y consolidar la paz en el marco del fin del conflicto armado con las FARC y eso nos enfrenta a uno de los retos más importantes del escenario actual, la transformación del sistema político y electoral para permitir la redistribución del poder político.

Desde el NIMD, que son las siglas de nuestro instituto, consideramos que la participación política de las mujeres en Colombia en condiciones paritarias como máxima expresión del derecho a la igualdad es la cuota inicial para arraigar una cultura realmente democrática e incluyente que garantice la apertura, el diálogo democrático y la paz en el país que anhelamos.

Una de las principales violencias, de las barreras que las mujeres deben enfrentar para participar en política es la violencia, y durante el desarrollo de nuestra investigación nosotros encontramos que las mujeres que participan en política sufren de cuatro tipos de violencia específica, la primera es la violencia psicológica, la simbólica, la física, y la económica.

Y son unos tipos de violencia que afectan a las mujeres desde las campañas hasta el ejercicio de sus cargos durante los periodos para los cuales son elegidas, y esto se debe, principalmente, a una tradición que tenemos en nuestra sociedad y es considerar que el espacio público es exclusivo de los hombres.

Siempre se ha creído que las relaciones públicas, las relaciones fueran de la casa son destinadas, específicamente, para los hombres y las mujeres son quienes deben quedarse en casa, a hacer el cuidado de los hijos y el cuidado del hogar.

Y de acuerdo con un informe de la Unión Interparlamentaria el año pasado, Colombia ocupa el puesto 106 en el mundo de participación política de mujeres, y en las elecciones de marzo de este año pues nos dimos cuenta que realmente no hemos logrado aumentar el número de mujeres en Senado y Cámara, y a pesar de que tenemos una cuota que se debe cumplir en listas todavía hay un camino grande por recorrer para que las mujeres también podamos ocupar más del 30% de los cargos de elección popular.

Y eso hace que obviamente la democracia esté incompleta, que no haya la representación suficiente por parte de las mujeres que somos más del 50% de la población en Colombia.

Para las mujeres también resulta más difícil participar en política, a los hombres muchas veces no se les cuestionan cosas que a las mujeres sí como que si una mujer se mete en política y tiene hijos puede ser acusada de abandonar el hogar, de abandonar el esposo, se le pide también que tenga más conocimientos, más estudios, que esté más capacitada, se le cuestiona que realmente no tiene la capacidad para enfrentar los temas que aquí se debaten.

Entonces, por ejemplo, una mujer participa en una Comisión como esta o en una Comisión que maneja los temas de hacienda es una sorpresa y para muchas personas de las sociedades ¿y esa persona que es mujer si va a poder con estos temas? ¿Conoce de ellos? ¿Sabe cómo funcionan?

Cuando nosotros realizamos la encuesta para el 73% de las alcaldesas que entrevistamos la política es un escenario hostil y excluyente con las mujeres, hay acciones que vienen de los mismos compañeros de las bancadas en el caso de las senadoras, de las representantes concejales y diputadas que son realizadas por los mismos compañeros de las corporaciones.

Y más sorprendente es que muchas veces estos tipos de violencia vienen desde los mismos compañeros de partido, muchas veces para los hombres dentro de los partidos que existan mujeres con capacidades para poder realizar los trabajos que aquí se deben realizar es una competencia y necesitan sacarlas del juego.

Este es un tipo de violencia que es diferente a todos los tipos de violencia que existen hacia las mujeres,

porque este tipo de violencia no distingue ideología política, aquí todas las mujeres independientemente de su ideología y del partido que representan son víctimas de violencia.

Cuando nosotros realizamos la investigación muchas mujeres del Partido de la U, por ejemplo, nos manifestaban que durante sus períodos de campaña y durante sus períodos de ejecución del cargo habían sido víctimas de este tipo de violencia, mujeres de izquierda, mujeres de derecha, mujeres de centro, todas son víctimas de violencia porque el único objetivo de la violencia ejercida en las mujeres que participan en política es que renuncien y que se retiren del cargo, que no participen, que no estén en estos escenarios de debate y de participación política.

Este fenómeno es entendido como una forma de control social, es una violencia que como les decía no distingue ideología de un partido y se ejerce contra las mujeres por el hecho de ser mujeres, presionándolas hasta lograr que renuncien a sus cargos.

Las acciones violentas son sistemáticas y tienden a agravarse a medida que pasa el tiempo, y las mujeres no ceden a las presiones, cuando aumenta la cantidad de mujeres que participan en política también van aumentando los casos de violencia y además de eso se intensifican.

En nuestra investigación nosotros logramos concluir que seis de cada 10 mujeres que participan en política son víctimas de violencia y la principal o el principal tipo de violencia al que son sometidas es la violencia psicológica, que es una violencia muy sutil, es una violencia que para ellas termina siendo normal.

Para más del 50% de las mujeres que participaron en cargos legislativos y para más del 70% de las alcaldesas esto son cosas que tienen que ver con el ejercicio político y que le sucede simplemente por estar aquí.

Entonces, dependiendo o de acuerdo con este panorama la gran pregunta que nosotros como investigadores del tema siempre nos hemos hecho es ¿qué hacer para disminuir y eliminar este tipo de violencia en el escenario político colombiano?

Países como México y Bolivia han avanzado en desarrollar protocolos y leyes que tipifican y sancionan y condenan este tipo de violencia; sin embargo, en países como Bolivia no ha habido hasta el momento ninguna condena real sobre este tipo de actos a pesar de que una concejala fue asesinada por el trabajo que ella venía realizando en el recinto.

Para nosotros por eso hoy estar aquí es muy importante y celebramos realmente que el Senador Juan Luis Castro haya propuesto un proyecto de ley donde se busca tipificar, sancionar y hacer vigilancia a este tipo de violencia, creemos que todas las mujeres que ocupan una silla en este recinto y todas las organizaciones de cooperación internacional que tenemos interés en trabajar por temas de género

estamos obligados a apoyar este tipo de proyectos porque es un gran avance para Colombia, es un gran avance que nosotros a pesar de tener una baja representación de mujeres podamos empezar a hablar sobre este tipo de violencia y podamos empezar a combatirla.

Para el Instituto Holandés para la Democracia que vengo hoy representando este proyecto de ley es fundamental para avanzar en la garantía de los derechos políticos de las mujeres.

Participar en este espacio no es un favor que nos hacen a las mujeres, es un derecho que nosotras tenemos y que se nos debe garantizar, y también es importante que las mujeres entiendan que este tipo de violencia no es normal, no es normal que a nosotras nos agredan, nos amenacen, nos ultrajen simplemente por el hecho de venir a participar en estos recintos.

Tenemos unos derechos, unas garantías, que también ustedes como senadores tienen que ayudarnos a garantizar para que las mujeres puedan participar y puedan participar en las mismas condiciones de respeto en las que participan los hombres.

Muchas gracias y esperamos que también de parte de ustedes conozcan el proyecto, puedan apoyarlo, y podamos seguir adelante para que las mujeres puedan participar más y podamos aumentar las cuotas de mujeres en todos los cargos de elección popular.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Olga Lucía Camacho Gutiérrez, representa a la Fundación Karisma:**

Buenos días, muchas gracias mi nombre es Olga Lucía Camacho, soy abogada e investigadora y en nombre de la Fundación Karisma me permito presentar comentarios en esta audiencia, la Fundación Karisma es una organización de la sociedad civil que busca responder a las amenazas y oportunidades que plantea la tecnología para el desarrollo al ejercicio de los derechos humanos desde perspectivas que promueven la libertad de expresión y las entidades de género y sociales.

Trabajamos desde el activismo incorporando múltiples miradas legales y tecnológicas, lo que sigue a continuación son comentarios breves de una investigación más profunda y extensa que ya fue publicada este año y titulada propuesta de protocolo de auditoría para el *software* de escrutinio de elecciones en Colombia 2018 y que fuera desarrollado en colaboración con la MOE.

Ahora cualquier reforma electoral hoy debe considerar que las características esenciales del sistema electoral son: voto, integridad, el voto, que los resultados correspondan a lo que elegimos, y la transparencia del proceso, es decir que cualquier persona pueda observar el proceso.

Cuando se incorpora tecnología se busca que estas tres características sean reforzadas, en concreto son cuatro puntos los que nos parecen importantes

comentar hoy y que tienen que ver especialmente con el texto del articulado del Proyecto de ley número 072 de 2018 y que son auditoría del *software* y mecanismos de control, propiedad del *software* el voto electrónico.

Sobre auditoría de *software*, la confianza en las elecciones reside en que las personas crean en que su voto cuenta, y esa es la importancia que tiene la realización de una auditoría independiente del *software*, hoy el fraude se conoce y siente en la fase que le corresponde al elector, le compran el voto, hacen trasteros de votos, etc. pero también empieza a percibirse masivamente la manipulación de los documentos físicos y esto es muy claro con los Formularios E-14.

En una auditoría de su fuerza puede revisar que la arquitectura y los controles de seguridad del *software* eviten ingresos indebidos al sistema, por ejemplo, en la sentencia el Consejo de Estado que devolvió tres curules al Mira, se determinó que esto no sucedió, los peritos de la Fiscalía informaron que los archivos Log de aplicación no contaron con un valor Hash o huella digital que garantizara su teoría y modificabilidad.

Eso en otras palabras quiere decir que entraron personas al *software* sin la debida identificación y en horas extrañas e hicieron cambios sin que el sistema generara alerta alguna.

La auditoría del artículo 45 de la Ley 1475 del 2011 es una auditoría independiente, se faculta a la MOE, o a los partidos para que la realice pero que no puede ser confundida con el simulacro y también debe ser previa al día de las elecciones, debe contemplarse que posterior a la auditoría se debe entregar un informe donde se presenten los principales hallazgos y se dé el tiempo necesario para generar que las mejoras sean oportunas a cada caso.

Recomendamos, particularmente, que para que la auditoría sea válida se requiere que el *software* no cambie luego del proceso de mejoramiento o que debe existir un control detallado de los cambios posteriores a la auditoría.

Recomendamos que en el texto de la ley quede claro que en una auditoría se espera una revisión a profundidad, el trabajo que hicimos en esta investigación con la MOE quizá pueda ayudar a profundizar en este punto.

El segundo punto en el que ahora quiero referirme gira en torno a los fuertes mecanismos de control que se espera que sean efectivos, se debe contar con mecanismos de control antes, durante y después de las elecciones de forma tal que aún que no sea posible evitar en su totalidad los fraudes si se pueda contar con evidencias adecuadas para documentar y preservar la información en el caso de futuras investigaciones.

Recomendamos que se exija que la información que se produce en el proceso electoral y se entregue digitalmente sea Office y al, sea facilitar un formato que permita su utilización directa, se entregue a los

actores electorales de forma inmediata a su creación, desagregada por mesa y de manera integral y completa.

Sea trazable, esto es que se sepa dónde se creó la información, quién lo hizo, cómo se sumaron los datos a cada uno de los documentos digitales, que además esta información acompañada de elementos técnicos que permitan validar su integridad y se dé claridad sobre los mecanismos de entrega de esa información.

Cuándo se entrega, dónde se entrega, a quién se entrega, esto incluye por supuesto entregar también la estructura en que los datos se codifican de modo que los actores puedan inmediatamente usarlos para sus análisis.

Ahora, en torno a la participación ciudadana es importante recordar que el ciudadano no puede ser un simple espectador, debe poder jugar un papel importante y controlar el proceso físico pero también el tecnológico, la participación ciudadana debe implementarse y ajustarse a medida que el proceso tiene más tecnologías.

Cuanto más cerca se está por supuesto el voto electrónico porque los controles previstos en los procesos manuales se va perdiendo y requieren capacidades diversas.

Ahora, el tercer punto que nos preocupa es el *software* electoral que debe ser de propiedad del Estado, la Registraduría no tiene la capacidad que le permita saber cómo el contratista y encargado dueño del *software* hace su trabajo, además como el código fuente se protege con propiedad intelectual el secreto es mayor.

De hecho, aún si el *software* es del Estado es frecuente que organizaciones internacionales especializadas recomiendan usar *software* libre para este tipo de actividades, el *software* libre es el que no usa la propiedad intelectual para prevenir el acceso al código fuente porque además de ser económico permite garantizar controles y transparencias requeridas en democracia.

Ahora es preciso recordar que la sentencia el Consejo de Estado a la que me refería antes se estableció que el Estado colombiano está ciego y ordenó el Consejo de Estado a la Registraduría a que adquiriera el *software* requerido a escrutinios desde y para el Estado. Es decir que sea propio de dicha organización.

Ahora, en torno al voto electrónico que es un punto que nos preocupa, especialmente, desde Karisma queremos llamar la atención sobre la idea de que el voto electrónico sea una gran solución tal y como parece sugerirlo el Proyecto de ley número 072, consideramos que no se debe promover esta herramienta como respuesta a los problemas del sistema electoral actual.

Si la incorporación de tecnologías en la actualidad no cuenta con las garantías necesarias ¿qué nos hace pensar que tecnificar todo el proceso será mejor? Cuando otros países han probado el voto electrónico

todas las características del proceso electoral al que me refería antes, es decir, el secreto del voto, integridad del voto y transparencia del proceso se han perdido.

En la propuesta de protocolo a auditoría que hicimos con la MOE pudimos establecer lo siguiente: en Holanda introdujeron el voto electrónico en los años 90, pero después de que en el 2006 un grupo de hackers probó lo fácil que es cambiar los resultados volvieron al proceso manual.

Algunos estados en Alemania comenzaron a hacer las mismas máquinas que en Holanda y en 2009 la Corte Constitucional las declaró ilegales porque la ciudadanía no podía hacer controles a estas máquinas y en general a todo el sistema.

Ahora es importante señalar que en el mundo solamente existen tres países que tienen incorporados esos procesos electorales el voto electrónico y que son Brasil, India, y Venezuela.

El caso de Brasil es paradigmático para América Latina siendo el primer país de la región en incluir este tipo de tecnologías en su proceso electoral desde 1996 se utilizan las urnas electrónicas que son de registro electrónico directo con una terminal para emitir el voto y otro para identificar al usuario.

En el 2012, sin embargo, se probó por un grupo de académicos que se podía identificar al ciudadano que emitió el voto, lo cual constituyó una gravísima violación a la secrecía del mismo.

Ahora, ¿qué recomendamos? Mientras no tengamos controles apropiados y la experiencia adecuada no se debe discutir este tema, desconfiemos de simplemente pedir más tecnología para solucionar problemas como el fraude que con lo que tenemos aún no podemos controlarla, necesitamos análisis sobre los riesgos y mecanismos de garantías que incluyan participación ciudadana de lo contrario del remedio puede ser peor que la enfermedad. Muchas gracias.

#### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Camilo Vargas, Misión de Observación Electoral:**

Muchas gracias, señor Presidente y a todos los asistentes, desde la Misión de Observación Electoral nos queremos referir brevemente a los tres proyectos de ley que estamos discutiendo en esta audiencia pública, en primer lugar, sobre el Proyecto de ley número 26 de 2018 sobre violencia política contra la mujer desde la MOE y desde las organizaciones aliadas que estamos acá nos parece maravilloso que se tramite este tipo de proyecto de ley porque toca dos de los problemas fundamentales de la política colombiana que la MOE y otras organizaciones venimos señalando desde hace muchos años.

El fenómeno de la violencia política que lamentablemente es casi que inherente al ejercicio político en el país y que nos plantea muchos desafíos y el fenómeno de la discriminación contra la mujer, que desde NIMD desde organizaciones aliadas como Sisma Mujer está muy bien diagnosticado y que requiere mucho trabajo. Y la convergencia

entre estos dos fenómenos pues es algo que debe ser abordado y que muy bien lo hace el Congreso de la República en este momento.

Dos anotaciones sobre el proyecto en particular, en el artículo ocho cuando habla de los partidos políticos y que deben apropiarse en sus estatutos mecanismos de control y sanción contra la violencia política contra la mujer nos parece fundamental que se agregue también la prevención contra la violencia política a la mujer.

La prevención en el sentido de que como es un lugar común la violencia comienza en casa y muchas prácticas de acoso y de violencia que están dentro de todas las organizaciones de la sociedad incluyendo a los partidos políticos y comenzamos a prevenir la violencia en general en la política contra la mujer ayudando a cambiar esas prácticas dentro de los partidos políticos.

Esto tiene mucho que ver con la pedagogía, muchas prácticas de acoso es tan inmiscuida hacen nociones culturales que creemos que son normales, en el trato entre hombres y mujeres, y hay que empezar a cambiar con pedagogía esas prácticas que creemos que son normales pero que resultan ser violentas, invasivas o transgresoras para poder empezar a solucionar el problema.

Y en el artículo seis cuando se habla de la función sancionatorio el Consejo Nacional electoral nos parece importante que se incluya... Está redactado de tal forma que se orienta la sanción de individuos, creemos que es más acorde al Consejo Nacional electoral y debe incluirse allí también la sanción a partidos, a que si los partidos políticos no incluyen en sus estatutos el trabajo en contra el acoso y la violencia política contra la mujer o si no cumplen lo que establecen en sus estatutos.

Sobre el Proyecto de Ley Estatutaria número 10 de 2018 del estatuto de coaliciones pues también nos parece que es uno de muchos proyectos urgentes que debe abordar el Congreso de la República y la Comisión Primera, en el sentido en que las recientes reformas políticas constitucionales han incluido o han generado vacíos legales, vacíos legales que deben ser solucionados urgentemente.

La equidad de género de la que venía hablando es uno de ellos, en la Constitución ya existe la paridad alternancia y universalidad en las listas de candidatos, pero está declarada como principio, no hay una ley estatutaria que la desarrolle y nos explique cómo se aplica.

El voto en blanco y su relación con la aplicación de umbrales y de distribución de curules entre indígenas, nos acabó de generar un problema muy grande en las pasadas elecciones porque hay un vacío legal aquí que tiene mucho que ver con el diseño del tarjetón y la existencia del voto blanco.

Las organizaciones que pueden avalar en las curules especiales afro, ese es un tema que no está resuelto, hay una gran contradicción legal

inmiscuida en sentencias del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, en resoluciones del CNE que nos genera una gran confusión y que siguen manteniendo en un gran riesgo jurídico a las dos curules especiales para comunidades afro como ya vivimos el problema durante el cuatrienio pasado.

El estatuto de oposición como vimos en las noticias de estos días sigue generando algunos resquemores, las elecciones que realiza el Congreso de la República que según la Constitución deben ser por concurso público pero no existen las leyes que reglamenten como hacer todas esas elecciones como por ejemplo la del CNE que sucedió ayer que no tenía una ley que estableciera cómo funciona ya el concurso de méritos y demás, y la participación de una Universidad, de una prueba de selección son cosas que hace falta armonizar para ir trabajando en la mejora de nuestro sistema electoral.

Entonces el estatuto de coaliciones es una de esas cosas que el Congreso nos tenía pendientes y que está muy bien abordarlo en este momento, otros dos comentarios puntuales, dos o tres comentarios puntuales a este proyecto de ley.

Uno, en el segundo inciso del artículo dos del proyecto se habla de que uno de los miembros de la coalición, cualquier miembro de la coalición no puede tener más del 70% de los candidatos en la lista de la coalición, no entendemos cuál es el criterio técnico de ese 70%, ¿por qué no establecer que los miembros de la coalición tienen que ir de manera equitativa en la lista de candidatos?

Creo que eso requiere más debate, incluso sobre el posicionamiento de los candidatos de la coalición en las listas, porque la reforma política que acaba de presentar hace unas semanas la ministra del Interior va en camino de cerrar las listas, de establecer la lista cerrada, entonces tenemos una lista cerrada en una coalición es necesario hablar del tema de la alternancia o de cómo van a estar posicionados los miembros de la coalición en esas listas para que sea democrático y no que la coalición se la quede una sola organización.

Y un segundo punto que nos parece delicado es lo que dice este proyecto de ley estatutaria de coaliciones sobre el acuerdo de coalición, creemos que se está dejando en manos del acuerdo de coalición la decisión de un montón de cosas que debería ser objeto de regulación del Congreso de la República, que deberían estar en la ley.

Por ejemplo, la responsabilidad política que asumen los miembros de la coalición por los actos disciplinarios o delictivos que cometen sus avalados no debería estar sujeta a lo que establezcan ellas en el acuerdo de coalición, porque eso se presta para lavarse las manos muy fácilmente, creemos que eso debe ser regulado también por el Congreso de la República a nivel legal o constitucional.

Pero en el régimen de responsabilidad política de los partidos deben ser abordadas por el Congreso

y no por acuerdos de coalición, asimismo la responsabilidad de los miembros de la coalición en la financiación, en reportar la financiación, en responder por las fallas que haya en la financiación de la campaña.

Esa responsabilidad no puede estar sujeta al acuerdo de la coalición porque otra vez pueden acordar no hacerse responsables, eso debe ser responsabilidad de todos los miembros de la coalición y eso lo debe regular el Congreso de la República.

La actuación como bancada, no nos parece bien que se dirija al acuerdo de coalición decidir cuándo van a actuar como bancada y cuando no, o por lo menos dejar flotar libremente, creemos que se necesitan unos mínimos para que si se hace una coalición para llegar al Congreso de la República, o a una asamblea o un Consejo, se actúe como bancada en una gran cantidad de casos.

Porque si el acuerdo de coalición establece un mínimo tema para hacer coalición entonces estaríamos abriendo la puerta a coaliciones electoreras, es decir que se arman para poder juntar votos y llegar a la corporación, pero que después se disuelven y es un caso que incluso estamos viendo ya.

La coalición que llegó al Senado de la República se declara en oposición pero algunos de sus miembros deciden no declararse en oposición, pero acaban de llegar como una lista de puntos al Congreso de la República y eso no nos parece serio, nos parece que el Congreso de la República pues debe regular esa materia, no dejarlo al acuerdo de coaliciones.

Y por último creemos, tal vez no sea el objeto de esta ley estatutaria sino de una reforma constitucional pero creemos que hay que dar el debate sobre la personería jurídica de las coaliciones en el Congreso de la República hay un apartado muy sencillo que establece en la Constitución la existencia de coaliciones, que se pueden hacer coaliciones para llegar al Congreso pero hay un vacío legal en término de un vacío constitucional incluso en términos de cómo se aplica la personería jurídica a las coaliciones.

El gobierno actual acaba de presentar el proyecto de que se deben fusionar las coaliciones para obtener una sola personería jurídica, hoy el Consejo Nacional Electoral ya tuvo que haberle otorgado la personería jurídica a cada una de las organizaciones que están aquí en la coalición, en este caso de la Decencia y nos parece que eso no está muy bien regulado y qué inseguridad jurídica, no es del todo cómo debería funcionar.

Es decir, no puede ser que pequeños partidos pongan pocos votos en una coalición pero que obtengan la personería jurídica porque llegan jalonados por otro, claro está que debe haber un régimen de adquisición progresiva de derechos pero eso no puede abrir un boquete para que organizaciones políticas que no deberían ser partidos políticos con personería jurídica pues se saquen ahí de tajada la personería jurídica con

muy pocos votos porque eso va en contra del espíritu de las reformas políticas del 2002 y del 2009 que precisamente vieron la necesidad de cerrar el espectro para tener partidos fuertes.

Y concluyo muy rápidamente hablando de la reforma electoral que planteó o planteó el Partido Mira, simplemente recortando que es otro de esos proyectos que el Congreso de la República o con los que el Congreso de la República tiene una deuda histórica.

Es necesario modernizar el sistema electoral y no modernizarlo en términos de sistemas, junto con la fundación Karisma hemos trabajado mucho en observar, en entender cómo funciona nuestro sistema electoral y lo que vemos es que está bastante tecnificado.

Hay bastantes *software* funcionando, no hay un *software* de escrutinio, hay dos o usuario de escrutinio es el preconteo, de digitalización, de inscripción de cédulas, de sorteo de jurados, de acreditación de testigos, entonces tenemos un sistema.

No tenemos un problema tanto de tecnificación del sistema como de modernización de las normas, tenemos un sistema que ya se significó con procedimientos establecidos en un Código Electoral que es el Decreto ley 2241 de 1986.

Entonces, si vamos a hacer elecciones bajo los estándares procedimentales del país de 1986, un país que tiene que acabar de votar a las cuatro de la tarde para alcanzar a contar los votos con luz del día porque no tenía electricidad, que tiene que dejar registro en papel de todo porque no hay seguridad electrónica, ni registro electrónico de nada, pues eso es contradictorio con el país que ya tenemos.

Así que la propuesta del Mira nos parece que va en el sentido correcto, hay que modernizar las normas que rigen el procedimiento electoral, eso es urgente a los documentos electorales de los que habla del proyecto hay que incluir de los documentos generados por los contratistas del *software* que hay toda otra documentación paralela que generan son los contratistas de los *software* y que no son documentos legales pero que también deben ser escrutables.

La tecnificación y apropiación de esos son fuerte parte de la Registraduría merece un debate profundo acá en la corporación y el procedimiento de escrutinios es innecesariamente complicado, genera mucho ruido, es muy difícil de trazar, muchos miembros del Congreso hoy en día siguen emprobleados con procesos ante el Consejo de Estado porque no han acabado de sumar bien los votos y eso no es serio con el país.

Que tengamos un escrutinio que dura hasta el día antes de la posesión, así que bienvenido el proyecto del Mira, desde la misión de observación electoral ponemos a disposición de las organizaciones y el Congreso toda nuestra experiencia en nuestras recomendaciones y en buena hora por esta audiencia pública. Muchas gracias.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Muchas gracias a Camilo Vargas, un saludo afectuoso a todos y a todas y le concedemos el uso de la palabra a Sebastián Correa representando la Misión de Observación Electoral (MOE).

**Secretario:**

Señor Presidente no se ha hecho presente.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Continúa entonces con el uso de la palabra Carolina Mosquera igualmente de la MOE.

**Secretario:**

Tampoco se ha hecho presente señor Presidente.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

¿Hay alguien que tenga interés en exponer sus puntos de vista sobre estos temas? Con el mayor gusto.

Bueno, si nadie más quiere hacer uso de la palabra damos por terminada la audiencia pública, agradeciéndoles a todas y a todos, su participación y expresándoles que la Comisión Primera continúa con el debate de estos interesantes proyectos de ley esperando que podamos ojalá sacarlos adelante.

Señor Secretario, por favor infórmenos quiénes son los ponentes de los proyectos.

**Secretario:**

Sí señor Presidente, los proyectos los cuales serán objeto de audiencia pública el día de hoy son el Proyecto de ley número 10 de 2018, *por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos mediante la conformación de coalición de las corporaciones públicas*, los autores son los honorables Senadores Alexander López Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Feliciano Valencia Medina, Fabián Gallo Cubillos, Griselda Lobo Silva, Iván Cepeda Castro, Gustavo Francisco Petro Urrego, honorables Representantes Ángela María Robledo Gómez, Ómar de Jesús Restrepo Correa, María José Pizarro, John Jairo Cárdenas Morán, David Rasero, Luis Alberto Albán.

De este proyecto la mesa directiva designó como ponente para primer debate a la honorable Senadora Angélica Lozano Correa.

El Proyecto de ley 72 de 2018 Senado, *por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones*, los autores son los honorables Senadores Ana Paola Agudelo, Carlos Eduardo Guevara, Aidé Lizarazo Cubillos, el honorable Representante Irma luz Herrera.

La mesa directiva designó como ponente para primer debate al honorable Senador Carlos Eduardo Guevara Villabón.

El Proyecto de ley número 26 de 2018 Senado, *por medio de la cual se dictan normas para el*

*control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres* fue presentado por el honorable Senador Juan Luis Castro Córdoba, este proyecto como tiene que ver con política criminal y conforme a la tutela de la Corte que le ordena al Congreso no iniciar el trámite de ningún proyecto hasta no tener el concepto de política criminal. La mesa directiva ya solicitó el concepto del Consejo de Política Criminal y una vez de que ese concepto inmediatamente como lo ha hecho hasta ahora designará al ponente.

Está dado el informe respecto a los proyectos, señor Presidente.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Carolina Mosquera Vera, Sisma Mujer:**

Buenos días a todos y todas yo soy Carolina Mosquera Vera, de Sisma Mujer, desde Sisma Mujer vemos con optimismo el proyecto o la propuesta de proyecto que se pasa en términos de reglamenta la violencia política contra las mujeres, tenemos una observación y tiene que ver con que vemos con muy buenos ojos la propuesta pero creemos que ya hay un marco normativo robusto que permite sancionar de manera clara este tipo de violencias ejercidas contra las mujeres en una esfera muy particular como la esfera política, fundamentalmente las leyes 1257 de 2008, y también la 1475 de 2011.

En ese sentido, no queremos decir que no apoyamos y vemos con muy buenos ojos este proyecto sino que de pronto como está perfilado y en la lectura de interpretación que hicimos del mismo vemos mucho más interesante que se busque tal como está planteado allí un desarrollo más bien desde el plano de la política pública y no tanto como de pronto se puede interpretar a la hora de leerlo en términos de cómo están algunas sanciones como una nueva tipificación de un delito.

Entonces creemos que esa observación vale la pena hacerla, que ya hay un marco normativo robusto y que vale la pena aplicar y cumplir a cabalidad y que una nueva tipificación no sería lo más idóneo pero, por supuesto, valoramos de manera positiva que se esté posicionando en la agenda pública este tipo de debates y se reconozcan e identifiquen las violencias para abordarlas y erradicarlos de manera definitiva. Muchas gracias.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, se publican los documentos radicados en la Secretaría de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República y se envía copia a los ponentes.

Los documentos de las intervenciones radicadas son las siguientes:

- Diana Marcela Osorio Dávila – Especialista de Género Instituto para la Democracia Multipartidaria.
- Olga Lucía Camacho Gutiérrez – Fundación Karisma
- Camilo Vargas – Misión de Observaciones Electoral



Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**

MUJERES Y PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA EN COLOMBIA  
**El fenómeno de la Violencia  
contra las Mujeres en Política**



**Netherlands institute for Multiparty Democracy - (NIMD)**  
Angela Rodríguez Sarmiento - Directora Ejecutiva  
Andrés Navas Quintero - Oficial de Programas  
Calle 61 n° 5-44, oficina 201  
Bogotá - Colombia  
Teléfonos (57 1) 7189725, 7186452  
<http://colombia.nimd.org/>

**Autora**  
Juliana Restrepo Sanín

**Equipo investigativo**  
Ana Paula Castro  
Diana M. Osorio

**Corrección de estilo**  
María Camila Munar

**Diseño y diagramación**  
John Edison Montañez  
[www.otroconcepto.co](http://www.otroconcepto.co)

**Primera edición:** Bogotá, noviembre de 2016  
**ISBN:** 978-958-59060-5-1

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las posiciones institucionales del NIMD.

<p style="text-align: center;"><b>TABLA DE CONTENIDO</b></p> <p>Prólogo .....</p> <p>Introducción .....</p> <p>Marco teórico</p> <p>Representación política de las mujeres .....</p> <p>El caso colombiano</p> <p>Contexto histórico .....</p> <p>Participación de las mujeres en la actualidad .....</p> <p>Eficacia de las medidas y retos para la garantía de los derechos políticos de las mujeres .....</p> <p>La violencia contra las mujeres en política .....</p> <p>La violencia contra las mujeres .....</p> <p>Manifestaciones de la violencia contra las mujeres en política .....</p> <p>Consecuencias de la violencia contra las mujeres en política .....</p> <p>Referentes internacionales y puntos de análisis para la aproximación a la violencia política contra las mujeres en Colombia .....</p> <p>Estrategias .....</p> <p>¿Violencia política contra las mujeres, violencia política de género o violencia contra las mujeres en política .....</p> <p>Otras miradas sobre la violencia contra las mujeres en política .....</p> <p>El caso colombiano .....</p> <p>Metodología de la investigación</p> <p>Instrumentos de recolección de información utilizados .....</p> <p>Resultados</p> <p>Resultados cuantitativos .....</p> <p>Las mujeres y los partidos .....</p> <p>Aspectos relacionados con el acceso y permanencia en el ejercicio del cargo de elección .....</p>	<p>Aspectos relacionados con violencia en política contra las mujeres .....</p> <p>Resultados cualitativos .....</p> <p>Conclusiones y recomendaciones para el caso colombiano .....</p> <p>Gobiernos nacionales, departamentales y locales .....</p> <p>Instituciones electorales .....</p> <p>Partidos políticos .....</p> <p>Sociedad civil .....</p> <p>Otras instituciones .....</p> <p>Referencias bibliográficas .....</p> <p style="text-align: center;"><b>ÍNDICE DE TABLAS</b></p> <p><b>Tabla 1.</b> Porcentaje de mujeres en los cuerpos legislativos de América Latina .....</p> <p><b>Tabla 2.</b> Candidatas y mujeres electas a cargos y corporaciones públicas en Colombia .....</p> <p><b>Tabla 3.</b> Manifestaciones de la violencia contra las mujeres en política .....</p> <p><b>Tabla 4.</b> Mujeres según cargo político .....</p> <p><b>Tabla 5.</b> Pertenencia partidaria de las mujeres electas para cargos plurinominales .....</p> <p><b>Tabla 6.</b> Pertenencia partidaria - Alcaldesas .....</p> <p><b>Tabla 7.</b> Actos de violencia más comunes - Cargos plurinominales .....</p> <p><b>Tabla 8.</b> Actos de violencia más comunes - alcaldesas .....</p> <p style="text-align: center;"><b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b></p> <p><b>Gráfico 1.</b> Porcentaje de mujeres en el Congreso de la República 1958 -2016 .....</p> <p><b>Gráfico 2.</b> Nivel educativo de las encuestadas en cargos plurinominales .....</p> <p><b>Gráfico 3.</b> Principal apoyo de los partidos a las mujeres electas en cargos plurinominales .....</p> <p><b>Gráfico 4.</b> Principal apoyo de los partidos a las mujeres electas alcaldesas .....</p>
---	--

# Introducción

UNA DE LAS OBRAS MÁS IMPORTANTES DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA, EN EL MARCO DEL PROGRAMA "IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPoderamiento DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA DE COLOMBIA, KENIA Y TÚNEZ (WPR)".

La participación política, en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, es un requisito que cobra fuerza como fundamental en el ejercicio de los gobiernos democráticos. Instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), han enfatizado en la necesidad de aumentar el número de mujeres electas para cargos públicos con el fin de lograr democracias más representativas y justas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011; OEA – CIM, 2016).

Si bien las barreras legales para la participación política de las mujeres han sido eliminadas en la mayor parte de los países, aún hay obstáculos estructurales que limitan el acceso de las mismas a cargos de elección popular (Krook, 2009; Schwindt-Bayer, 2012). Actualmente, solo el 22.8% de los legisladores en el mundo son mujeres (IPU, 2016). Investigaciones recientes en diversos países de América Latina y el mundo han reconocido que la violencia contra las mujeres relacionadas con el ejercicio de la política, es una de las barreras más importantes que limitan su participación (Herrera, Arias, y García, 2012; Jurado Nacional de Elecciones, 2015; Krook y Restrepo Sanín, 2016a; Machicao Barbery, 2004; Quintanilla, 2012).

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD, ha orientado sus acciones a la promoción del liderazgo político de las mujeres en Colombia a través del programa "*Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en la política de Colombia, Kenia y Túnez (WPR)*". En el marco de la implementación de este programa, el NIMD identificó la necesidad de realizar una aproximación a la violencia contra las mujeres en política, con el objetivo de analizar las manifestaciones que tiene este fenómeno en Colombia, y cómo las mujeres que están en política o que quieren acceder a ella, se ven afectadas, lo perciben y lo enfrentan.

La presente investigación "**Mujeres y Participación Política en Colombia. El fenómeno de la Violencia contra las Mujeres en Política**", tiene como objetivo aportar a la comprensión del alcance de la violencia contra las mujeres en política para el caso colombiano, con el fin de iniciar un proceso de visibilización de este fenómeno de violencia, aportando herramientas concretas para su eliminación, y brindando recomendaciones para combatirlo y sancionarlo desde las diferentes instancias competentes para ello.

En este sentido, para alcanzar el objetivo y fin de la presente investigación se seguirán los siguientes pasos. Primero, se expondrá una reflexión teórica sobre la participación política de las mujeres en una sociedad democrática. Está reflexión incluirá un análisis sobre el caso colombiano, con especial énfasis en las medidas afirmativas para incrementar la participación femenina y los retos para su aplicación. Segundo, se presentará la teoría sobre la violencia contra las mujeres en política, sus manifestaciones y consecuencias. En este punto, se relacionará un análisis de las investigaciones más importantes en el ámbito latinoamericano, incluidas las estrategias desarrolladas en otros países para combatir este fenómeno.

## Prólogo

Colombia enfrenta un momento único en su historia: la posibilidad de construir y consolidar la Paz en el marco del fin del conflicto armado con las FARC. Uno de los retos más importantes del escenario actual es la transformación del sistema político y electoral para permitir la redistribución del poder político. Para tal fin, la apertura y el diálogo democrático son, en sí mismos, el medio y el fin de una paz estable y duradera.

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), en desarrollo de su misión de contribuir al fortalecimiento de la democracia colombiana y propender por el aumento de la representatividad, promoción, inclusión y participación política de grupos subrepresentados; ofrece herramientas de análisis y discusión para ampliar el debate sobre igualdad de los derechos políticos de las mujeres en el país y las acciones que una democracia integral debe asumir para garantizarlos.

Con este propósito, el NIMD en el marco del programa Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres en la Política Colombiana, presenta el documento "*Mujeres y Participación Política en Colombia: el fenómeno de la Violencia contra las Mujeres en Política*" como un aporte para:

- visibilizar las barreras que enfrentan las mujeres en el acceso y permanencia en la política,
- fomentar el conocimiento y superación de la violencia política en el país, e c) identificar elementos que puedan ser considerados en las reformas del sistema democrático que, en buena hora, se avencinan.

Una Colombia que le apuesta al consenso nacional alrededor de la Paz, no puede perpetuar las barreras que limitan el pleno ejercicio de la ciudadanía a las mujeres. Su participación política en condiciones paritarias, como expresión del derecho a la igualdad, es la cuota inicial para arraigar una cultura realmente democrática e incluyente que garantice la paz que el país anhela.

**Ángela Rodríguez S.**  
**Directora Ejecutiva**

## Marco teórico Representación política de las mujeres

Un aspecto esencial de las democracias modernas es la representación política como medio que permite a la ciudadanía estar presente de manera simbólica en los espacios de toma de decisiones que le afectan (Pitkin, 1967). En este sentido, los partidos políticos y los representantes elegidos tienen como mandato trabajar por los intereses de sus electores (Caul, 1999; Dahl, 1971). No obstante, durante la mayor parte de la historia de las democracias modernas, diversos grupos poblacionales, principalmente las mujeres y minorías étnicas, fueron legalmente excluidos de los espacios de toma de decisión. Como consecuencia, estos grupos aún se encuentran subrepresentados en los espacios políticos.

La presencia de diversos actores en los espacios de toma de decisiones, fortalece la democracia, porque permite que múltiples voces trabajen en conjunto y los intereses de numerosos grupos sociales estén presentes en todas las esferas de poder (Phillips, 1995; Pitkin, 1967).

La exclusión de las mujeres resulta significativa, porque representan la mitad de la población mundial (49.6%<sup>3</sup>), y porque a partir de la segregación se dio paso al resurgimiento de la democracia en la modernidad. La división de lo público y lo privado, epítome del pensamiento moderno, y la conminación de las mujeres al hogar facilitó el trabajo político de los hombres (Okin, 2013). Es así como a las mujeres se les negó el derecho a la ciudadanía y el acceso a los espacios de poder. (MacKinnon, 1989; Okin, 2013; Outshoorn y Kantola, 2007).

A pesar de esta exclusión formal, las mujeres han buscado tomar parte activa de las decisiones que las afectan. Durante el siglo XIX, activistas sufragistas tomaron fuerza en los Estados Unidos y Europa occidental, exigiendo a los gobiernos que les garantizaran a las mujeres los mismos derechos políticos que a los hombres. Muchos de los argumentos en contra de garantizar el voto femenino, giraban en torno al papel del hombre como representante del hogar. Bajo esta premisa, los deseos e intereses de las mujeres estarían bien representados por sus esposos (Banaszak, 1996; Offen, 2000).

Esta visión, sin embargo, fue ampliamente objetada por las mujeres quienes cuestionaban la capacidad de los hombres para entender y representar los intereses femeninos (Offen, 2000; Phillips, 1995). Las mujeres también se movilizaron para garantizar su acceso a la educación, el derecho a manejar sus propios recursos o su herencia, el divorcio y la custodia de los hijos. No obstante, el sufragio representaba el primer paso necesario para el alcance de otros derechos, puesto que garantizaba el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones (Banaszak, 1996; Mcconnaughy, 2013; Paxton, 2000; Ramirez, Soysal, and Shanahan, 1997).

El movimiento de las mujeres por lograr el derecho a votar cobró importancia en Estados Unidos, Europa Occidental y las llamadas "colonias blancas": Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En estas dos últimas colonias del imperio británico, el sufragio femenino fue adoptado por las mujeres

Tercero, y posterior a la reflexión teórica, se procederá con el estudio del caso colombiano, a partir de la presentación y análisis de los resultados, tanto de la "Encuesta de percepción Mujeres Electas 2012- 2015" efectuada a 166 mujeres en cargos de elección popular (2012-2015), como de 35 entrevistas abiertas realizadas a mujeres políticas (edilesas, alcaldesas, concejalas, diputadas y congresistas), instrumentos implementados en Colombia, en el marco de un esfuerzo investigativo por parte del NIMD, entre el 13 de mayo y el 15 de julio de 2016, con el propósito de comprender: el impacto de la violencia contra las mujeres en política en el ámbito personal y en su labor pública, el contexto en el que ocurren los hechos de violencia y las motivaciones de los mismos.

Finalmente, se presentarán las conclusiones y recomendaciones. El resultado más importante que evidencia esta investigación es que la violencia contra las mujeres en política es bastante frecuente en Colombia. Esto concuerda con lo revelado por otras investigaciones en América Latina donde varios países adelantan procesos legislativos para frenar este fenómeno. Para el caso colombiano, resulta necesario que se reconozca la violencia contra las mujeres en política como un hecho real, que tiene importantes consecuencias para la representación política de las mujeres y para la democracia. El NIMD, ha fijado como propósito institucional trabajar en esta dirección.

<sup>3</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL.FE.ZS>

como una causa importante y fue enmarcado como parte del proyecto civilizador llevado a cabo por los colonos blancos. El primer país en garantizar a las mujeres el derecho a elegir y ser elegidas fue Nueva Zelanda en 1893, seguido por Australia en 1902 (Grimshaw, 2000).

Si bien en Estados Unidos las sufragistas estuvieron activas desde mediados del siglo XIX, solo hasta 1920 se alcanzó el derecho al voto en este país. Junto con Canadá ese mismo año, fueron los dos primeros países que garantizaron el voto femenino en las Américas. Ecuador se sumaría a este grupo en 1929, seguido por Brasil y Uruguay en 1932 (Ramírez, Soysal, y Shanahan, 1997). Colombia fue el penúltimo país en la región en garantizar el voto a las mujeres. Este derecho fue logrado durante las reformas constitucionales que se realizaron bajo la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, en 1954. El alcance de la igualdad formal, sin embargo, no ha garantizado igualdad de condiciones en la participación política. Aún hoy, después de más de sesenta años desde que a las mujeres se les otorgó el derecho al voto en Colombia, están lejos de alcanzar la paridad en los puestos de decisión en el país.

La representación política de las mujeres es, en primer lugar, una cuestión de justicia: las mujeres son la mitad de la población mundial, deberían ocupar la mitad de las oficinas públicas (Phillips, 1995). Al mismo tiempo, la presencia de las mujeres en los cargos de elección popular permite la articulación de sus intereses, de manera que estos estén realmente representados (Mansbridge, 1999; Mansbridge, 2003; Phillips 1995).

El derecho de las mujeres a participar en la política en igualdad de condiciones a los hombres es reconocido como un derecho fundamental, destacado en varios tratados internacionales de los cuales Colombia es firmante. El más global de estos acuerdos es la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada en 1979 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Convención insta a los Estados signatarios a tomar "todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a (...) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales (...)" (ONU, 1979, art. 7, numeral b).

En el ámbito regional, los países miembros de la OEA, en la Carta Democrática Interamericana aprobada en 2001, se comprometen a promover "la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática" (OEA, 2001, art. 28).

Este derecho también está consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, la cual reconoce y exige a las autoridades garantizar "la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública" (Const., 1991, art. 40, numeral 7). El derecho a la igualdad fue reafirmado con la reforma Constitucional del año 2009, al incluir la equidad de género como principio rector de la organización democrática de los partidos y movimientos políticos (Acto Administrativo 01 de 2009, art. 107). Más recientemente, la Ley 1475 de 2011 y la Reforma Política de 2015 conocida como el "Equilibrio de poderes", reafirmaron el principio de igualdad de oportunidades y establecieron guías para que los partidos políticos apoyen económicamente las candidaturas de las mujeres, y observen en sus listas de candidatos "los principios de paridad, alternancia y universalidad" (Decreto 158 de 2015, inc. 2, art. 263).

Más allá de estos motivos, diversas investigaciones han encontrado que las mujeres tienen una manera diferente de hacer política (Carroll, 2001; Rosenthal, 1998; Rosenthal, 2002; Swers, 2013). Como lo expresó la Presidenta Chilena Michelle Bachelet (2011): "Cuando una mujer entra en política, cambia la mujer. Cuando entran muchas cambia la política". Estos estudios han encontrado que las mujeres tienen un estilo más cooperativo y menos beligerante que los hombres (Rosenthal, 1998) y que enfocan gran parte de sus esfuerzos en avanzar en temas que afectan el día a día de todos los ciudadanos, tales como la educación y la inversión social (Carroll, 2002; Swers, 2013). El impacto de la participación política de las mujeres va mucho más allá de los llamados "problemas de mujeres" y tiene un alcance de beneficios para todo un país.

En la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en 1995 y organizada por la ONU, los países se comprometieron a crear medidas para incrementar la participación política de las mujeres. El objetivo fue lograr un 30% de mujeres en los puestos de decisión pública. Desde entonces, casi todos los países del mundo han adoptado algún tipo de acción afirmativa para incrementar los números de mujeres en política (Krook, 2009). En América Latina, el país pionero en la implementación de las cuotas femeninas fue Argentina, que aprobó la primera Ley de Cuotas en 1991. Medidas similares han sido suscritas en casi todos los países de la región, como México, Costa Rica, Nicaragua y Bolivia, llegando incluso a la aprobación de la paridad (Krook, 2009; Piscopo, 2015).

En la actualidad existen tres tipos de cuotas: sillas reservadas, cuotas de partido y cuotas legislativas. Las sillas reservadas son usadas en África (por ejemplo, en Angola, Tanzania y Uganda), y consisten en designar un número determinado de curules para las mujeres. Esto es lo que ocurre actualmente en Colombia con las circunscripciones especiales para Cámara de Representantes y Senado de la República de los grupos indígenas y afrodescendientes. Es de recordar que la Constitución Política de Colombia de 1991, reconoce la importancia de la representación de las minorías étnicas en el Congreso de la República, para la protección de sus derechos a partir de un enfoque diferencial. Por ello, los grupos indígenas y afrodescendientes tienen varias curules reservadas para miembros de sus comunidades (Const., 1991, arts. 171, 176).

El segundo tipo, son las cuotas de partido entendidas como acuerdos voluntarios al interior de los partidos políticos para garantizar el porcentaje determinado de sus candidatos que serán mujeres. Estas cuotas por lo general no tienen mecanismos para garantizar su cumplimiento (Krook, 2009).

El tercer tipo, las cuotas legislativas, son mandatos legales que exigen a los partidos políticos el porcentaje determinado de sus candidatos que deberán ser mujeres. El porcentaje en la primera ola de leyes de cuotas estaba entre el 10 y el 30 por ciento, pero la tendencia mundial es incrementar esta cifra para alcanzar la paridad como ha ocurrido en México, Bolivia, Nicaragua y Francia (Krook, 2009; Murray, 2010; Piscopo, 2015). Estas medidas usualmente cuentan con mandatos de posición que garantizan, tanto que las mujeres no podrán ser ubicadas en las últimas posiciones de las listas; como, sanciones por incumplimiento que aseguran no aceptar las listas a menos que cumplan con el porcentaje determinado (Franceschet, Krook, y Piscopo 2012; Krook, 2009).

Si bien las cuotas de género son controversiales y se argumenta que atentan contra los principios democráticos al darle preferencia a las mujeres (Krook, 2009), son la medida más efectiva para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a las oficinas de elección popular (Krook, 2009). En lugar de ser antidemocráticas, las cuotas son una forma de "compensación por las barreras reales que han enfrentado y aún enfrentan las mujeres en el acceso a la política".<sup>2</sup>

### El caso colombiano Contexto histórico

Si bien, en Colombia no hubo grupos organizados de mujeres que hicieran parte de las guerras de independencia, sí hubo mujeres que desafiaron las convenciones tradicionales y participaron activamente por lograr la liberación del país (Cherpak, 1995). Policarpa Salavarrieta y Manuela Sáenz de Santamaría son solo algunas de las mujeres que tomaron parte en este proceso.

En el siglo XX, las mujeres participaron activamente en apoyo de la presidencia de Enrique Olaya Herrera y, sobre todo, en la lucha por la aprobación de la Ley 28 de 1932 que eliminaba la potestad marital y les daría a las mujeres casadas el derecho a manejar sus propios bienes (Velásquez Toro, 1995). Este activismo se incrementaría en las décadas de los treinta y cuarenta en apoyo a la promoción del sufragio femenino.

En el año 1944, aumentó el debate sobre el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas. El Ministro de Gobierno Alberto Lleras Camargo presentó un proyecto de ley para garantizar el derecho al sufragio. En caso de ser aprobado este proyecto, el Congreso tendría que reglamentar el ejercicio de este derecho. En la práctica se postergaría la implementación del mismo y, dada la oposición de diversos sectores, incluidos las directivas de los partidos políticos y la Iglesia, era poco probable que este derecho fuera aprobado (Velásquez Toro, 1995).

Los argumentos en contra provenían tanto de sectores liberales como conservadores, en particular de la Iglesia Católica. En general, se centraban en la idea que la irrupción de las mujeres en la vida pública trastocaría la vida familiar y política del país. El famoso columnista Calibán, escribía en 1932 en su columna "La Danza de las Horas", que garantizar el derecho al voto a las mujeres era "un avance insensato hacia la quiebra social, hacia la disgregación de la familia, hacia la ruina moral [...]". (Velásquez Toro, 1995, p.220). Esta reforma fue finalmente rechazada en el Senado.

A pesar de este fracaso, la Unión Femenina de Colombia y la Alianza Femenina de Colombia<sup>3</sup> continuaron presionando en pro del voto a través de revistas y programas de radio feministas, así como, conferencias y talleres realizados en diversos lugares del país. Tras la Segunda Guerra Mundial, la Iglesia católica comenzó a apoyar el derecho de las mujeres a votar, argumentando que las mujeres deberían proteger la familia y los valores cristianos ante la amenaza del comunismo (Restrepo, 2011; Velásquez Toro, 1995).

<sup>2</sup> Traducido de <http://www.quota-project.org/aboutQuotas.cfm>

<sup>3</sup> La Unión Femenina de Colombia y la Alianza Femenina de Colombia fueron dos organizaciones de mujeres que hicieron activismo en favor del sufragio femenino. La primera fue creada en 1944 y tenían filiación liberal. La segunda fue fundada en 1945 y tenía filiación socialista. Si bien las dos tenían diferentes filiaciones políticas, ambas promovían el derecho al voto como prioridad. Luna y Villareal 2012.

No obstante, tras el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, los debates en torno al sufragio cambiaron. Algunos de los argumentos en contra se centraban justamente en el carácter violento de los procesos electorales y el efecto que esto tendría en las mujeres (Velásquez Toro, 1995). Otros, por el contrario, argumentaban que la participación femenina contribuiría a pacificar el país, pues los hombres restringirían sus comportamientos violentos por vergüenza (Restrepo, 2011).

Ante el incremento de la violencia, los dos partidos respaldaron el golpe militar del Teniente Coronel Gustavo Rojas Pinilla en 1952. El dictador nombró a la liberal Esmeralda Arboleda y la Conservadora Josefina Valencia, como representantes femeninas ante la Asamblea Nacional Constituyente. Esta Asamblea debatiría una serie de reformas constitucionales, incluido el sufragio femenino, que fue aprobado en el Acto Legislativo No. 3 de 1954 (Restrepo, 2011; Velásquez Toro, 1995).

La dictadura de Rojas Pinilla se empezó a debilitar en 1957 cuando los partidos políticos decidieron apoyar una junta militar que derrocaría al dictador. Acordaron además los puntos que darían origen al Frente Nacional, en el que se comprometían a alternarse la presidencia, y repartir de manera equitativa los puestos gubernamentales con el fin de garantizar la paz (Acevedo, 1995). Fue justamente en apoyo al plebiscito para refrendar este acuerdo, que las mujeres votaron por primera vez el 1º de diciembre de 1957. Este plebiscito también definiría el apoyo al voto de las mujeres (Velásquez Toro, 1995).

En esta ocasión, las mujeres representaron el 42% de los votantes, considerando que una cantidad menor de mujeres tenía los documentos necesarios para ejercer el sufragio, y prevalecía la persistencia de ideas conservadoras que conminaban a las mujeres al hogar. Sin embargo, a partir de entonces el número de mujeres que ejercen su derecho al voto se ha incrementado, y actualmente está alrededor del 51% (DANE, 2007). Asimismo, a pesar de cumplirse casi sesenta años, desde la primera vez que las mujeres fueron elegidas al Congreso de la República, el número de mujeres en esta institución ha permanecido muy por debajo de la meta de paridad.

### Participación de las mujeres en la actualidad

El logro del reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres no garantizó su participación política igualitaria. Como se mencionó anteriormente, la prevalencia de ideas conservadoras respecto al rol de la mujer, así como prácticas excluyentes por parte de los partidos políticos, no ha permitido que en Colombia se alcance la paridad en los espacios de representación política (Wills Obregón, 2007).

Entre 1958, cuando Esmeralda Arboleda se convirtió en la primera mujer senadora, y la actualidad, el número de mujeres en el Congreso de la República se ha mantenido bajo. El Gráfico 1 muestra el porcentaje de mujeres en el Congreso de la República entre 1958 y 2016. Es necesario resaltar que la información correspondiente a otros cargos de elección popular, especialmente a nivel local, es escasa dada la falta de datos disponibles.

Mujeres en el congreso de la República de Colombia 1958-2016

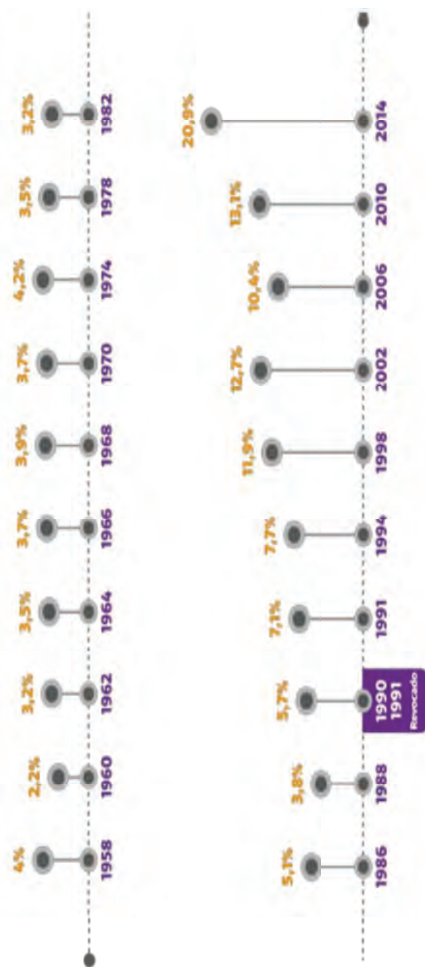


Gráfico 1. Porcentaje de mujeres en el Congreso de la República de Colombia 1958-2016<sup>4</sup>

Actualmente, Colombia ocupa el puesto 93 (junto con Arabia Saudita) en participación femenina en el ámbito mundial (IPU, 2016). El 19% de Representantes a la Cámara son mujeres. En el Senado son el 22.5%. En cargos locales y departamentales los porcentajes corresponden a: 16.6% Concejos, 16.7% Asambleas, 15.6% Gobernaciones y 12% Alcaldías. Ninguna mujer ha ocupado la Presidencia de la República (IPU, 2016).

Estos números contrastan con los de otros países de la región. Actualmente América Latina es la región del mundo, excluyendo a Escandinavia, con más altos porcentajes de mujeres en los cargos de elección popular. La lista la encabeza Bolivia que tiene el 53.1% en la Cámara y el 47.2% en el Senado. Le siguen Cuba con el 48.9% y México con el 42.4% en Cámara, y 33.6% en Senado. El porcentaje colombiano sigue siendo inferior al promedio de la región que es 27%. A continuación, la Tabla 1 muestra los porcentajes de mujeres en los congresos latinoamericanos (IPU, 2016).

PAÍS	CÁMARA BAJA O ÚNICA	CÁMARA ALTA
 Bolivia	53,1% <sup>4</sup>	7,2%
 Cuba	48,9%	---
 México	42,4%	33,6%
 Ecuador	41,6%	---
 Nicaragua	41,3%	---
 Argentina	35,8%	41,7%
 Costa Rica	33,3%	---
 El Salvador	32,1%	---
 Trinidad y Tobago	31%	32,3%
 Guyana	30,4%	---
 Perú	27,7%	---
 República Dominicana	26,8%	9,4%
 Honduras	25,8%	---
 Surinam	25,5%	---
 Dominica	21,9%	---

CONTINÚA...

<sup>4</sup> Elaboración propia: A partir de información obtenida del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá, y de Inter-Parliamentary Union

Si bien las barreras formales para la inclusión de las mujeres se eliminaron en Colombia al otorgarles el derecho a elegir y ser elegidas en 1954, las barreras informales han frenado la participación de las mujeres tanto en Colombia como en el ámbito mundial. Es así que se han creado cuotas de género para nivelar el "campo de juego" electoral y garantizar la participación de las mujeres.

Como parte de los acuerdos alcanzados en la Cuarta Conferencia de la Mujeres, que se llevó a cabo en Beijing en 1995, en Colombia se aprobó en el año 2000, la primera Ley de Cuotas (Ley 581 de 2000). Esta Ley busca garantizar que el 30% de los cargos de decisión en la administración pública, en los "máximos niveles decisorios"<sup>6</sup> y en "otros niveles decisorios"<sup>7</sup>, sean ocupados por mujeres. Si bien en los primeros años de existencia de esta cuota, no se contó con un reporte de información sobre su cumplimiento, y era evidente su ineficacia dado que no lograron alcanzar el 30% de mujeres en estas oficinas, progresivamente se ha logrado consolidar información por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública. Esta información evidencia que el promedio para la rama ejecutiva es del 44% con relación al cumplimiento de Ley de Cuotas para la vigencia 2015. Eso significa que se superó la meta del 30% impuesta por la Ley. Igual situación se evidencia para la Rama Judicial y Legislativa en relación a los cargos administrativos (DAFP, 2015).

Inicialmente, la medida de la Ley 581 se hizo extensiva a los órganos de dirección de los partidos y movimientos políticos, y a la conformación de las listas para cargos de elección. Sin embargo, esta fue declarada inexecutable en la revisión constitucional (Corte Constitucional de Colombia, SC-371, 2000), bajo el argumento que la cuota del 30% era una injerencia estatal en la organización interna de los partidos políticos y resultaba una violación al principio de autonomía de los mismos. Dada la falta de garantías para la participación de las mujeres que aspiraban a un cargo de elección popular, ésta se mantuvo baja, llegando incluso a ocupar el último lugar en América Latina en 2010 (IPU, 2016).

La reforma política de 2009 abrió el camino para que nuevamente se reglamentaran las listas de candidatos en el país. Esta reforma determinó que los "Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos" (Acto Legislativo 01 de 2009, art.1).

En 2011, con la sanción de la Ley 1475, se reconoce como principio la igualdad real de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política (Ley 1475 de 2011, art. 1, numeral 4). También se impone como regla para la apropiación presupuestal de la financiación estatal que "El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas" (Ley 1475 de 2011, art. 17, numeral 6). Además, se determina que parte de los recursos provenientes de esta financiación del Estado deberá ser destinada "para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político", suma que no podrá ser inferior al 15%. (Ley 1475 de 2011, art. 18, numeral 2).

<sup>6</sup>Esto se refiere específicamente a cargos de mayor jerarquía en las tres ramas del poder público en los niveles nacional, y territorial.

<sup>7</sup>Cargos de libre nombramiento y remoción de la Rama Ejecutiva, del personal administrativo de la Rama Legislativa y de los demás Organos del Poder Público.



PAÍS	CÁMARA BAJA O ÚNICA	CÁMARA ALTA
 Colombia	19,9%	22,5%
 Panamá	18,3%	—
 Jamaica	17,5%	23,8%
 Barbados	16,7%	23,8%
 Santa Lucía	16,7% <sup>2</sup>	7,3%
 Uruguay	16,2%	29%
 Chile	15,8% <sup>1</sup>	5,8%
 Paraguay	15% <sup>2</sup>	0%
 Venezuela	14,4%	—
 Guatemala	13,9%	—
 San Vicente y las Granadinas	13%	—
 Antigua y Barbuda	11,1% <sup>4</sup>	1,2%
 Brasil	9,9%	16%
 Belice	3,1%	38,5%
 Haití	0%	0%

Tabla 1. Porcentaje de mujeres en los cuerpos legislativos de América Latina<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Elaboración propia: A partir de información obtenida de Inter-Parliamentary Union 2016.



Finalmente, la Ley 1475 estableció un mínimo del 30% de uno de los géneros para las listas de candidatos para cargos donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular, así como para las listas que se sometan a consulta (Ley 1475 de 2011, art. 28). Esto dio lugar al nacimiento de la cuota de participación de mujeres en la conformación de las listas de representación de los partidos y movimientos políticos en Colombia.

### Eficacia de las medidas y retos para la garantía de los derechos políticos de las mujeres

Los avances más significativos en materia legal para la inclusión de mujeres en los cargos de elección popular en Colombia, están evidenciados en la Ley 1475 de 2011. La medida más importante de esta Ley fue la adopción de la cuota en la conformación de las listas de candidatos a corporaciones públicas donde se elijan cinco o más curules. Su implementación se dio por primera vez en las elecciones territoriales de octubre de 2011, un par de meses después de haber sido declarada exequible por la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-490/2011). Ante las dudas frente a su inminente aplicación, el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil, ratificó lo expresado por la Corte Constitucional señalando que la vigencia de la Ley no se sujetaba a ningún condicionamiento y debía ser inmediato su cumplimiento, "por tratarse no solo de un fin válido, sino especialmente relevante en el marco de la igualdad real y efectiva de los derechos de participación política de la mujer" (Consejo de Estado, 2011).

En igual sentido, diferentes pronunciamientos del Consejo Nacional Electoral en la vigencia 2011, dieron lugar a la devolución de listas que no cumplían con el mandato de la cuota, a ampliar los plazos de inscripción para que se verificara su cumplimiento y finalmente a dar lugar a la nulidad de las listas que no se ajustaron al 30% exigido en la norma. El respaldo institucional a la cuota, y las respectivas consecuencias del incumplimiento para los partidos ha dado lugar a un importante incremento en el número de candidatas a las diferentes corporaciones públicas, aunque no así a su efectiva elección, tal como lo muestra la Tabla 2:

CORPORACIÓN PÚBLICA / CARGO	CANDIDATAS 2007	ELECTAS 2007	CANDIDATAS 2011	ELECTAS 2011	CANDIDATAS 2015	ELECTAS 2015
CONCEJOS	14%	13,79%	36%	17,08%	37%	16,13%
ASAMBLEAS	14,67%	17,59%	36,09%	17,94%	36,60%	16,75%
ALCALDÍAS	12,52%	9,94%	13,14%	9,8%	14%	12,17%
GOBERNACIONES	7,95%	3,13%	11,54%	9,38%	16,13%	15,63%
CORPORACIÓN PÚBLICA / CARGO	CANDIDATAS 2006	ELECTAS 2006	CANDIDATAS 2010	ELECTAS 2010	CANDIDATAS 2014	ELECTAS 2014
CONGRESO	17,08%	10,4%	20,56%	13,10%	33%	20,5%

Tabla 2. Candidatas y mujeres electas a cargos y corporaciones públicas en Colombia.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Elaboración propia: A partir de información obtenida del Histórico – Gestión Electoral – Registraduría Nacional del Estado Civil.

La cuota también se implementó en las elecciones al Congreso del 2014 y nuevamente en las elecciones territoriales de 2015. Diferentes aspectos se evidencian tras la aplicación de esta medida: Por una parte, la cuota en Colombia no cuenta con un mandato sobre la posición que deben ocupar las mujeres en las listas. Esto propicia que las mismas sean incorporadas en los lugares en los que les resulta más difícil ser elegidas. Esta práctica también ha sido usada en diferentes países de América Latina (Baldez, 2004; Baldez and Brañez, 2005).

Si bien, el sistema de voto preferente usado en Colombia ha dado lugar a considerar innecesaria la posición en la lista ya que es la votación alcanzada por cada candidato la que define su lugar en la elección, diferentes análisis insisten en que "para el caso específico de Colombia, la introducción de un mandato de posición permitiría visibilizar, naturalizar y rutinizar la participación de las mujeres en política, aun cuando el voto preferente no les asegure una banca" (Tula, 2015, p.23). Esto es similar a lo que ocurre en otros países que, en muchos casos, solo han logrado incrementar el número de mujeres al incluir estrictas sanciones por incumplimiento y el establecimiento de mandatos de posición (Krook, 2009).

Por otra parte, la inaplicabilidad de la cuota en aquellas circunscripciones que eligen menos de cinco curules ha dejado por fuera a 19 de las 33 circunscripciones territoriales para la Cámara de Representantes y las circunscripciones especiales (Decreto 2788 de 2013, art 1 y 2). Esta situación ha dado lugar a que la medida que tiende a la igualdad no se aplique en todo el territorio nacional, generando una "diferencia regional de género que castiga aún más a las zonas deprimidas económicamente y que han sido afectadas, por ejemplo, por el conflicto armado" (Tula, 2015, p.23).

Las medidas complementarias a la cuota incorporadas en la Ley 1475, son igualmente relevantes para lograr la efectiva inclusión de mujeres. La destinación adicional del 5% de los recursos estatales (Ley 1475 de 2011, art. 17) en proporción al número de mujeres elegidas, constituye un ingreso muy importante del total de recursos de los partidos, especialmente en años no electorales. Pero no se evidencia, asimismo, que los gastos reportados por los partidos para el cumplimiento de la destinación del 15% para actividades de formación e inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas (Ley 1475 de 2011, art. 18), se haya cumplido de forma consistente, existiendo dificultades no solo en el reporte de la información sobre las actividades de inclusión, formación y centros de pensamiento, sino también en el cumplimiento de su efectiva destinación (Londoño, 2016).

Más allá de lo ordenado en la ley, el "Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los Partidos Políticos 2016", definido por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MGCI) y el Centro Nacional de Consultoría (CNC), quiso avanzar en la medición de los gastos de publicidad en los que incurrían los candidatos y candidatas durante campaña, dada su importancia para lograr una elección. Sin embargo, no existe suficiente información en los partidos políticos que permitan revisar estos gastos, tampoco una directriz clara por parte del Consejo Nacional Electoral que demande en detalle su asignación.

La Ley 1475 de 2011 avanza de manera determinante en lograr desde el punto de vista normativo la adopción de medidas que apuntan a mayor inclusión de las mujeres en la vida política del país.

Aun así, estas medidas están pendientes de afinarse y complementarse para que se cumplan adecuadamente y logren su propósito. Tal expectativa se refleja en la reglamentación de los principios de paridad, alternancia y universalidad incluidos en el Acto Legislativo 02 de 2015 (art. 263) que perfecciona el diseño de la cuota para que la misma sea un mecanismo progresivo hacia la igualdad<sup>9</sup>.

El principal obstáculo para la participación paritaria de las mujeres en Colombia son los partidos políticos quienes constantemente incumplen las leyes de financiamiento (Wills Obregón, 2007). Otro problema es que los partidos no incluyen en sus estatutos medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres. Esto se evidencia, por ejemplo, en el "Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos Políticos". Esta herramienta de evaluación otorga una calificación entre 1 y 100 a los partidos políticos, con base en dos aspectos: por un lado, tres dimensiones la organizacional, la programática y la electoral; y por otro lado, diferentes indicadores y variables sobre igualdad de mujeres y hombres. En el último informe publicado en 2016, los partidos con mayor índice de igualdad entre hombres y mujeres obtuvieron 75.80, 58.37 y 55.02 puntos posibles de la evaluación. Esto evidencia que aún el partido que obtiene el primer lugar, tiene un porcentaje importante por mejorar en sus condiciones internas para garantizar la igualdad (MGCI, 2016).

El actual contexto de negociación de un acuerdo de paz y fin del conflicto armado entre el Gobierno de Colombia y el grupo armado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), ha puesto en la mesa importantes retos para la consolidación de un sistema político y electoral más democrático e incluyente que permita una apertura democrática para construir la paz. Los resultados del Plebiscito del 2 de octubre de 2016 ya han abierto dinámicas de diálogo para redefinir aspectos ya negociados. Más pronto que tarde se adelantarán profundas reformas políticas y electorales que apuntan a la inclusión de nuevas fuerzas y actores sociales tradicionalmente excluidos, como las mujeres. En este contexto, el desafío más importante en materia de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, está en mantener los derechos ya obtenidos y avanzar hacia la paridad.

Lograr la garantía de los derechos políticos de las mujeres en Colombia dependerá, por un lado, de las medidas normativas que en tal sentido se adopten, y por otro, de la eliminación de las barreras que existen para que esa participación sea posible, por ejemplo, la violencia contra las mujeres en política.

### La violencia contra las mujeres en política

La violencia contra las mujeres en política se define como "comportamientos dirigidos específicamente contra las mujeres *por ser mujeres* con el propósito de que abandonen la política, presionándolas para que renuncien a ser candidatas o a un cargo político en particular" (Krook y Restrepo Sanín, 2016a, p.130). Contrario a la violencia política "tradicional", estas acciones no tienen como objetivo a un rival político en el sentido usual del término. En lugar de esto, el

propósito (y las consecuencias) de la violencia contra las mujeres en política es desincentivar su participación en los espacios de decisión sin importar su partido o afiliación política.

Estas acciones son motivadas por la creencia, aún muy arraigada, de que la política es un espacio que pertenece exclusivamente a los hombres. Como se mencionó anteriormente, la construcción de "lo público" solo fue posible gracias a la construcción de "lo privado". Bajo esta división, se reservó el espacio del hogar y la familia a las mujeres mientras que los hombres tienen el dominio del espacio público (Okín, 2013; Phillips, 1995; Young, 2000). El que las mujeres se encargaran del hogar permitió a los hombres desarrollarse en el espacio público, no solo en la política, sino también en el trabajo.

Con la extensión de la ciudadanía a grupos anteriormente excluidos, como las mujeres, la política se convirtió en un espacio de disputa, ya no solo entre partidos o facciones políticas, sino también entre hombres y mujeres. A medida que el número de mujeres en los espacios de decisión política ha aumentado, también ha incrementado el reporte de casos de agresión, acoso y violencia contra ellas. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que las cuotas sean las causantes de la violencia contra las mujeres en política, sino, que a medida que el indicador de participación política de las mujeres aumenta, este fenómeno de violencia se hace más visible.

### La violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres en política es una forma de violencia de género. Tiene su origen en las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y por lo tanto, ocurre en todos los países, sin distinción de su nivel de desarrollo (DeKeseredy, 2011). El concepto de "violencia contra las mujeres" fue el resultado de muchos años de trabajo de activistas y teóricas feministas que conectaron manifestaciones diversas (violación, tortura de prisioneras políticas, abuso doméstico, mutilación genital, etc.), como parte del mismo fenómeno. En todas estas prácticas el factor de riesgo común es el ser mujer. Las activistas alrededor del mundo se unieron bajo el lema "los derechos de las mujeres son derechos humanos" para llamar la atención sobre estas prácticas y buscar que los Estados las sancionaran (Bunch, 1990; Krook y Restrepo Sanín, 2016a).

Aunque hay quienes buscan enmarcar la violencia contra las mujeres como producto de una "naturaleza" masculina más violenta, estudiosas feministas en psicología y salud pública enfatizan que ésta es una visión esencialista que no está apoyada por la evidencia. En lugar de esto, la violencia contra las mujeres es producto de las construcciones sociales, que otorgan poder a los hombres sobre el cuerpo de las mujeres (Marín, Felipe Russo, 1999). Connors y Harway (1995) explican: "la violencia es la última negación del poder del otro sobre su cuerpo y sobre sus vidas; la aceptación de violencia por parte del abusador, significa que no ven nada de malo en el dolor que le han causado al otro" (p.31). Así, la violencia contra las mujeres se cimienta en la idea de considerar que los hombres tienen derecho y poseen el cuerpo de las mujeres.

En este sentido, la violencia contra las mujeres es una forma de control social y político que busca reforzar relaciones percibidas de poder y estatus social entre hombres y mujeres. Como tal, es naturalizada o es vista como un asunto privado en el que los Estados y las instituciones públicas no deberían intervenir. Esta postura, sin embargo, es cada vez menos popular. Organizaciones

9 Este artículo fue financiado por el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica (FONDECYT) del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología de Chile.

<sup>9</sup> Actualmente cursa en el Congreso de la república el Proyecto de Ley Estatutaria 031 de 2016 del Senado "Por medio de la cual se Regulan los Principios de Paridad, Alternancia y Universalidad contemplados en la Constitución Política de Colombia para la consecución efectiva de la Igualdad Real de las Mujeres en la Representación Política.

internacionales como la ONU y la OEA tienen lineamientos específicos para que los Estados establezcan legislación orientada a combatir la violencia contra las mujeres y creen mecanismos de protección. Si bien en Colombia se ha avanzado en materia legislativa, el país aún se queda corto en materia de implementación de dichas leyes. ONU Mujeres estima que alrededor del 40% de las colombianas ha sufrido algún tipo de violencia por cuestiones de género (UN Women, 2015).

### Manifestaciones de la violencia contra las mujeres en política

Al igual que la violencia contra las mujeres en general, la violencia contra las mujeres en política tiene varias manifestaciones. Las formas más evidentes son la violencia física, (incluida la violencia sexual) y la psicológica. También se han identificado manifestaciones de carácter económico y simbólico. Estos dos últimos tipos de manifestaciones han sido debatidos por algunos investigadores o son descartados simplemente como manifestaciones de "sexismo institucional" (Piscopo, 2016b). Sin embargo, y de acuerdo con una amplia literatura sobre violencia contra las mujeres, estas manifestaciones deben ser consideradas como formas de violencia (Krook y Restrepo Sanín, 2016a).

En primer lugar, para muchas mujeres la apropiación de recursos y el control coercitivo de los mismos, una característica fundamental de la violencia económica, son peores que las agresiones físicas (DeKeseredy, 2011; Stark, 2007). La violencia simbólica, por su parte, fue teorizada primero por el filósofo francés Pierre Bourdieu. Esta violencia es usada como una forma de control social para reforzar relaciones percibidas de poder y estatus entre individuos. Como tal es normalizada, tanto por quien la perpetra, como por la víctima. Sin embargo, puesto que es igualmente efectiva que la violencia física y las consecuencias en las víctimas son similares, no debería ser minimizada, ni normalizada (Krais, 1993).

Más aún, la literatura sobre violencia contra las mujeres, así como las definiciones aceptadas por organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud, promueven definiciones más amplias, que permiten una comprensión global del problema y que no se limitan a un número pequeño de actos que no dan cuenta de las experiencias cotidianas de las mujeres (DeKeseredy, 2011; Fitzgerald, 1993).

Dado que la violencia contra las mujeres en política es una extensión de la violencia contra las mujeres en otros ámbitos, las manifestaciones son muy similares. Sin embargo, en el ámbito político los perpetradores usan los recursos disponibles en lo público para atacar a las mujeres. La Tabla 3 resume las manifestaciones de la violencia contra las mujeres en política y muestra algunos ejemplos generales. Más adelante, en la sección de resultados se mostrarán y analizarán otros ejemplos específicos para el caso colombiano.

MANIFESTACIONES	EJEMPLOS
 <p><b>Física</b> (incluida sexual)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Golpizas</li> <li>* Secuestro</li> <li>* Empujones</li> <li>* Violación</li> <li>* Asesinato</li> </ul>
 <p><b>Psicológica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Acoso sexual y laboral</li> <li>* Discriminación</li> <li>* Difamación</li> <li>* Chismes</li> <li>* Descalificación</li> </ul>
 <p><b>Económica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Destrucción de materiales de campaña</li> <li>* Negación de recursos económicos (en campaña y durante el ejercicio)</li> <li>* Negarles oficinas, teléfonos, computadores u otros recursos necesarios para el ejercicio de su trabajo</li> </ul>
 <p><b>Simbólica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Difusión de imágenes sexualizadas</li> <li>* Apagar el micrófono o abandonar el recinto cuando las mujeres están hablando y negar de forma frecuente el uso de la palabra</li> </ul>

Tabla 3. Manifestaciones de la violencia contra las mujeres en política

Estas acciones rara vez son hechos aislados, ocurren de manera simultánea y tienden a agravarse a medida que pasa el tiempo y la mujer se rehúsa a ceder ante las presiones. Esta es una característica importante de la violencia contra las mujeres que resulta fundamental entender. Si bien muchas acciones son en sí mismas actos de violencia, la suma de diversos tipos resulta aún más abrumadora. Es necesario entonces, considerar estas acciones de manera integral, como parte del mismo fenómeno y no como actos independientes, cuyos efectos, cuando se asumen de manera separada, pueden considerarse insignificantes.

### Consecuencias de la violencia contra las mujeres en política

La violencia contra las mujeres en política tiene los mismos efectos que la violencia contra las mujeres en general. Las víctimas han reportado miedo, depresión, estrés, ansiedad, así como sentimientos de desolación, aislamiento y soledad (Herrera, Arias, y García, 2012). Muchas se muestran desilusionadas de la política y dejan sus carreras tras solo un periodo o incluso unos meses en el cargo (Hunt, Evershed, y Liu, 2016; Shepherd, 2014).

En otros casos la violencia que enfrentan las mujeres en política tiene efectos en su vida familiar. En México, por ejemplo, el esposo de una candidata falleció como consecuencia de un atentado contra ella (EFE, Junio 29, 2013). Muchas se ven afectadas económicamente puesto que sus negocios u otras fuentes de ingresos son atacados, como ha sucedido en Bolivia, India y Kenia (Krook and Restrepo Sanín, 2014).

Sin embargo, las consecuencias de la violencia contra las mujeres en política van más allá de la víctima y su entorno familiar. En primer lugar, la violencia contra las mujeres en política tiene efectos para la participación política y el empoderamiento de las mujeres. Al tener lugar en el espacio público, estas acciones tienen el efecto (y la motivación) de desestimular la participación política de las mujeres y de reprimir cualquier deseo de ingresar a la política. Una encuesta realizada en Australia entre mujeres de 25 a 31 años, por ejemplo, encontró que muchas de ellas dijeron tener menos deseos de lanzarse a la política tras ver cómo la Primera Ministra Julia Gillard fue tratada por los medios de comunicación, sus rivales políticos y por ciudadanos corrientes en las redes sociales (Shepherd, 2014). El efecto de estos actos es frenar los esfuerzos para alcanzar la paridad en las instituciones políticas.

Más aún, la violencia contra las mujeres en política tiene también efectos en la integridad electoral y en los procesos de democratización. La integridad electoral se define como "convenciones y acuerdos internacionales y estándares universales sobre los procesos electorales, que reflejan normas globales que se aplican a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral, incluido el período preelectoral, la campaña, el día de las elecciones, y lo que sucede después" (Norris, 2014, p.21). La violencia contra las mujeres en política es un claro atentado contra la integridad electoral y puede ocurrir durante varias instancias del ciclo electoral. En primer lugar, es una violación a las leyes electorales, más específicamente a las leyes de cuotas que establecen reglas para la presentación de candidaturas. Estas normas son violadas cuando las mujeres electas para cumplir este requisito, que ha sido acordado de manera democrática al interior de los países, son obligadas a abandonar sus funciones por medio de presiones y violencia.

En segundo lugar, constituye violaciones a las leyes de financiamiento de campañas al promover la distribución inequitativa de los recursos públicos, evitar la transparencia respecto al acceso a estos recursos, y en muchos casos promover la corrupción al violar los lineamientos sobre a quienes deben ser destinados estos dineros. Por ejemplo, en México el Estado obliga a los partidos políticos a destinar al menos 2% del erario otorgado, para la capacitación de las mujeres y el financiamiento de sus campañas políticas. Sin embargo, los partidos políticos han destinado estos dineros a insumos de limpieza y de oficina, no solo malgastando los recursos públicos, sino de manera directa afectando a las mujeres candidatas quienes no se benefician de los recursos que les corresponden por ley (Krook y Restrepo Sanin, 2014). Prácticas similares también se han identificado en Colombia, donde el Estado exige a los partidos destinar un 5% de su presupuesto para promover la participación de las mujeres. Sin embargo, el "Ranking de Igualdad de Hombres y Mujeres" revela que los partidos, en general, no destinan estos recursos para la capacitación, tampoco para las campañas políticas de las mujeres y que la distribución de estos dineros no se hace de manera clara (MGCI, 2016).

Finalmente, el principio de integridad electoral se fundamenta en el reconocimiento universal

del derecho que tienen las personas a elegir a sus gobernantes. Cuando una mujer es obligada al abandono de su cargo por medio de la violencia, se les está negando a quienes la eligieron el derecho a ser representados.

### Referentes internacionales y puntos de análisis para la aproximación a la violencia política contra las mujeres en Colombia

Al igual que la violencia contra las mujeres, la violencia contra las mujeres en política ocurre en todos los países y regiones del mundo, sin importar su nivel de desarrollo, capacidad estatal o nivel de participación (Krook y Restrepo Sanín, 2016a). En el Reino Unido, por ejemplo, la parlamentaria Jess Phillips recibió más de 600 amenazas de violación a través de Twitter en una noche, y ha tenido que instalar una "habitación del pánico" por las amenazas contra su vida (Asthana Tuesday, Agosto 16, 2016). En Kenia, una activista por los derechos de las mujeres fue golpeada por varios hombres, quienes le decían que no se lanzara a la política y la amenazaban con violarla y asesinarla si lo hacía (Scoop, 2007). En la India, una candidata del partido de oposición recibió amenazas de violación y de muerte contra ella y su hija por parte de los líderes del partido dominante (Asian Human Rights Commission, 2006). Más recientemente, durante la campaña presidencial en los Estados Unidos, grupos de opositores publicaron imágenes en que la ex candidata presidencial Hillary Clinton era representada semidesnuda y con una horca, haciendo llamados velados a que quienes apoyan la segunda enmienda, es decir, el derecho a portar armas, se "hagan cargo de la situación" (Corasanti y Haberman, 2016; Shechet, 2016).

América Latina no es la excepción. En México, por ejemplo, la alcaldesa de Temixco, fue asesinada en frente de su familia el mismo día que tomó posesión de su cargo (Morelos Cruz, 2016). En Costa Rica, a varias mujeres electas les fueron negadas oficinas y teléfonos, o les han apagado los micrófonos mientras hablan en las sesiones del Concejo (Escalante and Méndez, 2011). En Bolivia, la concejala Juana Quispe fue asesinada luego de regresar a su cargo tras haber sido suspendida ilegalmente por sus colegas. Este caso es emblemático: Quispe llevaba varios años luchando en oposición a la violencia contra las mujeres en política y había reportado varios incidentes (Corz, 2012).

Estos ejemplos demuestran que el fenómeno de la violencia contra las mujeres en política no es exclusivo de Colombia, tampoco es un problema solo para los países en desarrollo. Sin embargo, solo recientemente se ha empezado a investigar de manera sistemática. América Latina ha estado a la vanguardia. Varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG), así como organizaciones locales de mujeres en varios países han investigado este fenómeno y han desarrollado diversas estrategias para combatirlo.

El país en el que más se ha avanzado al respecto es Bolivia. En 1999 se creó la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), con el propósito de combatir la violencia y el acoso contra las mujeres políticas. Esta organización ha realizado varias investigaciones sobre el tema. Entre los resultados ha encontrado que alrededor del 48% de mujeres que han ejercido cargos de elección popular han sido víctimas de violencia en el ejercicio de sus funciones (Rojas, 2010). Esta asociación ha recibido más de 221 reportes de violencia contra mujeres políticas, 154 de ellos en 2013 solamente (Bustillos, 2014).

En México, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), ha apoyado la creación de observatorios estatales de género para garantizar el cumplimiento de las leyes de cuotas y hacer visible la violencia contra las mujeres políticas. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), también han contribuido a la visibilización de este fenómeno y han hecho un llamado para la aprobación de una ley federal en la que se tipifique la violencia contra las mujeres en política como un delito (Alanís Figueroa, 2016). La FEPADE actualmente investiga 38 casos reportados entre enero y abril de 2016 (Notimex, 2016).

En Perú, el Jurado Nacional de Elecciones realizó una investigación sobre este tema y encontró que el 26% de las candidatas a las elecciones de 2014 enfrentó acoso político<sup>10</sup>. La organización Flora Tristán y la Red Nacional de Mujeres Autoridades (RENAMA), también han trabajado para visibilizar este fenómeno y han promovido campañas para que se criminalice. Organizaciones similares en otros países de América Latina también han buscado hacer visible este fenómeno.

Así mismo, organizaciones e instituciones regionales han trabajado para prevenir y sancionar este fenómeno de violencia. La Organización de Estados Americanos (OEA), a través de la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM) ha realizado varias reuniones con expertas en el tema y mujeres políticas para desarrollar herramientas y combatir este fenómeno. En la Sexta Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará, realizada el 15 y 16 de octubre de 2015 en Lima, se firmó la "Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres" en la que se insta a los Estados firmantes de esta convención a desarrollar estrategias diversas para la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres en política (OEA – CIM, 2015). Igualmente, la organización ParAméricas, una institución que trabaja con legisladores de las Américas, ha realizado diversas actividades con parlamentarias y parlamentarios de la región con el fin de desarrollar estrategias en contra de la violencia contra las mujeres en política. La más reciente fue un encuentro regional con candidatas y mujeres electas de Centro América.

Si bien este tema se ha debatido en otras regiones del mundo, estos ejemplos representan esfuerzos aislados. South Asia Partnership International, una ONG que trabaja en el Sudeste asiático realizó varias actividades en la región sobre la violencia contra las mujeres en política entre 2006 y 2008. En 2007 la Red Internacional de Mujeres en Política (iKnowPolitics por sus siglas en inglés), realizó por primera vez una discusión en línea sobre este tema. Esta discusión se realizó nuevamente entre el 22 de agosto y el 30 de septiembre de 2016. Su propósito era reunir voces de mujeres políticas, activistas, profesionales y académicas de todo el mundo y conocer sus percepciones y experiencias, respecto a la violencia contra las mujeres en política.

A estos esfuerzos se ha sumado el Instituto Nacional Democrata (NDI por sus siglas en inglés) con el lanzamiento en marzo de 2016 de la campaña #NotTheCost (No es el costo). Este llamado a la acción fue convocado por la ex secretaria de Estado de los Estados Unidos Madeleine Albright y la activista feminista Madame Sophie Trudeau, esposa del Primer Ministro canadiense. El énfasis de la campaña es un llamado global para desarrollar estrategias de prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres en política, argumentando que la violencia no puede ser el costo de

<sup>10</sup> En Perú se han referido al fenómeno de la violencia contra las mujeres en política exclusivamente como "acoso político". La diferencia entre acoso y violencia será discutido en un apartado posterior.

la participación política. Esta misma institución lanzó recientemente un documento que contiene estrategias para identificar y tratar eventos de violencia contra las mujeres durante las elecciones (Hubbard y DeSoli, 2016).

### Estrategias

Aunque el reconocimiento de la violencia contra las mujeres en política aún no se ha logrado en todos los países del mundo, sí se han desarrollado diversas estrategias para su prevención y sanción. El caso más importante es tal vez el de Bolivia, el único país con legislación sobre este tipo de violencia. Allí, ACOBOL realizó un borrador de un proyecto de ley que fue presentado ante el Congreso Nacional en el año 2006. Este proyecto no fue aprobado. Sin embargo, ACOBOL, con el apoyo de otras organizaciones de la sociedad civil y de mujeres congresistas, presentó nuevamente el proyecto de ley en la legislatura de 2010. Después de más de diez años de trabajo y activismo, la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó la Ley 243 "Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres" en mayo de 2012.

La Ley 243 diferencia entre el acoso y la violencia. El primero se entiende como actos de presión y hostigamiento, mientras que la violencia se refiere a conductas agresivas que afectan la integridad física, sexual, o emocional de cualquier mujer que sea candidata, funcionaria electa o designada, o que realice una función político-pública (Ley 247 de 2012, art.7). Esta ley establece varios tipos de sanciones, desde suspensiones temporales, hasta descuentos en el salario de los agresores, y penas privativas de la libertad de entre dos y ocho años. Leyes similares han sido aprobadas por las legislaturas estatales de Veracruz y Oaxaca en México.

La importancia de tener una ley específica radica en que a través de ella se reconocen los derechos y se da un mandato a las autoridades para actuar (Krook y Restrepo Sanín, 2016b). Es por esto, que, en otros países de la región como México, Perú, Costa Rica y Ecuador, se han impulsado diferentes proyectos de ley para tipificar y sancionar la violencia contra las mujeres en política. Sin embargo, la aprobación de una ley no es garantía del cumplimiento de la misma. Esto es más complicado en países con altos índices de impunidad y difícil acceso a la justicia, como ocurre en América Latina (Piscopo, 2016a). En Bolivia, por ejemplo, de más de 220 casos de violencia contra las mujeres en política reportados ante las autoridades, sólo uno ha sido resuelto (Bustillos, 2014).

Dada la dificultad para la aprobación e implementación de las leyes para combatir la violencia contra las mujeres en política, organizaciones de mujeres, ONG e instituciones internacionales han desarrollado diversas estrategias para prevenir este fenómeno. ACOBOL ha enfocado parte de sus esfuerzos, en la capacitación de concejalas y alcaldesas, con el fin de darles a conocer sus derechos políticos y ofrecerles asesoría técnica respecto a los procesos públicos. En México, donde actualmente hay varias propuestas de ley esperando ser debatidas, las autoridades electorales federales encabezadas por el TEPJF y con apoyo del Instituto Nacional Electoral, la FEPADE, el INMUJERES, entre otros organismos estatales, desarrollaron un "Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres" (TEPJF, 2016).



Este protocolo reconoce la violencia contra las mujeres en política como una violación a los derechos políticos y electorales de las mujeres, así como una forma de discriminación y un obstáculo para la plena representación femenina.

(C.P art. 43), así como "la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública." (C.P art. 40). Por lo tanto, la violencia contra las mujeres en política, si bien no es específicamente reconocida, sí debe ser sancionada bajo las leyes existentes, puesto que es un obstáculo a la participación política de las mujeres, es una forma de discriminación que va en contra de los tratados internacionales firmados por el país.

### ¿Violencia política contra mujeres, violencia política de género o violencia contra las mujeres en política?

Dado que hablar de la violencia contra las mujeres en política es un hecho reciente, aún se debate cómo debe ser llamado este fenómeno. Esta es una cuestión importante porque nombrar un fenómeno es el primer paso para recolectar datos, identificar causas y proponer soluciones (Krook y Restrepo Sanín, 2014). La ley Boliviana habla de "acoso y violencia política contra las mujeres", mientras que las propuestas en México hablan de "violencia política contra las mujeres", y en Perú se habla de "acoso político". Más aún, el INDI habla sobre "violencia contra las mujeres en elecciones", aunque también reconoce el fenómeno más amplio de la violencia contra las mujeres en política.

Aunque el nombre es diferente se refieren al mismo fenómeno. El término "violencia contra las mujeres en política" es preferido en círculos académicos y por ciertas organizaciones internacionales, incluido el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, dado que define mejor este fenómeno, tanto en términos de lo que es, como de quiénes son las víctimas.

En primer lugar, el término "acoso", no refleja realmente las experiencias de las mujeres que son víctimas. Esta expresión ha sido usada en Bolivia y otros países puesto que facilita la creación y aprobación de leyes: activistas que impulsaron las propuestas legislativas en estos países se inclinaron por este nombre dado que ciertas acciones de las cuales las mujeres en política son víctimas, son mejor comprendidas como acoso. Esto facilitó la aprobación de la ley boliviana, por ejemplo, porque permitía tener varios niveles de gravedad que serían castigados con penas diferentes, dejando las condenas de prisión para los actos más extremos<sup>11</sup>.

Sin embargo, el acoso es en sí mismo una forma de violencia que tiene consecuencias para la salud mental y el bienestar de las víctimas. Más aún, diferenciar entre acoso y violencia no permite entender distintas conductas como parte del mismo fenómeno, sino más bien como hechos aislados, cuando la realidad es que para las víctimas, son lo mismo y se sienten igual (DeKeseredy, 2011; Fitzgerald, 1993).

El uso del término "violencia política", usado en los protocolos mexicanos y por la Red Nacional de Mujeres en Colombia, sugiere que los motivos son de carácter ideológico o partidista. Definiciones tradicionales de violencia política la caracterizan como "la competencia violenta por el poder estatal" (Ahall y Shepherd, 2012), o como una herramienta para mantener el poder político (Valentino, 2014). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los motivos detrás de la violencia contra las mujeres en política no son de carácter ideológico, sino que ésta busca retornar a las mujeres a su "debido lugar", es decir, fuera de la política y de vuelta al ámbito

11 Entrevistas realizadas por Juliana Restrepo Sanín con activistas y políticas bolivianas llevadas a cabo entre agosto de 2015 y mayo de 2016.

En Ecuador, la Red Nacional de Mujeres Municipalistas, creó una central de llamadas para atender casos de violencia contra las mujeres en política. Esta línea ofrece información sobre qué procedimientos deben seguir las víctimas. Sin embargo, va más allá, también ofrece asesoría técnica y legal para que las mujeres conozcan sus derechos y estén mejor informadas sobre los procedimientos relativos a sus cargos. Una estrategia similar fue desarrollada en Kenia, donde la Federación Internacional de Mujeres Abogadas desarrolló un sistema de mensajes de texto para reportar este fenómeno (Krook y Restrepo Sanín, 2014).

En el Sudeste asiático mujeres políticas de la India, Paquistán, Nepal, Sri Lanka, y Bangladesh firmaron una declaración en oposición a la violencia contra las mujeres en política. En Sierra Leona, ocho partidos políticos también firmaron una declaración para garantizar que las elecciones sean "abiertas y seguras" para las mujeres (Krook y Restrepo Sanín, 2014). Estas declaraciones públicas tienen el doble efecto de hacer visible el fenómeno y promover la inclusión del mismo en la agenda política.

En varios países de África se han creado "salas de Estrategias de Mujeres" para prevenir la violencia contra las mujeres durante las elecciones. Estas salas operan antes, durante y después de las elecciones y reúnen a mujeres activistas, políticas y expertas en temas electorales, crean mecanismos de observación electoral, y entrenan a mujeres y jóvenes como observadores electorales para que identifiquen lugares y momentos en los que pueda surgir la violencia, y usen estrategias para detener acciones violentas. Las salas también cuentan con centrales de llamada para reportar incidentes. Estas iniciativas han contado con el apoyo de organizaciones internacionales, medios de comunicación y la policía local. Al recibir informes de violencia, los líderes políticos, hombres y mujeres, involucrados con estos proyectos usaron su influencia y sirvieron de mediadores entre grupos rivales para detener los actos de violencia (Godia, 2015).

Las organizaciones internacionales han sido importantes impulsoras de este tipo de estrategias. La OEA, como se mencionó anteriormente, ha realizado varios eventos en la región para hacer visible este fenómeno. Actualmente la Organización está trabajando en una ley modelo para los países miembros con el fin de promover la adopción de medidas legislativas en contra de la violencia contra las mujeres en política.

ParIAméricas, lanzó en 2015 un plan de acción que cuenta con el apoyo de mujeres congresistas de toda América Latina y el Caribe. Este plan insta al uso de diversas estrategias para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres en política, incluyendo la visibilización de este fenómeno a través del desarrollo de campañas públicas, el empoderamiento de las mujeres políticas en todos los niveles, así como hacer responsables a los partidos políticos de la participación de las mujeres.

Si bien en Colombia recientemente se inició el abordaje sobre este tema, y no hay una ley específica que sancione la violencia contra las mujeres en política como una forma de violencia por razón de género, es de precisar que Colombia es firmante de CEDAW y adherente de la "Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer" (Convención Belém do Pará). Igualmente, la Constitución Nacional reconoce igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, y condena la discriminación por razones de género

privado. La Red Nacional de Mujeres en Colombia, a través la aplicación móvil "Ellas" brinda apoyo a las mujeres víctimas de violencia, y reconoce la violencia política como una forma de violencia contra las mujeres. Este término se refiere a cualquier acto de violencia que atente contra los derechos políticos de las mujeres. En este sentido, es una definición mucho más amplia puesto que se incluyen sus derechos como votantes e incluye acciones realizadas en el marco del conflicto armado.

La frase "contra mujeres en política" enfatiza que este tipo de violencia ocurre a un grupo específico de mujeres, aquellas que deciden participar activamente como candidatas, o son elegidas o designadas para ejercer cargos públicos.

Organizaciones internacionales como NDI también hablan de "violencia contra las mujeres en elecciones". Este es un fenómeno relacionado con la violencia contra las mujeres en política, pero está limitado al periodo electoral e incluye a mujeres participando en elecciones como candidatas, votantes, jurados de votación, observadoras electorales, u oficiales de organismos electorales. Respecto a quienes pueden ser las víctimas, este es un fenómeno más amplio, pero es al mismo tiempo limitado a un momento específico puesto que solo se consideran los periodos electorales, con especial énfasis en el día de las elecciones dado el impacto que la violencia en estos momentos puede tener para todo el proceso democrático y la estabilidad del país. Sin embargo, el NDI también reconoce que las mujeres candidatas y oficiales electas o nominadas, son víctimas de violencia más allá de las elecciones (NDI, 2016).

Es importante resaltar, que, tal como lo reconoce el NDI, las mujeres pueden "transgredir" el espacio público de diversas maneras. Mujeres activistas, periodistas, sindicalistas, representantes de la sociedad civil, y votantes, también están ejerciendo importantes labores en el espacio público. Ellas también son víctimas de violencia. Sin embargo, dadas las consecuencias para la representación política de las mujeres, los procesos democráticos y la integridad electoral, el presente estudio se enfoca en las mujeres que deciden lanzarse como candidatas, son elegidas o designadas para cumplir un cargo público, sin desconocer que la definición de "participación política" es mucho más amplia.

### Otras miradas sobre la violencia contra las mujeres en política

Como se mencionó anteriormente, aún se debate el fenómeno de la violencia contra las mujeres en política. La politóloga norteamericana Jennifer Piscopo, argumenta que muchas de las acciones que se incluyen en el espectro de la violencia contra las mujeres en política son "sexismo institucional". Es así que la negación de recursos económicos a las mujeres candidatas, según la autora, no pueden ser tratadas al mismo nivel que los actos de violencia física. Más aún, si bien ciertas acciones de violencia contra las mujeres en política pertenecen al ámbito de la justicia electoral, otras acciones, argumenta la autora, pertenecen al ámbito de la justicia criminal (Piscopo, 2016a).

Esta autora también hace un llamado a enmarcar la violencia contra las mujeres en política como parte del problema de la violencia estructural presente en muchas sociedades en desarrollo, y que afecta tanto a hombres como a mujeres. Estas formas de violencia se ven agravadas por un sistema de justicia incapaz y un Estado débil, en el que no se respeta la ley. En América Latina,

argumenta Piscopo (2016a), hay zonas en las que nadie está o se siente seguro (p.441), y llama la atención sobre el papel que juegan grupos criminales y paraestatales, especialmente en el ámbito local, en la repartición del poder y la manipulación de procesos electorales por medio de la violencia.

Aunque estás críticas son válidas y permiten entender la violencia contra las mujeres en política en el marco de un contexto de violencia generalizada y procesos de democratización inacabados, la violencia contra las mujeres en política es un fenómeno particular. Si bien la violencia estructural y la violencia política pueden ser agravantes de la violencia contra las mujeres en política, es importante marcar una diferencia entre estos fenómenos puesto que estas acciones buscan evitar que las mujeres accedan al poder político *por ser mujeres*, no por una posición política particular o por negarse a cumplir con las exigencias de actores armados ilegales. En muchos casos, incluso cuando las mujeres se doblegan ante la voluntad de los partidos políticos o de estos actores, sus derechos políticos siguen siendo vulnerados (Krook y Restrepo Sanín, 2016b).

## El caso colombiano

Si bien la investigación del tema de la violencia contra las mujeres en política es un hecho reciente en Colombia, estudios respecto a la participación de las mujeres sugieren que la violencia es parte de la cotidianidad de las mujeres políticas en el país. Otras investigaciones revelan que, si bien algunos partidos políticos reconocen la necesidad de incluir a las mujeres en la política como parte de sus estatutos, en la práctica estas organizaciones no apoyan activamente la participación de las mujeres, al no incluirlas como parte de las directivas partidarias, violar las leyes de financiación y presupuesto para las candidaturas femeninas, y la asignación de mujeres como "relleno" en las listas de candidatos (MGCI, 2016).

En este contexto, tras realizar la reflexión y el análisis teórico que sustentan este estudio, a continuación, se relaciona la presentación y análisis de los resultados del esfuerzo investigativo realizado por el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, entre el 13 de Mayo y el 15 de julio de 2016, a través de la implementación de la "Encuesta de percepción Mujeres Electas 2012-2015" efectuada a 166 mujeres en cargos de elección popular (2012-2015), y la ejecución de 35 entrevistas abiertas realizadas a mujeres políticas (edilesas, alcaldesas, concejales, diputadas y congresistas), con el propósito de comprender: el impacto de la violencia contra la mujer en política en el ámbito personal y en su labor pública, el contexto en el que ocurren los hechos de violencia y las motivaciones de los mismos.

### Metodología de la investigación Instrumentos de recolección de información utilizados

Para hacer una aproximación al caso colombiano respecto a la violencia contra las mujeres en política, el NIMD realizó la "Encuesta de percepción Mujeres Electas 2012-2015" entre el 13 de mayo y el 15 de julio de 2016. El propósito de la encuesta era evaluar tanto las experiencias con diferentes manifestaciones de violencia contra mujeres en política, como percepciones frente a

las oportunidades que ofrece el sistema político colombiano, y en especial, los partidos políticos, para la participación política de las mujeres.

La encuesta fue realizada usando la herramienta Survey Monkey y enviada por correo electrónico a 568 mujeres electas para el periodo 2012-2015. En total, se obtuvieron 166 respuestas de las cuales, 112 fueron concejales, 21 alcaldesas, 13 diputadas, 13 edilas y 7 congresistas de todas las regiones del país y de varios partidos políticos (Ver Tabla 4).

CARGO RESULTADOS	ALCALDESAS	EDILESAS	CONCEJALAS	DIPUTADAS	CONGRESISTAS
TOTAL RESPUESTAS	21	13	112	13	7
PORCENTAJE	12,6%	7,8%	67,5%	7,8%	4,2%
					<b>TOTAL 166</b>

Tabla 4. Mujeres según cargo político

Estas encuestas fueron analizadas y arrojaron importantes datos para Colombia respecto a la violencia contra las mujeres en política, la percepción de apoyo que reciben las mujeres por parte de los partidos políticos, así como los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en política.

De las 166 mujeres que respondieron la encuesta, 85 accedieron a compartir su testimonio (73 de cuerpos colegiados y 12 alcaldesas). De estas, 35 fueron entrevistadas: 28 Concejales, 2 alcaldesas, 2 edilas, 1 diputada, y 2 congresistas. Estas entrevistas fueron representativas de las diversas regiones y partidos políticos.

El propósito de estas entrevistas fue complementar la información cuantitativa obtenida con las encuestas. Fueron entrevistas semiestructuradas en las que se indagó en detalle por las experiencias de las mujeres y las formas de violencia de las cuáles han sido víctimas en el ejercicio de sus cargos. Estas entrevistas fueron confidenciales para garantizar que las entrevistadas se expresaran de manera franca y sin miedo a represalias por parte de los partidos políticos o colegas.

Dada la complejidad del fenómeno de la violencia contra las mujeres en política, las entrevistas en profundidad resultan muy importantes para entender el contexto en el que ocurrieron los hechos de violencia y las consecuencias que tuvieron para quien los padeció. Estudios sobre los crímenes de odio, por ejemplo, enfatizan la necesidad de usar datos cualitativos para poder identificar los elementos que apuntan a las motivaciones del hecho (Perry, 2001). Esto mismo ocurre en relación con la violencia contra las mujeres en política: identificar el contexto resulta fundamental para determinar los motivos detrás de las acciones.

## Resultados

### Resultados cuantitativos

#### Datos demográficos:

La mayor parte de las mujeres encuestadas tiene entre 33 y 45 años (33%), seguidas por mujeres entre 46 y 55 años (28%). Entre las mujeres electas para cargos plurinominales, la mayoría con el 46.2% tienen como último estudio cursado la secundaria, y el 32% tienen estudios superiores. Entre las alcaldesas, el 47% tiene estudios de posgrado, el 38% de pregrado, y el 4.7% educación básica secundaria (Gráfico 2).



Gráfico 2. Nivel educativo de las encuestadas en cargos plurinominales

Al interior del grupo de mujeres electas para cargos plurinominales, la mayor parte pertenece al Partido de Unidad Nacional (21%), seguida del Partido Liberal (18%) y del Partido Conservador (16%). La Tabla 5, refleja toda la información de pertenencia partidaria. La mayor parte de las alcaldesas pertenecen al Partido Conservador (30%) y al Partido Liberal (15%). La Tabla 6, contiene todos los resultados sobre partidos políticos a los que pertenecen estas representantes locales.



MUJERES ELEGIDAS A ALCALDÍAS POR PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	PROPORCIÓN	NÚMERO DE RESPUESTAS
Partido Conservador Colombiano	30%	6
Partido Liberal Colombiano	15%	3
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia <b>AICO</b>	10%	2
Partido Cambio Radical	10%	2
Partido de Integración Nacional <b>PIN</b>	10%	2
Partido Social de Unidad Nacional	10%	2
Movimiento Afrovides	5%	1
Grupo de ciudadanos	5%	1
Alianza entre partidos	5%	1
Movimiento de inclusión y Oportunidades <b>MIO</b>	0%	0
Movimiento <b>MIRA</b>	0%	0
Partido Alianza Social Independiente <b>ASI</b>	0%	0
Partido Polo Democrático Alternativo	0%	0
Partido Verde	0%	0
Progresistas	0%	0
<b>TOTAL</b>		<b>20</b>

1 de las encuestadas no respondió esta pregunta

Tabla 6. Pertenencia partidaria - Alcaldesas

MUJERES ELEGIDAS A CARGOS PLURINOMINALES POR PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	PROPORCIÓN	NÚMERO DE RESPUESTAS
Partido Social de Unidad Nacional	20,74%	28
Partido Liberal Colombiano	17,78%	24
Partido Conservador Colombiano	16,30%	22
Partido Cambio Radical	14,07%	19
Partido Verde	10,37%	14
Movimiento <b>MIRA</b>	3,70%	5
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia <b>AICO</b>	2,96%	4
Partido de Integración Nacional <b>PIN</b>	2,96%	4
Partido Polo Democrático Alternativo	2,96%	4
Movimiento Afrovides	2,22%	3
Movimiento de inclusión y Oportunidades <b>MIO</b>	2,22%	3
Partido Alianza Social Independiente <b>ASI</b>	2,22%	3
Progresistas	0,74%	1
Grupo de ciudadanos	0,74%	1
<b>TOTAL</b>		<b>135</b>

10 de las encuestadas no respondieron esta pregunta

Tabla 5. Pertenencia partidaria de las mujeres electas para cargos plurinominales

El 100% de las alcaldesas y el 93% de las mujeres electas para cargos plurinominales finalizaron sus mandatos. De las mujeres que no finalizaron su mandato, tres dijeron que fue por amenazas o intimidación. Aunque en el universo de la muestra estos resultados son pequeños, destacan el impacto que tiene la violencia contra las mujeres en política. Esto es reforzado al analizar el porcentaje de mujeres que dice que abandonó la política luego de terminado su mandato, el 13% de las mujeres electas para cargos plurinominales y el 10% de las alcaldesas. Esto es importante puesto que, cuando estas mujeres abandonan la política el país se está perdiendo de su experiencia y perspectiva; y los partidos políticos, quienes se han quejado en el pasado de la dificultad de conseguir mujeres para cumplir con las cuotas de género, están perdiendo mujeres comprometidas, con experiencia, y con éxito en el desarrollo de campañas.

### Las mujeres y los partidos Cargos plurinominales

Los datos respecto a las relaciones de las candidatas con los partidos políticos son bastante reveladores. En el grupo de las mujeres electas para cargos plurinominales, el 42% dijo que nunca recibió ayuda de su partido político durante la campaña. Este resultado es aún más alarmante al constatar que otro 42% solo recibió apoyo de manera esporádica. Esto enfatiza la necesidad que los partidos políticos brinden apoyo constante a las mujeres candidatas, y se establezcan líneas abiertas y efectivas de comunicación entre el partido y las mismas. Este patrón se repite también durante la gestión. Los resultados muestran que 22% de las mujeres electas para cargos plurinominales dijeron que nunca se comunicaron con su partido, y 24% lo hizo solo de manera esporádica.

Durante la gestión, el 53% de las mujeres en cargos plurinominales reportaron que su bancada nunca las apoyó durante su gestión, o solo las apoyó de manera esporádica de acuerdo con el 32%. El 43% reportó que tuvo algún contacto con un congresista del partido. Estos resultados enfatizan los sentimientos de abandono y aislamiento reportados por mujeres políticas, y agrava los efectos de la violencia que ellas reportaron. Al mismo tiempo revelan que el contacto con el partido no se hace de manera institucional, sino de manera individual.

A la pregunta "¿Cuál considera que debería ser el principal apoyo que el partido o movimiento político les brinde a las mujeres electas?", el 54,5% reportó que este apoyo debería ser capacitación permanente sobre gestión pública y participación política, el 41% dijo que debía ser "orientación y apoyo para adelantar gestiones, incidencia y lobby ante entidades y personalidades del orden nacional" y el 34% dijo que "asesoría técnica y legal e información para el trámite de propuestas".<sup>12</sup> La capacitación de las mujeres electas ha demostrado ser una importante herramienta para su empoderamiento al reforzar conocimientos respecto a los derechos políticos de las mujeres, pero también para garantizar su efectividad como oficiales públicas, al darles a conocer procesos políticos y técnicos que muchas mujeres desconocen (ACOBOL, 2012).

<sup>12</sup> Múltiples respuestas

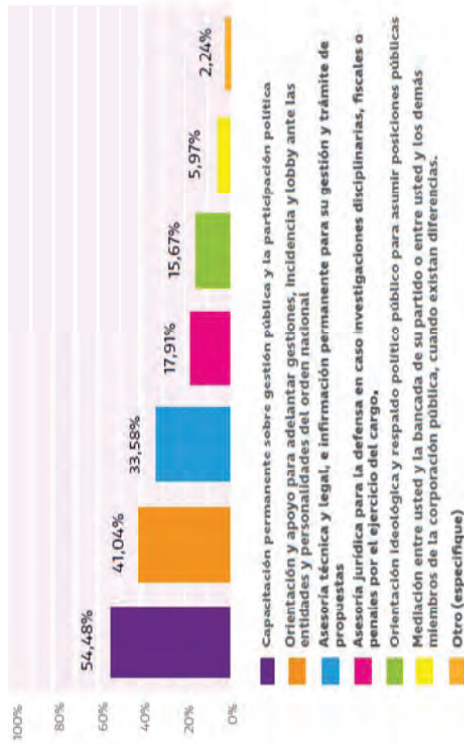


Gráfico 3. Principal apoyo de los partidos a las mujeres electas en cargos plurinominales

Otro aspecto importante respecto a las relaciones entre las mujeres electas y los partidos políticos se refieren al conocimiento de las estructuras de género al interior de los mismos: el 53% de las encuestadas respondió que no las conocía. De las que sí las conocían, el 25% no tuvo contacto con estas instancias, aunque el trabajo de estos organismos es apoyar a las mujeres al interior de los partidos.

### Alcaldesas

Aunque un porcentaje más alto de las alcaldesas reportaron recibir apoyo de los partidos políticos cada vez que lo requirieron durante su gestión (42%), un porcentaje muy significativo, del 26,3%, respondió que nunca recibió apoyo de su partido. Entre las mujeres que recibieron apoyo la mayor parte afirmó que este se dio en el establecimiento de relaciones con el Gobierno. No obstante, este apoyo resulta insuficiente. El 63% de las alcaldesas encuestadas respondió que los partidos deben brindar más orientación para adelantar gestiones y hacer lobby ante las entidades del orden nacional (Gráfico 4).

refleja los resultados de la encuesta entre las mujeres candidatas a cargos plurinominales, y muestra que los partidos necesitan hacer más visibles las estructuras de género y darles más apoyo.



Las respuestas de la encuesta evidencian una clara diferenciación entre las experiencias de las mujeres y los hombres políticos. El 63.36% de las mujeres respondió que la política es un espacio excluyente con las mujeres. Solo un 12% respondió que es un espacio igualmente excluyente con los hombres y mujeres. Entre las alcaldesas, el 70.59% respondió que la política es más excluyente con las mujeres, mientras que un 5.88% considera que la política es incluyente y participativa.

Delante a la pregunta "¿Cuáles de los siguientes criterios considera usted que son los que prioriza un partido o movimiento político para otorgar los avales a las mujeres candidatas?", el 31.30% entre las mujeres en cuerpos colegiados respondió que el reconocido trabajo social, mientras que el 52.94% de las alcaldesas respondieron que buenas aptitudes y antecedentes personales. Respecto a los hombres, el 43.51% de las mujeres en cargos plurinominales dijo que los partidos se fijan en el caudal político consolidado y la experiencia política. Entre las alcaldesas esta cifra fue del 47.06%. Este mismo porcentaje fue el que recibió la opción "intereses personales de quienes otorgan los avales".

<b>Ley de Cuotas</b>	63.36% en cuerpos colegiados	"la cuota fue determinante para que se concretara su candidatura"
<b>¿Cuota en alcaldías y gobernaciones?</b>	88.12% alcaldesas	"debería existir una cuota para gobernaciones y alcaldías"
<b>La política en la vida de una mujer</b>	77.1% en cuerpos colegiados	82.35% alcaldesas "la política es una misión social difícil, pero de gran importancia"
<b>La política en la vida de un hombre</b>	60.31% en cuerpos colegiados	64.71% alcaldesas "es una oportunidad laboral lucrativa y de gran prestigio social"

El 70.77% de las mujeres electas para cargos plurinominales respondieron que su gestión habría sido más exitosa si "hubiese contado con mayor dirección, solidaridad y respaldo político por parte de su bancada y/o partido, o movimiento político", y el 40% si "hubiese contado con mayor capacitación y conocimiento previo sobre la administración pública y la corporación de la que hizo parte". Entre las alcaldesas estos porcentajes fueron un 68.75% para la primera opción, y un 62.5% respondió que, si "hubiese contado con mayor respeto y aceptación de sus propuestas y

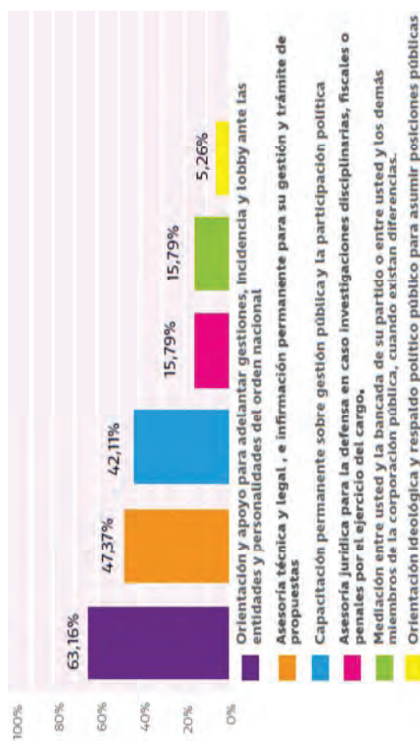


Gráfico 4. Principal apoyo de los partidos a las mujeres electas – alcaldesas

### Aspectos Relacionados con el Acceso y Permanencia en el Ejercicio del Cargo de Elección

Estas preguntas giraron en torno a los hechos o características del sistema político colombiano que favorecen o no, la participación de las mujeres. Es importante destacar que la mayor parte del total de las encuestadas (63%), dijo que la política es un espacio excluyente y hostil hacia las mujeres.

Entre las alcaldesas, solo el 32% recibió apoyo del partido "cada vez que lo requirió". Esto deja un 68% de mujeres que solo de manera esporádica o nunca recibieron apoyo del partido durante su campaña. Estos números cambian un poco cuando se pregunta por la comunicación durante la gestión. Por ejemplo, el 42% de las mujeres electas como alcaldesas reportaron que se mantuvieron en permanente comunicación con su partido, mientras que un 53% dijo hacerlo de manera esporádica.

A la pregunta "¿Cuál considera que debería ser el principal apoyo que el partido o movimiento político les brinde a las mujeres electas?", el 63% reportó que este apoyo debería ser "orientación y apoyo para adelantar gestiones, incidencia y lobby ante las entidades y personalidades del orden nacional". El 47% dijo que debía ser "asesoría técnica y legal, e información permanente para su gestión y trámite de propuestas". Finalmente, el 42% dijo que "capacitación permanente sobre gestión pública y la participación política"<sup>13</sup>.

Un 53% de las alcaldesas encuestadas afirmó que no conocían de la existencia de las dependencias de género al interior de su partido, y el 24% las conocía, pero no tuvo contacto con éstas. Esto

13 Múltiples respuestas

opiniones por parte de los miembros del concejo municipal/asamblea departamental", su gestión habría sido más exitosa. Estos resultados revelan que los partidos políticos necesitan trabajar de manera más decidida con las mujeres electas que integran sus filas. Este apoyo no solo debe provenir de las directivas del partido, sino de los miembros del mismo en las entidades locales. La capacitación de las mujeres elegidas también debe convertirse en una prioridad partidista.

En términos de los obstáculos para la participación de las mujeres, el 75% de las alcaldesas dijo que una razón era porque las mujeres tienen bajo interés en ser candidatas. Las mujeres en cuerpos colegiados, respondieron en un 57,59% que esto se debe "al bajo interés de los partidos en promover candidaturas de mujeres". Este grupo también afirmó en un 76,92%, que la causa más importante para desestimular la participación de las mujeres es "El poco respaldo económico de los partidos y movimientos políticos a las campañas de las mujeres las desmotiva para ser candidatas". Estas cifras revelan que aún hay concepciones esencialistas respecto al interés de las mujeres en participar en política. Al mismo tiempo, refuerzan la necesidad que los partidos políticos apoyen las candidaturas de las mujeres, y busquen activamente su vinculación en la política, como militantes, candidatas y líderes de los partidos y movimientos.

### Aspectos relacionados con violencia contra las mujeres en política

Las preguntas específicas sobre la violencia revelan datos importantes. El primer resultado destaca el poco reconocimiento que, incluso entre las víctimas, tiene la violencia contra las mujeres políticas. El 30% de las encuestadas afirmó que nunca ha sido víctima de violencia de este tipo. Sin embargo, al mirar los resultados de manera más detallada es posible cuestionar este resultado pues un gran número de mujeres (63%) reportó haber sido víctima de acciones específicas de violencia.

Entre las mujeres electas para cargos plurinominales, el acto de violencia más común fue la restricción en el uso de la palabra (23.8%), seguido de la ocultación de recursos financieros o administrativos durante la gestión (22.31%). La Tabla 7 muestra todos los resultados.

PROPORCIÓN	PROPORCIÓN	NÚMERO DE RESPUESTAS
No fue objeto de ningún acto de violencia política.	30,77%	40
Se le impidió o restringió el uso de la palabra.	23,85%	31
Durante su GESTIÓN en la corporación o ente al que perteneció, le ocultaron, restringieron o negaron los recursos financieros o administrativos, e información sobre sus mismos, para la realización de sus funciones.	22,31%	29
Falta de respeto, ridiculización y/o descalificación pública de sus propuestas.	20,77%	27
Se cuestionó su capacidad para desempeñar el cargo, comprender los temas de la administración pública y/o tomar decisiones.	18,46%	24
Fue objeto de acusaciones falsas e infundadas como hechos de corrupción.	16,92%	22
Durante la CAMPAÑA, su partido o movimiento le ocultó, restringió o negó fondos o información sobre los mismos.	16,92%	22
Fue objeto de propos subidos de tono, incómodos o inapropiados.	16,15%	21
Otro (especifique)	11,54%	15
Fue llamada con apodosos como: "histérica", "menopausada", "oca", "prostituta", "bruta", "perro", "vieja" o similares.	9,23%	12
Fue acusada de ser infiel o de tener amoríos extramatrimoniales.	9,23%	12
Recibió amenazas de violencia contra sus hijos o terceros cercanos a usted.	7,69%	10
Se le proporcionó información falsa, imprecisa o se le indujo a cometer errores.	6,92%	9
Recibió amenazas de divulgación falsa de rumores sobre infidelidad, orientación sexual, promiscuidad.	6,15%	8
Fue acusada de ser mala esposa, mala madre o mala hija por estar en política.	5,38%	7
Fue objeto de acoso sexual.	5,38%	7
Se cuestionó su comportamiento o moral sexual catalogándola de laxa o promiscua.	4,62%	6
Fue objeto de violencia física o violencia sexual como represalia por sus posiciones o labor política.	2,31%	3
Recibió amenazas de golpizas.	1,54%	2
Recibió amenazas de violación o abuso sexual.	0%	0

130 Mujeres respondieron la pregunta  
15 Encuestadas no seleccionaron ninguna respuesta

Tabla 7. Actos de violencia más comunes – Cargos plurinominales:<sup>14</sup>

De las mujeres encuestadas en cargos plurinominales, el 47% reportaron que la mayor parte de los perpetradores eran colegas de la corporación a la que pertenecían, el 34% reportó que eran miembros de su propio partido, el 32.9% afirmó que fueron servidores públicos, y el 31.87% fueron víctimas de actos por parte de ciudadanos.

Entre las alcaldesas, el 43.7% reportó que le faltaron al respeto y el mismo porcentaje reportó que se le cuestionó su capacidad para ejercer su labor, fueron llamadas por apelativos y recibieron amenazas. El 31% fue objeto de acusaciones (Tabla 8). En el caso de las alcaldesas, el 85.7% reportó ser víctima de acciones por parte de ciudadanos, el 42.86% por parte de miembros del Concejo, el 28.57% por miembros de la comunidad y un 12.43% por parte de miembros de su propio partido.

<sup>14</sup> Múltiples respuestas

## Resultados cualitativos

Las entrevistas fueron una importante herramienta para comprender en Colombia la profundidad de la violencia contra las mujeres en política. Estos testimonios revelaron, no solo los detalles que permiten dar una pista respecto a las motivaciones, sino que revelan el impacto que estas conductas tienen en quienes las padecen, así como su fortaleza y determinación.

### Reconocimiento como violencia

Un aspecto común es que para varias entrevistadas fue difícil reconocer las conductas de las cuales eran víctimas como una forma de violencia. En lugar de esto, la tomaban como "el costo normal de hacer política":

"Lo primero que pasó es que a mí me costó mucho tiempo identificar que yo era víctima de violencia política. Empezaron a pasar los hechos y yo no sabía. O sea yo veía como cosas que me hacían pensar -pero por qué me hacen eso-, pero no lo identificaba como un hecho de violencia política (...) y eso que yo he trabajado con derechos humanos, pero nunca me había puesto en el lugar de las víctimas. Entonces me tardé mucho tiempo en identificarlo y me parece que eso es una cosa importante de decirlo. Creo que en los cursos de formación política no se enseña eso, cómo se identifica la violencia política" (Testimonio 5).

Otra concejala aseguró que ella incluso el acoso sexual del que fue víctima lo consideró como normal: "...a pesar de que siempre tocaba lidiar con ellos [los demás concejales], con palabras, no sé..., piropos, cosas fuera de tono que siempre utilizaban conmigo, yo era la única mujer, siempre me defendí, yo creo que son gajes del oficio" (Testimonio 2).

Esta también fue la respuesta que recibieron algunas que se atrevieron a denunciar los hechos ante algún tipo de autoridad: "Yo no hice la denuncia porque uno hablando hasta con la misma Personería, el Personero es todo un caballero, pero la respuesta es -así es la política-, eso pasa en la política no le ponga cuidado-" (Testimonio 6).

Estos testimonios revelan que muchas de las acciones de violencia contra las mujeres en política son desestimadas como el costo normal de hacer política. Con frecuencia se menciona el conflicto armado interno y la presencia de actores armados ilegales para justificar esta actitud. Sin embargo, es claro que estas acciones afectan los procesos democráticos al obstaculizar el desempeño de las mujeres políticas.

### Acciones más comunes

Las encuestas revelaron que la manifestación más común es la violencia simbólica. Sin embargo, los testimonios de las mujeres políticas revelan un fenómeno más complejo. Además de la negación de recursos, es común escuchar que son ridiculizadas, que les gritan y las atacan verbalmente en las sesiones de los concejos o asambleas. En muchos casos reciben amenazas por las redes sociales o por mensajes de texto. Los actos de violencia política no ocurren de manera aislada, sino que son víctimas de varios tipos de violencia que puede incrementar dependiendo de cómo reaccionan las mujeres.

HECHO	PROPORCIÓN	NÚMERO DE RESPUESTAS
Falta de respeto, ridiculización y/o descalificación pública de sus propuestas.	43,75%	7
Se cuestionó su capacidad para desempeñar el cargo, comprender los temas de la administración pública y/o tomar decisiones.	43,75%	7
Fue llamada con apellidos como: "histérica", "menopáusica", "loca", "prostituta", "bruta", "perre", "vieja" o similares.	43,75%	7
Recibió amenazas de violencia contra sus hijos o terceros cercanos a usted.	43,75%	7
Fue objeto de acusaciones falsas e infundadas como hechos de corrupción.	31,25%	5
Se le impidió o restringió el uso de la palabra.	25%	4
Fue objeto de piropos subidos de tono, incómodos o inapropiados.	18,75%	3
Fue acusada de ser infiel o de tener amores extramatrimoniales.	12,5%	2
Recibió amenazas de golpizas.	12,5%	2
No fue objeto de ningún acto de violencia política.	12,5%	2
Otro (especifique)	12,5%	2
Se le proporcionó información falsa, imprecisa o se le indujo a cometer errores.	6,25%	1
Se cuestionó su comportamiento o moral sexual catalogándola de laxa o promiscua.	6,25%	1
Fue acusada de ser mala esposa, mala madre o mala hija por estar en política.	6,25%	1
Fue objeto de violencia física o violencia sexual	6,25%	1
Fue objeto de acoso sexual.	6,25%	1
Durante su GESTIÓN en el ente al que perteneció, se ocultaron, restringieron o negaron los recursos financieros o administrativos, e información sobre los mismos, para la realización de sus funciones.	6,25%	1
Recibió amenazas de violación o abuso sexual.	0%	0
Recibió amenazas de divulgación falsa de rumores sobre infidelidad, orientación sexual, promiscuidad.	0%	0
Durante la CAMPANA, su partido o movimiento le ocultó, restringió o negó fondeo e información sobre los mismos.	0%	0

16 Mujeres respondieron la pregunta  
5 Encuestadas no seleccionaron ninguna respuesta

Tabla 8. Actos de violencia más comunes - alcaldesas<sup>15</sup>

Un gran número de las mujeres encuestadas respondió que fue indiferente frente a los hechos y los asumió como el costo normal de estar en política. Entre las mujeres de cargos plurinominales este resultado fue de 34,07% y entre las alcaldesas fue de 57,14%. El 29% de las mujeres en cuerpos colegiados denunció los hechos ante la opinión pública y un 23,08% lo hizo ante una autoridad. El 16,4% permaneció en silencio, aunque se sintió maltratada. Entre las alcaldesas el 42,86% denunció ante la opinión, el 28,57% ante las autoridades y el 7,14% permaneció en silencio.

Las denuncias se realizaron a la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación (plurinominales 61,9%, alcaldesas 100%), la Personería, Defensoría del Pueblo o Procuraduría (Cuerpos colegiados 57,4%, 16,67% alcaldesas). Sin embargo, las encuestas revelan que incluso cuando se abre una investigación no ocurre nada (62% plurinominales, 83% alcaldesas).

<sup>15</sup> Múltiples respuestas

<p>Una de las entrevistadas, por ejemplo, reveló que los insultos y el silenciamiento que sufrió incrementaron cuando fue elegida presidenta del Concejo municipal. Los intentos por deslegitimar su labor llegaron hasta el punto de querer cambiar los reglamentos del Concejo para restarle autonomía y poder a quien lo presidiera. Afirma: "Yo pienso que ellos querían que renunciara, todo esto fue mucho más cuando yo estaba de presidenta porque decidieron cambiar hasta el reglamento interno del Concejo para trabar mi trabajo como presidenta, ¡quitarle autonomía al presidente de ese momento!" (Testimonio 6).</p> <p>Es común encontrar entre los testimonios casos de mujeres a quienes se les niegan el acceso a la información necesaria para realizar su labor. Una concejala explicó:</p> <p>"Empiezan los ataques por medios radiales, por redes, en la misma administración, si necesitas preguntar e informar a mí me tocó acudir a muchas tutelas tengo por lo menos 10 u 11 tutelas para solicitar que me dieran información (...) si tu ibas por un papel, por una consulta, cualquier cosa, cualquier situación, cualquier cosa que pedía jera negado!, se le demoraban, le colocaban inconvenientes, por ese lado si me sentí violentada (...)" (Testimonio 10).</p> <p>En un caso, al solicitar información para hacer la labor de fiscalización que le corresponde al Concejo, una entrevistada recibió amenazas contra su vida, e insultos a través de mensajes de texto. Estos mensajes fueron de carácter anónimo:</p> <p>"Me llega una amenaza a mi celular, un mensaje de texto donde me dicen que están aburridos (obviamente con palabras soeces y peyorativas), que están aburridos con mis demandas a la alcaldía municipal, ponen ahí -que es mejor que calle para que no vaya a terminar como los sapos, algo así y me advierte que si no lo hago me harán daño" (Testimonio 16).</p> <p>En otros casos son silenciadas: los micrófonos son apagados, no les dan la palabra en las sesiones, o incluso terminan la sesión cuando están hablando. Una de las entrevistadas reportó que la presidenta del Concejo incluso cerró la sesión y salió "tirando la puerta" cuando ella estaba hablando. Otra entrevistada explicó:</p> <p>"En muchas ocasiones a uno se le negaba la posibilidad de ampliar un debate, inclusive la misma palabra, la oportunidad de intervenir en x o y situación también era negada y eso se debe a (...) yo creería que, a la condición de género, por el hecho de ser mujer" (Testimonio 10).</p> <p>Otra edillesa confirmó: "créeme que al principio fue muy duro, a mí me estaban agrediendo, me quitaban la palabra, me apagaban el micrófono en la corporación y yo me quebraba" (Testimonio 24).</p> <p>También se las excluye de los espacios de toma de decisiones al informarles la hora de determinada sesión y luego cambiarla sin corregir la información. En otros casos, se les incumplen promesas realizadas, tanto en términos de aprobación de proyectos como de cargos al interior de la entidad pública. Una entrevistada reportó que para los hombres:</p> <p>"Faltarle a una mujer no tiene absolutamente nada, no tiene nada de particular, a mí me parece que es un acto de ellos de violencia contra las mujeres, es que a los hombres se le</p>	<p>respeto la palabra (...) a las mujeres ipero por favor! por el hecho de ser mujer entonces nos pueden faltar a la palabra, eso lo manifestaron ellos y lo supe así faltarle a esa vieja que le hace-" (Testimonio 3).</p> <p>Los gritos e insultos, tanto en el recinto de sesiones o las oficinas de gobierno, como en otros espacios públicos también fueron bastantes comunes entre los testimonios: "Muchas veces en proyectos que eran de mucha importancia llegó gente a insultarme, a decirme cantidad de cosas, insultos verbales, grosería, cantidad de cosas (...)" (Testimonio 9).</p> <p>En otros casos se recurría a difundir chismes y rumores sobre la vida privada de las mujeres. A una concejala de Bogotá la acusaron de tener amoríos con miembros de su partido. Esto mismo le ocurrió a una concejala en Córdoba a quien su rival político la acusaba de estar encerrada en moteles con contratas. A otras se las tildaba de "chismosas", "viejas", "gallinas".</p> <p>Algunas mujeres reportaron que los ataques se hicieron de manera más sutil, tratando de debilitar su posición, tanto como candidatas y al ser elegidas, al ofrecerle trabajo a su equipo de trabajo:</p> <p>"(...) entonces a mi compañero [de partido] se me lo llevaron, le dieron plata, le dieron puesto, ahorita está de asesor, ¡se lo llevaron! lo conquistaron y quedé sola, quedé abandonada, porque él era mi mano derecha y eso a mí me afectó mucho, yo lloré todo un mes, pensé en retirarme (...) cómo una persona se dejaba comprar después de veinte años de lucha? Pero lo hicieron, se lo llevaron y con él se me fueron por ahí unas cinco o seis personas. Pero al final uno sabe si estuvieron allá o no, pero eso sí, yo creo mínimo cuatro o cinco se los llevaron con trabajo, les dieron puestos de trabajo y un sueldo mensual." (Testimonio 10).</p> <p>Las redes sociales, los servicios de mensajería instantánea como Whatsapp, así como las emisoras de radio local, también fueron usados para insultar, difamar y atacar a varias de las entrevistadas:</p> <p>"Las amenazas fueron cuando empezó la formulación del Plan de Desarrollo por mensajes de texto, -no siga jodiendo más o no respondemos-, unos mensajes de texto bastante insinuantes, así se empezó la persecución (...) por mensajes de texto a mi celular, mensajes de texto a mi compañero" (Testimonio 9).</p> <p>En algunos casos llegan incluso a crear perfiles falsos en las redes sociales para atacarlas:</p> <p>"Cuando se acercan las épocas electorales en ese municipio no sé si en todos, pero en ese municipio es extremadamente cruel, en el sentido de utilizar -los Face (sic) falsos-, de coger a las personas y horrible con las mujeres, con las damas es a estigmatizarlas y justo sobre nuestros periodos se crearon Face (sic) falsos para calumniarnos a las concejalas y estamos ya interviniendo en nuestra vida privada que ya tenía que ver con nuestra vida de hogar" (Testimonio 22).</p>
---	---

Este no fue un testimonio aislado:

"La persona la cual se creía dueña del grupo políticos al ver que yo no hago lo que [él] dice, al ver que soy independiente, una vez me hizo una publicación en el Face (sic) referente al sistema de acueducto en [el municipio] y esto lo que hace es que crea un Face (sic) falso y comienzan a decir que yo soy una loca, que yo soy una prostituta, que yo me acuesto con todos los de la finca del pueblo, que mis hijos son locos, que mis hijos no sé ni de quien son y yo cierro el Facebook, no hago más comentarios" (Testimonio 30).

Una práctica común usada contra las mujeres políticas es la obstrucción de su labor a partir del uso de derechos de petición o denuncias que las obligaban a dejar de lado sus actividades. Acusaciones infundadas de corrupción también son comunes. Una de las entrevistadas reportó que recibió amenazas específicas señalando que la iban a mandar a la cárcel. Esta amenaza fue seguida de múltiples denuncias ante diversos organismos del Estado. Sin embargo, la persona que realizó la amenaza nunca interpuso estas medidas directamente y hasta el momento, no se le ha comprobado nada:

"Hoy tengo denuncias en la Fiscalía, tengo denuncias en la Contraloría, en la Procuraduría y son producto de esa persecución que él me hacía, entonces él todo lo que se le venía a la mente de lo que podría estar pasando en la administración, él decía ¡ahí hay un delito!; demandémoslo. Él lo que necesitaba en ese momento era que por alguna situación a mí me investigaran y yo fuera a parar en la cárcel, como él quería (...) ese señor me ha montado una persecución por todo, ósea a él van y le cuentan un chisme y le dicen [nombre de la entrevistada] se robó cincuenta millones de pesos y el de una va y me denuncia, él ni siquiera se inmuta de ¿cómo se los robo o dónde los robo? ¡No!, él de una denuncia y yo estoy cansada de este tema" (Testimonio 7).

Es importante destacar que los actos de corrupción deben ser denunciados. Sin embargo, en los casos reportados, las investigaciones confirmaron que no hubo corrupción, tampoco malos manejos. En lugar de esto, los mecanismos legales fueron usados como una forma de presión para deslegitimar a la mujer política y con el propósito específico de forzar a las mujeres a doblegarse ante autoridades partidarias o caudillos regionales, o a renunciar. Una de las entrevistadas reveló que un reconocido líder de su región le decía "es que usted no se deja manejar", para justificar malos tratos, presiones e innumerables denuncias infundadas ante organismos de control. Estas investigaciones no solo afectan a la víctima, sino que ponen una carga innecesaria en las instituciones estatales encargadas de llevar a cabo estos procesos.

En varios casos, las mujeres fueron víctimas de violencia física. En un caso, una concejal fue atacada en público por otro miembro del Concejo Municipal. Esto le causó lesiones físicas serias. Otra concejala fue amenazada y una turba destruyó parte de su casa y su negocio, quebró los vidrios e intentaron quemar el edificio. Incluso llegaron a lanzar dos bombas contra el balcón. Otra entrevistada explicó:

"Yo salí a tomar un taxi, en la portería estaba esperando mi taxi y el edil salió y estaba hablando con el alcalde pues mofándose y celebrando con el alcalde el triunfo que habían

tenido en la corporación y yo estaba hablando por celular y el señor se me vino encima insultándome, diciéndome groserías terriblemente, la cámara lo estaba grabando y él estaba esperando mi reacción que yo lo cacheteara o lo golpeará porque fue demasiado desafiante y grosero conmigo, entonces como no quise, no accedí porque estaban las cámaras y fue una disputa demasiado fuerte con él; él se subió a la camioneta e intentó atropellarme con el carro, sino es por el celador que corre el carro (...) y el bajó el vidrio y me dijo -zorra- y fue una pelea así muy dolorosa para mí" (Testimonio 24).

Otra mujer reportó que a su oficina le quebraron los vidrios y a su carro le robaron las llantas. Aunque este tipo de hechos son comúnmente atribuidos a la delincuencia común, ella reporta que los hechos ocurrieron en lugares seguros. En el caso de su oficina, ella fue la única afectada por el vandalismo. Ambos hechos ocurrieron cuando ella empezó a denunciar irregularidades cometidas por otro miembro del Concejo.

En un caso, la Policía intimidaba a la entrevistada:

"La Policía empezó a excederse conmigo en la calle (...) la Policía empezó a hostigarme y hacerme encajonamientos, yo los iba a denunciar pero tuve miedo que después de la denuncia, mi familia o yo tuviéramos repercusiones porque ya habido bastante autores intimidándome, entonces decidí no radicar la denuncia en la fiscalía, yo iba en un carro y varias veces me paraban, iban a mi casa con policías que no conocía, tomaban fotos de mi familia, yo le preguntaba a los ediles que si ellos lo hacían o no lo hacían, me estaban intimidando, iba en mi carro me paraban bastantes veces, me requisaban, ya después aprendí porque efectivamente no estaban cumpliendo el debido proceso, lo que estaban era intimidándome" (Testimonio 24).

El acoso sexual también fue reportado como parte de las acciones violentas que sufren las mujeres políticas:

"Fue un contratista que me asignaron para que me colaborara, entonces me prometió el tema de los afiches y yo convencida -ya tengo los afiches- y cuando yo ya le dije -¿cuándo voy por los afiches?- Me dijo -pero primero vamos al lago-. Aquí somos frontera con Ecuador y yo le dije -¿pero a qué?- Y él -vamos que tengo unos amigos ¡vamos a hacer campaña!-. Allí le hizo insinuaciones a cambio de los afiches y yo [Le respondí] -no pues yo no valgo los \$400.000 que valen 1.000 afiches por Dios- me dejó sin los afiches y después yo tuve que empuñar algunas cosas" (Testimonio 8).

**Denuncias**

En general las entrevistadas reportaron que no denunciaron los hechos ante una autoridad pública de manera formal. Incluso cuando lo hicieron reportaron que no esperaba que ocurriera nada. En un caso el Defensor del Pueblo le dijo a una concejala que eso "era la política".

Otra concejala solicitó medidas de protección por parte del Estado, llegando incluso a poner una denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La persona que tomó su

<p>denuncia en la Unidad Nacional de Protección le dijo que eso "eran solo amenazas por celular, que eso no valía la pena, y que de todas maneras lo más probable era que le enviaran un chaleco antibalas y un celular" (Testimonio 16). La CIDH recomendó al Estado su protección, pero el Estado simplemente respondió que ya se le estaba dando protección, aunque esto no es cierto, según afirma. Igualmente, la SIJIN desestimó su caso, y se rehusó a investigar argumentando que "tienen mucho trabajo". Este tipo de acciones son aún más graves en regiones apartadas del país, donde hay una alta presencia de varios actores armados.</p> <p>Otra entrevistada relata:</p> <p>"Nunca hubo una sanción dentro de la corporación como debería de juzgar o sancionar ese tipo de sanciones. Yo no tuve tampoco la formación política, y en la Personería lamentablemente no defienden los derechos, el Ministerio Público no me asesoró debidamente, como debería para iniciar una sanción disciplinaria contra el Edil, igual lo intenté y pedí el video donde estaba registrada la agresión del señor Edil pero el señor Alcalde local no me lo quiso suministrar argumentando, me lo escribió (...) que debería ser la Fiscalía o un ente quien le pidiera el video, no me quiso suministrar la prueba, había una reiterada complicidad" (Testimonio 24).</p> <p>Una concejala que fue víctima de acoso sexual y recibió amenazas reportó que tampoco denunció estos hechos por la situación de orden público en su municipio. "Nuestros enemigos no son ellos (las FARC) sino nuestros rivales políticos" (Testimonio 8).</p> <p>Otra entrevistada reconoce de manera abierta que no ve objeto alguno en denunciar:</p> <p>"¿Una queja a la Personería?, pues ¡no!, porque realmente uno piensa qué esos son los costos a los que se ve uno abocado en la política, no puse ninguna queja, pero sí me doy cuenta y aconsejo y digo a las mujeres otras que quieren hacer el oficio que es muy bueno, pero qué tienen que estar dispuestas a muchas cosas" (Testimonio 6).</p>	<p>y acciones aisladas, sino como diversas manifestaciones del mismo fenómeno.</p> <p>Para varias de las entrevistadas las consecuencias fueron más allá de su propia salud mental y afectó la tranquilidad de la familia.</p> <p>Las entrevistas revelaron diversos mecanismos usados por las mujeres para sobrelevar esta situación. Muchas afirmaron que ellas "no se dejan" o que se "hacían respetar" lo que revela el coraje y determinación de las mujeres políticas en Colombia:</p> <p>"Yo he vivido situaciones terribles, yo viví situaciones horribles con el paramilitarismo, grupo de la guerrilla, las FARC, con el ELN porque en [mi municipio] hay de todo y jamás me doblegué y jamás pensé en renunciar. Yo soy una mujer muy fuerte y muy aguerrida en este tema, yo ni me echo para atrás, ni me da miedo" (Testimonio 9).</p> <p>Los cursos de capacitación y entrenamiento desarrollados por los gobiernos o por instituciones internacionales o locales, para capacitar a las mujeres fueron destacados por varias mujeres como herramientas de empoderamiento. Una de ellas afirmó:</p> <p>"Yo sentí un cambio en mi vida prácticamente ya como a mitad del periodo anterior que yo fui a una capacitación de mujeres y yo sentí como si me hubieran despejado el panorama, cuando nos estaba hablando la capacitadora diciéndonos que nosotros teníamos que hacer valer y respetar nuestra posición y nuestro lugar y que nosotros no podíamos estar esperando a que nos lo dieran y que nosotros no podíamos estar esperando nuestra posición y nuestro lugar, ósea me llenaron de motivos y de argumentos que yo asumí una posición diferente. Como sería que los mismos concejales decían que a mí que me había pasado -a usted qué le pasó, usted no era así- ya hablaba, ya participaba, ya era más propositiva" (Testimonio 23).</p> <p>Otra entrevistada destacó la importancia de congresos nacionales y cursos de capacitación. Estas actividades no solo empoderan a las mujeres al darles herramientas para conocer sus derechos y realizar sus labores, sino que les permite intercambiar experiencias:</p> <p>"Me encantaban esos congresos nacionales que se hacían para mujeres que los hizo el PNUD con la ONU creo (...) bueno yo estuve como en tres, el último año no me llamaron a ninguno, pero esos congresos son muy buenos, me encantaron, esas capacitaciones muy buenas porque es que son vivencias colectivas. Cuando tú hablas con la del Chocó, con la de la Guajira, la de Vaupés, con la de Arauca y por ejemplo, hablan muchas mujeres que estaban en la misma situación que la mía y me decían no es que a mí la emisora me tiene muda, me tiene presionada, me tiene matoneada entonces yo les decía bueno yo voy a contarles qué hice por la vida jurídica, hice esto, esto y esto, entonces ellas ya empezaban a actuar y les decía -No vayan a hacer esto porque lo más probable es que suceda esto- uno ya sabe el comportamiento y ese tipo de intercambios nos sirven mucho pero mucho" (Testimonio 10).</p> <p>La violencia contra las mujeres en política tiene efectos en las comunidades de quienes la sufren. Una de las entrevistadas afirmó que dados los hechos de violencia que sufrió "fueron cuatro</p>
<p><i>Mecanismos de resistencia y superación</i></p> <p>Los efectos de la violencia contra las mujeres políticas son variados y perduran incluso tiempo después de terminar su labor. En varios casos durante las entrevistas a las mujeres se les quebró la voz e incluso lloraron simplemente recordando los hechos. Esto muestra el poder que dichas acciones tienen sobre su bienestar y salud mental.</p> <p>Muchas de las entrevistadas reportaron que estos actos de violencia les causaron desilusión profunda en la política, además reportaron cambios en sus rutinas cotidianas, así como miedo de salir a la calle y temor por la seguridad de su familia. Una de las entrevistadas afirmó: "mi época de concejal fue lo peor que yo he vivido!".</p> <p>Una mujer en los llanos reportó que los hechos de acoso sexual de los que fue víctima, hicieron que reviviera hechos anteriores de abuso y violación cuando era menor de edad. Esto reafirma la necesidad de considerar la violencia contra las mujeres en política no como una serie de prácticas</p>	<p>La violencia contra las mujeres en política tiene efectos en las comunidades de quienes la sufren. Una de las entrevistadas afirmó que dados los hechos de violencia que sufrió "fueron cuatro</p>



## Conclusiones y recomendaciones para el caso colombiano

A partir de los datos revelados por las encuestas y las entrevistas realizadas como parte de este estudio, resulta claro que la violencia contra las mujeres en política es un fenómeno que afecta los procesos participativos femeninos en Colombia. Los resultados arrojados por la encuesta muestran que, si bien no todas las mujeres reconocen el fenómeno de la violencia contra las mujeres en política, realmente sí es un fenómeno que ocurre con alta frecuencia: el 63% de las encuestadas manifestó haber sido víctima de algún tipo de violencia en el ejercicio de sus derechos políticos.

Las manifestaciones más comunes fueron la violencia simbólica, seguida de la económica, y con algunos casos de violencia física y psicológica. Más allá de las acciones individuales, esta investigación reveló que la violencia contra las mujeres en política es un fenómeno sistemático, que ocurre de manera constante y que afecta profundamente la salud y la labor política de quienes la viven. Por tanto, si bien el común denominador de las encuestadas es mantenerse en el ejercicio de la política, muy a pesar de la violencia que sufrieron, no hay duda que sí hay efectos, tanto en su desempeño como funcionarias públicas, su bienestar, su salud física y mental; como en el deterioro de las instituciones democráticas.

Estos resultados concuerdan con lo revelado por otras investigaciones realizadas en varios países de América Latina (Herrera, Arias, and García, 2012; Quintanilla, 2012). No resulta entonces extraño constatar que varios países en la región han comenzado a adelantar procesos legislativos y adecuaciones institucionales en órganos electorales y partidos políticos para combatirla. En este sentido, la principal conclusión alcanzada a partir de esta investigación, apunta a la necesidad de reconocer la violencia contra las mujeres en política como un fenómeno real, que tiene importantes consecuencias para la víctima y para la democracia, pues afecta su desempeño como representante de la ciudadanía.

Los resultados de la encuesta y los testimonios recopilados, permiten hacer varias recomendaciones a los gobiernos, los partidos políticos, las instituciones electorales y las organizaciones de la sociedad civil. Estas recomendaciones, apuntan al reconocimiento de la violencia contra las mujeres en política como un factor que afecta su desempeño como candidatas y representantes de la ciudadanía, así como al desarrollo de estrategias de diversos tipos para combatirla y sancionarla.

La primera recomendación, es enfatizar en la necesidad de diseñar mecanismos para el reconocimiento de la violencia contra las mujeres en política como un fenómeno específico, diferente a la violencia política asociada al conflicto armado, al crimen organizado o a la delincuencia común. Es imperativo que la ley reconozca este fenómeno, como lo ha manifestado la Comisión Interamericana de la Mujer en el Acuerdo de Lima – Perú (2016), pero incluso en ausencia de una legislación específica, este reconocimiento debe hacerse efectivo por parte de las instituciones electorales, los partidos y líderes políticos, la fiscalía, la policía y las cortes, la sociedad civil y la academia. Cada una de estas instituciones puede usar estrategias diferentes para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres en política.

años en que prácticamente para mi comunidad no pude conseguir nada" (Testimonio 23). Otra concejala afirmó que la violencia ha afectado a su familia:

"Ese señor [que la atacaba] también era en amistad con la profesora [del colegio de su hija], entonces ya tenían amistades en la comunidad educativa y de hecho a mi hija tuve que sacarla del colegio, tuve que ponerla en un colegio oficial para que ella no tuviera problemas en el colegio" (Testimonio 30).

### Apoyo

Una constante entre los testimonios fue la ruptura entre formas "viejas" y "nuevas" de hacer política. Varias de las entrevistadas reportaron que los problemas empezaron cuando ellas empezaron a hacer trabajos de fiscalización de las alcaldías, o cuando se enfrentaron a caudillos tradicionales. Una de las entrevistadas reportó que mucha gente llegaba a la Alcaldía a pedir que el gobierno le pagara la cuenta del agua o que le diera un mercado, porque esas eran las costumbres de las administraciones anteriores. En otros casos, los caciques esperaban que las mujeres intercedieran para darles trabajo a sus familiares o amigos, sin importar que no tuvieran las capacidades o experiencia necesaria para el cargo.

Esto revela que parte de la incomodidad que generan las mujeres al llegar la política, está ligada a esta forma "diferente" de trabajar que resulta disruptiva de las estructuras tradicionales de poder, no solo por su presencia como mujeres, sino por las prácticas que ellas desarrollan. En varios casos uno de los líderes políticos le dijo directamente que ella "no le hacía caso".

Las familias fueron una fuente fundamental de apoyo. Una de las entrevistadas explicó que en público siempre mantuvo la fortaleza pero que con su familia "lloraba, pataleaba y gritaba" por el dolor causado por las acciones de quienes la atacaban.

Varias mujeres reportaron que personas puntuales al interior del partido las apoyaron cuando fueron víctimas. Una de las mujeres reportó que una compañera al interior del partido la apoyó "porque ella también fue víctima de lo mismo". Sin embargo, en algunos casos los partidos no le dieron ningún tipo de apoyo, o le restaban importancia bajo la disculpa de que "eso siempre pasa" o "él (perpetrador) es así con todo el mundo".

Una entrevistada afirmó ante la presión del partido para que apoyara un candidato que ella consideraba deshonesto: "sinceramente me sentí abandonada por el mismo partido y uno consiguiéndole votos al partido que es lo más triste" (Testimonio 31). Como consecuencia de la violencia que sufrió una de las entrevistadas renunció al cargo:

"Es cuando yo decidí y yo renuncié en diciembre, y también renuncié porque yo me sentía sola y no tenía quien me apoyara jurídicamente, y pues sentía que no iba a hacer un buen trabajo en el Concejo" (Testimonio 30).

Sin embargo, la mayoría de mujeres encuestadas afirmaron no querer renunciar a la política. A pesar de ser víctimas de ataques, acoso y presiones constantes, las entrevistadas están comprometidas con el trabajo político y creen firmemente en la importancia de su labor.

### Gobiernos nacionales, departamentales y locales

Más allá de la pregunta por la criminalización o no de la violencia contra las mujeres políticas, los gobiernos pueden adelantar diversas estrategias para promover la participación de las mujeres en todos los niveles de gobierno. Estas estrategias deben ir más allá del cumplimiento de las leyes existentes, que aunque no deja de ser importante, deben buscar el empoderamiento de las mujeres.

Una constante de las entrevistas realizadas, fue la necesidad de capacitación y la importancia que tuvieron cursos y seminarios patrocinados por diversos entes estatales y organizaciones internacionales. Un ejemplo particular mencionado, fue el programa "Mujeres sin miedo en Antioquia", el cual promueve los liderazgos femeninos. Una entrevistada reportó que este programa cambió radicalmente su experiencia y su desempeño al brindarle herramientas para cuestionar decisiones irregulares en el Concejo y avanzar con sus propuestas.

En varios casos, las mujeres reportaron que no sabían cómo presentar un proyecto o una propuesta, llegando incluso a tener que pagar a un tercero para realizarlo. Cursos de entrenamiento y capacitación sobre los procesos de gobierno local, departamental y nacional, resultan necesarios, no solo para el empoderamiento de las mujeres, sino para su buen desempeño como oficiales electas. Esto las beneficia a nivel personal, y beneficia a sus electores, que observan mayores niveles de gobernabilidad en sus representantes femeninas.

### Instituciones electorales

La Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral, como garantes de la transparencia, legitimidad y efectividad del proceso electoral, tienen un importante papel en la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres en política. En este sentido, es importante que garanticen el cumplimiento de la Ley de Cuotas, de financiamiento de las campañas, así como los procesos de inscripción de las listas y de los recursos públicos transparente, ceñida al espíritu de las leyes que buscan mayor equidad en la participación política, con una perspectiva de género. Estos principios han sido rectores en México, donde en 2011 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), enfatizó la importancia de preservar el espíritu de la Ley de Cuotas, es decir, garantizar la participación de las mujeres, al resolver discrepancias electorales (Piscopo, inédito).

Es importante destacar que en Colombia, la Ley 1475 de 2011 establece como delito electoral el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política (Ley 1475 de 2011, art. 10, numeral 7). La violencia contra las mujeres en política es una violación de esta ley y tiene que ser reconocida como tal. Así, esta ley puede ser usada para sancionar casos de violencia contra las mujeres en política y atentados contra los procesos electorales.

Otra importante labor de las instituciones electorales nacionales, es brindar información adecuada y precisa sobre el tema de la violencia contra las mujeres en política. Esta información no solo debe reconocer el fenómeno, sino que también debe brindar herramientas para la atención y

resolución de casos, especialmente durante los agitados procesos electorales, y en las regiones más apartadas de los centros urbanos y administrativos del país.

Varias de las entrevistadas aseguraron que no tienen acceso a los recursos económicos propiciados por el Estado, o que los procesos para acceder a ellos son oscuros, poco transparentes. Por tanto, las instituciones electorales deben garantizar que los procesos para acceder a estos recursos, así como el manejo de los mismos, se haga de manera clara. Estas prácticas, no solo benefician a las mujeres candidatas, también aportan a la disminución de corrupción.

### Partidos políticos

Los partidos políticos también son actores fundamentales para la prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres en política. Es importante destacar que un 58% de las mujeres encuestadas en cargos plurinominales afirmó, que el bajo porcentaje de representación femenina se debe al poco interés de los partidos políticos en apoyar y promover la participación de las mujeres. En este sentido, es necesario que los partidos adopten medidas más contundentes y asertivas para promover la participación de las mujeres, tanto para puestos de elección popular como al interior de los partidos en cargos de liderazgo y decisión. Esto tiene el efecto de normalizar la presencia femenina en las instituciones públicas.

Un importante paso es incluir sanciones a estas conductas en los reglamentos o estatutos partidarios, así como adoptar una posición más fuerte de apoyo a la participación política de las mujeres. En Bolivia, donde ya existe una ley que penaliza la violencia contra las mujeres en política, muchas víctimas se han negado a iniciar procesos judiciales pues sus partidos políticos las tildan de traidoras, no les brindan el apoyo necesario para sobrelevar estos procesos y las relegan, lo que incrementa los efectos de la violencia. Es necesario entonces que los partidos políticos adopten una política de cero tolerancia frente los actos de violencia contra las mujeres que integran sus filas. En lugar de apoyar al perpetrador, o simplemente ignorar estas conductas, es necesario que los partidos adopten una postura de apoyo indudable a las víctimas. Esto no solo enfatiza la presencia de las mujeres como miembros legítimos de los partidos políticos, sino que brinda a las mujeres víctimas el apoyo moral, legal, económico y político que requieren en esos momentos.

Otra herramienta fundamental es el apoyo a los grupos de mujeres al interior de los partidos políticos, y las garantías de acceso a las mesas directivas o instancias de toma de decisiones al interior de los mismos. Estos organismos fortalecen los lazos entre las mujeres del mismo partido, permiten establecer relaciones de mentoría, que empoderan a las mujeres que recién ingresan a las oficinas públicas, y proveen espacios para el entrenamiento y capacitación de las mujeres. Esto último, está garantizado por la Ley 1475 que establece un porcentaje del presupuesto estatal de los partidos para capacitación y entrenamiento de mujeres. Sin embargo, esta estipulación aún está por implementar.

Igualmente, los partidos políticos tienen una responsabilidad fundamental en el manejo transparente y equitativo de los recursos económicos para la realización de las campañas políticas. En este sentido, es necesario que el manejo de estos recursos se realice de manera transparente

las redes sociales y las nuevas tecnologías, como los servicios de mensajería instantánea, para dar respuesta inmediata cuando se presenten casos de violencia contra las mujeres en política, o cuando las mujeres políticas requieran asesoría especializada. En Colombia, la Red Nacional de Mujeres ha creado la aplicación móvil "Ellas". Esta aplicación brinda información relacionada con la violencia contra las mujeres, incluida la violencia política, así como líneas de atención de instituciones encargadas de la protección de las mujeres víctimas de violencia.

### Otras instituciones

Finalmente, es necesario que otras instituciones se integren a los esfuerzos para combatir la violencia contra las mujeres en política. Los organismos de protección como la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección, deben asumir con seriedad las denuncias realizadas por mujeres políticas, sin subestimarlas, y reducir las amenazas sin consecuencias, o como el costo normal de hacer política. La SUJIN y otros organismos de investigación, también deben asumir su rol frente a estas denuncias, establecer mecanismos adecuados para determinar quién está detrás de las amenazas y violaciones a los derechos políticos de las mujeres.

Por otra parte, la eventual implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción para una Paz Estable y Duradera, evidencia una oportunidad para visibilizar y observar el fenómeno de violencia contra las mujeres en política. Además de la posibilidad de incluir este tema en las discusiones sobre Reforma del Sistema Político y Electoral, se prevé la conformación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), establecido como una medida del punto relacionado con: *"Acuerdo sobre Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de paz"*<sup>16</sup> (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p.69).

El SISEP, estructurado para realizar levantamiento de información y monitoreo de los hechos de violencia, y desplegar alertas tempranas para evaluación de riesgos de seguridad, representa un espacio de oportunidad con miras a avanzar en la prevención y atención de los hechos más graves que atentan contra el ejercicio de los derechos de las mujeres políticas.

<sup>16</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 3.4. Pág. 69.

y que las reglas estén claras. Dada que una de las mayores manifestaciones de violencia contra las mujeres en política es la violencia económica, es importante que los partidos garanticen un acceso equitativo y justo a los recursos estatales, y que la condonación de las deudas de las candidatas se haga de manera transparente y justa.

Una de los resultados más constantes en las encuestas es que el apoyo de los partidos políticos, especialmente en las regiones o pueblos más alejados de las capitales, se limita a otorgar el aval. Los partidos políticos deben adoptar un papel más activo respecto al apoyo a las candidaturas de mujeres, y a ellas cuando resultan elegidas. Los líderes regionales y departamentales deben servir de intermediarios entre las mujeres en las regiones y la organización central del partido. Al mismo tiempo, los partidos deben hacer esfuerzos por establecer contacto permanente con las mujeres candidatas y electas en las regiones, brindar asesoría para el desarrollo de las campañas, así como entrenamiento para el desempeño de sus funciones. Varios de los testimonios revelaron que muchos de quienes perpetran o promueven la violencia son caciques políticos regionales cuyo poder se ve debilitado por la entrada de nuevas fuerzas políticas, incluidas las mujeres. Estos caciques usan sus conexiones y su poder informal, para presionar y atacar a las mujeres y a funcionarios que trabajan con ellas para que obstaculicen su labor. Estas conductas no solo son ilegales —una entrevistada reportó, por ejemplo, que un caudillo regional entraba al concejo a dar órdenes de cómo votar, aunque él mismo no hacía parte de esta entidad— pero afectan el trabajo de las mujeres, así como de otros grupos, que buscan renovar la política.

### Sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil también pueden desarrollar diversas estrategias para la prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres en política. Estas organizaciones han sido fundamentales para la visibilización de este fenómeno, el apoyo a quienes son víctimas, y la denuncia pública de los agresores. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil que vigilan la adecuada elaboración de los procesos electorales deben velar por el cumplimiento de las leyes que garantizan la participación de las mujeres, la transparencia en el manejo de los recursos de los partidos y las campañas políticas, y los procesos electorales. En Bolivia, Perú y México, por ejemplo, las organizaciones de mujeres han creado campañas de opinión para promover el cumplimiento de las cuotas de género y las leyes de paridad.

Estas organizaciones también tienen una importante función en la visibilización de casos de violencia contra mujeres en política y en la denuncia pública de estos hechos. Las organizaciones mexicanas y bolivianas anteriormente mencionadas, también han denunciado públicamente y condenado actos de violencia contra las mujeres en política. Igualmente han adelantado campañas de "naming and shaming" en las que se denuncian ante la opinión pública a los perpetradores de estas acciones, con el objetivo de que los partidos políticos no ignoren estas acciones y tomen las medidas necesarias para que estos actos sean sancionados.

Igualmente, las organizaciones de mujeres han tenido un papel primordial en el apoyo a las víctimas, la recolección de datos, y la asesoría legal y jurídica para proceder. En Ecuador, por ejemplo, la Asociación de Mujeres Municipalistas (AMUME) creó una línea de atención para atender casos y ofrecer asesoría sobre los procesos políticos a nivel local. En este sentido, es posible usar

Referencias bibliográficas

- ACOBOL (2012). "Acoso y Violencia Política en Contra de las Mujeres Afectan el Trabajo Político y la Gestión Pública". ACOBOL: ACOBOL. Recuperado: Septiembre 1 de 2013. Disponible en: [http://www.acobol.org.bo/acobol/images/acoso\\_violencia.pdf](http://www.acobol.org.bo/acobol/images/acoso_violencia.pdf).
- Ahäll, Linda, Laura J. Shepherd, eds. (2012). "Gender, agency and political violence. Rethinking political violence series". Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Alanís Figueroa, María del Carmen (2016). "Presentación en el Congreso Conmemorativo de los Cien Años del Congreso Feminista en México". Recuperado: Septiembre 14 de 2016. Disponible en: <http://magistrados.te.gob.mx/alanis.figueroa/sites/default/files/Participacion%20congreso%20feminista%20yucatan%20FINAL.pdf>.
- Asamblea Legislativa (Plurinacional 2012). "Ley Contra el Acoso y Violencia Política Hacia las Mujeres: Ley 243". 376. NEC.
- Asian Human Rights (Commission 2006). "India: Woman Faces Death Threats and Harassment due to her Political Affiliation while Police Remain Inactive". Asian Human Rights Commission. Recuperado: Septiembre 1, 2013. Disponible en: <http://www.humanrights.asia/news/urgent-appeals/UJA-370-2006>.
- Asthana, Anushka. Tuesday, August 16th 2016. "Labour MP Jess Phillips installing 'panic room' at office following threats". The Guardian, Tuesday, August 16th 2016. Recuperado: Agosto 16, 2016. Disponible en: <http://www.theguardian.com/politics/2016/aug/16/labour-mp-jess-phillips-installing-panic-room-at-office-following-threats>.
- Bunch, Charlotte (1990). "Women's rights as human rights: Toward a re-vision of human rights". Human Rights Quarterly: 486–98.
- Bustillos, Iván. 2014. "De 221 denuncias de acoso político, una ilegal a sentencia". La Razón, Julio 6. Recuperado: Febrero 5 de 2016. Disponible en: [http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal\\_politico/denuncias-acoso-politico-ilego-sentencia\\_0\\_208299708.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/animal_politico/denuncias-acoso-politico-ilego-sentencia_0_208299708.html).
- Congreso de la República de Colombia (31 de mayo de 2000). "Ley 581 del 2000: por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisivos de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones". DO: 44.026.
- Congreso de la República de Colombia (14 de Julio de 2009). "Acto Legislativo 01 de 2009: por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia". DO: 47.410.

- Congreso de la República de Colombia (14 de Julio de 2012). "Ley 1475 de 2012: Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones". DO: 48.130.
- Connors, Joanie, Michelle Harway (1995). "A Male-Female Abuse Continuum". Family Violence & Sexual Assault Bulletin 11: 31–35.
- Corasanti, Nick, Maggie Haberman (2016). "Donald Trump Suggests 'Second Amendment People' Could Act Against Hillary Clinton". New York Times, septiembre 9. Recuperado: Septiembre 9 de 2016. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2016/08/10/us/politics/donald-trump-hillary-clinton.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/10/us/politics/donald-trump-hillary-clinton.html?_r=0).
- Corz, Carlos (2012). "Juana Quispe fue impedida de ejercer 20 meses la concejalía". La Razón, abril 16. Recuperado: Febrero 13 de 2014. Disponible en: [http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad\\_ciudadana/Juana-Quispe-impedida-ejercer-concejalia\\_0\\_1597040308.html](http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/Juana-Quispe-impedida-ejercer-concejalia_0_1597040308.html).
- DeKeseredy, Walter S. (2011). "Violence against women: Myths, facts, controversies". Toronto, Tonawanda, NY: University of Toronto Press.
- EFE. June 29th, 2013. "México: Atentado contra una candidata del PRI provoca muerte de su esposo". Emol, June 29th, 2013. Junio 29, 2013. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/internacional/2013/06/29/606410/mexico-atentado-contra-una-candidata-del-pri-provoca-muerte-de-su-esposo.html>.
- Escalante, Ana C., Nineth Méndez (2011). "Sistematización de experiencias de acoso político que viven o han vivido las mujeres que ocupan puestos de elección popular en el nivel local". Santo Domingo: ONU Mujeres e INAMU. Recuperado: Septiembre 15, 2013 Disponible en: [http://www.americainformacion.org/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2130&Itemid=574](http://www.americainformacion.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2130&Itemid=574).
- Fitzgerald, Louise F. (1993). "Sexual harassment: Violence against women in the workplace". American Psychologist 48 (10): 1070–76.
- Gobierno de la República de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (2016). "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera". Recuperado: Septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y>.
- Godia, Jane (2015). "Women's Situation Room: Africa's unique approach to reducing electoral violence". AfricaRenewal, abril 2015. Recuperado: Septiembre 5 de 2016. Disponible en: <http://www.un.org/africarenewal/magazine/april-2015/women%E2%80%99s-situation-room-africa%E2%80%99s-unique-approach-reducing-electoral-violence>.

- Morelos Cruz, Rubiela (2016). "La alcaldesa de Temixco fue asesinada frente a su familia". Jornada, January 4. Recuperado: Septiembre 5 de 2016. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/01/04/alcaldesa-acribillada-en-la-sala-frente-a-su-familia-madre-1247.html>.
- National Democratic Institute (2016). "#NotTheCost: Stopping Violence against Women in Politics". New York, N.Y.: NDI.
- Norris, Pippa (2014). "Why electoral integrity matters". New York: Cambridge University Press.
- Notimex. 2016. "38 casos de violencia de género a mujeres en la política son investigados". 24 Horas, April 17. Recuperado: Abril 17 de 2016. Disponible en: <http://www.24-horas.mx/38-casos-de-violencia-de-genero-a-mujeres-en-la-politica-son-investigados/>.
- Organización de Estados Americanos – Comisión Interamericana de la Mujer (2015). "Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres". Lima, Perú: Organization of American States and CIM. Recuperado : Septiembre 5 de 2016. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionViolenciaPolitica-ES.pdf>.
- Organización de Estados Americanos – Asamblea General (2001). "Carta Democrática Interamericana". Lima, Perú. Recuperado : Septiembre 4 de 2016. Disponible en: [http://www.oas.org/chartier/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/chartier/docs_es/resolucion1_es.htm)
- Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General (1979). "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer". Recuperado: Septiembre 3 de 2016. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.
- Okin, Susan M. (2013). "Women in Western political thought". Princeton: Princeton University Press.
- Perry, Barbara (2001). "In the name of hate: Understanding hate crimes". New York: Routledge.
- Phillips, Anne (1995). "The politics of presence. Oxford political theory". Oxford, New York: Clarendon Press; Oxford University Press.
- Piscopo, Jennifer M. (inédito). "Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules: The Implementation of Gender Parity in Mexico". En Gender and Informal Institutions, ed. Georgina Waylen. Rowman & Littlefield.
- ———. (2016a). "Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos. Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política". Política y Gobierno XXIII (2): 437–58.

- Herrera, Morena, Mitzy Arias, Sara García (2012). "Hostilidad y Violencia Política: Develando Realidades de Mujeres Autoridades Municipales. Sistematización de experiencias de violencia política que viven mujeres electas en Gobiernos Municipales en El Salvador". Santo Domingo: UN Women.
- Hubbard, Caroline, Claire DeSoi (2016). "Votes without violence: A Citizen Observer's Guide to Addressing Violence Against Women in Elections". Washington D.C.: NDI.
- Hunt, Elle, Nick Evershed, Ri Liu (2016). "From Julia Gillard to Hillary Clinton: online abuse of politicians around the world." *The Guardian*, June 26. Recuperado: Junio 26 de 2016. Disponible en: <http://www.theguardian.com/technology/datablog/ng-interactive/2016/jun/27/from-julia-gillard-to-hillary-clinton-online-abuse-of-politicians-around-the-world>.
- Kraus, Beate (1993). "Gender and Symbolic Violence". En Bourdieu: Critical perspectives, eds. Pierre Bourdieu, Craig J. Calhoun, Edward LIPuma, Moishe Postone. Chicago: University of Chicago Press, 156–77.
- Krook, Mona L., Juliana Restrepo Sanin (2014). "Violence against Women in Politics: Concepts and Policy Solutions". APSA Annual Meeting, Washington D.C. August 28-31 2014.
- ———. 2016a. "Gender and Political Violence in Latin America: Concepts, Debates, and Solutions". Política y Gobierno XXIII (1).
- ———. 2016b. "Violence Against Women in Politics: A Defense of the Concept". Política y Gobierno 23 (2): 459–90. Recuperado: Julio 8 de 2016. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/829/618>.
- Londoño, Juan Fernando (2016). "Financiamiento público para la inclusión de las mujeres en los partidos políticos en Colombia". ONU MUJERES, USAID. Disponible en: [http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2016/financiamiento\\_inclusionmujeres\\_web.pdf?v=1&d=20160330T222503](http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2016/financiamiento_inclusionmujeres_web.pdf?v=1&d=20160330T222503)
- Luna, Lola G., y Norma Villareal Reyes. 2012. Movimientos de mujeres y participación política: Colombia del siglo XX al siglo XXI. Bogotá: Gente Nueva.
- Marin, Amy J., and Nancy Felipe Russo (1999). "Feminist Perspectives on Male Violence Against Women". En What causes men's violence against women? Domestic Violence Ser, eds. Michele Harway, James M. O'Neil and Joseph R. Biden. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 18–35.
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional (2016). "Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos y Movimientos Políticos". Bogotá: Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia.

## El fenómeno de la Violencia contra las Mujeres en Política



- ———. (2016b). "State Capacity, Criminal Justice, and Political Rights: Rethinking Violence against Women in Politics". *Política y Gobierno* 23 (2): 437–58. Recuperado: Julio 8 de 2016. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/828/617>.
- Presidencia de la República de Colombia (30 de enero de 2015). "Decreto 158 de 2015; por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones".
- Presidencia de la República de Colombia (29 de noviembre de 2013). "Decreto 2788 de 2013; Por el cual se fija el número de Representantes a la Cámara que se elegirán por circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales el 9 de marzo de 2014". Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/NOVIEMBRE/29/DECRETO%202788%20DEL%2029%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202013.pdf>
- República de Colombia (1991). "Constitución Política de Colombia de 1991". 3ra ed. Legis.
- Rojas, María E. (2010). "Violencia política en razón de género en Bolivia Un obstáculo a la participación política de la mujer". La Paz, Bolivia: One World Action.
- Scoop (2007). "Kenya Elections: Women Candidates intimidated". Scoop, Oct 26. Recuperado: Septiembre 5 de 2016. Disponible en: <http://www.scoop.co.nz/stories/WL0710/501014/cablegate-kenya-elections-women-candidates-intimidated.htm>.
- Shechet, Ellie (2016). "Some Guy Just Hung a Topless Clinton Effigy, In Case You Doubted This Election Could Get Worse". Jezebel, September 13. Recuperado: Septiembre 13 de 2016. Disponible en: <http://theslot.jezebel.com/considering-people-like-this-to-be-irredeemable-and-1786583233>.
- Shepherd, Tory (2014). "More women turning off politics after Julia Gillard was badly treated". *The Advertiser*, January 14. Enero 20, 2014. Disponible en: <http://www.adelaidenow.com.au/news/south-australia/more-women-turning-off-politics-after-julia-gillard-was-badly-treated/story-fni6uo1m-1226801892247>.
- Stark, Evan (2007). "Coercive control: The entrapment of women in personal life. *Interpersonal violence*". Oxford, New York: Oxford University Press.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (2016). "Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres". Trans. INE, FEPADE, SEGOB, CEAV, CONAVIM, INMUJERES and FEVIMTRA. Mexico D.F.: TEPJF.
- UN Women (2015). "The World's Women 2015". UN Women. Recuperado: Octubre 2 de 2016. Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/gender/worldswomen.html>.
- Valentino, Benjamin A. (2014). "Why We Kill: The Political Science of Political Violence against Civilians". *Annual Review of Political Science* 17 (1): 89–103.
- Willis Obregón, María E. (2007). "Inclusión sin representación: La irrupción política de las mujeres en Colombia (1970-2000)". Colección Vitral. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Young, Iris M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford political theory. Oxford, New York: Oxford University Press.

Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**

• Olga Lucía Camacho Gutiérrez – Fundación Karisma

# Fundación Karisma

Bogotá D.C., 29 de agosto de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA  
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA  
PRESIDENTE

REF: Comentarios Audiencia Pública sobre los PL No. 10 de 2018, PL No. 026, PL No. 072 de 2018 que modifican procedimientos electorales

Cordial saludo,

Mi nombre es Olga Lucía Camacho y en nombre de la Fundación Karisma me permito presentar comentarios para participar en la audiencia pública que tendrá lugar el día 30 de agosto a propósito del trámite legislativo de los proyectos de ley No. 10 de 2018, No. 026, No. 072 de 2018 que modifican procedimientos electorales

Fundación Karisma es una organización de la sociedad civil colombiana que busca responder a las amenazas y oportunidades que plantea la "tecnología para el desarrollo" al ejercicio de los derechos humanos, desde perspectivas que promuevan la libertad de expresión y las equidades de género y social. Trabajamos desde el activismo, incorporando múltiples miradas — legales y tecnológicas —. De otra parte el trabajo de Karisma se hace a veces a través de grupos organizados al interior de la Fundación como K+Lab, laboratorio de seguridad digital y privacidad de la Fundación Karisma que realiza análisis de tipo técnicos para apoyar el trabajo de incidencia de la organización.

A continuación desarrollamos nuestra posición frente a las oportunidades de mejora y ofrecemos algunas recomendaciones en torno al sistema electoral colombiano. Estas son resultado del trabajo y reflexiones generadas especialmente a partir del desarrollo del documento titulado *Propuesta de protocolo de auditoría para el software de escrutinio de las elecciones de Colombia en 2018*, elaborado en conjunto por la Misión de Observación Electoral (MOE) y el laboratorio de seguridad digital y privacidad de la Fundación Karisma K+Lab.

Cordialmente,  
Olga Lucía Camacho G.  
Fundación Karisma

Nota: Se entrega como anexo a este documento, tres (3) copias del documento titulado *Propuesta de protocolo de auditoría para el software de escrutinio de las elecciones de Colombia en 2018*.

## Observaciones y recomendaciones en torno a la implementación del voto electrónico y características del software electoral en Colombia<sup>1</sup>

Cualquier reforma electoral hoy debe considerar que las características esenciales del sistema electoral son: el secreto del voto, la integridad del voto (que los resultados correspondan a lo que elegimos) y la transparencia del proceso (que cualquier persona pueda observar el proceso). Cuando se incorpora tecnología se debe buscar que estas características se refuercen.

A Karisma le interesa sobre todo el lema de política pública y tecnología. En consecuencia nos interesa presentar comentarios en torno a la incorporación de tecnología en el proceso electoral. Nos interesa que existan controles apropiados y que haya una especial preocupación por las garantías del proceso, sobre todo, por mantener las garantías mencionadas.

Con base en lo anterior las siguientes son las recomendaciones de Fundación Karisma para el proyecto de ley 072 de 2018 de autorización de miembros de la bancada del MIRA:

1. **Auditoría del software.** La confianza en las elecciones reside en que las personas creen en que su voto cuenta y esa es la importancia que tiene la realización de una auditoría independiente al software. Hoy el fraude se conoce y siente en la fase que le corresponde al elector (le compran el voto, hacen trasteo de votos, etcétera). También empieza a percibirse masivamente en la manipulación de los documentos físicos (en los formularios E 14).

En una auditoría de software, se puede revisar que la arquitectura y los controles de seguridad del software eviten ingresos indebidos al sistema por ejemplo. En el caso del MIRA, esto no sucedió: los peritos de la Fiscalía informaron que "los archivos log de aplicación tampoco cuentan con un valor hash o huella digital que garantice su integridad e inmodificabilidad" (Consejo de Estado, 2018, p. 215). En otras palabras, entraron personas al software sin la debida identificación y en horas extras, e hicieron cambios sin que el sistema generara alertas.

La auditoría del artículo 45 de la ley 1475 de 2011 es una auditoría independiente (se faculta a la MOE y a los partidos), que no puede ser confundida con el simulacro y también debe ser previa al día de elecciones. Recomendamos que para que la auditoría sea válida se debe requerir que el software no cambie, o que deba existir un control detallado de los cambios posteriores a la auditoría.

<sup>1</sup> Abordando especialmente el proyecto de ley 072 de 2018 "por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones"

Recomendamos que en el texto de la ley quede claro que una auditoría supone una revisión a profundidad. El trabajo realizado por Karisma en el Protocolo de auditoría para el software de escrutinio de las elecciones de Colombia 2018 puede servir para estos propósitos.

**2. Prever fuertes mecanismos de control efectivos.** Se debe contar con mecanismos de control efectivos, antes, durante y después de las elecciones, de forma tal que aunque no sea posible evitar un fraude sí se pueda contar las evidencias adecuadas para documentar y preservar la información en el caso de futuras investigaciones.

Recomendamos que se exija que la información que se produce en el proceso electoral y se entregue digitalmente:

- ◆ Sea oficial
- ◆ Sea facilitada en un formato que permita su utilización directa.
- ◆ Se entregue a los actores electorales de forma inmediata a su creación, desagregada por mesa y de manera integral y completa.
- ◆ Sea trazable: sobre la información se debe poder saber desde donde se creó, quién la creó y dónde se sumaron todos y cada uno de los datos.
- ◆ Esté acompañada de elementos técnicos que permitan validar su integridad.
- ◆ Se de claridad sobre los mecanismos de entrega de esa información: cuándo se entrega la información, cómo se entrega y a quién se entrega. Esto incluye entregar también la estructura en que los datos se codifican, de modo que los actores puedan inmediatamente usarlos para sus análisis.

**3. Participación de la ciudadanía.** La ciudadanía no puede ser simple espectadora, debe poder jugar un papel importante en controlar el proceso físico y también el tecnológico. La participación ciudadana debe incrementarse y ajustarse a medida que el proceso tiene más tecnología (cuánto más cerca se está del voto electrónico), porque los controles previstos en los procesos manuales se van perdiendo y requieren de capacidades diversas.

**4. El software electoral debería ser de propiedad del Estado<sup>2</sup>.** La Registraduría no tiene la capacidad que le permita saber cómo el contratista hace su trabajo, además como el código fuente se protege con propiedad intelectual el secreto es mayor. De hecho, aún si el software es del Estado es frecuente que organizaciones internacionales especializadas recomienden usar software libre para este tipo de actividades. El software libre es el que no usa la propiedad intelectual para prevenir

<sup>2</sup> Alfredo Novoa, Magistrado del CNE, dijo en la audiencia del MIRA "hay dos cosas que el Estado no puede delegar: la seguridad nacional y las elecciones". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Lucy Jeanette Bermúdez, Rad. 2014-00117 y Rad. 2014-00109 acumulado

el acceso al código fuente, porque, además de ser más económico, permite garantizar los controles y la transparencia requeridos en la democracia<sup>3</sup>.

Es preciso recordar que en la sentencia del Consejo de Estado se estableció que el Estado colombiano está ciego y ordenó a la Registraduría a que "adquiera el software requerido de escrutinio desde y para el Estado, es decir, que sea propio de dicha organización (...) además realice los trámites para designar el personal idóneo para la prestación del servicio de soporte técnico especializado que se requiera, para la vigilancia y control del aplicativo a utilizar"<sup>4</sup>

**5. Voto electrónico.** Desde Karisma llamamos la atención sobre la idea de que el voto electrónico sea una solución que una reforma electoral como la que se propone en el PL 072 de 2018. Consideramos que no se debe promover esta herramienta como respuesta a los problemas del sistema actual

Si la incorporación de tecnología en la actualidad no cuenta con las garantías necesarias ¿qué nos hace pensar que tecnificar todo el proceso será mejor? Cuando otros países han probado el voto electrónico, todas las características del proceso electoral (secreto del voto, la integridad del voto y transparencia del proceso) se han perdido.

En la propuesta de protocolo de auditoría independiente para el software electoral que la Fundación Karisma hizo para la MOE<sup>5</sup>, pudimos establecer lo siguiente. En Holanda introdujeron el voto electrónico en los 90, pero después de que en 2006, un grupo de hackers probara lo fácil que era cambiar los resultados, volvieron al proceso manual. Algunos estados en Alemania comenzaron a usar las mismas máquinas que en Holanda. En 2008, la Corte Constitucional las declaró ilegales porque la ciudadanía no podía hacer control del sistema.

Adicionalmente, es importante señalar que en el mundo existen solamente tres países que utilizan el voto electrónico en todo su proceso electoral: Brasil, India y Venezuela. El caso de Brasil es paradigmático para América Latina siendo el primer país de la región en incluir este tipo de tecnologías en su proceso electoral. Desde 1995, se utilizan las urnas electrónicas que son de Registro Electrónico Directo (URD

<sup>3</sup> El UNDP ha estado ayudando a varios gobiernos a implementar software de código abierto para elecciones como el caso de Libia. En: UNDP. *Electoral Results Management Systems*, 86.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Lucy Jeanette Bermúdez, Rad. 2014-00117 y Rad. 2014-00109 acumulado

<sup>5</sup> "Propuesta de Protocolo de auditoría para el software electoral de escrutinio de las elecciones de Colombia" en 2018, elaborado por el Laboratorio de Seguridad Digital de la Fundación Karisma con la colaboración de la Misión de Observación Electoral. Disponible en <https://karisma.org.co/download/propuesta-de-protocolo-de-auditoria-para-el-software-de-escrutinio-de-las-elecciones-de-colombia-2018/>



por sus siglas en inglés) con una terminal para emitir el voto y otra para autenticar al usuario. En el 2012 se probó por académicos que se podía identificar al ciudadano que emitió el voto lo cual constituye una grave violación a la secrecía del voto.

Recomendamos que, mientras no tengamos controles apropiados y la experiencia adecuada no se debe discutir este tema. Desconfiamos de simplemente pedir más tecnología para solucionar problemas (como el fraude) que con lo que tenemos aún no podemos controlar. Necesitamos análisis sobre los riesgos y mecanismos de garantías que incluyan participación ciudadana, de lo contrario, el remedio puede ser peor que la enfermedad.



INTERVENCIÓN MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL -MOE-  
AUDIENCIA PÚBLICA  
COMISIÓN I – SENADO DE LA REPÚBLICA  
30 de agosto de 2018

A continuación la Misión de Observación Electoral – MOE plantea su postura sobre los tres proyectos de ley objeto de la presente audiencia pública.

1. Proyecto de Ley Estatutaria No. 10 de 2018 Senado *“Por lo cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a las corporaciones públicas”.*

En primer término, la Misión de Observación Electoral -MOE- celebra que se discuta en el Congreso la reglamentación de las coaliciones políticas para corporaciones públicas introducidas a la Constitución por la Reforma política de “Equilibrio de poderes” en 2015, pues al no haber sido reglamentada esta reforma, los vacíos legales existentes han generado un panorama de incertidumbre e inseguridad jurídica en el sistema electoral. En este sentido, el proyecto avanza en la dirección correcta. Sin embargo, existen por lo menos cinco aspectos que requieren ser analizados en detalle.

**Primero. No existe referencia explícita al régimen de personería jurídica que aplica a los partidos coaligados, una vez superado el umbral y efectuada la asignación de curules.** Este tema requiere claridad legal, como lo demostró la polémica y la incertidumbre generada tras las pasadas elecciones al Congreso con casos como el de los miembros de la coalición de la Lista de la Decencia en el Senado. En consecuencia, es necesario que el Congreso dé el debate sobre si la organización electoral debe otorgar personería jurídica a cada uno de los partidos y movimientos que participaron en la coalición, o si solo se otorga una personería jurídica, en algún sentido similar a la actual propuesta de reforma política presentada por el Gobierno, donde se propone la fusión de los partidos que se presenten en coalición como condición para conservar la personería.

En todo caso, deberían tenerse en cuenta algunos criterios para regular este aspecto.

En primer lugar, la fórmula que se determine debe buscar conciliar dos cosas. Por un lado, el objetivo original de la figura de coaliciones, a saber, garantizar la existencia de organizaciones políticas minoritarias. Por otro lado, el riesgo de la proliferación de partidos políticos sin representatividad y con plataformas organizativas débiles, pero con todos los derechos que implica la personería jurídica.

Uno de los asuntos que se deben discutir es si los Grupos Significativos de Ciudadanos pueden o no coaligarse, y si pueden por este medio adquirir la personería jurídica. En segundo lugar, es importante analizar el mecanismo jurídico válido para reglamentar el régimen de personería

Calle 59 No. 18-20 Of. 201 | Telefax (57 1) 738 98 60 | Bogotá, Colombia  
<https://kanisma.org.co>

• Camilo Vargas – Misión de Observaciones Electoral

jurídica de las coaliciones (¿reforma constitucional o Ley Estatutaria?). En cualquier caso, ambas disposiciones deben construirse de forma armónica y coherente.

**Segundo.** El porcentaje de candidatos que puede postular cada uno de los partidos de la coalición debe determinarse a través de un criterio con alguna fundamentación técnica o política, y posiblemente con un criterio de alternancia. El inciso 2 del Art. 29A del Proyecto establece dos limitaciones a la conformación de las coaliciones.

La primera señala que los partidos o movimientos coaligados no pueden, durante el mismo proceso electoral y para una misma circunscripción, (i) presentar listas propias y listas en coalición o (ii) participar en más de una coalición. Estas dos medidas son consecuencia de la regla de listas únicas establecida en el Art. 262 de la Constitución Política y, en esta medida, contribuyen a fortalecer el sistema de partidos.

Así mismo, la segunda limitación dispone que ningún partido o movimiento político puede representar más del 70% de los candidatos en una lista de coalición. Aunque se trata de un mecanismo útil para evitar la cooptación de la coalición por parte de un único movimiento o partido, no es claro cuál es la razón para proponer ese porcentaje. Es recomendable que la limitación responda a un criterio con alguna fundamentación técnica o política, como que la distribución de candidatos deba ser equitativa.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la reforma electoral promovida por el Gobierno Nacional busca avanzar hacia el establecimiento de la lista cerrada, vale la pena pensar en la pertinencia de algún mecanismo que equilibre la ubicación en las listas de los candidatos de cada partido perteneciente a la coalición, algún criterio de alternancia.

**Tercero.** El régimen de responsabilidad política de las coaliciones no puede limitarse exclusivamente al acuerdo de coalición. El aval, como figura jurídica, implica el acceso de las organizaciones a una serie de prerrogativas, entre ellas mantener la personería jurídica en los casos en que adquieran cumplan con los requisitos de votación en el Congreso; pero también supone el cumplimiento de ciertas responsabilidades, una de las cuales es certificar las calidades de los candidatos que se avalan, tal como lo establecen la Constitución (Art. 107) y la Ley 1475 de 2011.

En consecuencia, desde la MOE consideramos que, independientemente de la afiliación específica de los candidatos, todas las organizaciones políticas que componen las coaliciones deben responder por el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos y calidades de quienes se avalaron para la elección correspondiente, así como por sus acciones en el ejercicio del cargo. Claro está que las normas actuales en materia de responsabilidad política no contemplan el caso específico de las coaliciones, por lo que se sugiere al Congreso dar el debate sobre la necesidad de actualizar esta normatividad.

**Cuarto.** La ley debe estipular las reglas de control de la financiación de campañas de las coaliciones. El proyecto establece que el mecanismo de financiación de campañas es producto del acuerdo de coalición. Consideramos que tiene sentido que la distribución de anticipos, reposición

de votos e, incluso, los recursos de funcionamiento sea el resultado de una concertación política interna. Sin embargo, es necesario que la ley defina reglas mínimas para el seguimiento y control de la financiación, sobre todo frente a los dineros utilizados durante la campaña. En este sentido se proponen dos medidas: (i) que se establezca la obligación de presentar un informe único de gastos por coalición, con la información desagregada por candidato, independiente del partido al que pertenezcan; y (ii) que sea explícito que todos los partidos coaligados deberán responder por cualquier violación al régimen de financiación.

**Quinto.** Los partidos y movimientos políticos de la coalición deben actuar en bancadas en todos los casos. El parágrafo 3° del Art. 29A del proyecto limita la actuación en bancadas a los aspectos que hacen parte del acuerdo de coalición. Si este acuerdo se suscribe en torno a temas muy limitados, esta medida puede derivar en que las coaliciones sean simplemente electorales y no programáticas. Resulta más oportuno exigir que los miembros de la coalición actúen en bancada en todos los escenarios, pues se exhorta a que los movimientos coaligados realmente tengan una fuerte afinidad ideológica y programática. Esto implicaría, además, que las coaliciones sólo podrían hacer una única declaración política (de oposición, de gobierno o de independencia).

**2. Proyecto de Ley No. 26 de 2018 Senado: "Por medio de la cual se dictan normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres"**

Para la MOE tiene una gran importancia el trámite de este proyecto de ley, dado el contexto de altos niveles de violencia que rodean el ejercicio de la política a nivel nacional, así como teniendo en cuenta la necesidad de avanzar hacia una equidad efectiva de derechos políticos entre hombres y mujeres.

En este sentido, desde la MOE se presentan las siguientes anotaciones y recomendaciones sobre algunos aspectos del proyecto de ley:

**Primero.** Se debe especificar mejor la capacidad sancionatoria del Consejo Nacional Electoral en materia de acoso político y violencia política contra la mujer. Es recomendable que el artículo 6 establezca un procedimiento mínimo que determine cómo va a funcionar el ejercicio de sanción de las conductas descritas en el proyecto. Así mismo, es recomendable que se establezca que el CNE tendrá la potestad de sancionar, no solo a personas, sino a las organizaciones políticas que no implementen en sus estatutos lo referente al acoso político y la violencia política, o a aquellas que no hagan cumplir sus estatutos en lo referente a este tema.

**Segundo.** Las organizaciones políticas deben adoptar medidas preventivas, además de medidas de control y sanción contra el acoso, y la violencia política contra la mujer. Se recomienda adicionar al artículo 8 del proyecto, que habla de los partidos y movimientos políticos, el deben de incorporar a sus estatutos medidas preventivas, además del control y la sanción, frente al acoso y la violencia política contra la mujer.

**INTERVENCIÓN MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL – MOE –**  
**Audiencia Pública 30 de Agosto de 2018**  
**PROYECTO LEY No. 72 de 2018 / Senado**  
**“Por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones”**

La Misión de Observación Electoral encuentra oportuno que en el Congreso de la República se discuta sobre la necesidad de adecuar los diferentes procedimientos electorales a las herramientas tecnológicas que se han venido implementando en el desarrollo de las elecciones, esto con el fin de generar garantías de transparencia, seguridad, accesibilidad y publicidad de los documentos electorales; así como también adoptar medidas para fortalecer las funciones de los principales actores a cargo del desarrollo de las elecciones. En este sentido la MOE presenta los siguientes comentarios y observaciones:

**1. Transparencia y acceso a la información correspondiente a las votaciones y a los escrutinios.**

1.1. El proyecto de reforma pone de presente que los documentos electorales ya sean físicos, digitales o de cualquier otro tipo que se generen, son el fundamento de la verdad electoral y por ende es el principal elemento con el que cuentan las organizaciones políticas, candidatos y los jueces en los casos que se impugnan las elecciones. Por lo tanto, la MOE considera que:

- El proyecto debería incluir una definición clara y extensa sobre que es un documento electoral, es decir no limitarse a los documentos que son producidos por las autoridades electorales como por ejemplo E- 14, E- 24, E- 26, sino también otra serie de documentos que son esenciales en el desarrollo de una jornada electoral y que pueden brindar información conducente a aclarar momentos de mayor vulnerabilidad en las elecciones, como por ejemplo las base de datos que son creadas a partir de la información registrada en los formularios, los documentos de auditorías externas, entre otros. Por ello sugiere a los ponentes que se acojan algunos elementos aportados por el Consejo de Estado sobre la materia.<sup>1</sup>
- Adicionalmente, al crearse una definición clara y extensa sobre “documento electoral”, se estaría dotando de mayores garantías a los partidos y movimientos políticos, candidatos y organizaciones de veeduría electoral, en los casos que estos deseen acceder a dicha información, pues se le otorga el tratamiento de información pública, la cual debe atender a los principios de oportunidad, transparencia y acceso a la información. Con esto se eliminarían dilaciones y la carencia de responsabilidad por parte de los terceros en cargados del procesamiento de dicha información.

<sup>1</sup>Sección Quinta del Consejo de Estado. M.P: Darío Quiñones Pinilla. Radicación número: 11001-03-24-000-2001-0009-01(2477). Actor: Juan David Duque Botero. "...Sin embargo, la noción de documento electoral sólo se refiere a todos aquellos que están diseñados por los organismos electorales para adelantar la votación y aquellos que fueron sugeridos por los funcionarios competentes para concretar el resultado electoral. Y, por ende, la voluntad popular (artículos 143 y 144 del Decreto 2241 de 1986)... Mientras que los formularios que sirven de apoyo para registrar una votación sí se consideran documentos electorales, puesto que no sólo facilitan el escrutinio, sino que contienen los datos que determinan el resultado electoral...".

1.2. De otro lado, con el proyecto se busca garantizar el acceso a los documentos electorales, para lo cual se establecen medidas como que estos deben estar disponibles en versión digital y en la página web el mismo día que sean generados, y que estos no podrán tener ningún tipo de restricción para accesos masivos o para consultas y descargas por medios tecnológicos, y además estos deben estar disponibles en formatos de datos abiertos. Esta es una medida positiva, debido que en la actualidad existen problemas de publicidad de la información de los escrutinios. Por ejemplo, i) no existe acceso público a los E- 14 de claveros el cual es el único documento con valor probatorio; ii) cuando se solicita este tipo de información muchas veces se entrega de forma parcial y en formatos que no son fáciles de procesar, lo que impide que se agilice la verificación de los resultados electorales por parte de los partidos y movimientos políticos, autoridades y organizaciones de la sociedad civil; iii) mucha de la información que se requiere para hacer auditorías de los resultados está en manos de los contratistas lo cual ha creado barreras para acceder a estos datos, entre otros.

**2. Tecnificación progresiva y a cargo del estado de los procedimientos electorales.**

2.1. Una de las conclusiones a las que llegó el Consejo de Estado luego de resolver el caso en el que se le devolvió las curules al partido político MIRA, fue la necesidad de que el Estado adquiriera el software de escrutinio, como medida para garantizar la seguridad, fidelidad e integridad de la información electoral, y especialmente con el fin de “evitar inconsistencias futuras en la consolidación y transmisión de la información de los escrutinios”<sup>2</sup>. En este sentido, la MOE está de acuerdo con que todo software utilizado en los procesos electorales sea de propiedad exclusiva del Estado colombiano, como por ejemplo el utilizado para los escrutinios, sorteo de jurados de votación, registro de censo electoral, registro de testigos electorales, entre otros. Con esta medida: i) se avanza en el fortalecimiento del desarrollo y gobernanza de los procesos electorales a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral, ii) se genera mayor responsabilidad frente a los servidores públicos encargados de su desarrollo, esto en cuanto al tratamiento, seguridad y custodia de la información; iii) se eliminan los obstáculos en el acceso a la información que muchas veces se pueden organizar por la tercerización de los procesos.

2.2. Auditorías de sistemas. En la ley 1475 de 2011, artículo 45, se señaló la posibilidad que tienen los partidos y movimientos políticos y las organizaciones de observación electoral de acreditar auditores de sistemas cuando se incorporen recursos tecnológicos para el desarrollo de las elecciones. Sin embargo, en la actualidad no se han realizado auditorías integrales de los sistemas, debido que i) no existe una reglamentación que establezca los parámetros para su realización, ii) la propiedad del software es de terceros y por ende los auditores no pueden acceder al diseño y arquitectura del software; iii) existen obstáculos temporales y de acceso a la información, para que se pueda realizar una auditoría adecuada o mínima del sistema.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: Lucy Jannette Bermúdez Bermúdez. 08 de febrero de 2018. Radicación número: 11001-03-24-00-2014-00117-00

Teniendo en cuenta esto, la MOE y la fundación KARISMA han resaltado que se debe ir más allá de la mera observación del proceso de transmisión de información, pruebas de funcionalidad y simulacros de escrutinios que desde 2014 ha implementado la Registraduría como ejercicio de transparencia y que, a todas luces resulta en una actividad insuficiente y que no puede ser considerada como desarrollo de la obligación legal del artículo 45 de la ley 1475. En este sentido, la MOE destaca que el proyecto de reforma incorpore la necesidad de desarrollar auditorías independientes y a todos los sistemas.

**3. Armonización de procedimientos de escrutinios con la Constitución Política de Colombia.**

La necesidad de adecuar los escrutinios con las disposiciones constitucionales y las nuevas tecnologías refleja el atraso que acusa el sistema electoral respecto a los mínimos de garantías electorales, en este caso la transparencia y seguridad de los escrutinios. Por lo cual la MOE cree importante la presentación de estas iniciativas, sin embargo, se presentan las siguientes observaciones frente a las propuestas:

- En la implementación de una comisión escrutadora en cada puesto de votación surge un debate sobre la practicidad de esta medida, en primer lugar, se debe considerar la conveniencia de crear once mil nuevas comisiones escrutadoras, y las implicaciones que genera, la adecuación del lugar, la instalación de equipos, el requerimiento de más actores en el proceso de escrutinios, cuando siempre se ha buscado la disminución de participantes en los escrutinios.

Además, comúnmente los puestos de votación se encuentran ubicados en colegios, zonas comunes y establecimientos privados y dado el procedimiento que se plantea, el escrutinio podría tardar semanas, lo que paralizaría las actividades a realizarse en dichos lugares. Igualmente, se debe tener en cuenta la disponibilidad de los miembros de la comisión escrutadora, pues interferiría en el desarrollo de sus funciones diarias y así afectando a la ciudadanía, poniendo de presente que la mayoría de los miembros son jueces de la República.

Con el procedimiento planteado se quebraría el principio de celeridad de los escrutinios, demorando posiblemente el proceso e incumpliendo los términos previstos en el mismo proyecto de ley para su conclusión.

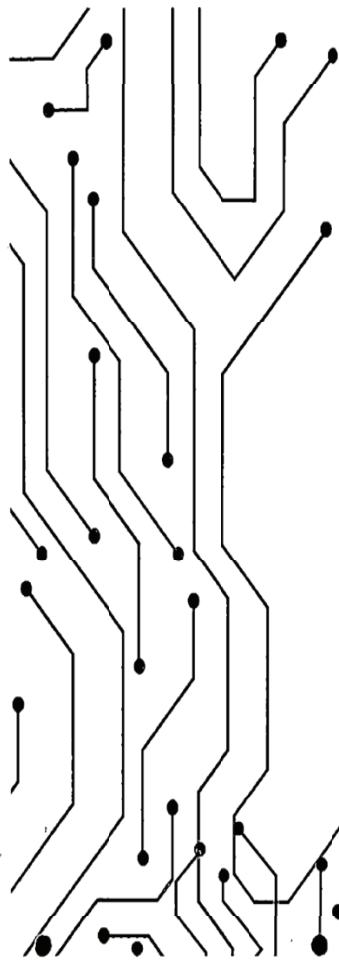
**4. Adopción de la carrera electoral y estímulos a quienes contribuyan al desarrollo de las actuaciones electorales.**

La MOE destaca el desarrollo de las recomendaciones dadas por el Consejo de Estado en la sentencia de nulidad electoral sobre las elecciones de Congreso 20143, en este caso, la implementación de una carrera electoral, en donde los actores de los procesos electorales se formen en materia electoral para el cumplimiento de sus funciones electorales. Sin embargo, la MOE cree que es deber de toda la ciudadanía apropiarse de los procesos electorales y hacerse partícipe de los mismos, razón por la cual plantea que la carrera electoral vaya acompañada de otras medidas como la selección de jurados tomando como base el censo electoral.

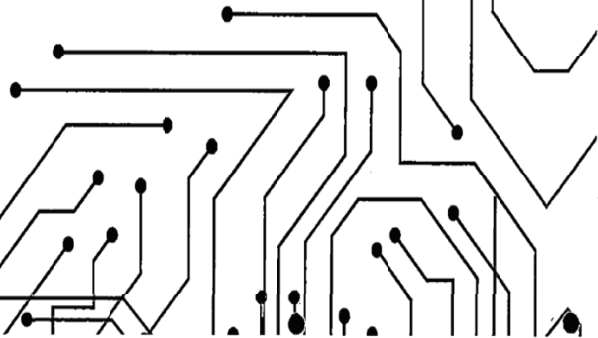
**5. Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento Electoral.**

La adopción de sesiones extra de la Comisión después de la declaración de elección es una medida necesaria para evaluar el desarrollo de los comicios, presentar inquietudes y recomendaciones por parte de las autoridades electorales y las organizaciones políticas. Por lo cual se resalta la implementación de esta medida que tanto la MOE como los actores del proceso electoral han solicitado.

3 Consejo de Estado, sección quinta. Radicado No. 11001-03-28-00-2014-00117-00. Ocho (8) de febrero de 2018. Consejera ponente Lucy Johanna Bernáldez Bermúdez.



# Propuesta de protocolo de auditoría para el software de escrutinio de las elecciones de Colombia en 2018 (Artículo 45, Ley 1475 de 2011)



**Elaborado por:**  
*El Laboratorio de Seguridad digital y privacidad de la Fundación Karisma –KLAB*  
con la colaboración de *La Misión de Observación Electoral –MOE*

**Autores:**  
Pilar Sáenz  
Joan López  
Santiago Hernández

**Con el apoyo de:**  
Carolina Botero

**Diseño y Diagramación:**  
Paula Camila Cruz Fajardo  
Diseñadora Gráfica- Comunicaciones MOE

**Bogotá, Colombia**  
Febrero, 2018.

## Tabla de Contenido

1. Introducción .....	Pág. 5
2. Recomendaciones de los estándares internacionales para auditorías	Pág. 9
2.1. Acceso a la información y al código fuente.....	Pág. 10
2.2. Actualización del marco legal .....	Pág. 11
2.3. Trazabilidad .....	Pág. 11
2.4. Integridad de la información .....	Pág. 12
2.5. Las precauciones de la tercerización.....	Pág. 13
2.6. Certificación y auditoría de un organismo independiente.....	Pág. 13
3. Experiencias nacionales .....	Pág. 14
3.1. México, la presión por la transparencia.....	Pág. 14
3.2. Alemania, una crisis de transparencia .....	Pág. 16
3.3. Noruega, cuando la transparencia ayuda a la democracia .....	Pág. 17
3.4. Argentina, la crisis de la seguridad por oscuridad .....	Pág. 18
4. Propuesta de pruebas para la auditoría .....	Pág. 20
4.1. Checklist #1. Pruebas básicas de seguridad.....	Pág. 21
4.1.1. Pruebas generales .....	Pág. 22
4.1.2. Pruebas con usuario administrador.....	Pág. 22
4.1.3. Pruebas con usuario no administrador (El utilizado para usar el sistema).....	Pág. 23
4.2. Recursos documentales base para la auditoría.....	Pág. 24
4.2.1 Software.....	Pág. 24
4.2.2. Documentales.....	Pág. 24
4.2.3. Certificaciones.....	Pág. 24
4.2.4. Resultados de auditorías internas y externas.....	Pág. 26
4.3. Pruebas de funcionalidad.....	Pág. 27
4.3.1. Desarrollo de la prueba.....	Pág. 27
4.3.2. Reportes .....	Pág. 28
4.3.3. Escrutinio general (Departamental).....	Pág. 28
4.3.4. Consideraciones generales para las pruebas de funcionalidad.....	Pág. 28
5. Posibles escenarios para una auditoría al sistema de escrutinio de las elecciones en Colombia .....	Pág. 30
5.1. Escenario 1. Auditoría documental y pruebas de seguridad básicas .....	Pág. 31
5.1.1. Actividades escenario 1 .....	Pág. 31
5.1.2. Presupuesto escenario 1.....	Pág. 31
5.2. Escenario 2. Auditoría documental, pruebas de seguridad básicas y pruebas de software .....	Pág. 32
5.2.1. Actividades escenario 2 .....	Pág. 32
5.2.2. Presupuesto escenario 2.....	Pág. 32
5.3. Escenario 3. Auditoría documental, pruebas de software y pruebas de seguridad web.....	Pág. 33
5.3.1. Actividades escenario 3 .....	Pág. 33
5.3.2. Presupuesto escenario 3.....	Pág. 33
6. Opciones de auditoría para las elecciones de 2018.....	Pág. 35
Bibliografía.....	Pág. 39

## Introducción

Desde las elecciones presidenciales de 2014, se han estado celebrando contratos con la Unión Temporal Soluciones Informáticas Electorales (UTSIE) para “prestar el servicio de una solución informática para los procesos de preconteo, escrutinio y digitalización de actas”<sup>1</sup>. La empresa elegida para proveer el servicio es una unión de varias empresas: Carvajal S.A., el Grupo ASD, Data Processing Systems S.A., Manejo Técnico de Información S.A. y Thomas Greg & Sons<sup>2</sup>. Entre los requerimientos se ordenó la utilización de un software de escrutinio y consolidación de los resultados electorales. A pesar de que, por su importancia en para el proceso democrático de un país, internacionalmente hay un consenso sobre la necesidad de garantizar una serie de controles sobre este tipo de software, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) no cuenta con un examen exhaustivo del aplicativo y en los momentos previos a las elecciones se limita a entregar una copia del código fuente que dicen va a ser usado en los comicios a la Procuraduría General de la Nación para su custodia. Igualmente, no se ha actualizado el marco legal del procesamiento de resultados electorales con una explicación clara y detallada del nuevo procedimiento<sup>3</sup>.

Existen registros de que la RNEC contrató una auditoría al proceso electoral para las elecciones de congreso, parlamento andino y presidente y vicepresidente prime-

<sup>1</sup>Proceso número 023 de 2013 Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)  
<sup>2</sup>La Unión Temporal Soluciones Informáticas Electorales (UTSIE) contrato entre 2013 y 2017 por una suma de 481 mil millones de pesos. Proceso 023, 053; Contratación Directa 028, 043, 072 y Solución Al. 07, 010. Disponibles en: www.contratos.gov.co  
<sup>3</sup>Decreto 2341 de 1984  
<sup>4</sup>Decreto de prestación de servicios No. 077 de 2014, suscrito entre la Registraduría Nacional del Estado Civil; Usado temporal AUDIOMET 2014. Disponible en [https://www.contratos.gov.co/consultar/VerDocumento?publicar=&consultar=&id=72014/C/138001000/14-18-2546483/C\\_PROCE-SC\\_14-18-2546483\\_128001000\\_10424428.pdf](https://www.contratos.gov.co/consultar/VerDocumento?publicar=&consultar=&id=72014/C/138001000/14-18-2546483/C_PROCE-SC_14-18-2546483_128001000_10424428.pdf)

Nacional Electoral, tienen derecho a ejercer vigilancia de los correspondientes procesos de votación y escritos, para lo cual podrán acreditar ante el Consejo Nacional Electoral los testigos electorales por cada mesa de votación y por cada uno de los órganos escrutadores. Cuando se trate de procesos a los que se han incorporado recursos tecnológicos, se podrán acreditar también auditores de sistemas.<sup>14</sup> De nuevo, la forma como la Registraduría abordó la incorporación de sistemas electrónicos es como si fuera "una caja negra" y eso, como veremos, no es una mirada acorde con las prácticas internacionales. Si este es el camino que plantea el organismo electoral, se generarán serias preocupaciones sobre el procedimiento que se está llevando a cabo de implementación del sistema de administración electoral con apoyo electrónico. Asimismo, la denuncia del MIRA muestra que el camino que sigue el Organismo Electoral genera serias preocupaciones sobre el sistema de administración electoral con apoyo electrónico.

Efectivamente, uno de los principios que todo gobierno debe seguir para la adopción de sistemas electrónicos en procesos electorales es la transparencia que consigue superar la idea de que el sistema es una "caja negra" insondable y por el contrario, mediante verdaderos y efectivos instrumentos, entre ellos las auditorías, es posible analizar lo que sucede durante el proceso electoral y buscar la tranquilidad de que no ha sido indebidamente manipulado. Aunque en Colombia existe la obligación legal de permitir la auditoría (artículo 45 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011) hasta la fecha los ejercicios que se han hecho no tienen las características técnicas de una auditoría y tampoco se han establecido los parámetros con que esta auditoría debería hacerse.

El Consejo de Estado determinó que la Organización Electoral debería cumplir tres requisitos para las siguientes elecciones que ratifican los estándares

los actores interesados. En este momento, la Registraduría ha incorporado ampliamente sistemas electrónicos que deben ser discutidos con la misma seriedad y transparencia con la que sería abordado cualquier cambio en el sistema electoral.

Los Sistemas de Administración Electoral se pueden clasificar en manuales, híbridos y electrónicos. Entre los sistemas híbridos están: el registro electrónico de votantes, la transmisión de resultados por medios magnéticos o digitales y la utilización de aplicativos para consolidar y publicar los resultados. A su vez, los electrónicos se dividen en: conteo electrónico por medio de software de reconocimiento como OCR (Optical Character Recognition) o OMR (Optical Mark Recognition), votación electrónica en máquinas de grabación directa (DRE por sus siglas en inglés) y la votación por internet<sup>15</sup>.

Con fundamento en lo anterior, podemos decir que el sistema colombiano está en la categoría híbrida. Colombia ha incorporado sistemas electrónicos y, sin embargo, a una mirada a los estándares internacionales para este tipo de ejercicios nos permite concluir que el país no está cumpliendo con los requisitos de transparencia y, sobre todo no sabemos si cumple con los requerimientos técnicos. Aunque parece estar contemplada como una parte del proceso de desarrollo del software de elecciones, en realidad hace falta una auditoría del proceso electoral profesional e independiente de la Registraduría, con resultados públicos y de garantías sobre el sistema. Más allá de este hecho, la Registraduría tampoco ha facilitado el ejercicio de auditorías y controles independientes como los que se promueven en la ley 1475 de 2011, donde se estipula que "los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o promuevan el voto en blanco, así como las organizaciones de observación electoral reconocidas por el Consejo

de respaldo y entradas para corregir resultados. Con esto, el Consejo determinó que hubo sabotaje en 3.630 registros de 1.412 mesas y que no se cumplió con la ruta de actividades pactadas por la Registraduría previo a los comicios<sup>6</sup>.

Por estas razones, consideramos que la Registraduría está tratando el software como una "caja negra", pues ni el organismo, ni los actores interesados en el proceso electoral conocen de forma exhaustiva el funcionamiento interno del aplicativo. De hecho, enfrentados a los resultados del fallo del 8 de febrero, no se trata de una caja negra como la de los aviones que permite la reconstrucción de lo que sucedió, es una caja negra oscura, cerrada y hermética.

El fallo del Consejo de Estado deja claro que el Organismo Electoral debe tratar al sistema informático de administración electoral con los mismos parámetros legales de cualquier documentación electoral.

Así pues, la situación actual pone en riesgo los derechos de la ciudadanía, pues no conocemos si se cumplen con los requisitos de los estándares internacionales, no contamos con ningún tipo de respaldo para trazar el correcto funcionamiento del sistema electoral y no tenemos mecanismos adecuados de observación electoral de sistemas informáticos<sup>7</sup>.

La Registraduría se encuentra obligada desde 2011 por mandato legal a implementar la votación electrónica en el país<sup>8</sup>. Sin embargo, a pesar de la presión del Congreso de la República, la RNEC solamente tiene un marco de requerimientos para proponentes y ha recibido cotizaciones de oferentes<sup>9</sup>. Ahora bien, teniendo en cuenta las experiencias internacionales donde la aplicación del voto electrónico presenta problemas y preguntas abiertas, los retrasos de la Registraduría pueden ser una buena oportunidad para establecer una discusión abierta y constructiva entre

<sup>14</sup> Centro Democrático, Informe de auditoría al sistema informático de escrutación de estado civil. Marzo 2014. Disponible en <http://www.centrodemocratico.org.co/imagenes/Informe%20de%20Auditoria%20al%20Sistema%20de%20Escrutacion%20de%20Estado%20Civil.pdf>

<sup>15</sup> Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección quinta. Fallo Electoral del 8 de febrero de 2018.

<sup>16</sup> La RNEC se limita a permitir la observación del momento en el que se ingresan los datos al software.

<sup>17</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, Ley 1475 de 2011. Capítulo 4. Disponible en [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/vs\\_1475\\_2011.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/vs_1475_2011.pdf)

<sup>18</sup> RNEC. Acta 30 del 10 de marzo de 2016. (RNEC-2016); RNEC. Informe de gestión 2016. (RNEC, 2016)

<sup>19</sup> United Nations Development Program (UNDP). Electoral Events Management Systems Catalogue of Options: A guide to support electoral administrators and practitioners to evaluate EMS options, benefits and challenges. (UNDP, 2015), 13-15.

<sup>20</sup> Art. Ley 1475 de 2011 Art. 45.

internacionales. Primero, adquirir el software de escrutinio "desde y para el Estado", con completa trazabilidad de actividades y con personal idóneo dentro del Estado para el soporte técnico especializado. Segundo, implementar medidas para mantener los ordenadores actualizados y con copias de seguridad. Tercero, resguardar "los archivos Log tanto del sistema operativo de los equipos donde funciona el software de escrutinio, como los de la base de datos y los del software mismo"<sup>12</sup>.

El presente documento tiene como finalidad principal proponer una herramienta que permita la efectiva concreción de esa obligación legal y la construcción de confianza entre las partes interesadas por medio de una transparencia efectiva. Es decir, ofrecer un protocolo para auditorías de sistemas electrónicos que pueda implementarse al proceso electoral colombiano en

2018 en el marco del artículo 45 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 que permita a los partidos políticos y a la Misión de Observación Electoral (MOE) hacer uso de esa facultad legal.

Con este propósito el presente documento revisa cuáles son las recomendaciones derivadas de estándares internacionales en auditorías y transparencia de sistemas electrónicos en elecciones, analiza otras experiencias que pueden servir de referencia, presenta una propuesta de pruebas para la realización de auditorías de diferente profundidad para el software de escrutinio, plantea posibles escenarios para la realización de auditorías y finalmente introduce una propuesta de auditoría de revisión intermedia que podría implementarse para el ejercicio electoral de 2018 en Colombia.

### Recomendaciones de los estándares internacionales para auditorías

Los estándares de inclusión de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en procesos electorales que se utilizaron para este análisis provienen de variadas fuentes, puesto que, como se mostró anteriormente, el tema es complejo y cuenta con muchas aristas sociales y tecnológicas.

En primer lugar, se analizaron estándares construidos por organizaciones intergubernamentales como el Consejo Europeo<sup>13</sup>, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)<sup>14</sup> y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP)<sup>15</sup>. En segundo lugar, en Estados Unidos cada Condado tiene la libertad de elegir el sistema que va utilizar y esto ha significado la proliferación en ese país de una gran variedad de sistemas. En un intento por estandarizar toda esta multiplicidad y asegurarse que los sistemas cumplan con unos requisitos mínimos aparecieron guías creadas por la Comisión de Asistencia Electoral (EAC)<sup>16</sup>. En tercer lugar, están los actores

<sup>12</sup> Council of Europe, LEGAL, OPERATIONAL AND TECHNICAL STANDARDS FOR E-VOTING, Strasbourg: CoE, 2004.  
<sup>13</sup> OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Election Observation Handbook, (Vienna: OSCE, 2016).  
<sup>14</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>15</sup> Election Assistance Commission, Voluntary Voting System Guidelines, (Washington: EAC, 2011).  
<sup>16</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>17</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>18</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>19</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>20</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>21</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>22</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>23</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>24</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>25</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>26</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>27</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>28</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>29</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>30</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>31</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>32</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>33</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>34</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>35</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>36</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>37</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>38</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>39</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>40</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>41</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>42</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>43</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>44</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>45</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>46</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>47</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>48</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>49</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>50</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>51</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>52</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>53</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>54</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>55</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>56</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>57</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>58</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>59</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>60</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>61</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>62</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>63</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>64</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>65</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>66</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>67</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>68</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>69</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>70</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>71</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>72</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>73</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>74</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>75</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>76</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>77</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>78</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>79</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>80</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>81</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>82</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>83</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>84</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>85</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>86</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>87</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>88</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>89</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>90</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>91</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>92</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>93</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>94</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>95</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>96</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>97</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>98</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>99</sup> OSCE, Election Results Management Systems.  
<sup>100</sup> OSCE, Election Results Management Systems.

<sup>12</sup>CITE, Fallo electoral del 8 de febrero de 2018.



A continuación se identificarán algunos de las recomendaciones en común que tienen los estándares anteriormente enunciados en búsqueda de sugerir el mejoramiento del sistema electoral y construir confianza en todas las partes interesadas.

**Acceso a la información y al código fuente**

Algo que comparten los estándares analizados es la necesidad de que los sistemas respondan a un principio de transparencia para con todos los actores interesados. Todos los ejercicios de transparencia tienen como objetivo garantizar los derechos de la ciudadanía tanto en la parte manual del proceso como en la digital para generar confianza en el sistema electoral<sup>24</sup>.

Se trata de un requerimiento que debe ir más allá de la mera observación del proceso de transmisión de información que desde 2014 ha implementado la Registraduría como ejercicio de transparencia y que, a todas luces resulta en una actividad insuficiente y que no puede ser considerada como desarrollo de la obligación legal del artículo 45. En otras palabras, no se debe igualar el proceso de observación electoral de sistemas manuales con los electrónicos<sup>24</sup>.

Los documentos analizados generan tres recomendaciones en términos de transparencia para la Registraduría:

- En primer lugar, todos los actores deben tener acceso a la documentación completa de cotización,

compra y funcionamiento interno del software electoral<sup>25</sup>. Esto incluye toda la documentación generada durante el desarrollo del software como diseño, arquitectura y especificaciones<sup>26</sup>.

En segundo lugar, los actores como los partidos, antes de control y de observación electoral deberían tener una copia del código fuente para auditoría. Se debe asegurar que el código entregado sea el mismo utilizado durante el proceso electoral. Por este motivo debe haber un cierre sobre el desarrollo del mismo al menos dos meses antes de las elecciones. Igualmente, los entes internacionales recomiendan la contratación de personal experto entre los actores para el análisis del software<sup>27</sup>. Asimismo, la entrega del software se debe hacer con suficiente tiempo para garantizar un análisis exhaustivo previo a las elecciones<sup>28</sup>.

Por último, se recomienda tener protocolos de observación electoral tanto para las actividades manuales como para las electrónicas<sup>29</sup>. Precisamente, se trata de clarificar que no es lo mismo un sistema de votación híbrido que uno manual y por tanto deben tener sistemas de monitoreo diferenciados.

El artículo 45 provee el marco legal para desarrollar esta recomendación, sin embargo, su implementación está lejos de ser adecuada.

<sup>24</sup>The Carter Center: The Carter Center Handbook, 26  
<sup>25</sup>UNDP: Electoral Results Management Systems, 11.  
<sup>26</sup>OSCE ODIHR: Handbook for the Observation, 11; UNDP: Electoral Results Management Systems, 87.  
<sup>27</sup>CONICET: Análisis de fiabilidad, 72.  
<sup>28</sup>FNDI & IFES: Implementing and Overseeing Electronic Voting, 44; IDEA: Certification of ICTs, 46; COE LEGAL, OPERATIONAL AND TECHNICAL, 11; OSCE ODIHR: Handbook for the Observation, 26; The Carter Center: Developing a Methodology, 4-6.  
<sup>29</sup>CONICET: Análisis de fiabilidad, 12.  
<sup>30</sup>OSCE ODIHR: Handbook for the Observation, 11.

**Actualización del marco legal**

Los estándares internacionales reclaman que se tenga un marco legal coherente con las ventajas y peligros que encarna la aplicación de TIC en los sistemas electorales. Por esta razón, al implantar una nueva tecnología se debe actualizar la legislación para dejar establecido de manera clara y detallada el proceso de escrutinio y consolidación electoral, incluyendo los nuevos dispositivos y aplicativos que se utilizan<sup>30</sup>.

En cuanto a esto, Colombia tiene una importante deuda, pues el sistema de administración electoral funciona sin un marco legal actualizado para los nuevos procedimientos y tecnologías introducidas en el sistema<sup>31</sup>. Igualmente, las organizaciones preocupadas por las tecnologías electorales señalan repetidamente la necesidad de que el marco legal establezca procedimientos de auditoría y obligue a la Registraduría a efectuar estas pruebas de forma recurrente<sup>32</sup>. En esto la norma colombiana incluye la obligación, pero no la ha implementado debidamente.

**Trazabilidad**

Otro factor importante para garantizar unas elecciones seguras es la capacidad de trazar las modificaciones que se le hagan tanto al software de tabu-

lación como a los datos ingresados parcialmente. Las organizaciones internacionales recomiendan cuatro prácticas para evitar fraudes electorales a través de las herramientas tecnológicas aplicadas en los sufragios:

**1. Sobre el proceso de desarrollo**

Los estándares resaltan que en el proceso de desarrollo no debería haber cambios al sistema a menos que sean aceptados por los actores, se haga la correspondiente auditoría y se actualice el sistema en todos los dispositivos.

Cada vez que se arreglen errores, el fabricante debe ofrecer pruebas de corrección del sistema<sup>33</sup>.

Se deben establecer minutos de ingreso al software por parte tanto de los funcionarios como de los votadores.

Finalmente, el informe del aplicativo debe ser capaz de identificar quién ingresó, cuándo lo hizo y qué ingresó al sistema<sup>34</sup>.

**2. Identificación en el sistema**

Las entidades internacionales establecen que se debe generar identificación diferenciada para el funcionario que ingresa los datos y para la máquina utilizada<sup>35</sup>. De esta forma, se hace posible cotejar que la información agregada provenga de fuentes autorizadas.

**3. Auditorías**

Asimismo, una recomendación protocolaria es una auditoría previa y una posterior a los comicios para asegurarnos que se está utilizando el mismo software y no recibió ningún tipo de modificación no autorizada<sup>36</sup>.

**4. Double blind entry**

De la misma manera, se recomienda utilizar el Double blind entry que sugiere cambiar la forma en que se ingresan los datos en el sistema. En este tipo de metodología se requiere que dos funcionarios digiten

<sup>33</sup>IDEA: Certification of ICTs, IDEA: International Electoral Standards, 79; The Carter Center: Developing a Methodology, 6; COE LEGAL, OPERATIONAL AND TECHNICAL, 11;  
<sup>34</sup>EAC: Voluntary Voting System Guidelines.  
<sup>35</sup>Como a recomendación anterior, el nuevo legal electoral desde 1984  
<sup>36</sup>FNDI & IFES: Implementing and Overseeing Electronic Voting, 194; IDEA: Certification of ICTs, 70.  
<sup>37</sup>OSCE ODIHR: Handbook for the Observation, 26, 33; EAC: Voluntary Voting System Guidelines, UNDP: Electoral Results Management Systems, 76.  
<sup>38</sup>IDEA: Handbook for Electronic Voting, 84.

los resultados al sistema de forma paralela, pero separados físicamente, con equipos diferentes y sin conocimiento de quién es el segundo encargado<sup>37</sup>. Así, podemos cotejar la información ingresada y determinar si ha habido un intento de fraude.

Además, en búsqueda de asegurar la trazabilidad y generar evidencias legales y técnicamente viables para procesos de investigación posteriores, los sistemas informáticos deben generar logs de auditoría en todas sus transacciones y sobre todos los elementos que los conforman (Sistemas operativos, bases de datos, elementos de seguridad, etc.). Estos logs deben ser almacenados de forma segura en un lugar centralizado que permita demostrar que no han sido alterados (Forensically sound<sup>38</sup>). De hecho Dentro del peritaje del software realizado por la Fiscalía se descubrió que el sistema utilizado no genera logs en una gran parte de sus módulos o de los sistemas auxiliares que lo conforman. Igualmente, se demostró que asegurar la trazabilidad del sistema actual es imposible ya que no se producen valores hash sobre las versiones del software o de los logs generados por el mismo. Estos valores hash son la única forma técnica con validez legal de poder demostrar que no hubo cambios sobre el mismo después de que fueron generados<sup>39</sup>.

### Integridad de la información

En tercer lugar, se debe analizar el flujo de la información para encontrar vulnerabilidades en los puntos en que se mueve los datos de un punto a otro<sup>40</sup>. Esto resulta imposible sin la información apropiada sobre los procedimientos y los protocolos establecidos por el marco legal.

<sup>37</sup> Electoral Results Management Systems, 76.  
<sup>38</sup> McKernan R. (2002) When is Digital Evidence Forensically Sound?, In: Roy L, Shmuel S. (eds) Advances in Digital Forensics 2008. IFIP. — The International Federation for Information Processing, vol 284. Springer, Boston, MA  
<sup>39</sup> El fallo del Consejo de Estado establece que: "No existen valores hash o particiones que permitan demostrar fehacientemente que las aplicaciones y versiones mostradas por la RNEC y el conserje en las impresiones judiciales corresponden a las mismas utilizadas para dicho proceso"; y) "No existe evidencia alguna que permita demostrar fehacientemente que los datos ingresados en el sistema operativo, el log de los eventos de seguridad y los archivos de configuración del sistema, en los que se ingresan los datos de los votos, corresponden a los datos ingresados en el sistema. Estos archivos no tienen modificaciones a los datos que ingresados a través de la herramienta de aplicación tampoco cuentan con un valor hash o huella digital que garantice su integridad e inmutabilidad, que demuestre fehacientemente que se trata de los mismos generados por las aplicaciones utilizadas en el momento de los talles censurados de Sonaba 2014"  
<sup>40</sup> La copia de replicación consiste en mantener una copia de los datos en diferentes sitios. La copia réplica puede ser manual o automática y no permite que se modifique para garantizar la integridad de la información.

<sup>41</sup> UNDP Electoral Results Management Systems, 76.  
<sup>42</sup> BAC, Voluntary Voting System Guidelines; UNDP Electoral Results Management Systems, 77.  
<sup>43</sup> The Carter Center, Developing a Methodology, 4; Electoral Results Management Systems, 78.  
<sup>44</sup> UNDP Electoral Results Management Systems, 78.

Finalmente, después de clarificar los puntos de contingencia y vulnerabilidades se deberían especificar protocolos seguros para mover la información por medios magnéticos que aseguren la confiabilidad e integridad de la información electoral<sup>41</sup>.

### Las precauciones de la tercerización

Muchos gobiernos se han decidido por subcontratar con algún privado las tecnologías que utilizan en las elecciones. Sin embargo, gracias a los descubiertos contratos existe un riesgo latente para la transparencia y la seguridad de estos sistemas. Teniendo en cuenta que la democracia exige la apertura de la información electoral, los vendedores no deberían poder esconder el funcionamiento de un software electoral aduciendo derechos de autor<sup>42</sup>. Sin embargo, la realidad es que muchos privados encargados del software esconden su código fuente y su documentación del escrutinio de los actores electorales y la ciudadanía detrás de la titularidad que pueden ostentar sobre el software que están contratando, esta práctica va en contravía con los deberes democráticos<sup>43</sup>.

En el caso que se contrate el desarrollo del software, se debe aclarar contractualmente que toda la información del software debe estar disponible públicamente<sup>44</sup>. Asimismo, la contratación requiere de experticia dentro del organismo de administración electoral, pues,

de lo contrario, se está perdiendo el carácter público y transparente de las elecciones, al generar dependencia total de los privados<sup>45</sup>. Además, el software debe contar con una certificación de calidad y seguridad internacional y explicitar cómo cumple los estándares internacionales para sistemas electorales<sup>46</sup>.

Para cumplir a cabalidad con la transparencia que debería caracterizar a estos programas, varios de los organismos internacionales recomiendan el uso de software de código abierto. Consideran que es el sistema más compatible con las características requeridas en las elecciones. Este tipo de sistemas son transparentes (están disponibles para la ciudadanía), seguros (son auditados y mejorados constantemente por expertos) y mucho más económicos que el software privativo (argumento esencial en la inclusión de TICs en elecciones)<sup>47</sup>.

### Certificación y auditoría de un organismo independiente

Una recomendación muy importante que comparten todos los organismos internacionales es la necesidad de una certificación de calidad y seguridad de un organismo independiente a los partidos políticos, la Registraduría y al vendedor de software<sup>48</sup>. Asimismo, los resultados de la auditoría deben ser de carácter público y accesible para cualquier ciudadano con interés de comprobar la confiabilidad del sistema<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> UNDP Electoral Results Management Systems, 76.  
<sup>46</sup> NDI & IRES, Implementing and Overseeing Electronic Voting, 75; IDEA, Introducing Electronic Voting, McGraw-Hill, Transparency and E-Voting: Democratic vs. Commercial Elections, "Electronic Voting in Europe 47 (2009): 153-63.  
<sup>47</sup> Massey, Andrew, "But We Have to Protect Our Source: How Electronic Voting Computers' Proprietary Code Risks Election's Integrity", Hastings Comm. & Ent. LJ 27 (2006): 233.  
<sup>48</sup> NDI & IRES, Best Practice Management Systems, 87; IDEA, Introducing Electronic Voting, 13.  
<sup>49</sup> NDI & IRES, Best Practice Management Systems, 165.  
<sup>50</sup> UNDP Electoral Results Management Systems, 76.  
<sup>51</sup> NDI & IRES, Implementing and Overseeing Electronic Voting, 72; El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha estado ayudando a varios gobiernos a implementar software de código abierto para elecciones como el caso de Libia, En: UNDP Electoral Results Management Systems, 86.  
<sup>52</sup> NDI & IRES, Implementing and Overseeing Electronic Voting, 41; IDEA, Certification of ICT, 48; IDEA, International Electoral Standards, 78; The Carter Center, Developing a Methodology, 4; Electoral Results Management Systems, 87.  
<sup>53</sup> CONECTIVO, Índice de la Confianza, 12.

que los partidos políticos y la Misión de Observación Electoral están facultados para hacer una auditoría del software. Sin embargo, esta posibilidad no se ha desarrollado en la realidad.

A continuación, se explorarán algunos casos nacionales que sustentan las dificultades a las que se puede enfrentar una autoridad electoral al momento de implementar tecnologías en el sistema de administración electoral. Esto con el interés de aprender de los errores de otros sistemas y las oportunidades que presentan para construir un camino apropiado para modernizar el sistema colombiano con transparencia y construyendo la confianza de todas las partes interesadas.

Estos son los puntos comunes que hemos identificado como alertas o recomendaciones entre las entidades que se han preocupado por la utilización de TICs en el sistema electoral de un país. La falta de transparencia que ha habido en el proceso colombiano ha dificultado que se pueda cotejar el cumplimiento de los estándares internacionales y, en el caso de no cumplirse, las razones que sustentan su carencia. Esta afirmación se hace a pesar de que, aunque Colombia no ha hecho una actualización normativa para recoger los retos y beneficios que suponen la incorporación de TIC en el proceso electoral, sí se debe resaltar que en el artículo 45 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 se establece

### Experiencias nacionales

#### México, la presión por la transparencia

Las auditorías de la aplicación de TICs en sistemas electorales no se limitan a sistemas totalmente electrónicos, sino también a sistemas híbridos. En México, para las elecciones federales de 1991 el Instituto Nacional Electoral (INE) comenzó a utilizar el Sistema de Resultados Electorales Preliminares (SIRE) para proporcionar información inmediata. Sin embar-

Para las elecciones del año 2000, el INE hizo los primeros esfuerzos de transparencia que incluían la publicación de notas de prensa detalladas y una presentación pública frente a la Universidad Iberoamericana, el PNUD y la Embajada de los Estados Unidos. Asimismo, en 2002 se inició la publicación de memorias que daban cuenta de fundamentos legales, algunas características operativas y los mecanismos de seguridad con los que contaba el PREP<sup>57</sup>. Para las Elecciones de 2006, la carencia de transparencia y el interés de sostener una buena imagen internacional y no nacional, generó que, ante unos resultados muy reñidos, la opinión pública hablara de un fraude electoral a través del PREP<sup>58</sup>. Con la presión de la opinión pública, en 2009 se hizo un convenio entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Universidad Autónoma de México (UNAM) para realizar una serie de recomendaciones sobre el PREP<sup>59</sup>.

El INE dio un paso adelante en transparencia para las elecciones de 2012, firmando un convenio con la UNAM para hacer una auditoría técnica del sistema PREP por medio de pruebas funcionales de caja negra y una revisión visual del código fuente<sup>60</sup>. Asimismo, el convenio estableció la publicación de los resultados de la auditoría en la página del INE y la construcción de un protocolo de auditoría para ser presentado frente a los actores interesados en los resultados electorales<sup>61</sup>. A partir de estas elecciones, las auditorías del PREP se convirtieron en una buena práctica para las elecciones federales y para los siguientes comicios de julio del 2018 ya se ha iniciado la labor<sup>62</sup>. Igualmente, el PREP actualmente se utiliza en las elecciones de los Estados de Colima, Ciudad de México, Sinaloa y Aguascalientes, y cada Estado realiza una auditoría autónoma por comunidades expertas y los resultados se publican en la página del INE. En general, los resultados de las

auditorías han sido satisfactorios, pero siempre se hacen recomendaciones que se incluyen en la siguiente versión del software. De la misma forma, la participación de la comunidad experta y la transparencia con la ciudadanía han generado un ambiente de confianza en el software, a pesar de la crisis institucional que vive actualmente el gobierno mexicano.

El caso de México muestra la importancia de las auditorías realizadas por terceros para construir confianza entre todas las partes interesadas en el sistema electoral. Igualmente, resulta interesante el esfuerzo de transparencia de la administración electoral mexicana teniendo en cuenta que el software es para procesar los resultados preliminares. Por el contrario, en Colombia existe un software para el preconteo y otro para escrutinio de los resultados definitivos y ninguno de los dos cuentan con una auditoría externa. Otro esfuerzo de sistemas híbridos que deberían ser ejemplares para Colombia es el uso de software de código abierto como es el caso de Libia que ha construido un aplicativo con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>63</sup>.

<sup>57</sup>Javier Aparicio, "Análisis Estadístico De La Elección Presidencial De 2006 (Fraude O Errores/Manipulación)", Política Y Gobierno, 2009, 225-243.  
<sup>58</sup>CONVENIO DE COLABORACIÓN INE-UNAM, 2006, 57-163-17.  
<sup>59</sup>Instituto Federal Electoral (IFE) y Universidad Autónoma de México (UNAM), "Informe de la Auditoría Técnica del Sistema de Resultados Electorales Preliminares (SIRE) del IFE", 2012.  
<sup>60</sup>Organización de los Estados Americanos (OEA), "Informe final de la misión de observación electoral de la organización de los estados americanos sobre el proceso electoral federal 2012-2017", (OEA, 2012), 18.  
<sup>61</sup>Colonia, "La UNAM Auditará El Programa De Resultados Electorales Preliminares Que Se Usará En Julio", 2018, <http://www.ovnica.com.mx/boas/2018/10/9/9207.html>.  
<sup>62</sup>UNDE Electoral Results Management, 43.



tecnologías no deben tratar de igualar a la votación tradicional, sino superarla en sentido de seguridad, efectividad y sencillez.

Otro caso de transparencia que ha aportado a la adecuada implementación del voto electrónico en Europa ha sido la transparencia en Bélgica donde se invita a un grupo de expertos de las mejores universidades del país a auditar públicamente el aplicativo y las máquinas.<sup>60</sup>

### Argentina, la crisis de la seguridad por oscuridad

En Argentina es necesario hablar de dos historias de utilización de TICs en procesos electorales que revelan los problemas que conlleva la seguridad por oscuridad para la legitimidad de los procesos electorales. En primer lugar, tenemos la polémica que ha generado el software de escrutinio provisorio. Desde 1997, el organismo de administración electoral, a través de un concurso de proponentes, comisionó a la multinacional española Indra para programar y utilizar un software de escrutinio provisorio. Desde 2010, la multinacional se vio envuelta en una serie de escándalos en el mundo incluídos casos de corrupción en América Latina y fallos informáticos en España.<sup>61</sup> En julio de 2017, en una maniobra poco transparente, el organismo le entregó el control de todo el escrutinio provisorio a Indra a través del Correo Argentino ganando el concurso con solo un competidor.<sup>62</sup> Esta situación levantó muchas dudas sobre la confiabilidad del programa de Indra<sup>63</sup> y la oposición denunció un fraude realizado a través del software en las elecciones legislativas de 2017.<sup>64</sup> Por esto,

En la auditoría realizada por el tercero se encontraron algunos riesgos técnicos para mantener la integridad del software como la carencia de documentación y dificultades de acceso, además, algunos riesgos de la confiabilidad del voto dados por el sistema de generación de claves.<sup>65</sup> Otra situación que se recaló fue la solución de problemas de programación hasta 5 días antes de los comicios, dificultando las auditorías.<sup>66</sup> En el caso del Centro Carter, se insistió en factores que escapaban a lo puramente técnico: la confiabilidad del voto se veía comprometida por los ambientes no controlados de la votación por internet -- muchos ciudadanos no entendían el sistema de votación--, y era necesario contar con una gran cantidad de experiencia al interior del organismo de administración electoral.<sup>67</sup> En la auditoría estatal se mostraron algunos puntos buenos del sistema como su seguridad general, pero también se mostró cómo la votación no había funcionado para aumentar la votación juvenil y que los ciudadanos que votaban por internet eran los mismos que iban a votar por medios presenciales anteriormente.<sup>68</sup> De esta manera, en junio de 2014 el gobierno informó que los pilotos de votación por internet serían discontinuados teniendo en cuenta la presión política de la oposición ante algunos errores técnicos, el incumplimiento del objetivo de participación pactado y los costos requeridos.

El caso de Noruega muestra que cuando se realizan los adecuados procesos de transparencia y auditoría externa se puede evaluar objetivamente las necesidades, oportunidades y riesgos de la inclusión de tecnologías en las elecciones. Así, el organismo de administración electoral noruego decidió abandonar los pilotos de la votación por internet contando con diferentes puntos de vista y con los objetivos claros que llevaron a iniciar el uso de TICs. Igualmente, muestra que las

máquina de votación directa y las boletas. En primer lugar, el Instituto Tecnológico de Buenos Aires realizó una auditoría contratada por la Defensoría del Pueblo. En los resultados se explican graves problemas técnicos de seguridad digital que hacían muy sencillo, con el conocimiento apropiado, intervenir los resultados de las elecciones.<sup>69</sup> En segundo lugar, la Fundación Vía Libre apoyada por la Fundación Heinrich Böll mostró graves problemas de seguridad digital, una total falta de transparencia, una carencia de comprensión del ciudadano común y los grandes costos que pueden implicar construir un sistema de votación electrónica seguro.<sup>70</sup> Finalmente, algunos técnicos decidieron probar la seguridad informática de las máquinas encontrando un sistema secundario que podía guardar información sobre el votante y una posible vía de infiltración en la parte trasera de la máquina.<sup>71</sup>

El caso argentino muestra como no contar con los mecanismos de transparencia adecuados y, por el contrario, construir la seguridad del software basada en el desconocimiento de los actores, puede poner en riesgo el desarrollo de las elecciones democráticas y levantar importantes dudas sobre el proceso electoral. En ningún caso, la seguridad de un sistema informático debe basarse en que las personas desconozcan el sistema, pues, como muestran las filtraciones de partes de los sistemas de votación electrónica, los atacantes pueden encontrar fácilmente la información requerida.<sup>72</sup> Así pues, Colombia debe tratar de tener sistemas transparentes y cuya seguridad esté basada en la robustez del aplicativo, mas no en supuestos poco realistas sobre la posibilidad de negar el acceso a la información.

Implementar correctamente un sistema electoral que incluya TIC en el proceso es una actividad compleja que

el gobierno comisionó a la ONG Transparencia por Argentina para auditar el sistema. En el informe no se encontraron fallas de contexto, pero no se realizó un análisis del código fuente, ni de otros factores técnicos.<sup>69</sup> Asimismo, algunos medios levantaron serias dudas sobre la independencia de la ONG por tener tres contratos con el Estado y, por tanto, comprometer su independencia del gobierno.<sup>70</sup>

En segundo lugar, tenemos el caso de la aplicación del voto electrónico en las provincias de Buenos Aires y Salta. En 2015, la votación electrónica se comenzó a usar en la Provincia de Buenos Aires en una concesión que se le entregó al Grupo MSA a través de su plataforma Vot.Ar. Así, apareció la Boleta Única Electrónica (BUE) un sistema de votación electrónica directa que entrega una boleta con un código para insertar en la urna y luego ser contactado por otro dispositivo. En otras palabras, se contrasta la votación electrónica directa con los resultados de un conteo electrónico. De la misma forma, en 2016 se delegó el control de la votación en la Provincia de Salta a Vot.Ar. El sistema de BUE funciona por medio de seguridad por oscuridad, pues el código fuente del aplicativo le pertenece a la empresa y lo guarda celosamente. Sin embargo, a pesar de los comunicados que aseguraban la protección del código fuente, tanto en Buenos Aires como en Salta el código se filtró algunos días antes de las elecciones generales. Con esto, se comprometió todo el sistema de votación en dos provincias del país y se empezaron a levantar dudas sobre la seguridad del sistema.

Ante la falta de interés del organismo de administración electoral por realizar una auditoría independiente del sistema, varias organizaciones y oficinas del Estado pidieron auditar lo que estaba disponible, es decir, la

<sup>60</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>61</sup>The Carter Center, "Internet Voting Pilot News", 2013, <http://www.cartercenter.org/files/pdf/081613.pdf>.

<sup>62</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>63</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>64</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>65</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>66</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>67</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>68</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>69</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>70</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>71</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>72</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>73</sup>Judicialicial, "Advertencia Que La Empresa Informática Del Escrutinio De Las Elecciones Del Distrito De Los Hornos (CABA) No Es Segura", 2017, <http://www.judicialicial.com/boletines/21749-advertencia-que-la-empresa-informatica-del-escrutinio-de-los-hornos-caba-no-es-segura-cija-09-07-2017>.

<sup>74</sup>El Diarino, "Opinión Electoral Le Pregonan A Un Empleado Del Ministerio Del Interior Para Que Audite El Escrutinio Provisorio Desde Sa Ong", 2017, <http://www.eldiarino.com/politica/opinion-electoral-le-pregonan-a-un-empleado-del-ministerio-del-interior-para-que-audite-el-escrutinio-provisorio-desde-sa-ong/>.

<sup>75</sup>Defensoría del Pueblo, "Informe de Auditoría de Seguridad Informática de la Cámara de Diputados de la Nación", 2015, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.ar/boletines/20150707/Informe-de-Auditoria-de-Seguridad-Informatica-de-la-Camara-de-Diputados-de-la-Nacion>.

<sup>76</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>77</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>78</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>79</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>80</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>81</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>82</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>83</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>84</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>85</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>86</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>87</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

<sup>88</sup>W. Blum y M. Shmatik, "Technical Report: Covertly Auditing the Norwegian Electronic Voting System (Olivier M. Shmatik)", 2013, <http://www.csrc.rutgers.edu/~shmatik/papers/201316>.

debe incluir la transparencia como eje central y, por tanto, garantizar la auditoría por cualquier persona interesada. La Ley Estatutaria 1475 de 2011 en su artículo 45 tiene una disposición que permite desarrollar esta buena práctica, a pesar de los problemas para hacerlo,

(escrutinio). Sin embargo, esto no tendría sentido y si el sistema que se usa es el mismo para las diferentes actividades lo que se pide para la actividad de preconteo servirá para la de escrutinio también. Por esto, para la elaboración de este documento se consideró el contrato y el sistema como un todo.

Además de las complejidades descritas, la auditoría que se propone realizar (art. 45 Ley Estatutaria 1475 de 2011) enfrenta otra situación problemática que son las restricciones que se han planteado para este primer ejercicio de auditoría:

1. La Registraduría tan solo ha manifestado que se pondrá a disposición de los auditores una terminal de las usadas por el sistema para que sea auditada durante una semana previa a las elecciones.
2. La inminencia de los comicios electores en Colombia (marzo y mayo de 2018) obligan a pensar que los recursos --humanos, financieros y técnicos-- disponibles para hacer esta auditoría serán reducidos.

### Propuesta de pruebas para la auditoría

Una auditoría para un sistema informacional busca determinar si éste es robusto, confiable, seguro y realiza exclusivamente las operaciones y funciones para las cuales fue diseñado, de acuerdo al análisis y diseño, garantizando la integridad en el procesamiento de toda la información. Igualmente, una auditoría es un proceso complejo --directamente relacionado con la complejidad y tamaño del sistema que se va a analizar-- que requiere de muy diferentes experticias, tiene diferentes niveles y requiere de un plazo de tiempo considerable para ser realizado. No hay una fórmula única para las auditorías aunque sí existen buenas prácticas comunes.

Es decir, no solo el sistema es complejo, sino que es muy difícil decir que se va a auditar tan solo la actividad de escrutinio, al final se puede intentar centrar el esfuerzo en lo relacionado con escrutinio pero la mayor parte de las veces se estará auditando al sistema como tal. De hecho, el propio contrato no es claro sobre los documentos y parece pedirlos solo para unas actividades (ej: preconteo) y no para otras

Con base en la Ley Estatutaria 1475 de 2011 los partidos políticos y la Misión de Observación Electoral (MOE) están facultados legalmente para auditar el sistema electoral del país y con ello aportar a fortalecer la confianza en el proceso. El sistema que se propone auditar corresponde a uno de los que utiliza el Estado colombiano en sus procesos electorales. Desafortunadamente, aunque las actividades de informa-

ción, preconteo, escrutinio y digitalización son cuatro actividades diferentes dentro del proceso electoral y el sistema informacional no refleja esas diferencias completamente, hay apartes del sistema que están interrelacionados. La RNEC hace un único contrato para las cuatro actividades que además incluye el recuento de personal y su capacitación. Con fundamento en lo anterior, se puede afirmar que las elecciones en Colombia están completamente tercerizadas, es decir, privatizadas. De acuerdo con el contrato el Estado colombiano hace una supervisión de su ejecución y debe documentar este proceso, pero toda la ejecución está a cargo del (los) contratista (s).

Es necesario poner de presente en este punto que aún si el nivel de auditoría es superficial es posible que se identifiquen problemas sustanciales. Resulta, por lo tanto, fundamental que como sociedad se plantee será necesario actuar frente a ellas. Es decir, se debe reconocer que los resultados pueden comprometer el proceso electoral. Esto es especialmente grave si se considera que no habrá plazo para mitigar o corregir las irregularidades que se puedan identificar.

Teniendo como base el análisis del contrato entre la Registraduría y el contratista para las elecciones de 2018, el presente documento ofrece un punto de partida para una ejecución de auditoría que se ve reflejado en una serie de pruebas de seguridad básica en forma de checklist sobre los equipos de escrutinio, posteriormente plantea los recursos documentales base con que se debería contar para hacer una auditoría y que debe servir en forma de checklist para realizar una comprobación inicial del cumplimiento documental frente a los requisitos contractuales. Posteriormente plantea las pruebas funcionales a realizar

### Checklist #1. Pruebas básicas de seguridad

Con el propósito de verificar la seguridad de los sistemas donde se realizan los escrutinios es necesario establecer su nivel base de seguridad. Esto se realiza mediante una verificación tipo checklist que busca medir el aseguramiento de un equipo frente a las buenas prácticas de seguridad.

**Pruebas generales:**

1. ¿El chasis se encuentra dentro de un contenedor seguro?
2. ¿El chasis cuenta con sellos de seguridad para demostrar si ha sido abierto?
3. ¿El chasis cuenta con puertos USB?
4. ¿El chasis cuenta con puertos firewire?
5. ¿El chasis cuenta con puertos eSATA?
6. ¿El chasis cuenta con el sticker de licenciamiento de windows?
7. ¿Qué versión de windows corresponde al sticker?
8. ¿El teclado es usb?
9. ¿Cuántos dispositivos usb se encuentran conectados al equipo?
10. Fotografar todos los dispositivos usb conectados al equipo
11. Fotografar todos los demás dispositivos conectados al equipo
12. Listar puertos encontrados en el chasis.
13. ¿El equipo cuenta con cámara integrada?
14. Fotografar el chasis
15. ¿Cuál es la marca del equipo?
16. ¿Cuál es el serial del equipo?
17. ¿Cuál es el modelo del equipo?
18. ¿Cuáles son las especificaciones de hardware del equipo?

- a. Board
- b. Procesador
- c. Memoria
- d. Disco duro
- e. Unidades ópticas
- f. Interfaces de red
- g. Otros

19. Revisar si el equipo cuenta con clave de acceso al BIOS.
20. ¿La fecha y hora están correctas al arrancar el equipo?
21. Revisar si el equipo permite su arranque desde dispositivos removibles (USB; CD; DVD, etc.).
22. Revisar si el equipo permite su arranque desde elementos de red.

\* <http://www.intel.com/content/www/us/en/processors/atom/atom-processor-family/atom-processor-family.html>  
 \* <http://www.samsung.com/usa/atom/atom-processor-family/atom-processor-family.html>

23. ¿Cuál es el orden de boot establecido en el computador?
24. ¿Se puede modificar el orden?
25. ¿La unidad de disco se encuentra cifrada?
26. Revisar si el procesador intel es vulnerable a espec-ter y meltdown<sup>91</sup>.

**Pruebas con usuario administrador**

27. ¿La fecha y hora están correctas en el sistema operativo, incluyendo la zona horaria?
28. Ejecutar el aplicativo microsoft baseline security analyzer<sup>92</sup>.
29. Volcar políticas de directiva de grupo y de seguridad aplicadas al usuario y equipo.
  - a. Usar comando: gpresult
30. ¿Qué versión de windows está instalada en el equipo?
  - a. Usar el comando: winver
31. ¿El equipo se encuentra correctamente licenciado?
32. ¿Cuál es la fecha de instalación del sistema operativo?
  - a. Usar el comando: systeminfo
33. ¿Cuál es la fecha de la última actualización del sistema operativo?
34. ¿El sistema operativo está al día de actualizaciones?
35. ¿El computador se encuentra dentro de un dominio de windows?
  - a. Usar comando powershell: Get-Hotfix
36. Listar aplicativos instalados.
37. Listar usuarios locales y anotar fecha de último cambio de credenciales, si están activos.
38. Listar usuarios administradores locales y anotar fecha de último cambio de credenciales, si están activos.
39. Listar grupos locales y sus miembros.
40. Listar política de contraseñas del equipo.
41. Listar servicios activos.
42. ¿El firewall está activo?
43. ¿El equipo cuenta con el servicio de escritorio remoto activo?
44. ¿El equipo cuenta con el servicio de carpetas com-

- partidas activo?
  - a. ¿Cuenta con antivirus?
  - b. ¿El antivirus está actualizado?
48. ¿La funcionalidad de windows script host está activa?
49. ¿La funcionalidad de UAC está activa?
50. ¿El protocolo WPAD está activo?
51. ¿El protocolo LLNMR está activo?
52. ¿El protocolo Windows browser protocol está activo?
53. ¿El protocolo NetBIOS está activo?
54. ¿El protocolo WDigest está activo?
55. ¿El protocolo SMBv1 está activo?
56. ¿El equipo cuenta con el aplicativo EMET instalado?
57. ¿El equipo cuenta con la herramienta applocker instalada?
58. ¿El equipo cuenta con software de correo electrónico instalado?
59. ¿El equipo cuenta con cuentas de correo electrónico configuradas?
60. ¿El equipo cuenta con software de mensajería instantánea?
61. ¿El equipo cuenta con navegadores de internet?
  - a. ¿Cuáles son sus versiones?
  - b. Listar complementos instalados en los navegadores
62. Revisar historial de navegación de todos los navegadores y listar sus entradas
  - a. ¿Cuáles son sus versiones?
64. ¿El equipo cuenta con Adobe Acrobat?
  - a. ¿Cuáles son sus versiones?
  - b. ¿El equipo cuenta con Adobe Flash?
65. ¿El equipo cuenta con sus versiones?
66. ¿El equipo cuenta con Oracle Java SE, JDK o JRE?
  - a. ¿Cuáles son sus versiones?
67. ¿Cuántos usuarios se han logueado en el equipo?
  - a. Revisar perfiles creados en el disco del equipo.
68. ¿El equipo cuenta con software de administración remota?
69. ¿El equipo permite el uso de memorias o discos usb?

\* <http://www.intel.com/content/www/us/en/processors/atom/atom-processor-family/atom-processor-family.html>

70. ¿El equipo permite el uso de tarjetas de red usb? (Probar tarjetas wifi, bluetooth y módem 2g-3g-4g)
71. ¿El equipo puede visualizar redes inalámbricas wifi?
72. ¿El equipo puede visualizar redes inalámbricas bluetooth?
73. ¿El equipo permite navegar en internet?
74. ¿El uso de internet está limitado?
75. ¿El equipo permite el uso de aplicativos portátiles?
76. ¿La sesión se bloquea de forma automática?
  - a. ¿En cuanto tiempo?
77. ¿La cámara web es funcional? (Si existe)
78. ¿El micrófono es funcional? (Si existe)
79. ¿Se puede navegar el sistema de archivos?
80. ¿Se puede cambiar la fecha y hora del equipo?
81. ¿Se puede abrir la consola de comandos cmd?
82. ¿Se puede abrir la consola de comandos powershell?
83. ¿Se puede abrir la consola de comandos powershell\_jse?
84. ¿Se puede abrir el editor de registro regedit?
85. ¿Se puede abrir el panel de control?
86. ¿Se puede abrir el administrador de tareas?
87. ¿Se pueden instalar aplicativos en el equipo?
88. ¿Se pueden desinstalar aplicativos del equipo?
89. ¿Se pueden crear usuarios en el equipo?

**Pruebas con usuario no administrador (El utilizado para usar el sistema)**

90. ¿El equipo permite el uso de memorias o discos usb?
91. ¿El equipo permite el uso de tarjetas de red usb? (Probar tarjetas wifi, bluetooth y módem 2g-3g-4g)
92. ¿El equipo puede visualizar redes inalámbricas wifi?
93. ¿El equipo puede visualizar redes inalámbricas bluetooth?
94. ¿El equipo permite navegar en internet?





- Actas de aprobación de las salas de prensa.
- Actas de capacitaciones del personal asignado al proceso electoral.
- Actas de capacitaciones sobre el proceso y protocolo a emplear para la transmisión-recepción de datos electorales a los transmisores y receptores contratados
- Actas de aprobación de servidores de todos los sistemas<sup>109</sup>.
- Acta de verificación de la solución informática de todos los sistemas.

**Pruebas de funcionalidad**

Con la finalidad de comprobar el funcionamiento del software se debe realizar una prueba de sus funcionalidades principales. A continuación, se presenta una lista de chequeo de las pruebas mínimas a realizar según lo especificado en los pliegos de condiciones del contrato celebrado.

**Desarrollo de la prueba**

1. ¿Dispuso el oferente de una infraestructura de computadores independientes o conectados a nivel de red de área local para el desarrollo de la prueba? (Especificar).
2. ¿Se realizó el proceso de configurar el tipo de escritorio (Auxiliar, Municipal y General)?
3. ¿Permitió configurar la comisión escrutadora: Enrolar mediante el empleo de captor de huellas, autenticar y asignar claves a los miembros de Comisión Escrutadora y claveros?
4. ¿Se verificó que el sistema tiene algún mecanismo de respaldo en caso tal de no ser posible la

- Prueba de carga plantas eléctricas por CPD-CCR y salas de prensa.
- Pruebas sistema de monitoreo de red por CPD-CCR y salas de prensa.
- Pruebas de vulnerabilidades y plan de mitigación<sup>105</sup>.
- Resultados de la prueba técnica de funcionalidad.
- Resultados primer y segundo simulacro para las elecciones al congreso.
- Pruebas sobre el procedimiento de generación de backups.
- Pruebas sobre sistema OCR para asegurar el porcentaje de error menor del 0.1%<sup>106</sup>.
- Pruebas funcionales del software especializado para realizar el procesamiento de información de datos electorales de preconteo.
- Pruebas no funcionales del software especializado para realizar el procesamiento de información de datos electorales de preconteo.
- Pruebas unitarias del software especializado para realizar el procesamiento de información de datos electorales de preconteo.
- Pruebas de aceptación del software especializado para realizar el procesamiento de información de datos electorales de preconteo.
- Pruebas de carga y stress del software especializado para realizar el procesamiento de información de datos electorales de preconteo.
- Pruebas del plan de continuidad del proceso.
- Pruebas del plan de contingencia del proceso.

**Actas**

- Actas de aprobación de los centros de Procesamiento (CPD/CCR)<sup>107</sup>.
- Actas de verificación de cumplimiento requerimientos técnicos por cada CPD-CCR<sup>108</sup>.

**Resultados de auditorías internas y externas**

- Informe auditoría interna al sistema de calidad.
- Informe auditoría realizado por la empresa especializada sobre software.
- Pruebas de carga sobre UPS por CPD-CCR y salas de prensa.

autenticación biométrica de algunos o todos los miembros de la comisión escrutadora y clavero previamente enrolados?

¿Se verificó que el software permite la modificación de datos relacionados con integrantes de las comisiones escrutadoras, claveros y que registra el cambio en el Acta General de escrutinio y en los logs del sistema?

¿Se verificó que el software permite el registro de los testigos políticos, apoderados y antes de control que se hacen presentes en el escrutinio, las cuales aparecen en el Acta General de escrutinio?

¿Se verificó que el aplicativo permite el registro de observaciones o novedades que surgen durante el proceso del escrutinio y se verificó que están contenidas en el Acta General de escrutinio?

El aplicativo permite escoger la corporación a escrutinar en cualquier orden?

¿El aplicativo permite escoger la zona, puesto y mesa a escrutinar en cualquier orden?

¿El aplicativo permite capturar el total de sufragantes, el estado de los sobres, términos de introducción, cantidad de firmas del acta de escrutinio (E-14) y si este contiene enmendaduras o tachaduras?

¿El software permite la captura de las votaciones registradas en las actas de escrutinio de los jurados de votación (E-14) por cada uno de los candidatos o listas, partidos o movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, votos en blanco, nulos y no marcados; lo anterior, como un proceso previo a grabar la información capturada?

<sup>105</sup>Ídem, P. 4.3 "La configuración de las servidones estará sujeta a la revisión y aprobación por parte de la supervisión del congreso"

<sup>106</sup>Ídem, P. 7 "Se verificará y certificará el estado de los Centros de Procesamiento (CPD/CCR) según el modelo P. 19 "deberá garantizar que las acomodaciones eléctricas (tensión y regulación) se encuentren en perfecto estado y con la capacidad suficiente para soportar la infraestructura ofrecida a plena carga en los Centros de Procesamiento (CPD/CCR). Para ello, deberá entregar una certificación expedida por una firma especializada."

<sup>107</sup>Ídem, P. 11. "EL CONTRATISTA deberá garantizar la disponibilidad de los recursos humanos y técnicos necesarios para el desarrollo de las pruebas correspondientes, este reconocimiento será verificado por la Registraduría Nacional del Estado Civil o quien esta designe."

<sup>108</sup>Ídem, P. 15. "EL CONTRATISTA deberá asegurar un porcentaje de error inferior al 0.1% de las referidas instancias y verificaciones."

<sup>109</sup>Ídem, P. 7. "Las instalaciones deberán disponerse por EL CONTRATISTA, en cada departamento, para el funcionamiento de los Centros de Procesamiento (CPD/CCR), deberán ser aprobadas previamente por la Gerencia de Informática."

<sup>110</sup>Ídem, P. 4. "La Supervisión del congreso verificará que EL CONTRATISTA cumpla con los requerimientos técnicos (especificaciones técnicas)"

<p>13. ¿El aplicativo en las instancias de los escrutinios auxiliares y municipales cada vez que se va a grabar o escribir una mesa, visualiza una opción que indica si hubo o no recuento de votos?</p> <p>14. ¿El aplicativo permite capturar las reclamaciones y solicitudes de recuento de votos en concordancia con el código electoral?</p> <p>15. ¿El aplicativo permite responder las solicitudes del recuento de votos, reclamaciones al escrutinio y reclamaciones a una mesa en particular?</p> <p>16. ¿El aplicativo genera las resoluciones con las cuales se resuelven los diferentes recursos o apelaciones?</p> <p>17. ¿El software permite la consolidación de los resultados?</p> <p>18. El software genera backups de manera automática cada 5% de mesas grabadas, sin que se afecte o se detenga el desarrollo del proceso de escrutinio. Lo anterior debe quedar registrado en el log de auditoría.</p> <p>19. ¿El aplicativo permite visualizar el avance del escrutinio indicando la cantidad de mesas instaladas, leídas, faltantes y los porcentajes de mesas escritas?</p> <p>20. ¿El aplicativo permite realizar recesos de escrutinio?</p> <p>21. El hecho de generar un receso en el escrutinio ¿Queda registrado en el log de auditoría y en el Acta General de escrutinios?</p> <p>22. ¿El aplicativo permite generar en medio impreso informes parciales, con marca de agua, de los reportes E-24 y E-26, disgregados por mesas, zonas, puestos o municipios, según el tipo de escrutinio?</p> <p>23. ¿El aplicativo genera el total de votos por cada una de las listas de candidatos en contienda con los formularios E-24 y E-26?</p> <p>24. ¿El aplicativo solicita la autenticación y claves a cada uno de los miembros de la comisión escrutadora, al momento de ingresar al sistema, al restituir o modificar una contraseña, al modificar una mesa y al generar reportes de E-24, E-26, actas y resoluciones?</p> <p>25. ¿El aplicativo guarda el rastro de auditoría de todos y de cada uno de los registros que se adiciona o se modifican en la base de datos, indicando fecha y hora?</p>	<p>26. ¿El Acta General de escrutinio es editable en todos sus campos?</p> <p>27. ¿El aplicativo permite el cierre de los escrutinios auxiliares y municipales generando el backup, los reportes, archivos necesarios a cargar en las comisiones Municipales y Departamentales respectivamente?</p> <p>28. ¿El aplicativo genera la información de los escrutinios en medio magnético, discriminada por mesa, puesto, zona, Municipio y Departamento?</p> <p style="text-align: center;"><b>Reportes</b></p> <p>1. ¿El aplicativo permite la generación e impresión de un informe de correcciones y modificaciones, mostrando información relacionada con las modificaciones realizadas a las mesas escritas?</p> <p>2. ¿El aplicativo permite la generación e impresión de un informe mostrando las mesas en cero?</p> <p>3. ¿El aplicativo permite la impresión del log de Auditoría del proceso o sistema?</p> <p>4. ¿El sistema permite la impresión del E-24, E-26 y Acta General de Escrutinio?</p> <p style="text-align: center;"><b>Escrutinio general (Departamental)</b></p> <p>1. ¿El sistema permite el cargo de los archivos municipales?</p> <p>2. ¿En el escrutinio departamental el E-24 está totalizado por municipio?</p> <p>3. ¿El sistema permite hacer la declaratoria de elección de Cámara Departamental de San Andrés?</p> <p style="text-align: center;"><b>Consideraciones generales para las pruebas de funcionalidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las pantallas de captura de datos deben estar diseñadas en forma consistente con los documentos de los manuales.</li> <li>En el ingreso de los datos, la aplicación deben tener mensajes de ayuda, con el fin de facilitar la captura de la información.</li> <li>El sistema debe restringir el acceso de los usuarios a las diferentes opciones de la aplicación que</li> </ul>
<p>no correspondan con su perfil dentro del sistema.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Verificar los procedimientos de asignación de permisos a usuarios de la base de datos.</li> <li>Verificar en cada pantalla de captura, que los campos de los datos importantes sean de obligatoria digitación.</li> <li>En toda la aplicación, cada campo deben tener el formato de datos apropiado (impedir digitar caracteres en capturas numéricas, evitar números decimales donde se espera solo enteros, imposibilidad de ingresar números negativos, etc. ).</li> <li>Para los campos numéricos y campos fecha, tengan controles de límite.</li> <li>En la captura o modificación de datos críticos tengan una pista (log o bitácora) donde se identifique lo siguiente: nombre del usuario, fecha y hora, valor del campo y donde se realizó la transacción así como qué tipo de operación realizó ese cambio.</li> <li>Registro de accesos al sistema.</li> <li>Registro de número de intentos fallidos de acceso.</li> <li>Verificar que los log de la aplicación puedan ser revisados por los responsables para investigar accesos y manipulaciones no autorizadas.</li> <li>Verificar que existan mecanismos para realizar un monitoreo del avance de digitalización y captura (Reportando tiempos en el proceso, avances y faltantes).</li> <li>Verificar que los datos ingresados no puedan ser re-ingresados para el procesamiento más de una vez. También se debe verificar el control de la integridad de la transmisión de datos con el uso de firma electrónica o método equivalente sobre las actas digitalizadas).</li> <li>Si en el ingreso de los datos hay un rechazo por el sistema; que ese dato sea analizado y corregido por los usuarios. (Comprobar la integridad de las actas, en caso de no coincidir no debería permitir avanzar el proceso. En el caso de la captura, las actas deben pasar por dos procesos para realizar la captura y la validación).</li> <li>Validar los procedimientos de excepciones tales como: una acta tenga problemas de origen, como datos ilegibles, etcétera. (Si el número es ilegible, el que escribe la información tiene la</li> </ul>	<p>responsabilidad de escribir el número que está escrito con texto. Si la acta no es legible por errores de digitalización, esto es, la imagen no es lo suficientemente clara para determinar los números, es responsabilidad de quien digitaliza marcarla como acta ilegible y se regresa el acta para que se digitalice nuevamente).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar el funcionamiento del procedimiento del validador al momento que se detecte que un error de captura.</li> <li>Assegurar la consistencia de los datos de las transacciones en la base de datos local y en las bases de datos de replicación. (Se verificó el entorno de base de datos y la replicación a dos bases de datos, una en sitio y otra fuera en la central, se realizaron consultas para verificar la consistencia de las réplicas de información).</li> <li>Assegurar que existan mecanismos de detección de errores y de prácticas de corrección de los mismos. (Por ejemplo, el personal de supervisión de captura llevaba registro de los errores detectados en el sistema y posteriormente se reportaban al equipo de desarrollo para su atención)</li> <li>Mantener continuidad en el procedimiento en línea en caso de inoperatividad de alguna terminal.</li> <li>Verificar la existencia de manuales y procedimientos de entrenamiento.</li> <li>Minimizar la posibilidad de que se cometan errores humanos durante la captura de datos. (El sistema no permite que se introduzcan datos erróneos dentro de ciertos parámetros, minimizando de esta forma que se cometan errores humanos durante la captura de estos. Los campos de captura, los botones y otros elementos de la interfaz de las aplicaciones tienen el tamaño suficiente, así como una distribución adecuada).</li> <li>Restringir la posibilidad de ingresos de datos, consulta y actualización de archivos a personas exclusivamente autorizadas e identificadas. (Manejo de contraseñas y por medio de control de acceso tanto físico como lógico a los equipos y sistemas).</li> <li>Assegurar el mantenimiento confidencial de las claves de cifrado de datos y contraseñas.</li> </ul>

- Facilitar y simplificar la tarea del operador.
- Asegurar que el sistema sea utilizado por operadores autorizados y desde lugares autorizados.
- Asegurar la autenticidad del operador/usuario.
- Evitar que personas no autorizadas puedan obtener información confidencial.
- Verificar que existan procedimientos para el control de cambios y de versiones.

- Comprobar que el sistema tenga el licenciamiento requerido para su operación.
- Pruebas de estrés a las aplicaciones que se utilizan en el sistema.

### **Posibles escenarios para una auditoría al sistema de escrutinio de las elecciones en Colombia**

Para presentar diversos escenarios de auditoría que nos permitan ir de lo más básico a lo más complejo describimos los tres tipos diferentes de auditoría que se categorizan según el objeto de la evaluación:

#### **1. Auditoría documental**

Como su nombre lo indica lo que se busca analizar en este caso es los documentos que dan cuenta de la ejecución del contrato y de su revisión y seguimiento. Es mucho lo que se puede aprender de un sistema tan sólo analizando los requerimientos que el contratante hizo, la descripción que del mismo hacen sus fabricantes, las características que tiene, las versiones que dicen implementar, etcétera. Igualmente, se puede conocer bastante de las auditorías que se han hecho donde seguramente y se podrá saber sobre los problemas identificados y las soluciones implementadas. Adicionalmente, conocer las certificaciones con que cuenta y las que le faltan también puede servir para darse una idea de sus fortalezas y debilidades. Para

esto, se evaluarían los documentos que se han descrito más arriba como documentos mencionados y exigidos en el propio contrato.

Esta auditoría puede fortalecerse con un análisis de calidad que use como referencia las normas ISO 9001.

#### **2. Pruebas de seguridad**

Hemos clasificado estas pruebas en dos niveles diferentes:

##### **2.1. Pruebas de seguridad básicas**

Es posible hacer algunas pruebas de seguridad básicas que reflejan fortalezas y debilidades en diferentes niveles del software utilizado. En esta prueba se buscan debilidades conocidas en el computador que entregue la Registraduría para realizar las pruebas. Se identifican posibles riesgos generados por la configuración del equipo.

#### **2.2. Auditoría de seguridad web y documental**

Se habla en este documento de una auditoría de seguridad web y documental cuando se hace una evaluación más profunda del sistema que no se limita solamente al equipo entregado por la Registraduría sino sobre la totalidad del sistema. Se evalúa la confiabilidad, integridad y disponibilidad de la información, la seguridad de la plataforma web y la seguridad de la infraestructura que lo componen.

#### **3. Auditoría al software (funcionales, no funcionales y de estrés)**

La auditoría del software busca evaluar la operación de una aplicación o programa específico. Evaluar que haga lo que debe hacer, conocer como lo hace y establecer sus límites.

La aplicación de la auditoría en una escala progresiva de estos tres elementos (incluyendo en segundo en su versión más básica o más compleja) es lo que nos permite la construcción de los tres escenarios descritos a continuación.

Considerando esto tipo de auditoría, presentamos a continuación tres escenarios posibles para auditar el sistema de escrutinio de las elecciones de 2018 en Colombia.

#### **Escenario 1. Auditoría documental y pruebas de seguridad básicas**

##### **Actividades escenario 1**

- Auditoría documental y de calidad basadas en la norma ISO9001.
  - Revisión requerimientos contractuales vs entregables.

- Revisión del sistema de calidad empleado por el contratista para el desarrollo de las actividades contractuales.

- Programa auditoría.
- Plan de auditoría.
- Listas de chequeo.
- Mapas de riesgos.
- Informe de auditoría.

- Pruebas de seguridad básicas
- Revisión de equipos utilizados en el proceso de escrutinio en búsqueda de debilidades comunes.
- Canales de comunicaciones.
- Usuarios locales.

- Endurecimiento del sistema.
- Accesos de red.
- Configuración hardware inalámbrico.
- Software instalado.
- Escalamiento de privilegios.
- Modificación del entorno.

#### **Presupuesto escenario 1**

Considerando la complejidad del sistema tan solo a través de lo que podemos aprender del mismo en el contrato y en lo discutido con la MOE, se ha planteado un equipo, con un tiempo estimado de dedicación y se han calculado tarifas de servicios promedio en el mercado actual colombiano.

**Auditoría documental - Calidad**

Cargo	#	Horas x Semana	Semanas	\$Hora	\$Total
Gerente	1	8	16	\$180,000.00	\$23,040,000.00
Auditor Líder 9001-MECI	1	40	16	\$150,000.00	\$96,000,000.00
Auditor	2	40	16	\$100,000.00	\$128,000,000.00
Documentador	1	40	16	\$40,000.00	\$25,600,000.00
<b>Total</b>					<b>\$272,640,000.00</b>

**Auditoría básica seguridad**

Cargo	#	Horas x Semana	Semanas	\$Hora	\$Total
Ingeniero CEH Líder	1	40	4	\$200,000.00	\$32,000,000.00
Ingeniero CEH	1	40	4	\$140,000.00	\$22,400,000.00
<b>Total</b>					<b>\$54,400,000.00</b>

**Pruebas de software (funcionales, no funcionales y de estrés)**

Cargo	#	Horas x Semana	Semanas	\$Hora	\$Total
Gerente	1	8	8	\$180,000.00	\$1,520,000.00
Ingeniero Qd Líder	1	40 8		\$200,000.00	\$64,000,000.00
Ingeniero Qd	3	40 8		\$100,000.00	\$96,000,000.00
<b>Total</b>					<b>\$171,520,000.00</b>

**Escenario 3.  
Auditoría documental,  
pruebas de seguridad  
básicas, pruebas de  
software y pruebas de  
seguridad web**

- Programa auditoría.
- Plan de auditoría.
- Listas de chequeo.
- Mapas de riesgos.
- Informe de auditoría.
- Pruebas de seguridad básicas.
- Revisión de equipos utilizados en el proceso de escrutinio en búsqueda de debilidades comunes.
- Canales de comunicaciones
- Usuarios locales
- Endurecimiento del sistema
- Accesos de red
- Configuración hardware inalámbrico
- Software instalado
- Escalamiento de privilegios
- Modificación del entorno

**Actividades escenario 3**

- Auditoría documental y de calidad basadas en la norma ISO9001.
- Revisión requerimientos contractuales vs entregables.
- Revisión del sistema de calidad empleado por el contratista para el desarrollo de las actividades contractuales.

**Auditoría documental - Calidad**

Cargo	#	Horas x Semana	Semanas	\$Hora	\$Total
Gerente	1	8	16	\$180,000.00	\$23,040,000.00
Auditor Líder 9001-MECI	1	40	16	\$150,000.00	\$96,000,000.00
Auditor	2	40	16	\$100,000.00	\$128,000,000.00
Documentador	1	40	16	\$40,000.00	\$25,600,000.00
<b>Total</b>					<b>\$272,640,000.00</b>

**Auditoría básica seguridad**

Cargo	#	Horas x Semana	Semanas	\$Hora	\$Total
Ingeniero CEH Líder	1	40	4	\$200,000.00	\$32,000,000.00
Ingeniero CEH	1	40	4	\$140,000.00	\$22,400,000.00
<b>Total</b>					<b>\$54,400,000.00</b>

**Escenario 2.  
Auditoría documental,  
pruebas de seguridad  
básicas y pruebas de  
software**

**Actividades escenario 2**

- Auditoría documental y de calidad basadas en la norma ISO9001.
- Revisión requerimientos contractuales vs entregables.
- Revisión del sistema de calidad empleado por el contratista para el desarrollo de las actividades contractuales.
- Programa auditoría.
- Plan de auditoría.
- Listas de chequeo.
- Mapas de riesgos.
- Informe de auditoría.
- Pruebas de seguridad básicas.
- Revisión de equipos utilizados en el proceso de escrutinio en búsqueda de debilidades comunes.
- Canales de comunicaciones.

**Presupuesto escenario 2**

Considerando la complejidad del sistema tan solo a través de lo que podemos aprender del mismo en el contrato y en lo discutido con la MOE, se ha planteado un equipo, con un tiempo estimado de dedicación y se han calculado tarifas de servicios promedio en el mercado actual colombiano.

- Usuarios locales.
- Endurecimiento del sistema.
- Accesos de red.
- Configuración hardware inalámbrico.
- Escalamiento de privilegios.
- Modificación del entorno.
- Pruebas de software.
- Pruebas funcionales.
- Prueba no funcionales.
- Pruebas de estrés.

- Pruebas de software
  - Pruebas funcionales
  - Prueba no funcionales
  - Pruebas de estrés
- Auditoría de seguridad web y documental
  - Revisión GAP 27001.
  - Revisión prácticas, procedimientos y documentación de seguridad frente a la norma ISO27001.
  - Informe GAP.
  - Análisis de riesgos.
  - Pruebas basadas en el proyecto top 10 de OWASP.
- A1 Injection.
- A2 Broken Authentication and Session Management.
- A3 Cross-Site Scripting (XSS).
- A4 Insecure Direct Object References.
- A5 Security Misconfiguration.
- A6 Sensitive Data Exposure.
- A7 Missing Function Level Access Control.
- A8 Cross-Site Request Forgery (CSRF).
- A9 Using Components with Known Vulnerabilities.
- A10 Unvalidated Redirects and Forwards.

**Presupuesto escenario 3**

Auditoría documental - Calidad					
Cargo	#	Horas x Semana	Semanas	\$Hora	\$Total
Gerente	1	8	16	\$180,000.00	\$23,040,000.00
Auditor Líder 9001-MECI	1	40	16	\$150,000.00	\$96,000,000.00
Auditor	2	40	16	\$100,000.00	\$128,000,000.00
Documentador	1	40	16	\$40,000.00	\$25,600,000.00
<b>Total</b>					<b>\$272,640,000.00</b>

Auditoría básica seguridad					
Cargo	#	Horas x Semana	Semanas	\$Hora	\$Total
Ingeniero CEH Líder	1	40	4	\$200,000.00	\$32,000,000.00
Ingeniero CEH	1	40	4	\$140,000.00	\$22,400,000.00
<b>Total</b>					<b>\$54,400,000.00</b>

Pruebas de software (funcionales, no funcionales y de estrés)					
Cargo	#	Horas x Semana	Semanas	\$Hora	\$Total
Gerente	1	8	8	\$180,000.00	\$11,520,000.00
Ingeniero QA Líder	1	40	8	\$200,000.00	\$64,000,000.00
Ingeniero QA	3	40	8	\$100,000.00	\$96,000,000.00
<b>Total</b>					<b>\$171,520,000.00</b>

Auditoría de seguridad web y documental					
Cargo	#	Horas x Semana	Semanas	\$Hora	\$Total
Gerente	1	8	16	\$180,000.00	\$23,040,000.00
Auditor Líder Seguridad 27001	1	40	16	\$150,000.00	\$96,000,000.00
Auditor Líder Continuidad 22301	1	40	8	\$200,000.00	\$64,000,000.00
Ingeniero CEH Líder	2	40	16	\$200,000.00	\$256,000,000.00
Ingeniero CEH	1	40	16	\$140,000.00	\$89,600,000.00
Documentador	1	40	16	\$40,000.00	\$25,600,000.00
<b>Total</b>					<b>\$554,240,000.00</b>

**Opciones de auditoría para las elecciones de 2018**

El ejercicio de plantear los escenarios posibles nos indica que el ideal de auditoría para 2018 corresponde a los siguientes módulos/valores:

Escenario	Módulos	Plazo	# Personas	Valor
Escenario 1	Auditoría Documental - calidad	16 semanas	5	\$272,640,000.00
	Pruebas de seguridad básicas	4 semanas	2	\$54,400,000.00
	<b>TOTAL ESCENARIO 1</b>	<b>16 semanas</b>	<b>7</b>	<b>\$327,040,000.00</b>
Escenario 2	Auditoría Documental - calidad	16 semanas	5	\$272,640,000.00
	Pruebas de seguridad básicas	4 semanas	2	\$54,400,000.00
	Pruebas de software (funcionales, no funcionales y de estrés)	8 semanas	5	\$171,520,000.00
	<b>TOTAL ESCENARIO 2</b>	<b>16 semanas</b>	<b>13</b>	<b>\$498,560,000.00</b>

<b>Escenario 3</b>	Auditoría Documental - calidad	16 semanas	5	\$272.640.000,00
	Pruebas de seguridad básicas	4 semanas	2	\$54.400.000,00
	Pruebas de software (funcionales, no funcionales y de estrés)	8 semanas	5	\$171.520.000,00
	Auditoría de seguridad Web y Documental	16 semanas	7	\$554.240.000,00
	<b>TOTAL ESCENARIO 3</b>	<b>16 semanas</b>	<b>13</b>	<b>\$1.052.800.000,00</b>

De acuerdo con este cuadro una auditoría básica costaría aproximadamente \$327.000.000 requeriría de un equipo de 7 personas y duraría 4 meses. Mientras que nuestro escenario ideal puede ser inalcanzable pues el valor supera los \$1.000.000.000, requiere de un equipo de 13 personas y si todos trabajan coordinadamente el plazo será de 4 meses.

Creemos que el panorama que presenta este documento es razonable si consideramos que en Colombia en 2014 la Registraduría Nacional del Estado Civil realizó un "ESTUDIO DE NECESIDAD PARA CONTRATAR UN SISTEMA DE AUDITORÍA EXTERNA AL PROCESO ELECTORAL PARA LAS ELECCIONES DE CONGRESO, PARLAMENTO ANDINO Y PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE PRIMERA VUELTA, A REALIZARSE EN EL AÑO 2014".

La evaluación buscaba establecer los requerimientos para una auditoría externa para "realizar un examen crítico sistemático y objetivo, además certificar el cumplimiento de manera integral, transparente y eficaz de los contratos números 243, 246, 248, 251, 253 de 2013, los cuales corresponden a los componentes de los procesos para precontorno, plan de comunicación y seguridad informática, digitalización de las actas de escrutinio E-14, escrutinio, información a votantes y call center, consolidación y divulgación nacional de resultados electorales, juracos de votación, censo electoral, inscripción y sorteo de candidatos, kit Electoral y biometría para las elecciones de Congreso, Parlamento Andino y Presidente y Vicepresidente pri-

mera vuelta, a realizarse el 9 de marzo y 25 de mayo de 2014, respectivamente". El resultado planteó las siguientes necesidades; un plazo de 6 meses, un presupuesto de \$4.999.306.200 incluido IVA y un equipo de 73 personas con la siguiente composición:

- Un (1) Gerente de proyecto
- Un (1) Coordinador técnico
- Dos (2) Especialistas en Seguridad y Auditoría de Sistemas de Información
- Un (1) Coordinador jurídico
- Dos (2) abogados especialistas en Contratación Estatal
- Un (1) Asesor,
- Un (1) profesional en derecho
- Un equipo de treinta y cuatro (34) profesionales en Ingeniería Industrial, de Sistemas, Electrónica, telemática
- Un equipo de veintiocho (28) profesionales
- Dos (2) contadores públicos

Por su parte, en México la auditoría de software que se realizó del 21 de marzo al 1 de junio de 2017 (2 meses y medio) la realizó el laboratorio de cómputo del centro tecnológico de Aragón, entidad dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México, a cargo de 6 profesionales. Sin embargo, no conocemos el valor.

Los ejemplos no coinciden con el alcance de lo puesto en este documento pero nos muestran que nuestros presupuestos en tiempo, equipo y valor no están muy lejos de la realidad.

Ahora bien, dado que los recursos con que contamos son limitados seguramente tendremos que hacer ajustes a los escenarios para cumplir con los requerimientos de tiempo y valor.

Por lo anterior, proponemos lo siguiente:

**1. Priorizar.** En cada módulo considerando recursos económicos y de personal se puede priorizar las actividades a realizar.

El ejemplo más concreto de esto es el del módulo documental. Al pedir los documentos y al recibirlos se pueden clasificar los que correspondan a escrutinio o desear los que no se refieran a escrutinio (según corresponda). Es posible que este ejercicio disminuya sustancialmente la cantidad de documentos pertinentes para auditar. Sin embargo, esto solo se sabrá a la hora de recibir estos documentos.

**2. Utilizar metodología de muestreo.** Según los recursos económicos y de personal con que se cuente

se puede hacer un muestreo y tan solo analizar lo que se ha priorizado o incluso una parte de cada una de las prioridades.

**3. Realizar las labores con voluntarios.** Se puede abrir una convocatoria y solicitar apoyo de voluntarios especializados para este proceso. El problema de esto es que el tiempo es corto y muy probablemente los voluntarios tengan poco tiempo para dedicar. Si se va a descargar la labor en voluntarios se necesitará en todo caso un coordinador que pueda distribuir, organizar y luego integrar ese trabajo.

Cada una de las decisiones que se tomen para ajustar los escenarios a recursos más limitados va a significar una disminución en la calidad de los resultados que se buscan. Pero, en todo caso, el ejercicio que resulte no será despreciable si se considera que se trata del primero de este tipo.

## Bibliografía

- Aparicio, Javier. "Análisis Estadístico De La Elección Presidencial De 2006 ¿Fraude O Errores Aleatorios?". Política Y Gobierno, 2009, 225-243.
- Bjorstad, Tor, and Mneronic. Technical Report Source Code Audit Of Norwegian Electronic Voting System. Oslo: Mneronic, 2013.
- Bundesverfassungsgericht. Use Of Voting Computers In 2005 Bundestag Election Unconstitutional. Berlin, 2009.
- Busaniche, Beatriz. Voto Electrónico Una Solución En Busca De Problemas. Buenos Aires: Fundación Vía Libre & Heinrich Böll, 2017.
- CONICET. Análisis De Factibilidad En La Implementación De Tecnología En Diferentes Aspectos Y Etapas Del Proceso Electoral. Buenos Aires: CONICET, 2017.
- Council of Europe (CoE). Certification of e-voting systems Guidelines for developing processes that confirm compliance with prescribed requirements and standards. Strasbourg: CoE, 2011.
- Council of Europe (CoE). LEGAL, OPERATIONAL AND TECHNICAL STANDARDS FOR E-VOTING. Strasbourg: CoE, 2004.
- Crónica. "La UNAM Auditará El Programa De Resultados Electorales Preliminares Que Se Usará En Julio", 2018. <http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1059207.html>.
- Defensoría del Pueblo de la C.A.B.A. DVT 56-504: Auditoría De Sistema De Votación Electrónica 2015 Para La Defensoría Del Pueblo De La C.A.B.A.. Buenos Aires: CABA, 2015.
- Election Assistance Commission. Voluntary Voting System Guidelines. Washington: EAC, 2005.
- Election Assistance Commission. Voting System Testing and Certification Program. Washington: EAC, 2011.
- El Disenso. "Opacidad Electoral: Le Pagarán A Un Empleado Del Ministerio Del Interior Para Que Audite El Escrutinio Provisorio Desde Su ONG", 2017. <http://www.eldisenso.com/politica/opacidad-electoral-frigorio-le-pago-empleado-suyo-audite-escrutinio-provisorio-indra-desde-una-ong/>.
- El Grillo. "Conozca Los Escándalos De Indra, La Empresa Encargada Del Cuento Electrónico En Las Próximas Elecciones", 2016. <http://elgrillo.com/2016/05/conozca-los-escandalos-indra-la-empresa-cargo-del-cuento-electronico-las-proximas-elecciones/>.
- El Día. "El Kirchnerismo Siembra Suspechas Sobre El Escrutinio Elec-

toral", 2017. <http://www.eldia.com/nota/2017-10-10-2-29-54-el-kirchnerismo-siembra-suspechas-sobre-el-escrutinio-electoral-la-provincia>.

Profesional. "Advierten Que La Etapa Informática Del Escrutinio De Las Elecciones Del Domingo Es "Una Gran Caja Negra", 2017. [http://www.iprofesional.com/notas/257449-software-provincia-de-buenos-aires-gobierno-elecciones-kirchnerismo-computadora-correo-argentino-advienten-que-la-etapa-informatica-del-escrutinio-de-las-elecciones-del-domingo-es-una-gran-caja-negra?page\\_y=0](http://www.iprofesional.com/notas/257449-software-provincia-de-buenos-aires-gobierno-elecciones-kirchnerismo-computadora-correo-argentino-advienten-que-la-etapa-informatica-del-escrutinio-de-las-elecciones-del-domingo-es-una-gran-caja-negra?page_y=0).

Infobae. "Piden Auditar El Escrutinio Provisorio Que Realizarán El Cierre Argentino Y La Empresa INDRA", 2017. <https://www.infobae.com/politica/2017/07/05/piden-auditar-el-escrutinio-provisorio-que-realizaran-el-cierre-argentino-y-la-empresa-indra/>.

Institutt for samfunnsforskning Internet Elections- What Do The Voters Think?. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2014.

International Federation for Electoral Systems (IFES). Electronic Voting & Counting Technologies A Guide to Conducting Feasibility Studies. Edited by Ben Goldsmith. Washington: IFES, 2011.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Certification of ICTs in Elections. Stockholm: IDEA, 2015.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections. Stockholm: IDEA, 2002.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Introducing Electronic Voting: Essential Considerations. Stockholm: IDEA, 2011.

Kommunal og Regional Departementet. Electronic Voting: Challenges And Opportunities. Oslo, 2006. Disponible en: <https://www.regjeringen.no/dokumenter/elektronisk-stemmegivning---utfordringer/id278479/>

La Política Online. "Confirmado: El Gobierno Le Dio A Indra El Control Del Escrutinio Provisorio", 2017. <http://www.lapoliticaonline.com/nota/106363/>.

La Nación. "Filtran El Software De Control De Una Máquina De Voto Electrónico Usada En Salta", 2017. <http://www.lanacion.com.ar/2054577-filtran-el-codigo-de-una-maquina-de-voto-electronico-de-salta-y-alertan-sobre-los-riesgos-del-sistema>.

La Nación. "Filtran Parte Del Código Fuente De La Boleta Electrónica Portaña", 2015. <http://www.lanacion.com.ar/1803251-filtran-parte-del-codigo-fuente-de-la-boleta-electronica-portena>.

Massey, Andrew. "But We Have to Protect Our Source: How Electronic Voting Companies' Proprietary Code Ruins Elections." Hastings Comm. & Ent. LJ 27, 2004.

McGaley, Margaret, and Joc McCarthy. "Transparency and E-Voting: Democratic Vs. Commercial Interests." Electronic Voting in Europe 47, 2004:

Misión de Observación Electoral. Implementación Del Voto Electrónico En Colombia. Bogotá: MOE, 2014.

National Democratic Institute for International Affairs, and International

Foundation for Electoral Systems. *Implementing and Overseeing Electronic Voting and Counting Technologies*. Washington: IFES & NDI, 2013.

Nederlandse Grondwet. Evaluatie Van De Tweede Kamerverkiezing, 2017. Disponible en: <https://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9v-vihlf299q0sr/vkf8vkdibryu>

Organización de los Estados Americanos (OEA). Informe final de la misión de observación electoral de la organización de los estados americanos sobre el proceso electoral federal 2011 - 2012. OEA, 2012.

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Tecnologías Aplicadas Al Ciclo Electoral*. OEA, 2014.

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Election Observation Handbook*. Warsaw: OSCE, 2010.

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Handbook For the Observation of New Voting Technologies*. Warsaw: OSCE, 2013.

OSCE/ODIHR. *NORWAY PARLIAMENTARY ELECTIONS 9 SEPTEMBER 2013*. Warsaw: OSCE, 2013.

Teknisk Ukeblad. "Error In Encryption Of Email Voices", 5 de septiembre de 2013. <https://www.tu.no/artikler/feil-i-krypteringen-av-e-stemmer/234436>

The Carter Center. *Developing a Methodology for Observing Electronic Voting*. Atlanta: The Carter Center, 2007.

The Carter Center. *The Carter Center Handbook on Observing Electronic Voting*. Atlanta: The Carter Center, 2012.

The Carter Center. *Internet Voting Pilot: Norway'S 2013 Parliamentary Elections*. Washington: The Carter Center, 2014.

The Guardian. "German Hackers Find Security Hole In Software Used For Vote Counts", 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/08/german-hackers-find-security-hole-in-software-used-for-vote-counts>.

United Nations Development Program (UNDP). *Electoral Results Management Systems: Catalogue of Options A guide to support electoral administrators and practitioners to evaluate RMS options, benefits and challenges*. UNDP, 2015.

Volkamer, Melanie. "Electronic Voting in Germany." *In Data Protection in a Profiled World*, 177-89: Springer, 2010.

Siendo las 10:05 a. m., la Presidencia da por terminada la Audiencia Pública.

PRESIDENTE,

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

VICEPRESIDENTE,

TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ

SECRETARIO GENERAL,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL