

ELECCIONES LOCALES DE 2023

**Votar desde y por una
experiencia de vida
Trans: Informe sobre la
implementación del
Protocolo de Voto Trans
en Colombia**



Elaborado a través de la colaboración entre:

**ELECCIONES
LOCALES DE
2023**

Votar desde y por una experiencia de vida Trans: Informe sobre la implementación del Protocolo de Voto Trans en Colombia

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional

Frey Alejandro Muñoz
Subdirector

Misión de Observación Electoral–MOE

Revisión

Pamela San Martín
Consultora Internacional
Misión de Observación Electoral–MOE

Jahira Quintero Rodríguez
Directora Área de Pedagogía
Fundación GAAT - Grupo de Acción y Apoyo a
Personas Trans

Ces Badillo Gutiérrez
Coordinación de DDHH e Incidencia Sociopolítica
Corporación Caribe Afirmativo

Autores/las

Oscar Danilo Sepúlveda Rodríguez
Coordinador de Inclusión y Diversidad

Tatiana Rodríguez López
Investigadora Inclusión y Diversidad
Misión de Observación Electoral–MOE

Alelí Gael Chaparro

Diseño y diagramación

Javier Muñoz
Misión de Observación Electoral–MOE

Bogotá D.C., Colombia
Septiembre, 2024



Esta publicación contó con el apoyo de la Embajada de Suecia, Open Society Foundations, la Unión Europea y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania por Ifa / Programa de Financiación Zivik. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Misión de Observación Electoral - MOE. Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan, ni comprometen la posición de los cooperantes

AGRADECIMIENTOS

De acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos de Caribe Afirmativo durante enero y julio de 2024 se registraron 29 homicidios en contra de personas con orientaciones sexuales, identidades o expresiones de género diversas en Colombia. De estas, 13 víctimas eran personas trans.

En un país en el que la diferencia puede llevar a la muerte, agradecemos especialmente a las 47 personas trans y no binarias que, en las Elecciones Locales de 2023, observaron en diferentes municipios del país la implementación del Protocolo de voto trans. A pesar del contexto de discriminación histórica y estructural, este grupo de personas le apostaron al fortalecimiento y la profundización de la democracia a partir de la participación y el control ciudadano.

Asimismo, quisiéramos expresar nuestro más sincero agradecimiento a la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT), a Caribe Afirmativo y a todas las personas que desde estas organizaciones y otras organizaciones de la sociedad civil aliadas han contribuido con su arduo trabajo para que el Protocolo de voto trans fuera una realidad en 2020, se pudiera formular una metodología de observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans en las Elecciones Nacionales de 2022 y las Elecciones Locales de 2023, y que permitieron que esta iniciativa fuera conocida y apropiada por personas trans y no binarias en diferentes municipios del país.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
AJUSTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA OBSERVACIÓN ELECTORAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL.....	9
1. Capacitaciones a personas observadoras electorales	9
2. Manejo confidencial de los datos de registro de las personas observadoras	10
3. Adecuación de herramientas e instrumentos de observación electoral	10
4. Construcción de material pedagógico sobre el Protocolo dirigido a la Policía Nacional.....	10
5. Promoción de la participación política de las personas trans	11
6. Otras actividades realizadas por el GAAT y Caribe Afirmativo.....	12
METODOLOGÍA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL CON ENFOQUE EN LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS TRANS EN LAS ELECCIONES LOCALES DE 2023	13
A. SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES INTERINSTITUCIONALES ESTABLECIDAS POR EL PROTOCOLO DE VOTO TRANS	13
B. SEGUIMIENTO A LAS GARANTÍAS Y BARRERAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS: OBSERVACIÓN ELECTORAL.....	14
1. Despliegue de observación electoral general.....	14
2. Despliegue de observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans .	15
RESULTADOS DE LA OBSERVACIÓN AL CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO DE VOTO TRANS EN LAS ELECCIONES LOCALES DE 2023	17
A. CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES INTERINSTITUCIONALES ESTABLECIDAS EN EL PROTOCOLO DE VOTO TRANS	17
1. Disposición de material pedagógico (artículo 3.A.1 y artículo 5.3)	17
2. Concertación de los contenidos de capacitaciones a actores electorales (artículo 3.A.2)..	19
3. Material pedagógico y capacitación a funcionarios de la Fuerza Pública (artículo 3.B.1)	20
4. Promoción de la actualización de la residencia electoral (artículo 4, inciso 1).....	21
5. Actualización de bases de datos estatales con motivo de la corrección de documentos de identificación (artículo 4, inciso 2).....	22
6. Diseño y disposición de piezas informativas en los puestos de votación (artículo 3.A.3) ...	23
7. Adecuación de procedimientos para la recepción de quejas por posibles actos de discriminación (artículo 3.C.1, artículo 2.8 y artículo 2.9).....	25

8.	Inclusión de medidas en el Plan Nacional de Garantías (artículo 5.1 en relación con los artículos 2.9 y 2.10).....	25
9.	Determinación de un procedimiento para la recepción, sistematización y seguimiento de quejas por posibles actos de discriminación (artículo 2.10)	26
10.	Difusión del Protocolo (artículo 5.2)	29
11.	Alianzas estratégicas (artículo 5.3).....	29
B.	SEGUIMIENTO A LAS GARANTÍAS Y BARRERAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS: OBSERVACIÓN ELECTORAL.....	30
1.	Observación electoral general.....	30
2.	Observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans.....	34
RECOMENDACIONES		43

INTRODUCCIÓN

Una democracia efectiva requiere el reconocimiento y la promoción de los derechos políticos de toda la ciudadanía en igualdad de condiciones. Los derechos políticos comprenden una amplia gama de garantías, entre las cuales se destaca el derecho a votar en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal y secreto, así como el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de personas libremente elegidas. Estos derechos y garantías han sido reconocidas en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al igual que en la Constitución Política de Colombia que en su artículo 40 los consagra como derechos fundamentales. No obstante, el derecho al voto se ve atravesado por el principio de igualdad y no discriminación que implica la prohibición de cualquier distinción arbitraria al momento de votar, y la necesidad de que el Estado promueva condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, particularmente en el caso de grupos sociales marginados.

A pesar de los avances conseguidos por los liderazgos y movimientos sociales, no se ha logrado garantizar un goce efectivo de los derechos políticos de toda la ciudadanía. Todavía existen barreras que limitan el pleno ejercicio de estos derechos para las personas que hacen parte de sectores históricamente discriminados. Este es el caso de las personas trans¹ en Colombia, quienes enfrentan una discriminación estructural que les impide ejercer plenamente no sólo sus derechos políticos, sino otros esenciales como la vida, la dignidad, la seguridad e integridad personal.

En el ejercicio del derecho al voto, las personas trans en la mayoría de los casos deben sortear diferentes dificultades e incluso ser víctimas de hechos de discriminación tanto por parte de personas funcionarias públicas como de la ciudadanía en general. Esto se produce por situaciones como la no correspondencia de sus expresiones e identidades de género con sus documentos de identidad, lo cual lleva al desconocimiento de sus nombres identitarios o simplemente a ser objeto de miradas, burlas y comentarios ofensivos. En atención a dicha problemática en el año 2020, y a partir de la propuesta presentada por la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (en adelante GAAT), la Misión de Observación Electoral (en adelante MOE) y Caribe Afirmativo², el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) expidió la Resolución 3480 de 2020 por medio de la cual se adoptó el *Protocolo para Promover Medidas que Garanticen el Derecho al Voto de las Personas Trans en Igualdad de Condiciones* (en adelante Protocolo de voto trans o Protocolo). A través de este protocolo se pretende promover el

¹ Para efectos del presente informe, y siguiendo lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC.24/17 sobre *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo* cuando se habla de personas *trans* se utiliza este último término como una sombrilla para describir y agrupar las diferentes variantes de las identidades de género, cuyo común denominador es la no conformidad entre el sexo asignado al nacer de la persona y la identidad de género que ha sido tradicionalmente asignada a éste. Una persona transgénero o trans puede identificarse con los conceptos de hombre, mujer, hombre trans, mujer trans y persona no binaria, o bien con otros términos como hijra, tercer género, biespiritual, travesti, fa'afafine, queer, transpinoy, muxé, waria y meti. Ver: Corte IDH. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 32.h).

² La presentación de dicha propuesta no hubiese sido posible sin el apoyo de activistas independientes, organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, embajadas de diferentes países con representación en Colombia y agencias de cooperación internacional.

reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas trans y contribuir a la eliminación de las barreras que limitan, obstaculizan e impiden el ejercicio de los mismos.

La MOE, como plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve los derechos políticos y la participación ciudadana decidió realizar una observación electoral con un enfoque en los derechos de las personas trans. Esta fue construida en alianza con el GAAT y Caribe Afirmativo, lo cual resulta fundamental si se tiene en cuenta que para la puesta en marcha de este tipo de iniciativas es indispensable la participación de personas trans, ya que son ellas quienes poseen conocimientos, saberes y experiencias propias sin las cuales no sería posible ni correcto consolidar un ejercicio de observación electoral.

Por medio de dicha observación, se busca identificar si durante cada una de las etapas del proceso electoral, y en especial el día de las elecciones, las personas trans tienen restricciones injustificadas a su derecho a elegir y si se cumplen o no las disposiciones contenidas en el Protocolo de voto trans. Asimismo, el ejercicio de observación electoral busca formular recomendaciones a las autoridades con competencia electoral para lograr un efectivo goce del derecho al voto por parte de las personas trans.

El Protocolo de voto trans fue implementado por primera vez en las Elecciones Nacionales de 2022, que comprendieron las elecciones al Congreso de la República (13 de marzo) y la primera (19 de mayo) y segunda vuelta (19 de junio) a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. A su vez, en dichas elecciones se realizó por primera vez el ejercicio de observación con enfoque en los derechos de las personas trans. Como resultado de este se pudo identificar que hubo una mejora progresiva en la aplicación de las disposiciones del protocolo desde las primeras elecciones, las del Congreso, hasta las últimas, la segunda vuelta presidencial. Se encontraron incumplimientos parciales relacionados con la inadecuada práctica de requisas y la insuficiente disposición de fichas informativas y pedagógicas en los puestos de votación. Hubo incumplimientos totales en lo que respecta a la creación e implementación de un procedimiento para la recepción de quejas de casos de discriminación contra personas trans, la sistematización y el seguimiento a esta información y la promoción de procesos de divulgación en los cuales se invitase a las personas trans a inscribir sus cédulas y actualizar sus datos. Sumado a lo anterior, se presentaron hechos discriminatorios contra las personas observadoras durante el ejercicio del derecho al voto y en el momento de la observación electoral, como miradas de sospecha y comentarios despectivos³.

Ahora bien, en el marco de las Elecciones Locales de 2023, la MOE, el GAAT y Caribe Afirmativo realizaron nuevamente una observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans. La observación electoral de 2023 se dio como una continuación del ejercicio realizado previamente, y para ello se avanzó en la revisión y adecuación de los instrumentos de observación y se replanteó la estrategia con el objetivo de enfocarse en las principales barreras identificadas en 2022. De esta manera, el presente documento busca analizar los principales avances y retos en la implementación del Protocolo de voto trans, se recogen los principales hallazgos de la observación electoral en las Elecciones Locales de 2023 y

³ MOE. (2022). Una observación trans del voto trans: Informe sobre la primera implementación del Protocolo de Voto Trans en Colombia durante las elecciones de Congreso y Presidencia en 2022. Para mayor información consultar: <https://www.moe.org.co/informe-moe-una-observacion-trans-del-voto-trans-informe-sobre-la-primera-implementacion-del-protocolo-de-voto-trans-en-colombia-durante-las-elecciones-de-congreso-y-presidencia-en-2022/>

se presentan una serie de recomendaciones para el fortalecimiento del protocolo y su aplicación por parte de la Organización Electoral y demás autoridades con responsabilidad en las elecciones.

El presente informe se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo destaca las acciones implementadas por la MOE con el propósito de asegurar la efectividad y pertinencia de la observación electoral con un enfoque diferencial y de promover la participación política de las personas trans. En el segundo capítulo, la MOE, junto con el GAAT y Caribe Afirmativo, presenta de manera detallada la metodología de observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans en las Elecciones Locales de 2023. El tercer capítulo expone los hallazgos obtenidos a partir de este ejercicio de observación, evaluando tanto el nivel de cumplimiento de las acciones interinstitucionales establecidas en el Protocolo de voto trans como el monitoreo de las garantías y barreras para el ejercicio del derecho al voto de las personas trans durante la jornada electoral. Finalmente, en el cuarto capítulo la MOE ofrece una serie de recomendaciones dirigidas a las distintas entidades responsables de la implementación del Protocolo, con la intención de que sean consideradas para las próximas elecciones de consejos de juventud en 2025, así como para el próximo ciclo electoral nacional (Elecciones Nacionales de 2026 y Elecciones Locales de 2027).

AJUSTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA OBSERVACIÓN ELECTORAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL

Aunque la MOE es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos políticos en Colombia, no es una organización especializada en los derechos de las personas trans. Por eso, desde el primer momento en que se planteó la posibilidad de implementar un ejercicio de observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans se consideró la necesidad tanto de adelantar ajustes organizacionales y metodológicos para garantizar una adecuada observación electoral con enfoque diferencial, como de promover la participación político electoral de las personas trans.

Dando continuidad a los esfuerzos realizados en el marco de las Elecciones Nacionales de 2022, la MOE con el apoyo del GAAT y Caribe Afirmativo, destaca las siguientes acciones adelantadas en el marco de las Elecciones Locales de 2023:

I. Capacitaciones a personas observadoras electorales

En el marco de la capacitación en técnicas de observación y criminalidad electoral impartida a las personas observadoras del despliegue general de observación MOE⁴ se incluyeron contenidos centrados en la observación con enfoque en los derechos de las personas trans. Durante este proceso, se instruyó sobre el trato respetuoso hacia las personas trans y se proporcionó contexto sobre las barreras que enfrentan estas personas el día de las elecciones para ejercer sus derechos. El objetivo era asegurar que todas las personas observadoras estuvieran preparadas para responder de manera oportuna ante cualquier problema o riesgo que pudiera surgir para las personas observadoras trans en los puestos de votación.

Por otro lado, se adelantaron procesos de capacitación especializados a las personas observadoras electorales con enfoque en los derechos de las personas trans. En dichas sesiones se abarcó con mayor profundidad las medidas contenidas en el Protocolo, las garantías de las personas trans para el ejercicio de su derecho al voto y el paso a paso para la observación electoral.

Asimismo, se ajustó la cartilla *Día electoral: Guía para observación electoral D-Sexta edición*⁵ que contiene un capítulo referente a los enfoques diferenciales de la observación electoral realizada por la MOE. En este documento se profundiza sobre las barreras y actos de discriminación que enfrentan las personas trans en el ejercicio de su derecho al voto, las disposiciones contempladas por el Protocolo de voto trans y la importancia de hacer una observación electoral con enfoque en la identidad y expresión de género diversa.

⁴ El despliegue general de observación MOE se refiere a la observación electoral que no estaba enfocada particularmente en el seguimiento o monitoreo a la garantía de los derechos político electorales de las personas con discapacidad, de las personas trans o de las personas con identidad y pertenencia étnico racial; enfoques diferenciales presentes en la observación MOE a las Elecciones Locales de 2023.

⁵ MOE. (2023). *Día Electoral: Guía para observación electoral D-sexta edición*. Para mayor información consultar: <https://www.moe.org.co/guia-para-observacion-electoral-d-sexta-edicion/>

2. Manejo confidencial de los datos de registro de las personas observadoras

Al igual que para los ejercicios de observación electoral de 2022, la MOE trató con respeto y confidencialidad los datos de las personas observadoras trans. Para ciertos procesos, como la acreditación ante el CNE y la realización de trámites internos de distribución de elementos para la observación electoral, fue necesario acceder a información sensible de las personas observadoras trans como, por ejemplo, su nombre legal. Por esta razón, estos datos se manejaron de forma confidencial y se utilizaron exclusivamente en los trámites necesarios para adelantar la observación electoral, nunca para referirse a las personas observadoras. Asimismo, se procuró en todo relacionamiento con las personas trans observadoras respetar sus pronombres identitarios.

3. Adecuación de herramientas e instrumentos de observación electoral

La MOE realizó adecuaciones y modificaciones a los instrumentos de observación electoral general y con enfoque en los derechos de las personas trans que fueron utilizados en la observación de las Elecciones Nacionales de 2022. En este sentido, se realizó una revisión de la vigencia y pertenencia de cada una de las preguntas incluidas en los formularios de observación con el objetivo de fortalecer los procesos de recopilación, sistematización y análisis de información sobre la implementación del Protocolo de voto trans en los comicios de 2023. Asimismo, y como se verá a lo largo del presente documento, se modificó la metodología para la presentación de resultados que fue utilizada en 2022.

Por otro lado, y como se explica más adelante, debido a que una de las etapas de la observación electoral realizada por personas trans implica el monitoreo al ejercicio propio del derecho al voto, se cuestionó si las personas observadoras trans deberían usar la camiseta y demás elementos de acreditación para votar debido a los posibles sesgos que esto podría implicar para la recolección de información. Sin embargo, se decidió que las personas observadoras trans llevarían la camiseta y demás elementos de identificación durante toda la jornada, incluso cuando votaran, con el fin de asegurar su seguridad e integridad personal.

4. Construcción de material pedagógico sobre el Protocolo dirigido a la Policía Nacional

La MOE y la Fiscalía General de la Nación construyeron una cartilla de *Recomendaciones para la actuación de la Policía nacional de Colombia en el día electoral*⁶. Dicho documento estaba dirigido a las autoridades de Policía de vigilancia desplegada para el día de las elecciones en todos los puestos de votación dispuestos por la RNEC. En esta se incluyó un capítulo con lineamientos para el trato de personas trans durante la jornada electoral, se presentó el Protocolo y se indicó una ruta de acción para que la Fuerza Pública evitase actos de violencia y discriminación contra las personas trans. Además, se establecieron una serie de buenas prácticas para la investigación y judicialización de personas que realicen actos de violencia y discriminación contra las personas trans.

⁶ Misión de Observación Electoral (MOE). (2023). *Recomendaciones para la actuación de la Policía Nacional de Colombia en el día electoral*.

5. Promoción de la participación política de las personas trans

La MOE participó en varias actividades que buscaban promover la participación política de las personas trans. El 27 de julio de 2023 la MOE y varias autoridades nacionales como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Gerencia de Diversidad Sexual de la Vicepresidencia de la República, participaron en el Encuentro Latinoamericano de Líderes LGBTIQ+. En el marco de este evento, el Observatorio Latinoamericano y del Caribe de los Derechos Políticos y Electorales de las Personas Trans, del cual hace parte la MOE, promovió espacios diálogo sobre la garantía del derecho al voto de las personas trans en la región y la creación de agendas de participación e impulso de los liderazgos trans.

En julio de 2023 la MOE publicó el *Informe sobre la inscripción de candidaturas de poblaciones históricamente subrepresentadas para las elecciones de autoridades locales*⁷. En dicho informe se realizó un análisis cuantitativo y cualitativo de las candidaturas de estos grupos poblaciones en las Elecciones Locales de 2023, particularmente las candidaturas de personas con identidades de género diversas. Como principal hallazgo se observó un bajo registro y poca visibilidad de las candidaturas de hombres trans y transmasculinidades, siendo dentro de la población LGTBIQ+ la de menor participación política.

Además de lo anterior, el 19 de agosto de 2023 se impartió una capacitación por parte del equipo de Inclusión y Diversidad de la MOE, a un equipo de 12 líderes locales de observación de la regional MOE Bogotá. Allí se brindó información sobre los enfoques diferenciales que la MOE aplica en la observación de la participación política de grupos históricamente subrepresentados, haciendo énfasis en el enfoque diferencial respecto a las personas trans.

El 5, 12, 14, 15 y 19 de septiembre de 2023, en el marco de un convenio adelantado con el GAAT, la MOE realizó cinco talleres en modalidad virtual y presencial sobre los derechos político- electorales de las personas trans. En estos talleres, participaron personas trans de todo el país, quienes recibieron información sobre el derecho al reconocimiento de la identidad de género, los derechos político- electorales y los mecanismos para su protección y garantía.

Finalmente, el 23 de octubre de 2023 la MOE participó en el episodio *¡Todo es político en vivo!* de *Ritmos de la Intuición*, de 070 podcasts. En este espacio se conversó sobre el derecho al voto de las personas trans, las candidaturas LGBTIQ+ en las Elecciones Locales de 2023 y las barreras que pueden existir en los procesos electorales⁸.

⁷ MOE. (2023). Informe sobre la inscripción de candidaturas de poblaciones históricamente subrepresentadas para las elecciones de autoridades locales. Para mayor información consultar: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/10/informe-participacion.pdf>

⁸ Para mayor información puede consultar: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/ritmos-de-la-intuicion-todo-es-politico-en-vivo/>.

6. Otras actividades realizadas por el GAAT y Caribe Afirmativo

Además de acompañar los ajustes a los instrumentos y metodología de observación electoral con enfoque diferencial, el GAAT y Caribe Afirmativo adelantaron actividades encaminadas a promover la participación política de las personas trans, entre otras, difundiendo el contenido del Protocolo e invitando a las personas trans en diferentes partes del país a vincularse al ejercicio de observación electoral.

METODOLOGÍA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL CON ENFOQUE EN LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS TRANS EN LAS ELECCIONES LOCALES DE 2023

En el Protocolo de voto trans se emite una recomendación a las organizaciones de observación electoral para que desarrollen metodologías para identificar comportamientos discriminatorios en contra de las personas trans. Partiendo de lo anterior, pero especialmente de una apuesta institucional por el reconocimiento de la diversidad como pilar de la participación política, la MOE desde las Elecciones Nacionales de 2022, en conjunto con el GAAT y Caribe Afirmativo, ha desarrollado una metodología de observación electoral que tiene como eje central los derechos de las personas trans. De esta manera, más allá de sólo identificar hechos de discriminación, se busca generar información y análisis que permitan redoblar los esfuerzos del Estado en la protección y garantía de los derechos políticos de las personas trans.

De esta manera, la metodología de observación electoral implementada para las Elecciones Locales de 2023, parte desde las dos perspectivas que abarca el Protocolo: el seguimiento a las acciones interinstitucionales, principalmente en materia de sensibilización y capacitación, de las que están a cargo entidades como la RNEC, la Fuerza Pública o el CNE, y, por otro lado, el cumplimiento durante la jornada electoral del conjunto de garantías con las que cuentan las personas trans para votar. A continuación, se hace referencia a cada perspectiva:

A. SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES INTERINSTITUCIONALES ESTABLECIDAS POR EL PROTOCOLO DE VOTO TRANS

El Protocolo de voto trans asigna a algunas entidades con competencia electoral la realización de actividades, ya sea por cuenta propia o en conjunto con otras autoridades, que tienen como objetivo proteger y garantizar el derecho al voto de las personas trans. Estas actividades van desde difundir el Protocolo, desarrollar procesos de capacitación, adecuar procedimientos, hasta hacer seguimiento y sistematización a las quejas presentadas por cualquier hecho de discriminación o violencia contra una persona trans el día electoral. Este conjunto de acciones debe ser adelantado por las autoridades estatales antes, durante y después de los comicios.

En este sentido, la MOE hace un seguimiento al cumplimiento de dichas responsabilidades a través de acciones de incidencia, diálogo, presentación de solicitudes de información, entre otros. Como resultado de lo anterior, se recopila, sistematiza y analiza información de manera que se pueda hacer un balance de la acción estatal implementada y se puedan formular recomendaciones a las entidades estatales. En este punto es fundamental indicar que una puesta en marcha adecuada y efectiva de las acciones interinstitucionales mencionadas debería resultar en que las personas trans cuenten con todas las garantías necesarias para ejercer el derecho al voto en igualdad de condiciones, evitando que se produzcan incidentes de discriminación o violencia en su contra durante la jornada electoral. Esto incluye medidas para la recepción, seguimiento y sistematización de quejas o denuncias por hechos de discriminación en contra de personas trans, en caso de que se produzcan.

B. SEGUIMIENTO A LAS GARANTÍAS Y BARRERAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS: OBSERVACIÓN ELECTORAL

Con el objetivo de monitorear el cumplimiento de las garantías incluidas en el Protocolo para el ejercicio del derecho al voto de las personas trans, así como las posibles barreras que se puedan presentar en el día electoral, la MOE con el apoyo del GAAT y Caribe Afirmativo realizó un despliegue de observación electoral, como a continuación se describe.

I. Despliegue de observación electoral general

En el marco de las Elecciones Locales de 2023, la MOE consolidó y acreditó ante el CNE un equipo de observación electoral conformado por 3.304 personas voluntarias. Las personas observadoras se ubicaron en 530 municipios de los 32 departamentos de Colombia, lo que correspondió al 83,6% del censo electoral⁹. Este equipo de observación electoral estuvo conformado en un 58% por mujeres, 41% por hombres y 1% por personas trans.

Para la recopilación, consolidación y análisis de la información de la observación electoral general que realiza la MOE, se utilizan como instrumentos formularios que contienen una serie de preguntas que son contestadas por las personas observadoras el día de las elecciones. En el marco de las Elecciones Locales de 2023 se incluyó en el formulario de observación electoral general dos preguntas relacionadas con el cumplimiento del Protocolo de voto trans:

- **Pregunta No. 25.** ¿Existe algún lugar donde las personas trans puedan presentar quejas en caso de malos tratos y/o restricciones a su derecho al voto con motivo de su identidad?
- **Pregunta No. 26.** ¿Observó un afiche o cualquier otra pieza informativa sobre las garantías del derecho al voto de las personas trans?

Como ya se dijo, algunos de los aspectos del Protocolo de voto trans fueron abordados en las capacitaciones que se impartieron en técnicas de observación y criminalidad electoral a las personas que hicieron parte del equipo de observación electoral general. Esto a su vez facilitó una mayor difusión y conocimiento del Protocolo de voto trans entre la ciudadanía, como un medio para avanzar en el reconocimiento y respeto de las identidades y expresiones de género diversas, las barreras que enfrentan para ejercer sus derechos, y la importancia de su participación en democracia.

Además, al involucrar a todas las personas observadoras de la MOE en el monitoreo de estos dos puntos, se amplió el alcance de la recolección de información, permitiendo tener una visión más holística sobre el cumplimiento de medidas como la disposición de afiches y lugares de reporte de quejas, que fueron dos elementos en los que se habían identificado incumplimientos al Protocolo en el ejercicio de observación de 2022. Así, se esperaba, por ejemplo, que el día electoral cualquier persona pudiera encontrar en los puestos de votación información clara y accesible sobre el alcance y contenido del

⁹ De acuerdo con la RNEC, para las Elecciones Locales de 2023 el censo electoral estuvo conformado por un total de 38.965.515 personas habilitadas para votar. De estas, 20.027.815 personas eran mujeres (51,4%) y 18.937.700 personas eran hombres (48,6%). Como se observa, en las cifras proporcionadas por la RNEC no se hace referencia a personas cuyo documento de identidad incluye en el componente sexo/género las categorías "T" y "NB".

Protocolo de voto trans y que las autoridades que hacen presencia en el puesto de votación estuvieran dispuestas y capacitadas para la recepción de en caso de malos tratos o restricciones al derecho al voto con motivo de la identidad o expresión de género de la persona votante. De esta manera, la observación electoral general de la MOE puede permitir identificar si se está cumpliendo los objetivos propuestos por el Protocolo en materia de acceso a la información y a la justicia.

2. Despliegue de observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans

La MOE, de la mano con el GAAT, Caribe Afirmativo y otras organizaciones trans en el territorio, convocó a un grupo de personas trans en varios municipios del país para que realizaran una observación electoral con enfoque diferencial que permitiera conocer el nivel de cumplimiento del Protocolo de voto trans. Como resultado, se vincularon al proceso hombres trans, mujeres trans, personas no binarias, personas agénero y personas con otras identidades de género, teniendo en cuenta que son estas personas quienes deberían adelantar la observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans.

Para lo anterior, se surtieron varias etapas. En primer lugar, se realizó un mapeo de organizaciones y personas activistas trans localizadas en algunos de los municipios o departamentos en los que se proyectó la observación electoral MOE. Después, se procedió a la convocatoria abierta para personas observadoras del Protocolo trans, apoyado en las organizaciones trans mapeadas. Se realizaron alrededor de 10 capacitaciones y talleres sobre el Protocolo de voto trans y la observación con enfoque diferencial, teniendo un alcance de más de 100 personas. Los talleres se realizaron de forma virtual, para lograr una mayor asistencia, y de forma presencial en varios municipios del país. Los lugares en los cuales se realizaron capacitaciones atendieron a los contactos que ofrecieron las regionales MOE y las organizaciones colaboradoras en el proceso de observación (GAAT y Caribe Afirmativo).

En las sesiones de capacitación se realizó un recuento sobre los derechos políticos, específicamente el derecho al voto de las personas trans, el contenido del Protocolo de voto trans y el paso a paso para la realización de la observación electoral. Además de las capacitaciones, la MOE realizó la inscripción y acreditación de las personas observadoras trans ante el CNE y, para el día de las elecciones, se enviaron kits con los formularios, camisetas y demás herramientas necesarias para el ejercicio de observación.

El 29 de octubre de 2023, fecha en la que se celebraron las Elecciones Locales de 2023, se contó con 47 personas observadoras trans ubicadas en nueve departamentos incluyendo Antioquia (11), Atlántico (7), Bolívar (10), Cesar (1), Córdoba (1), La Guajira (3), Magdalena (3), Norte de Santander (3) y Santander (1), así como en el distrito capital de Bogotá (7). La observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans se realizó el día electoral en dos etapas distintas; cada una de estas contaba con un formulario específico para la recolección de información.

- **Formulario FTI:** en este formulario se consignó la información recolectada en la primera etapa de la observación. Esta consistió en un ejercicio de autoobservación del ejercicio del derecho al voto de la persona observadora trans, haciendo un particular monitoreo al ingreso del puesto de

votación y al paso a paso para votar, teniendo en cuenta el trato de los actores electorales presentes en el puesto de votación.

- **Formulario FT2:** para la segunda etapa de observación se empleó este formulario en el que se indagó sobre el conocimiento y aplicación del Protocolo de voto trans por parte de las personas jurados de votación, delegadas de la RNEC, Fuerza Pública, y del Ministerio Público presentes en el puesto de votación a través del planteamiento de escenarios hipotéticos.

El día de las elecciones la MOE mantuvo contacto permanente con las personas observadoras trans. Considerando las experiencias previas de observación al Protocolo de voto trans, se implementó una estrategia de contacto no por llamadas telefónicas sino por medio de grupos de WhatsApp. Así, en cada región en la que había despliegue de la observación electoral con enfoque diferencial, se dispuso de un grupo en el que las personas observadoras reportaban cualquier novedad importante. En caso de presentarse alguna vulneración de derechos a personas observadoras trans, como la negación de la entrada a los puestos de votación u obstáculos a su derecho al voto, se debía notificar inmediatamente por el grupo, o por medio de una llamada telefónica para que el equipo de la MOE pudiese actuar ante dichas situaciones. Con esta medida se buscó dar solución inmediata a las problemáticas que se pudieran presentar y velar por la garantía del derecho al voto de todas las personas observadoras trans.

RESULTADOS DE LA OBSERVACIÓN AL CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO DE VOTO TRANS EN LAS ELECCIONES LOCALES DE 2023

A. CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES INTERINSTITUCIONALES ESTABLECIDAS EN EL PROTOCOLO DE VOTO TRANS

A continuación, se señalan las acciones que establece el Protocolo de voto trans en cabeza de la Organización Electoral y otras autoridades con competencia electoral, así como el resultado de la recopilación, sistematización y análisis de la información relativa a su cumplimiento a la que tuvo acceso la MOE.

I. Disposición de material pedagógico (artículo 3.A.1 y artículo 5.3)

Obligación: incluir medidas (a través de cartillas, instructivos y/o circulares) para que se proscriba cualquier conducta discriminatoria a las personas trans tales como miradas incómodas, preguntas impertinentes sobre la expresión identitaria, comentarios o expresiones denigrantes, así como sensibilización de las sanciones por impedir el ejercicio de las personas trans en los procesos de capacitación a jurados de votación, delegados de la registraduría y demás funcionarios que hagan presencia en los puestos de votación.

Responsable: RNEC

Obligación: incluir el contenido del protocolo en el Sistema Integral de Capacitación Electoral -SICE- o en cualquier otra estrategia de pedagogía que lo reemplace.

Responsable: RNEC

Respecto de lo anterior, la MOE observó:

- El 01 de septiembre de 2023 se publicó en la plataforma del Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE) de la RNEC la *Guía i-electo para ciudadanos. Construyendo cultura electoral*. Esta, contiene un apartado en el que se establecen lineamientos para el trato de las personas trans durante la jornada electoral. Se dan indicaciones sobre cómo la ciudadanía debe garantizar que la Fuerza Pública y los jurados de votación brinden un trato adecuado a las personas trans durante la jornada electoral.
- El 11 de octubre de 2023 la RNEC publicó en el SICE el *Protocolo para la atención de las personas trans* dirigido a las personas jurados de votación e integrantes de la Fuerza Pública. Este último documento está dividido en tres partes en las que se explica quiénes son las personas trans, qué deben tener en cuenta las personas jurados de votación en la prestación de su servicio en relación con las personas trans el día de las elecciones, y recomendaciones a las personas integrantes de la Fuerza Pública para evitar conductas que constituyen un acto de violencia y discriminación en contra de las personas trans.

En este documento también se explican los diferentes actores del proceso electoral que las personas trans podrían encontrar en el puesto de votación, señalando que la Mesa de Justicia¹⁰ es la instancia dispuesta para la denuncia de cualquier acción u omisión constitutiva de violencia política por razón de género, discriminación, falta disciplinaria o delito electoral. Asimismo, se desataca la importancia de que las personas trans conozcan la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (en adelante URIEL)¹¹ y los canales de recepción de quejas y denuncias electorales dispuestos por el CNE.

- El 13 de octubre de 2023 se publicó en el SICE la *Cartilla de Capacitación de los Delegados de Puesto*. En esta se estipula que las personas delegadas de la RNEC tendrán bajo su responsabilidad, antes de las 7:00 AM, fijar los afiches de atención a personas trans y recordar a las personas integrantes de la Fuerza Pública sobre el trato a este sector de la población, entre otras directrices. En el apartado de *Atención con enfoque diferencial* se recuerdan una serie de lineamientos para el trato por parte de Fuerza Pública y personas jurados de votación, de las personas trans durante la jornada electoral.
- El 14 de octubre de 2023 se publicó en el SICE la *Cartilla de Capacitación de Testigos Electorales de Mesa*. En esta se establece que la RNEC adoptará un protocolo especial para la atención de personas trans durante las elecciones. También se establece que el día de las elecciones se dispondrá un afiche con los lineamientos del Protocolo y un código QR en el cual será posible descargarlo.
- El 23 de octubre de 2023 se publicó en el SICE la *Cartilla de Capacitación de Jurados de Votación*. En esta se incluye un apartado en el que se indica que toda la ciudadanía debe dar un trato digno a las personas trans y se establecen unos lineamientos para no vulnerar su derecho al voto, los cuales eran accesibles a través de un código QR.

Consideraciones de la MOE: Del anterior recuento, la MOE resalta cuatro cuestiones fundamentales que merecen especial atención. En primer lugar, se observa que la RNEC no incluyó en el SICE un documento específico dirigido a las personas trans, el cual explicara de manera clara las garantías que establece el Protocolo para el ejercicio de su derecho al voto y los mecanismos disponibles para denunciar cualquier incumplimiento o actos de discriminación durante la jornada electoral. Aunque no es una obligación explícitamente contemplada en el Protocolo, es crucial que las personas trans conozcan plenamente estas disposiciones, ya que, al ser las principales beneficiarias de dichas medidas, deberían estar entre los públicos priorizados para la preparación y difusión de esta información.

¹⁰ Por *mesa de justicia* se conoce al grupo de personas funcionarias de la Fiscalía General de la Nación, de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo o de las personerías municipales o distritales que reciben cualquier tipo de queja o denuncia relacionada con el proceso de votación. Generalmente se dispone de un espacio físico, pero puede que en algunos puestos de votación esto no sea posible.

¹¹ La Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL), es una instancia de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales (Decreto 2821 de 2013) que está encargada de la recepción y seguimiento al trámite de las denuncias y quejas por delitos e irregularidades que afecten el normal desarrollo de los procesos electorales. La URIEL es coordinada por el Ministerio del Interior. La MOE a través de www.pilasconelvoto.com recibe, analiza y remite a la URIEL los reportes de la ciudadanía sobre presuntas irregularidades o delitos electorales. Para mayor información puede consultar: <https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2023/09/cartilla-abc-uriel.pdf>.

En segundo lugar, aunque resulta positivo que se hayan desarrollado contenidos específicos para ciertos actores electorales en relación con las acciones necesarias para cumplir con el Protocolo, se identificó una falta de *cohesión* en los mensajes impartidos a través de los distintos materiales de capacitación. Las variaciones en extensión y enfoque no permitieron una comprensión integral del sentido y objetivo del Protocolo, lo que obstaculiza su efectiva implementación y el cumplimiento uniforme de sus disposiciones.

En tercer lugar, la MOE considera imperativo que el material elaborado por la RNEC para la capacitación de la ciudadanía y de los diferentes actores electorales sea publicado con mayor antelación. La premura en la divulgación de recursos, como ocurrió con la cartilla de capacitación para jurados de votación —publicada apenas seis días antes de la elección—, limita su consulta y aprovechamiento. La publicación oportuna es particularmente relevante cuando el contenido está orientado a proteger y garantizar los derechos de sectores históricamente marginados, como es el caso de las personas trans. Dicho contenido pedagógico pretende, además, promover un cambio cultural que trasciende la simple enseñanza de normas y procedimientos, y requiere de un tiempo razonable para asegurar una correcta comprensión y apropiación por parte de las personas destinatarias.

Por último, si bien el SICE se ha consolidado en elecciones recientes como una valiosa herramienta y repositorio de educación electoral, sigue siendo poco conocido por la ciudadanía en general, más allá de los actores directamente involucrados en los procesos electorales. Por ello, resulta urgente continuar impulsando su difusión, especialmente en época electoral, para que su alcance sea más amplio y contribuya de manera efectiva a la educación y participación democrática de todos los sectores de la población.

2. Concertación de los contenidos de capacitaciones a actores electorales (artículo 3.A.2)

Obligación: concertar los contenidos para la capacitación con organizaciones que trabajen por los derechos de las personas trans y LGBTI.

Responsable: RNEC

En el marco de la capacitación de personas funcionarias electorales, la RNEC acordó con el equipo de Inclusión y Diversidad de la MOE la realización de cuatro jornadas de capacitación sobre el Protocolo y las medidas necesarias para garantizar los derechos políticos de las personas trans. En estas jornadas de capacitación, que se llevaron a cabo, tres en Bogotá D.C. y una en Medellín (Antioquia) los días 5, 8, 13 y 14 de septiembre de 2023, participaron aproximadamente 150 personas funcionarias de la RNEC.

En respuesta a una petición de información, el Ministerio del Interior señaló que la RNEC había informado a la Subcomisión de Tolerancia, No Violencia y No Estigmatización que, para las Elecciones Locales de 2023, adelantó jornadas de formación junto con el CNE, Caribe Afirmativo, el GAAT y la MOE dirigidas a personas funcionarias de la RNEC encargadas de capacitar a las personas jurados de votación, delegados de puesto, testigos electorales y la Fuerza Pública.

Consideraciones de la MOE: En relación con esta obligación, se considera que hubo un incumplimiento, ya que los contenidos de las capacitaciones no fueron previamente concertados con organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas. No obstante, es importante destacar que, en la fase de implementación de estos procesos formativos, sí se contó con la participación de dichas organizaciones, lo cual es un paso positivo, aunque insuficiente en los términos del Protocolo.

La participación de las personas trans es esencial, especialmente en lo que respecta al diseño y ejecución de los procesos de formación dirigidos a personas funcionarias públicas y otros actores electorales. Esto se debe a que son ellas quienes, desde su experiencia, comprenden de manera más profunda las barreras y limitaciones que pueden surgir durante el ejercicio del derecho al voto, particularmente como resultado de la interacción con las autoridades presentes en los puestos de votación.

En consecuencia, tanto los contenidos como las sesiones de capacitación podrían enriquecerse significativamente al incorporar las perspectivas, experiencias y necesidades de las personas trans, que son las principales beneficiarias de estas medidas. De esta manera, no solo se garantizaría una formación más inclusiva y pertinente, sino también una mayor efectividad en la protección de sus derechos en el contexto electoral.

3. Material pedagógico y capacitación a funcionarios de la Fuerza Pública (artículo 3.B.1)

Obligación: Incluir los lineamientos del Protocolo en los contenidos de capacitación para el personal de la Fuerza Pública que hace presencia en los puestos de votación.

Responsable: Fuerza Pública (Policía y Ejército Nacional)

En el marco de la preparación de las Elecciones Locales de 2023 la Policía Nacional publicó la cartilla *Plan Electoral 2023*¹² que buscaba ser una guía para las personas integrantes de la institución que hicieran presencia en los puestos de votación durante la jornada electoral. El capítulo cinco aborda el Protocolo e instruye sobre el trato que deben dar los funcionarios de la Policía a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Así, se indica el respeto a la elección de la persona trans de ingresar al puesto de votación ya sea a través de la fila de hombres o de mujeres, la prohibición de impedir el derecho al voto por discrepancias entre la expresión de género de la persona votante y la información registrada en el documento de identificación, y la forma adecuada de practicar requisas a personas trans.

Además de este material, y como ya se mencionó, la MOE y la Fiscalía General de la Nación construyeron una cartilla de recomendaciones para las personas integrantes de la Policía designadas en los puestos de votación. En dicho documento se incluyó un capítulo con lineamientos para el trato a personas trans durante la jornada electoral, se presentó el Protocolo y se indicó una ruta de acción para

¹² Esta se puede acceder a través del enlace: <https://policia.edu.co/wp-content/uploads/2023/07/Cartilla-ABC-N%C2%B0-3-Plan-Electoral-2023.pdf>

que la Fuerza Pública evitase actos de violencia y discriminación contra las personas trans. De acuerdo con lo que fue informado en su momento, la cartilla elaborada por la MOE y la Fiscalía General de la Nación fue adaptada para la producción de contenidos que fueron dispuestos en el aula virtual de la Policía.

Consideraciones de la MOE: Como se observa, el personal de la Policía Nacional presente en los puestos de votación durante la jornada electoral contaba, en principio, con materiales de capacitación que incluían lineamientos del Protocolo de voto trans. Si bien la incorporación de estas medidas en las cartillas de capacitación representa un avance significativo para su apropiación, esto puede no ser suficiente. En diversos contextos, factores como la falta de tiempo, el desinterés u otras circunstancias pueden llevar a que materiales como las cartillas no sean revisados en profundidad o que se omitan deliberadamente algunas de sus secciones. Por esta razón, es esencial que los contenidos del Protocolo sean integrados en espacios de capacitación presencial, no solo enfatizando los lineamientos para el trato adecuado de las personas trans, sino también proporcionando información básica sobre las orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Además, es importante generar instancias que fomenten la sensibilización y la empatía, contribuyendo así a un trato más respetuoso hacia la población trans.

4. Promoción de la actualización de la residencia electoral (artículo 4, inciso 1)

Obligación: desarrollar procesos amplios de divulgación en los que se invite a las personas trans a realizar las actualizaciones sobre su lugar de residencia para ser incorporadas en el censo electoral.

Responsable: RNEC.

La RNEC, con apoyo del GAAT, Caribe Afirmativo y la MOE, expidió el *Protocolo de atención para las personas trans: inscripción de ciudadanos - elecciones territoriales de 2023*. En este, se estipularon una serie de medidas que orientaban sobre la manera correcta en que el personal de la RNEC debía dirigirse a las personas trans que acudieran a realizar el trámite de inscripción de cédula. Particularmente, se desarrollaban tanto las acciones que se debían evitar al interactuar con una persona trans, como las disposiciones que debían acatarse frente a su solicitud de actualización del lugar de votación.

Asimismo, en respuesta a una petición de información, la RNEC indicó que *divulga a todos los ciudadanos la información relativa al procedimiento de inscripción de cédulas para cada certamen de carácter ordinario. Para ello, utiliza diversos medios como lo son los medios de comunicación del orden nacional, la página web de la Entidad y en el Sistema Integral de Capacitación Electoral –SICE–, y la publicidad ubicada en las sedes y sitios en donde los ciudadanos podrán cambiar de puesto de votación. No obstante, no existe un proceso de divulgación diferenciado para las personas trans.* (Negrilla por fuera del texto original).

Consideraciones de la MOE: Del anterior recuento, la MOE destaca dos cuestiones en particular. En primer lugar, si bien la elaboración de un protocolo específico para la atención de la atención de personas trans en el proceso de inscripción de ciudadanos es un gran paso para hacer frente a las violencias y discriminaciones que enfrentan al realizar este trámite, su implementación efectiva requiere tanto de su difusión entre la población beneficiaria, como medidas más permanentes que su adopción para un proceso electoral específico. La inexistencia o el desconocimiento de medidas como el protocolo para la inscripción de cédulas limita la posibilidad de vincular a las personas trans a una de las primeras etapas del proceso electoral.

En segundo lugar, el que no haya un proceso de divulgación diferenciado además de incumplir con la orden del Protocolo de invitar, específicamente, a las personas trans a realizar las actualizaciones de su lugar de residencia, perpetúa la exclusión política de las personas trans. Para contrarrestar estas dos problemáticas, es importante el trabajo conjunto de la RNEC con las organizaciones de personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas, en tanto pueden resultar aliadas estratégicas para que la información pueda llegar de manera más efectiva y oportuna a las personas trans.

5. Actualización de bases de datos estatales con motivo de la corrección de documentos de identificación (artículo 4, inciso 2)

Obligación: Remitir la información relacionada con la expedición de nuevos documentos de identificación por corrección de sexo y/o nombre, para que se integre a las diferentes bases de datos del Estado. Las autoridades encargadas generen procedimientos para la remisión de la información.

Responsable: RNEC

En los informes presentados por la MOE en las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral que se realizaron con ocasión de las Elecciones Nacionales de 2022, se llamó la atención en reiteradas oportunidades de la necesidad de actualizar las bases de datos biográficos que alimentan los equipos de biometría dispuestos en los puestos de votación. Lo anterior, debido a los diferentes casos que se presentaron en jornadas electorales adelantadas en 2022, en los que personas trans que habían corregido sus documentos de identificación, meses o años antes de los comicios, seguían apareciendo con su información desactualizada en las bases de datos de las estaciones biométricas. Dicha situación dio paso a que se generaran actos discriminatorios por parte de las autoridades presentes en los puestos de votación, e incluso se negara el ejercicio del derecho al voto. La RNEC no brindó información respecto de medidas específicas adoptadas para atender esta problemática, a pesar del requerimiento reiterado por parte de la MOE.

Consideraciones de la MOE: De acuerdo con el proceso de observación, la desactualización de la información biométrica no se resolvió para las Elecciones Locales de 2023. Como se menciona más adelante, dos personas observadoras electorales trans tuvieron problemas con la identificación biométrica puesto que, a pesar de haber realizado la corrección de su documento de identidad, sus datos biográficos no se encontraban actualizados.

En el mismo sentido, una persona no binaria reportó a través de www.pilasconelvoto.com que a pesar de que en enero de 2023 le fue entregada su cédula de ciudadanía con sus datos corregidos, tuvo dificultades en el cambio de puesto de votación por la falta de actualización de sus datos biográficos en las estaciones biométricas utilizadas para completar dicho procedimiento. Esta situación se mantuvo hasta octubre de 2023, momento en el cual la persona había acudido a la RNEC en dos ocasiones y enviado una petición a esta entidad. En la respuesta se señalaba que los datos se encontraban actualizados en el Archivo Nacional de Identificación (ANI) por lo cual se daba traslado a la Dirección de Censo Electoral para que se realizara la verificación o actualización correspondiente y se diera respuesta a la solicitud.

La falta de actualización de los datos biográficos en las bases de datos que maneja la RNEC pone en una situación especial de vulnerabilidad a las personas trans. Como lo señaló la persona que reportó esta situación:

de continuar esta desactualización de la base de datos del censo electoral tengo el temor de que sea un obstáculo a mi acceso al derecho al voto y me obligue a dar explicaciones adicionales a los jurados de votación acerca de mi identidad, por no mencionar que esta situación es un obstáculo a mis derechos a la igualdad, a la dignidad humana, a la personalidad jurídica, al libre desarrollo de la personalidad, a la identidad de género y al habeas data.

Sobre esto, es importante recordar que las malas experiencias propias o de personas cercanas, pueden inhibir la participación de las personas trans en la esfera pública. Esto por cuanto la inacción del Estado mina la confianza en las instituciones con lo cual la interacción de las personas trans con entidades y autoridades públicas se reduce a su mínima expresión por miedo o cansancio a enfrentar situaciones de discriminación o violencia.

6. Diseño y disposición de piezas informativas en los puestos de votación (artículo 3.A.3)

Obligación: diseñar piezas informativas y pedagógicas sobre las garantías para el derecho al voto de las personas trans, las cuales deben ser ubicadas en lugares visibles al ingreso de los puestos de votación. Estas piezas harán parte del material electoral.

Responsable: RNEC con apoyo del CNE.

Para las Elecciones Locales de 2023, la RNEC diseñó, imprimió y dispuso la colocación de afiches con los códigos QR de los protocolos para la atención de las personas con discapacidad y las personas trans en los puestos de votación¹³. La RNEC informó a la MOE que el afiche que se dispuso el día de las elecciones en los puestos de votación contenía lineamientos dirigidos a las personas jurados de votación e integrantes de la Fuerza Pública sobre el trato a personas trans durante la jornada electoral incluyendo un código QR para descargar el Protocolo de voto trans.

¹³ Dicha directriz fue incluida en la página 6 de la cartilla para delegados de puesto publicada en el SICE y disponible en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20231013_delegados-de-puesto_2023.pdf.

Ilustración 1. Afiche sobre el Protocolo de voto trans dispuesto por la RNEC en los puestos de votación. Elecciones Locales de 2023



Fuente: RNEC

Consideraciones de la MOE: Aunque el diseño y la colocación de afiches como el mencionado en la Ilustración 1 es una medida importante, puede resultar insuficiente ya que la información contenida en dicha pieza estaba dirigida principalmente a las personas jurados de votación e integrantes de la Fuerza Pública. Además, en una reunión entre la MOE, el GAAT, Caribe Afirmativo y funcionarios de la RNEC, se aclaró que la instrucción específica, más allá de las cartillas, fue ubicar los afiches en la entrada de los puestos de votación. Esto limitó o prácticamente anuló el contacto entre las piezas gráficas y sus destinatarios(as), especialmente en el caso de las personas jurados de votación, quienes generalmente desempeñan sus funciones a una distancia considerable de la entrada y salida de los centros de votación.

En concordancia con lo anterior, y como se ampliará más adelante, aproximadamente en 3 de cada 4 puestos de votación observados por la MOE no se dispuso de afiches sobre el Protocolo de voto trans o estos estuvieron ubicados en lugares que no permitían su visibilidad, incluso para personas observadoras electorales que activamente buscaban esta información.

Asimismo, no se proporcionaron piezas gráficas o afiches dirigidos a la ciudadanía en general o específicamente a las personas trans que acudían a los puestos de votación para ejercer su derecho al voto. Para la MOE, es esencial que en estos espacios se cuente con material pedagógico que no solo señale las obligaciones de los actores electorales, sino que también informe sobre las garantías de las personas

trans al votar, así como los mecanismos disponibles para denunciar cualquier acto de discriminación basado en su identidad o expresión de género.

Finalmente, en cuanto al diseño del afiche, cualquier tipo de material pedagógico ubicado en los puestos de votación debe cumplir con criterios mínimos de accesibilidad. Esto implica que el contenido sea fácilmente comprensible para la mayor cantidad de personas, independientemente de sus *capacidades, habilidades* o nivel académico. Por ejemplo, es esencial utilizar tipologías legibles, tamaños de letras adecuados, contrastes de color efectivos, y un diseño que facilite la lectura y comprensión rápida de la información, acompañado de un lenguaje simple y libre de tecnicismos.

7. Adecuación de procedimientos para la recepción de quejas por posibles actos de discriminación (artículo 3.C.1, artículo 2.8 y artículo 2.9)

Obligación: i) adecuar sus procedimientos para la recepción de quejas por posibles actos de discriminación; ii) explicar el procedimiento, tanto administrativo como judicial frente a la queja interpuesta; y, iii) disponer y dar a conocer los mecanismos para la recepción de quejas por posibles actos discriminatorios que se realicen durante la jornada electoral en el caso en que no se instalen mesas de justicia en los puestos de votación

Responsable: autoridades que hacen presencia en la mesa de justicia o puestos de votación.

La MOE no tiene conocimiento de que para las Elecciones Locales de 2023 se hayan realizado a nivel nacional adecuaciones a los mecanismos o procedimientos que utilizan las entidades que están presentes en las mesas de justicia (Ministerio Público y Fiscalía General de la Nación) para la recepción de quejas por posibles actos de discriminación en contra de las personas trans.

Consideraciones de la MOE: Tal y como se señaló en el informe sobre la implementación del Protocolo de voto trans en las Elecciones Nacionales de 2022, los mecanismos de queja son fundamentales, ya que tienen el potencial de asegurar una aplicación efectiva del Protocolo. Sin embargo, los instrumentos ordinarios de quejas o denuncias sobre irregularidades electorales no suelen considerar escenarios de violaciones de derechos humanos, centrándose en la criminalidad electoral o el incumplimiento de normas administrativas electorales.

Por otro lado, las plataformas de peticiones, quejas y reclamos disponibles en las páginas web de las entidades estatales presentes en las mesas de justicia tienen problemas de accesibilidad. No todas las personas votantes cuentan con un teléfono celular o acceso a internet, y, además, existen restricciones sobre el uso de dispositivos electrónicos dentro de los puestos de votación, lo que limita aún más la posibilidad de presentar quejas de manera oportuna. Debido a lo anterior, MOE reitera la necesidad que las entidades que conforman la mesa de justicia adecúen o establezcan un mecanismo alternativo de reporte que sea accesible en el puesto de votación y que pueda dar cuenta de las particularidades de los casos de discriminación contra personas trans.

8. Inclusión de medidas en el Plan Nacional de Garantías (artículo 5.1 en relación con los artículos 2.9 y 2.10)

Obligación: incluir en el Plan Nacional de Garantías Electorales las medidas que de acuerdo con su competencia consideren necesarias para desarrollar lo establecido en el protocolo y de esta manera garantizar el ejercicio del derecho al voto de las personas trans.

Responsable: Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.

El Plan Nacional de Garantías Electorales 2023 Por unas elecciones democráticas y en paz,¹⁴ incluyó como una de las acciones de la Subcomisión de Tolerancia, No Violencia y No Estigmatización: [c]umplir las acciones propuestas en el Protocolo Trans y disponer de un mecanismo por medio del cual las autoridades y personas puedan presentar quejas y/o denuncias sobre hechos que limitan el derecho al voto de personas con experiencia de vida trans. El mecanismo deberá ser accesible y con un procedimiento claro. La Organización Electoral tendrá a su cargo esta actividad. Sin embargo, las acciones específicas que se deben desarrollar para dar cumplimiento a lo anterior no se encuentran desarrolladas en dicho documento.

Consideraciones de la MOE: Para la MOE, la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales cumplió con esta obligación al incluir una acción relacionada con el Protocolo de voto trans en el Plan Nacional de Garantías Electorales 2023.

No obstante, dicha acción se limita únicamente a asignar la responsabilidad a la Organización Electoral de *cumplir las acciones propuestas en el Protocolo Trans*, sin especificar de manera clara y detallada cuáles son esas acciones. Desde la perspectiva de la MOE, remitir simplemente a acciones ya establecidas en otros instrumentos es problemático, no sólo porque dificulta el seguimiento y verificación de su cumplimiento, sino también porque impide que el Plan Nacional de Garantías Electorales incluya las medidas necesarias para garantizar el derecho al voto de las personas trans. Esto es especialmente relevante en aquellos casos en los que dichas medidas no estén previstas en el Protocolo o, aun estándolo, requieran adaptaciones específicas a las circunstancias o contextos particulares de cada proceso electoral.

Por otro lado, la acción contemplada en el Plan Nacional de Garantías otorgó a la Organización Electoral la responsabilidad de establecer un mecanismo que permitiera a las autoridades y a la ciudadanía presentar quejas o denuncias sobre situaciones que limiten el derecho al voto de las personas con experiencia de vida trans. Con el fin de realizar un análisis más detallado, esta obligación del Plan Nacional de Garantías se abordará a continuación, en relación con la responsabilidad del CNE de determinar un procedimiento para la recepción, sistematización y seguimiento de quejas por posibles actos de discriminación, según lo dispuesto en el artículo 2.10 del Protocolo.

9. Determinación de un procedimiento para la recepción, sistematización y seguimiento de quejas por posibles actos de discriminación (artículo 2.10)

Obligación: determinar el procedimiento para la recepción, sistematización y seguimiento de las quejas remitidas por actos de discriminación durante la jornada electoral, con el fin de generar informes y promover estrategias para fomentar el derecho al voto en condiciones de igualdad.

¹⁴ El plan puede ser consultado en: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/12/Plan-Nacional-de-Garantias-Electorales-2023-V3F-28.11.22.pdf>.

Responsable: CNE

De acuerdo con la respuesta emitida por el Grupo Interno de Trabajo Género, Etnias y Democracia Inclusiva a una petición de información de la MOE, se señaló que: *la recepción de quejas interpuestas ante la entidad se dirige al correo electrónico atencionalciudadano@cne.gov.co. El Grupo de Atención al Ciudadano y Gestión Documental realiza la revisión detallada de la información que contiene la queja y genera las alertas necesarias en caso de identificar casos de vulneración de derechos de población de especial atención. El requerimiento se validó con este Grupo de Trabajo y con los despachos de las Magistradas y los Magistrados de la entidad y se identificó que no se recibieron quejas relacionadas con discriminación contra personas trans.*

Por otro lado, se indicó que desde el recién conformado Grupo Interno de Trabajo de Género, Etnias y Democracia Inclusiva se están llevando a cabo las acciones pertinentes para expedir el documento que permita en adelante, que este Grupo de Trabajo lidere el manejo de la información en caso de presentarse quejas de la población trans. Ante la oficina de Planeación Estratégica e Innovación se han entregado los avances del diseño de la estrategia de clasificación de quejas sobre violencia política y está en proceso de consolidación la herramienta de sistematización que permita identificar estos casos y hacer un estricto seguimiento.

El Ministerio del Interior, dando respuesta a una petición de información presentada por la MOE, en lo relativo al seguimiento y cumplimiento de esta acción incluida en el Plan Nacional de Garantías Electoral 2023, señaló que *[e]n todos los puestos de votación del territorio nacional se procura disponer de mesas de justicia, integradas por el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación, cuya labor, por competencia, es atender todas las denuncias sobre irregularidades que se presenten en los puestos de votación, entre las cuales se encuentra el incumplimiento de lo consagrado en la Resolución 3480. Asimismo, se recordó que (...) el Ministerio del Interior cuenta con la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral "URIEL", instancia de la Comisión Nacional para la coordinación y seguimiento de los procesos electorales encargada de la recepción y trámite de las quejas y/o denuncias que se presenten por presuntos delitos e irregularidades en el marco del proceso electoral*

Consideraciones de la MOE: A partir de una lectura conjunta de los artículos 2.8, 2.9 y 2.10 del Protocolo, el CNE tiene la obligación de establecer un procedimiento para la recepción, sistematización y seguimiento de quejas por posibles actos discriminatorios contra las personas trans atendidas por las autoridades de la mesa de justicia o a través de otros canales designados por dichas entidades, en los casos en que no se instalen mesas de justicia en los puestos de votación.

No obstante, en su respuesta, el CNE hizo referencia únicamente al proceso que sigue para las quejas presentadas directamente por la ciudadanía ante la entidad, omitiendo el procedimiento establecido para recibir las quejas conocidas por el Ministerio Público o la Fiscalía General de la Nación, a pesar de que esto es una obligación explícita del Protocolo. La ausencia de detalles sobre estos procedimientos de traslado lleva a la conclusión de que el CNE aún no ha definido un mecanismo adecuado para la recepción de quejas presentadas ante otras autoridades.

Este problema se vuelve aún más evidente si se considera que la MOE ha identificado posibles deficiencias en el traslado de reportes de actos discriminatorios contra personas trans con los mecanismos estatales vigentes, como la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL). A

través de la plataforma www.pilasconelvoto.com, la MOE recibió, entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre de 2023, cinco reportes sobre limitaciones a los derechos político-electorales de personas trans. Dos de estos casos reportaron posibles actos de violencia política basados en la identidad de género de las víctimas, uno señaló la falta de actualización de las bases de datos de la RNEC tras el trámite de corrección del documento de identificación, y dos correspondieron a situaciones de discriminación durante la jornada electoral.

Toda la información recibida por la MOE fue analizada, categorizada y remitida a la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral a través de URIEL, instancia encargada de trasladar los reportes a las autoridades competentes. Sin embargo, a pesar de las verificaciones realizadas con distintas dependencias y despachos de magistrados(as) del CNE, ninguno de los cinco casos reportados fue mencionado en la respuesta del CNE, ni siquiera los dos que ocurrieron durante la jornada electoral, sobre los cuales el CNE tiene la responsabilidad de, al menos, recibir, sistematizar y dar seguimiento, tal como lo estipula el Protocolo.

Asimismo, de la respuesta del CNE se desprende que, a pesar de que el Protocolo de voto trans ha sido implementado en cuatro elecciones nacionales, la entidad aún carece de capacidad técnica para identificar y actuar respecto a la violencia y discriminación que enfrentan las personas trans durante el ejercicio de su derecho al voto. No obstante, la MOE reconoce los esfuerzos realizados en el último año por el Grupo Interno de Trabajo Género, Etnias y Democracia Inclusiva del CNE para desarrollar una estrategia de identificación, clasificación y seguimiento de quejas sobre violencia política. Sería sumamente importante que estos avances se pudieran compartir con personas lideresas y organizaciones trans, para recibir su retroalimentación y recomendaciones.

Desde las Elecciones Nacionales de 2022¹⁵, la MOE ha sostenido que el incumplimiento de la obligación de determinar el procedimiento para la recepción, sistematización y seguimiento de las quejas remitidas por actos de discriminación durante la jornada electoral, impide por un lado que se pueda recolectar información actual y real sobre las barreras al ejercicio del derecho al voto de las personas trans y por el otro, que el Estado adecue y ponga en marcha acciones necesarias para garantizar su participación electoral libre de discriminación y en igualdad de condiciones.

Ahora bien, es importante señalar que la anterior obligación, que surge de una interpretación conjunta de los artículos 2.8, 2.9 y 2.10 del Protocolo es diferente, pero en todo caso complementaria, a la acción incluida en el Plan Nacional de Garantías Electorales 2023. Como ya se explicó, el Protocolo asigna al CNE unas obligaciones de sistematización y seguimiento respecto a las quejas remitidas por las autoridades que conforman la mesa de justicia. Por el contrario, la obligación establecida en el Plan Nacional de Garantías hace referencia a que la Organización Electoral debe habilitar un mecanismo propio, accesible y con un procedimiento claro, para el reporte o denuncia de limitaciones del derecho al voto de las personas trans. Esto es importante, especialmente para los casos en que la discriminación u obstaculización del derecho al voto es ocasionada por una persona integrante de la mesa de justicia.

¹⁵ MOE. (2022). Una observación trans del voto trans: Informe sobre la primera implementación del Protocolo de Voto Trans en Colombia durante las elecciones de Congreso y Presidencia en 2022, p. 24. Consultar más: [Informe MOE - Una observación trans del voto trans: Informe sobre la primera implementación del Protocolo de Voto Trans en Colombia durante las elecciones de Congreso y Presidencia en 2022 - MOE - Misión de Observación Electoral](#) .

No obstante, la MOE no tiene información de que para las Elecciones Locales de 2023 la Organización Electoral haya dispuesto un mecanismo para la presentación de quejas por presuntas limitaciones al derecho al voto de las personas trans. Lo anterior, analizando, por ejemplo, la respuesta del CNE a la solicitud de la MOE, así como la información pública y de carácter pedagógico dispuesta de manera fácil y accesible por la Organización Electoral.

10. Difusión del Protocolo (artículo 5.2)

Obligación: difundir el contenido del Protocolo a través de los diferentes medios de comunicación, páginas web institucionales y redes sociales.

Responsable: autoridades estatales con competencia en el Protocolo.

De conformidad con la respuesta del CNE a la petición de información presentada por la MOE se estableció que el Consejo Nacional Electoral, a través de su página web y redes sociales divulgó y comunicó el protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans, en ese orden de ideas, este ítem que hace parte del mencionado protocolo fue puesto en conocimiento de la ciudadanía.

Consideraciones de la MOE: Aunque el CNE fue la entidad que adoptó la Resolución 3480 de 2020, la MOE no pudo identificar la preparación, disposición y publicación de material pedagógico en su página web, particularmente en el micrositio denominado *Elecciones Colombia 2023*¹⁶ ni en sus redes sociales¹⁷, que promoviera un mayor conocimiento del Protocolo entre las personas trans, la ciudadanía y las instituciones con competencia electoral. En cuanto a la RNEC, se cumplió la obligación de disponer material en el SICE; sin embargo, no se observó la difusión del Protocolo de voto trans en su página web y redes sociales¹⁸.

11. Alianzas estratégicas (artículo 5.3)

Obligación: establecer alianzas estratégicas con organizaciones que trabajen por la defensa de los derechos de las personas trans con el propósito de lograr una mayor divulgación del contenido de este protocolo y velar por la implementación de las medidas que aquí se establecen.

Responsable: CNE a través de la Unidad Asesora de Prevención, Capacitación y Fortalecimiento Democrático

Aunque la MOE no conoce que se hayan suscrito convenios específicos entre organizaciones de personas trans y el CNE, como se ha evidenciado a lo largo del informe, en algunas de las acciones

¹⁶ Este se puede acceder a través del enlace: <https://www.cne.gov.co/index.php/elecciones/elecciones-2023>.

¹⁷ La MOE realizó una búsqueda avanzada en la red social X (antes conocida como Twitter) con el fin de que se filtraran todas las publicaciones con las palabras “trans” “protocolo” y “3480” entre el 01 de septiembre de 2022 y el 31 de octubre de 2023 de la cuenta oficial del CNE en dicha plataforma, @CNE_COLOMBIA. Las únicas publicaciones que se dieron como resultado de la búsqueda eran del 30 de marzo de 2023, en el marco del Día Internacional de la visibilidad trans.

¹⁸ Aplicando el mismo método y parámetro de búsqueda en la red social a través de la cuenta oficial en la red social X de la RNEC (@Registraduria), la única publicación relacionada es del 25 de noviembre en la que se enlaza a un comunicado de la entidad en el que se informa sobre la “expedición de las primeras cédulas digitales con enfoque diferencial a personas trans”. Disponible en: <https://x.com/Registraduria/status/1596163236973666305>.

adelantadas por la RNEC se contó con la participación y contribución de organizaciones trans y otras organizaciones que defienden y promueven en Colombia los derechos de las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas.

Consideraciones de la MOE: La participación activa de las personas trans y sus organizaciones es fundamental para la implementación efectiva de las acciones establecidas en el Protocolo de Voto Trans. Su involucramiento no solo garantiza que las medidas adoptadas respondan a las necesidades y realidades de la población trans, sino que también contribuye a enriquecer el proceso, asegurando que las acciones sean pertinentes y respetuosas de su identidad y derechos. Además, la vinculación de estas personas y sus organizaciones en los ejercicios de evaluación del cumplimiento y la efectividad del Protocolo es crucial, ya que permite identificar de manera más precisa las barreras y desafíos que enfrentan en el ejercicio de su derecho al voto, así como las buenas prácticas que deben ser replicadas y fortalecidas. Esto fomenta un enfoque participativo e inclusivo, que es esencial para avanzar hacia un proceso electoral verdaderamente inclusivo y respetuoso de la diversidad.

B. SEGUIMIENTO A LAS GARANTÍAS Y BARRERAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS: OBSERVACIÓN ELECTORAL

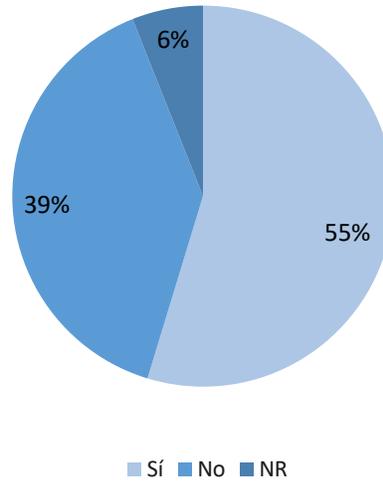
Una vez vistas las acciones realizadas por las entidades competentes de la implementación del Protocolo, en este apartado se analiza la información obtenida conforme al despliegue de observación electoral general y con enfoque en los derechos de las personas trans, de acuerdo con la metodología desarrollada en el capítulo anterior. La presentación de resultados se divide en dos secciones, la primera concerniente a la información recaudada en los formularios de observación electoral general y, la segunda, respecto a los resultados de la observación con enfoque diferencial trans.

I. Observación electoral general

a. Disposición de lugares de reporte de malos tratos o restricciones al derecho al voto de personas trans

Considerando que en el desarrollo de la jornada electoral pueden surgir hechos de discriminación contra las personas trans, como ya se señaló, el Protocolo ordena que se debe contar con un lugar para la presentación de quejas en caso de que esto suceda. En el formulario de observación general se preguntó a las 3.304 personas observadoras si el puesto de votación incluía un lugar para la presentación de quejas para las personas trans que sufrieran limitaciones de su derecho al voto. Un poco más de la mitad de las personas observadoras, concretamente un 55%, encontraron un lugar en el cual las personas trans podían presentar quejas. Por otro lado, en 2 de cada 5 de los puestos observados, equivalente a un 39%, no se dispusieron lugares de reporte, mientras que el 6% de las personas observadoras no respondieron.

Figura 1. Pregunta No. 25. ¿Existe algún lugar donde las personas trans puedan presentar quejas en caso de malos tratos y/o restricciones a su derecho al voto con motivo de su identidad?



Fuente: Calidad de Elecciones MOE. Elaboración Inclusión y Diversidad MOE

Los departamentos con mayor disposición de lugares de reporte en los puestos de votación observados fueron Vichada con un 92%, Cundinamarca con un 83% y Arauca con un 82%. Por otro lado, los departamentos con una menor disposición de lugares para la presentación de quejas fueron Chocó en el que el 96% de las personas observadoras no identificó un lugar para el reporte, La Guajira con un 68% y San Andrés con un 60% de puestos de votación observados por la MOE, sin un lugar para la denuncia de hechos de discriminación en contra de personas trans.

Tabla 1. Pregunta No. 25. ¿Existe algún lugar donde las personas trans puedan presentar quejas en caso de malos tratos y/o restricciones a su derecho al voto con motivo de su identidad? Respuesta por departamento o D.C.

Departamento	Sí	No	NR
Amazonas	59,3%	37,0%	3,7%
Antioquia	58,3%	37,2%	4,4%
Arauca	81,8%	18,2%	0%
San Andrés	40%	60%	0%
Atlántico	45%	50%	5%
Bogotá D.C.	75,6%	20,4%	4%
Bolívar	43,9%	52,5%	3,6%
Boyacá	67,6%	30,9%	1,5%
Caldas	64,4%	28,9%	6,7%
Caquetá	78,6%	21,4%	0%
Casanare	55,2%	24,1%	20,7%
Cauca	56,2%	38,7%	5,1%
Cesar	38,5%	58,5%	3,1%

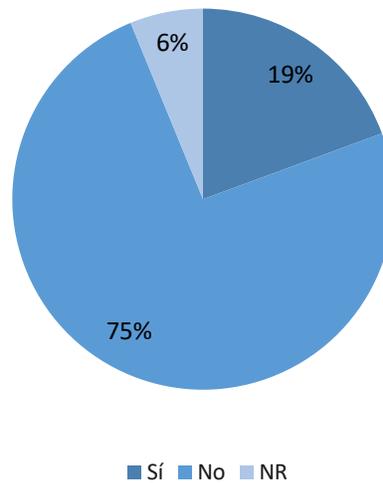
Chocó	1%	96%	3%
Córdoba	39,7%	54,8%	5,5%
Cundinamarca	82,8%	12,9%	4,3%
Guainía	72,7%	27,3%	0%
Guaviare	55,6%	44,4%	0%
Huila	47,5%	43,4%	9,1%
La Guajira	32,1%	67,9%	0%
Magdalena	46,5%	52,1%	1,4%
Meta	44,9%	40,8%	14,3%
Nariño	49,0%	49,0%	2%
Norte de Santander	49,3%	42,5%	8,2%
Putumayo	48,1%	45,6%	6,3%
Quindío	4%	0%	96%
Risaralda	54,5%	45,5%	0%
Santander	65,1%	33%	1,8%
Sucre	58,5%	35,6%	5,9%
Tolima	63,4%	35,8%	0,7%
Valle del Cauca	44,8%	49,5%	5,7%
Vaupés	36,4%	27,3%	36,4%
Vichada	91,7%	8,3%	0%
TOTAL	54,7%	39,3%	6%

Fuente: Calidad de Elecciones MOE. Elaboración Inclusión y Diversidad MOE

b. Publicación de piezas informativas sobre el protocolo de voto trans en los puestos de votación

En el formulario de observación electoral general se indagó sobre la disposición de afiches o cualquier otra herramienta pedagógica en los puestos de votación que informara sobre el Protocolo de voto trans. A nivel nacional se encontró que la mayoría de las personas observadoras (75%) indicaron no haber visto ningún afiche u otro tipo de pieza informativa sobre las garantías del derecho al voto de las personas trans. Tan sólo el 19% de las personas observadoras indican haber visto afiches o piezas informativas y un 6% no responde. Es así como se puede identificar que aproximadamente en 3 de cada 4 de los puestos de votación observados no se dispuso material respecto del Protocolo de voto trans o en su caso, este estuvo dispuesto en ubicaciones que no permitían que fuera visible, incluso para personas que activamente buscaban esta información.

Figura 2. Pregunta No. 26. ¿Observó un afiche o cualquier otra pieza informativa sobre las garantías del derecho al voto de las personas trans?



Fuente: Calidad de Elecciones MOE

Como se observa en la Tabla No. 2, los departamentos con mayor número de puestos de votación observados en los que se ubicaron piezas informativas fueron: Caquetá en el que el 66% de las personas observadoras identificaron este material informativo, Vichada con un 58% y San Andrés con 40%. Por otro lado, en Guaviare ninguna de las personas observadoras de la MOE evidenció material informativo sobre el Protocolo de voto trans en los puestos de votación observados. En el caso del departamento del Chocó la falta de material informativo se presentó en el 96% de los puestos observados y en Cesar en el 92% de los mismos.

Tabla 2. Pregunta No. 26. ¿Observó un afiche o cualquier otra pieza informativa sobre las garantías del derecho al voto de las personas trans? Respuesta por distribución territorial

Departamento o D.C.	Sí	No	NR
Amazonas	7,4%	74,1%	18,5%
Antioquia	19,4%	75,6%	5%
Arauca	36,4%	60,6%	3%
San Andrés	40%	60%	0%
Atlántico	9,2%	88,3%	2,5%
Bogotá D.C.	27,2%	70%	2,8%
Bolívar	18,1%	75,6%	6,3%
Boyacá	23,5%	75%	1,5%
Caldas	15,6%	84,4%	0%
Caquetá	65,7%	34,3%	0%
Casanare	3,4%	82,8%	13,8%
Cauca	24,8%	69,3%	5,8%

Cesar	6,2%	92,3%	1,5%
Chocó	0%	96%	4%
Córdoba	15,1%	74%	11%
Cundinamarca	15,5%	81%	3,4%
Guainía	18,2%	81,8%	0%
Guaviare	0%	100%	0%
Huila	19,2%	73,7%	7,1%
La Guajira	14,3%	82,1%	3,6%
Magdalena	16,7%	81,9%	1,4%
Meta	16,3%	73,5%	10,2%
Nariño	15,7%	84,3%	0%
Norte de Santander	13,7%	78,1%	8,2%
Putumayo	22,8%	67,1%	10,1%
Quindío	6%	0%	94%
Risaralda	13,6%	86,4%	0%
Santander	13,8%	84,4%	1,8%
Sucre	26,7%	65,2%	8,1%
Tolima	17,9%	81,3%	0,7%
Valle del Cauca	19%	76,2%	4,8%
Vaupés	0%	54,5%	45,5%
Vichada	58,3%	41,7%	0%
TOTAL	19,4%	74,4%	6,2%

Fuente: Calidad de Elecciones MOE. Elaboración Inclusión y Diversidad MOE

Teniendo en cuenta lo ya señalado sobre los afiches de la RNEC relativos al Protocolo de voto trans, es posible que la *ausencia* de los mismos en los puestos de votación observados se deba a su poca accesibilidad o a una ubicación poco adecuada y estratégica.

2. Observación electoral con enfoque en los derechos de las personas trans

En esta sección, se abordan los resultados de la observación electoral adelantada por 47 personas trans en las Elecciones Locales de 2023, atendiendo a las dos etapas de observación, la primera contenida en el formulario FT1 y la segunda en el FT2.

c. Primera fase de observación (Formulario FT1)

En la primera fase de observación las personas con experiencia de vida trans ejercen su derecho al voto. Aquí la observación se concentra en verificar el cumplimiento de las órdenes contenidas dentro del Protocolo a partir del ejercicio propio del derecho, haciendo un seguimiento a toda la experiencia de votación incluyendo el ingreso al puesto, las requisas, el contacto directo con las personas jurados de votación y la ciudadanía, etc.

- **Respecto de filas separadas por sexo y el derecho a escoger en qué fila ubicarse**

De acuerdo con el Protocolo, las personas trans pueden elegir si hacen parte de las filas dispuestas para mujeres o para hombres con el fin de ingresar al puesto de votación, independientemente de la correspondencia entre la identidad o expresión de género con el nombre, sexo/género, cupo numérico¹⁹ o foto que aparezca en su documento de identidad. En este sentido, se identificó que en el 36% de los puestos de votación observados se dispusieron entradas separadas por sexo o género. Por otro lado, tres (3) personas observadoras electorales trans de la MOE enfrentaron limitaciones para elegir la fila que deseaban utilizar para ingresar. De estos, dos (2) casos fueron en Medellín (Antioquia) y uno fue reportado en Barrancabermeja (Santander).

- **Negación de ingreso al puesto de votación**

En Bogotá D.C., Medellín (Antioquia) y Malambo (Atlántico), se les negó, respectivamente, el ingreso al puesto de votación a 3 (6,3%) personas observadoras electorales trans de la MOE. Estas, indicaron que se les negó el ingreso bajo el argumento de que existía una diferencia entre la información de sus documentos y sus identidades y expresiones de género. Aunque en dos de estos casos las personas no habían realizado modificación o corrección de su cédula de ciudadanía, es preciso indicar que la discordancia entre la identidad o expresión de género y la información que aparece en el documento no constituye justificación válida para negar el ingreso al puesto de votación de las personas trans. Por otro lado, se encontró que en el 91,4% de los casos a las personas observadoras trans se les permitió entrar al puesto de votación, el 2,1% no respondieron.

- **Realización de requisas al momento de ingresar y el respeto de la identidad y consentimiento de las personas trans**

El Protocolo de voto trans también establece que, de llevarse a cabo una requisa por parte de una persona agente de la Fuerza Pública, se debe atender a la elección de la persona trans respecto de quien se quiere que la practique. Se evidenció que al 31,9% de las personas observadoras trans se les realizó una requisa, de estas, a un 86,6% se les respetó su decisión respecto de si querían que les requisara un hombre o una mujer. Sin embargo, en el 13,3% de los casos se ignoró la decisión de las personas y fueron requisadas por una persona de género contrario o mismo género, pero con la cual no se sentían cómodas. Estos casos ocurrieron en Bogotá D.C. y en Barrancabermeja (Santander).

- **Limitación del derecho al voto de las personas trans por parte de los jurados de votación**

El Protocolo de voto trans establece que, actores electorales como los jurados de votación, deben abstenerse de realizar cualquier tipo de acción que limite el libre ejercicio del voto de las personas

¹⁹ El cupo numérico es una cifra numérica de identidad, asignada por la Registraduría. Este número se asigna en función del sexo registrado en el registro civil de nacimiento. Por lo tanto, al solicitar la corrección del sexo en el documento de identidad, las personas también pueden optar por solicitar el cambio del cupo numérico asignado anteriormente.

trans. A pesar de esto, al acercarse a la mesa de votación, ocurrieron 6 (12%) casos en los cuales las personas juradas de votación no respetaron el nombre identitario que las personas observadoras trans les proporcionaron y 4 (8%) casos en los cuales no se respetaron los pronombres indicados por las personas trans.

Por otro lado, tres personas observadoras trans sufrieron tratos discriminatorios por parte de los jurados de votación, ya no durante el ejercicio directo del voto en las mesas de votación, sino durante su mero tránsito por el puesto de votación. Uno de ellos ocurrió en Cartagena (Bolívar), en donde un jurado de votación se burló de una mujer observadora trans negando públicamente su identidad de género. Una funcionaria de la mesa de justicia y la policía le llamaron la atención al jurado. Sin embargo, tras este suceso, la observadora se retiró del puesto de votación debido a que no se sentía segura. Los otros dos casos ocurrieron en Medellín (Antioquia) y en Barrancabermeja (Santander).

- **Otras situaciones de discriminación**

El Protocolo indica que el día electoral está proscrito cualquier trato discriminatorio basado en la identidad o expresión de género de las personas. A pesar de esto, en la jornada de observación hubo dos casos en los cuales se pidieron documentos y procedimientos adicionales para *comprobar* o *demostrar* la identidad de las personas trans observadoras. Asimismo, se presentaron dos casos en los cuales las personas observadoras electorales trans tuvieron problemas con la identificación biométrica puesto que, a pesar de haber realizado la corrección de su documento de identidad, esta no se encontraba actualizada en el sistema de identificación biométrica. Dichos casos ocurrieron en San José de Cúcuta (Norte de Santander) y Barranquilla (Atlántico).

Asimismo, se identificaron cinco casos en los cuales autoridades presentes en los puestos de votación realizaron comentarios discriminatorios o irrespetuosos respecto a la identidad de género de las personas observadoras trans durante el ejercicio de su derecho al voto, así: un caso en Medellín (Antioquia), por parte de la Policía Nacional; un caso en Barrancabermeja (Santander), donde una persona observadora sufrió discriminación por parte de un policía, un delegado de la RNEC y una persona miembro de la mesa de justicia; un caso en Malambo (Atlántico), por parte de una persona delegada de la RNEC; un caso en Barranquilla (Atlántico), por parte de una persona delegada de la RNEC; y un caso en Cartagena (Bolívar), en el cual no se identificó la calidad de la persona funcionaria.

Por último, en Barranquilla (Atlántico), una persona trans sufrió un hecho de discriminación por parte de la ciudadanía. En este, un grupo aproximado de cuatro personas votantes hicieron comentarios denigrantes, indicando a modo de burla a las demás personas presentes que no debían dejar entrar *personas así*. En dicho momento, la persona observadora trans tuvo que acudir a la Policía Nacional para que lidiara con las personas. Llama la atención que, a pesar de la situación, en el puesto de votación no había mesa de justicia a la cual la víctima pudiese acudir para realizar la queja. Por lo anterior, no se activó ningún procedimiento, ni quedó registro de las personas atacantes.

d. Segunda fase de observación (Formulario FT2)

En la segunda fase, las personas observadoras trans monitorearon el conocimiento y efectividad del Protocolo a través de preguntas dirigidas a personas jurados de votación, delegadas de la RNEC, Fuerza Pública y funcionarias de la mesa de justicia. A partir de las respuestas dadas, las personas observadoras indicaban en el formulario su percepción respecto del número de personas que consideraban tenían conocimiento del contenido Protocolo y las que no.

- **Conocimiento de la existencia del Protocolo**

En primer lugar, las personas observadoras trans formularon una pregunta relacionada con la existencia misma del Protocolo. Particularmente, se preguntó a **273 personas jurados de votación** si conocían el Protocolo de voto trans. Respecto al mero reconocimiento del instrumento se pudo identificar que el 67,0% lo conocían, mientras que el 32,9% no tenía conocimiento de él. De otro lado, formulado el mismo interrogante a **176 personas delgadas de la RNEC**, el 72,7% conocía el Protocolo mientras que un 27,2% informó no tener conocimiento respecto de su existencia. Igualmente, las personas observadoras preguntaron a **191 autoridades de la Fuerza Pública** si sabían de la existencia del Protocolo de voto trans. Se encontró que el 58,1% de estas personas conocían el instrumento, en contraste con el 41,9% que afirmó no saber sobre la existencia de la medida.

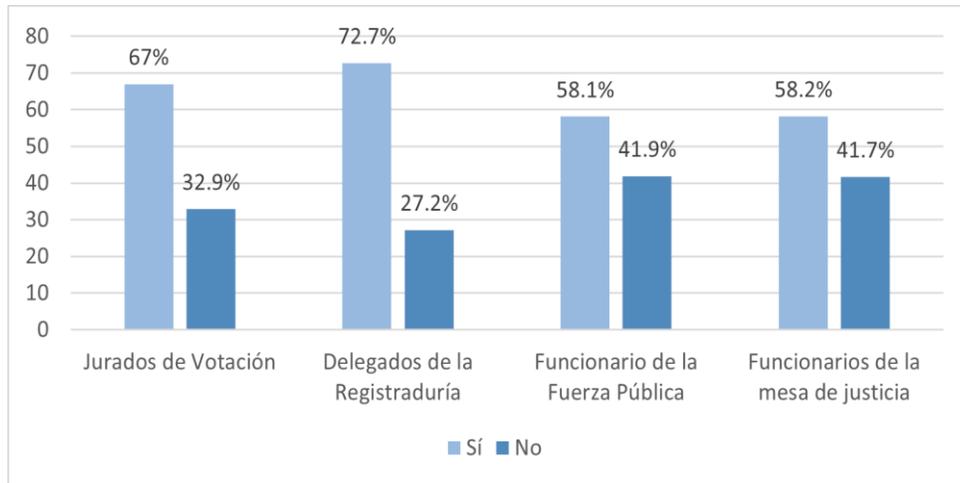
En cuanto a las **personas integrantes de la mesa de justicia**, en un 53,1% de los casos, las personas observadoras identificaron la presencia de una mesa de justicia en los puestos de votación, mientras que el 40,4% las personas observadoras no encontraron mesas de justicia, y el 6,3% no respondieron. Esto muestra una disminución del 6% respecto de lo observado en las elecciones de segunda vuelta a la Presidencia de la República de 2022, en las cuales un 59% de las personas observadoras trans identificaron presencia de mesas de justicia. Asimismo, se observó en varios puestos de votación que, aunque había un espacio dispuesto para la mesa de justicia, no había ninguna persona funcionaria en dicho espacio. Las mesas de justicia son importantes debido a que es en ellas en donde se deberían realizar los reportes no sólo de posibles hechos de discriminación contra personas trans, sino cualquier tipo de irregularidad o delito electoral. Ante la falta de mesa de justicia, no es claro entonces ante quién se debería reportar cualquier incumplimiento del Protocolo de voto trans.

Ahora bien, en los casos en los que había mesas de justicia, se identificó que estas se encontraban conformadas, en su mayoría (67,8%), por funcionarios del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, personerías distritales y municipales). A su vez, un 17,2% eran funcionarios de la Fiscalía o CTI y el 14,9% de los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales. En relación con la pregunta realizada, el 58,2% de **los funcionarios presentes en las mesas de justicia** tenían conocimiento de la existencia del Protocolo de voto trans, mientras que el 41,7% no lo conocía.

Se pueden concluir dos aspectos importantes, primero, como se observa en la Figura 3 aún es muy alto el porcentaje de funcionarios de todas las entidades que no tienen conocimiento de la

existencia del Protocolo. Así, se destacan los funcionarios de la Fuerza Pública y de las mesas de justicia donde un poco menos de la mitad no conocen la existencia del Protocolo.

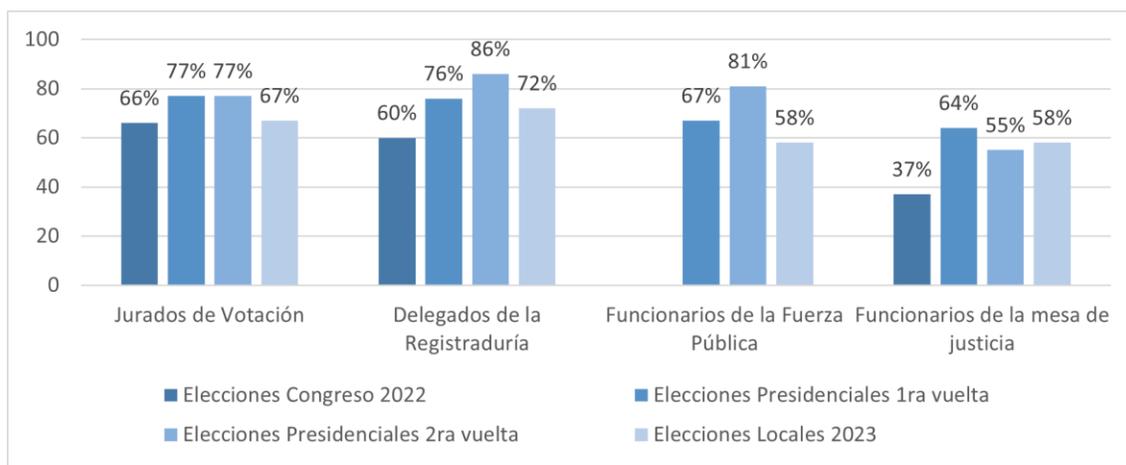
Figura 3. Formulario FT2. ¿Conoce el Protocolo de voto trans?



Elaboración Inclusión y Diversidad MOE

En segundo lugar, al comparar el porcentaje de personas funcionarias que han respondido a la misma pregunta en las cuatro elecciones en las que se ha aplicado el Protocolo (Figura 4) se observa que, excepto en el caso de los funcionarios de las mesas de justicia, en todos los demás casos ha habido una disminución en el número de personas que conocen el Protocolo. Esto es preocupante, ya que, siendo el cuarto año de su implementación, se esperaría un aumento progresivo en el conocimiento, no una disminución. Aquí, es preciso diferenciar el caso de los jurados de votación, pues estas personas son diferentes en cada elección de acuerdo con el sorteo realizado por la RNEC. Aun así, se observa una insuficiencia en las capacitaciones en lo relativo al Protocolo en tanto hay un alto porcentaje de personas que no lo escucharon mencionar durante estas.

Figura 4. Formulario FT2. Comparativo de funcionarios que tienen conocimiento del Protocolo de voto trans en cada elección en la que este ha sido implementado



Elaboración Inclusión y Diversidad MOE

- **Aplicación del Protocolo a una situación hipotética**

Una vez se preguntaba por el conocimiento de la existencia del Protocolo, las personas observadoras trans planteaban a las personas funcionarias un escenario hipotético en el que se pedía aplicar los procedimientos y garantías establecidas en dicho Protocolo. A partir de las respuestas dadas, las personas observadoras indicaban en el formulario su percepción respecto del número de personas que tenían conocimiento del contenido Protocolo y las que no. Esto es importante por cuanto puede dar una primera aproximación a la efectividad de los procesos de divulgación y de capacitación del Protocolo por parte de las autoridades electorales presentes en la jornada de votación.

De esta manera, a las personas jurados de votación se les formuló el siguiente escenario hipotético:

¿Qué haría si una mujer se acerca a votar y su documento de identidad indica masculino? ¿Cuál sería el procedimiento correcto para aplicar según el Protocolo de Voto Trans?

En este tipo de situaciones, el Protocolo indica que la falta de correspondencia entre la identidad o expresión de género de una persona no puede ser justificación para negar el derecho al voto. Asimismo, implica que la persona jurada de votación deberá referirse a la persona votante trans por su apellido y que deberá abstenerse de realizar cualquier conducta tal como miradas incómodas, preguntas impertinentes sobre la expresión identitaria, comentarios o expresiones denigrantes. Respecto a esto, las personas observadoras trans identificaron que el 70,3% de las personas jurados de votación a los cuales se les hizo la pregunta sabían cómo proceder en el caso formulado. Por otro lado, un 29,6% no supieron responder demostrando un desconocimiento en la aplicación del Protocolo.

Ahora bien, a las personas delegadas de la RNEC se les planteó el siguiente caso con el fin de analizar si actuarían de acuerdo con lo dispuesto en el Protocolo.

¿Qué haría si un hombre realiza proceso de identificación biométrica y la información del dispositivo muestra un género distinto al que está en su documento de identidad ¿Cuál sería el procedimiento correcto a aplicar según el Protocolo de Voto Trans?

Como ya se dijo, el Protocolo indica que la falta de concordancia entre la expresión de género de la persona votante con la información registrada en su documento de identificación, en aspectos como el nombre, sexo, foto o cupo numérico puede ser causal para impedir el ejercicio del derecho al voto. De las respuestas, las personas observadoras identificaron que un 70,9% de las personas delegadas a nivel nacional sabría cómo proceder en este caso, mientras que el 29,0% no sabría cómo actuar.

A las personas integrantes de la Fuerza Pública se le presentó el siguiente caso hipotético para identificar cómo actuarían y si esto atendía a las disposiciones del Protocolo de voto trans:

¿Qué haría si un hombre desea ingresar al puesto de votación y le solicita que la requisita se la realice una mujer en vez de un hombre? ¿Cuál sería el procedimiento correcto a aplicar según el Protocolo de Voto trans?

Al respecto se debe tener en cuenta dos cuestiones importantes. Primero, existe una prohibición de aplicar procedimientos adicionales o pruebas para confirmar o sustentar la identidad de las personas trans. Por otro lado, en el marco de las requisitas siempre debe prevalecer el consentimiento expreso de la persona trans. Teniendo en cuenta las respuestas dadas, se identificó que alrededor del 60,2% de las personas integrantes de la Fuerza Pública consultadas conocían cómo proceder de acuerdo con el Protocolo, mientras que un 39,7% no tenía conocimiento.

Finalmente, en relación con las personas integrantes de la mesa de justicia (Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación), como ya se advirtió, en un 53% de los casos, las personas observadoras identificaron la presencia de una mesa de justicia en los puestos de votación. Estos casos, se les preguntó a las personas funcionarias de la mesa de justicia:

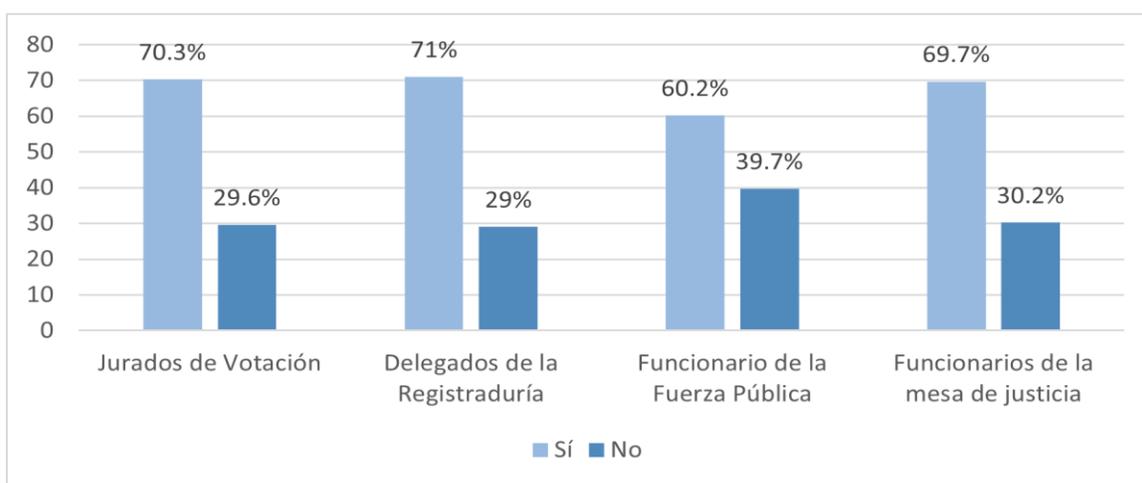
¿Qué harían si ven un hecho de discriminación transfóbica, o cual es el procedimiento en un caso de discriminación a una persona trans que desea votar?

Sobre este punto es necesario considerar diferentes aspectos. En primer lugar, las autoridades de la mesa de justicia deben asegurar el libre ejercicio del derecho al voto de las personas trans. Asimismo, deben adecuar sus procedimientos para la recepción de quejas por actos de discriminación contra persona trans. Si no hay instalación de mesas de justicia, las autoridades deben disponer y dar a conocer los mecanismos para la recepción de quejas por posibles actos de discriminatorios durante la jornada electoral. En caso de que sea presentada, deben explicar el procedimiento, tanto administrativo como judicial frente a la queja interpuesta, además de remitir

esa información ante el CNE²⁰. El 69,7% de las personas presentes en las mesas de justicia observadas a nivel nacional sabrían qué hacer en dicho caso hipotético, sin embargo, el 30,2% de las personas presentes en la mesa no tenían conocimiento de qué hacer en este tipo de casos.

De acuerdo con la Figura 5, la percepción de conocimiento del Protocolo, basada en su correcta aplicación por parte de las autoridades electorales, es bastante homogénea a nivel nacional, con excepción de la Fuerza Pública. Esto subraya la importancia de garantizar que todas las personas presentes en los puestos de votación estén debidamente capacitadas para gestionar cualquier situación que pueda representar un desafío para el ejercicio del derecho al voto de las personas trans.

Figura 5. Formulario FT2. ¿Conoce el procedimiento del Protocolo de voto trans?



Elaboración Inclusión y Diversidad MOE

Por otro lado, se observa que, en el caso de las personas jurados de votación, funcionarias de la Fuerza Pública y de la mesa de justicia, el porcentaje de quienes respondieron correctamente a los casos hipotéticos planteados es superior al de quienes afirmaron conocer el Protocolo de voto trans. Aunque esto podría parecer contradictorio, ya que se esperaría que conocer el Protocolo fuera esencial para saber cómo actuar en estos casos, los datos sugieren lo contrario. La razón de esta discrepancia no está clara, pero podría deberse a que muchas de las respuestas a los casos hipotéticos implicaban reconocer, o al menos suponer, que en ese contexto se requería una acción diferenciada por parte del Estado. Esto podría indicar que, aunque las personas comprenden la existencia de este tipo de medidas, no necesariamente están familiarizadas con el Protocolo, o que ha habido avances en términos de cambios culturales. En cualquier caso, tratándose de autoridades electorales, sus responsabilidades y obligaciones deberían ser plenamente conocidas, sin dejar margen a suposiciones o interpretaciones personales.

- **Trato dado a las personas trans durante el proceso de consulta formulario FT2**

²⁰ Esto, en un escenario hipotético, pues como se ha explicado la MOE no tiene conocimiento de que para las Elecciones Locales de 2023 se hubiera diseñado o dispuesto un procedimiento especial para la recepción, trámite y seguimiento de las quejas presentadas por las personas trans el día electoral.

Debido a que las personas trans son objeto de múltiples prejuicios, estigmas e imaginarios sociales negativos, la tarea de las personas observadoras trans de formular preguntas a las personas funcionarias públicas es mucho más compleja. La falta de capacitación y conocimiento sobre el trato digno a personas trans puede resultar en conductas violentas y discriminatorias. A pesar de realizar un ejercicio legítimo de control ciudadano y estar plenamente identificadas y acreditadas como personas observadoras de la MOE algunas fueron víctimas de discriminación. Durante la realización de preguntas a autoridades ocurrieron cinco casos en los cuales se realizaron comentarios y se dieron tratos que afectaron la dignidad e irrespetaron la identidad y expresión de género de las personas observadoras trans. Estos casos ocurrieron en Malambo (Atlántico), Barranquilla (Atlántico), Barrancabermeja (Santander), Santa Marta (Magdalena), Medellín (Antioquia).

Lo anterior, marca una considerable disminución respecto de las últimas elecciones (segunda vuelta a la Presidencia de la República) en las cuales ocurrieron 18 casos de discriminación contra las personas observadoras trans durante el diligenciamiento del formulario FT2. Sin embargo, esta disminución es insuficiente ya que ningún hecho de discriminación es aceptable.

RECOMENDACIONES

A partir de la recolección y análisis de información sobre la implementación del Protocolo de voto trans durante las Elecciones Locales de 2023, la MOE se permite formular una serie de recomendaciones a las autoridades con competencia electoral, con el objetivo de mejorar la efectividad de este instrumento. Estas recomendaciones buscan identificar y caracterizar los retos específicos que enfrenta cada entidad, de modo que puedan realizar las adaptaciones y ajustes necesarios en su planificación estratégica y presupuestal, con miras a las elecciones de consejos locales y municipales de juventud en 2025, y al próximo ciclo electoral nacional (Elecciones Nacionales de 2026 y Elecciones Locales de 2027).

Recomendaciones al CNE

- **Establecer un procedimiento para la recepción, sistematización y seguimiento de quejas relacionadas con situaciones de discriminación y violencia contra las personas trans en el ejercicio de su derecho al voto.** Este procedimiento requiere definir los canales y protocolos para el traslado de las quejas recibidas i) en las mesas de justicia a través del personal dispuesto por las entidades que conforman esta instancia y ii) a través de los mecanismos alternos habilitados por dichas entidades cuando no se instalen mesas de justicia en los puestos de votación.

Adicionalmente, se podrían desarrollar criterios que permitieran la sistematización de las quejas a partir de elementos como los hechos de discriminación, los obstáculos para votar, el actor electoral que presuntamente habría discriminado o entorpecido el ejercicio del derecho, las acciones adelantadas por la o las autoridades competentes en el caso y las decisiones y medidas adoptadas. A partir del proceso de sistematización, se debería generar una metodología para el seguimiento de las quejas basada en el principio de colaboración armónica entre las diferentes Ramas del Poder Público, el acceso a la justicia y el respeto al plazo razonable.

En todo caso, para la MOE es necesario que en el marco de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales se defina el rol que podría llegar a cumplir la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) en relación con la recepción y traslado de quejas, el intercambio de información entre instituciones, y el seguimiento que debe hacer el CNE. También sería importante que el CNE pudiera avanzar en la adecuación y difusión de los canales propios para la recepción directa de quejas presentadas por la ciudadanía trans, considerando casos en los que, por ejemplo, sean precisamente las personas integrantes de la mesa de justicia quienes realicen los actos de discriminación u obstaculización del derecho al voto.

- **Coadyuvar en los procesos de difusión del Protocolo de voto trans a través de su página web y redes sociales institucionales.**
- **Realizar una evaluación al cumplimiento y efectividad de la Resolución 3480 de 2020, de manera coordinada y articulada con las entidades con competencia en la materia, y con la participación de las personas trans.** Teniendo en cuenta que el Protocolo de voto

trans ya fue implementado en un ciclo electoral nacional (Elecciones Nacionales de 2022 y Elecciones Locales de 2023) se considera necesario que las autoridades con competencia en la medida inicien un proceso de evaluación de su observancia y efectividad, a partir de la información generada por el mismo Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las misiones de observación electoral. La evaluación podría ser liderada por el CNE, entidad que expidió el Protocolo y que tendría la competencia para realizar cualquier modificación que permita avanzar en la garantía del derecho al voto de las personas trans. De igual forma, se deberían establecer espacios y momentos para la participación de las personas trans, de manera que sus voces hagan parte de la evaluación, conclusiones y medidas a adoptar.

Recomendaciones a la RNEC

- **Desarrollar y difundir estrategias para fomentar que las personas trans realicen la actualización de su residencia electoral.** Para ello, se debe considerar que el desarrollo de cualquier estrategia, como la expedición de un protocolo diferencial para la inscripción de cédulas, requiere un tiempo de preparación, en la cual, el trabajo conjunto con organizaciones trans es definitivo no solo para una construcción adecuada de la iniciativa a implementar, sino también para lograr una mayor difusión y conocimiento en la población trans.
- **Avanzar en la actualización de las bases de datos de la entidad en los casos de corrección de los documentos de identidad de las personas trans.** Para esto se recomienda expedir una normativa interna, por medio de la cual se cree y unifique el procedimiento garantizando una mayor efectividad del mismo, particularmente en época electoral. Se sugiere prestar una especial atención a la actualización de los datos biográficos en las bases de datos de los instrumentos de biometría, pues este tipo de inconsistencias pueden dar paso a limitaciones en los derechos de las personas trans.
- **Fortalecer el diseño y las directrices para la disposición de material pedagógico sobre el Protocolo de voto trans en los puestos de votación.** Además de ser accesible en su diseño, las piezas pedagógicas deben contener información sobre las garantías que tienen las personas trans para ejercer su derecho al voto, y no circunscribirse solamente a las obligaciones de los actores electorales. Igualmente, deben tener el potencial de solventar cualquier duda o dar pautas certeras del comportamiento esperado de las autoridades presentes en el desarrollo de la jornada electoral. Sumado a lo anterior, se debe reforzar la instrucción a las personas delegadas de la RNEC respecto a la ubicación estratégica de este material con el fin de que sean visibles para todas las personas votantes que acuden a los puestos de votación.
- **Profundizar los procesos de capacitación dirigidos a las personas delegadas de la RNEC, a jurados de votación y otras personas funcionarias implicadas en el cumplimiento del Protocolo de voto trans.** Las capacitaciones no pueden limitarse a dar elementos generales de trato a las personas trans o a la existencia del Protocolo, sino que deben hacer énfasis en las obligaciones de los diferentes actores electorales y promover la erradicación de los estereotipos, discriminación y violencia en contra de las personas trans. Esto también debería ser reforzado en lo que corresponde a las cartillas que desarrolla la RNEC y que son

dispuestas en el SICE. Se recomienda que en el proceso de preparación y realización de las capacitaciones se cuente con la colaboración y participación de personas trans pues esto genera una mayor cercanía y conciencia sobre la labor a desarrollar. Además, es fundamental que las capacitaciones y el material pedagógico sean preparados y publicados con la debida antelación para que se permita una adecuada apropiación de la por parte de los distintos actores electorales.

- **Coadyuvar en los procesos de difusión del tanto del Protocolo de voto trans como del SICE a través de su página web y redes sociales institucionales.** Para cada proceso electoral se recomienda producir contenidos que permitan un mayor conocimiento y apropiación de las medidas incluidas en el Protocolo y que los mismos sean periódicamente difundidos a través de las redes sociales de la entidad. En caso de que estos sean alojados o dispuestos en su página web, se debe procurar que estos sean de fácil y rápido acceso para la ciudadanía. Asimismo, es necesario una mayor difusión del SICE pues su conocimiento es limitado más allá de las personas y entidades involucradas en los procesos electorales.
- **Apoyar la realización de una evaluación al cumplimiento y efectividad de la Resolución 3480 de 2020, de manera coordinada y articulada con las entidades con competencia en la materia, y con la participación de las personas trans.** Dado el papel fundamental que tiene la RNEC en la implementación del Protocolo de voto trans, se recomienda iniciar un proceso de evaluación interna sobre la efectividad de la medida que se pueda dar en apoyo o con independencia al proceso de evaluación que lidere el CNE. En este, es importante establecer espacios y momentos para la participación de las personas trans, de manera que sus voces hagan parte de la evaluación, conclusiones y medidas que pueda llegar a adoptar la RNEC.

Recomendaciones a la Fuerza Pública

- **Fortalecer los procesos de capacitación de las personas que harán parte del despliegue de la Fuerza Pública durante el día electoral.** Además de lo ya señalado respecto al fortalecimiento de los procesos de capacitación de otros actores electorales, es importante que en estos ejercicios se refuercen los mensajes relativos al trato adecuado, la prohibición de discriminación, las pautas para los procedimientos de disposición de las filas en el ingreso, las requisas y la atención ante casos de discriminación.

Recomendaciones al Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y personerías) y a la Fiscalía General de la Nación

- **Fortalecer los procesos de capacitación de las personas que harán parte de las mesas de justicia ubicadas en los puestos de votación.** Al igual que en las anteriores recomendaciones de este tipo, se sugiere que se fortalezcan los procesos de formación, considerando además que las personas funcionarias deben encontrarse en la capacidad de atender a personas trans que hayan sufrido hechos de discriminación o violencia. Es importante que las víctimas reciban un trato humano y sensible y se elimine cualquier factor que pueda dar paso a su revictimización.

- **Adaptar los procedimientos de quejas por irregularidades electorales legalmente establecidos para que se puedan utilizar en casos de discriminación contra personas trans en los puestos de votación.** El procedimiento debe ser diseñado y difundido ampliamente antes de la jornada electoral y coordinado por todas las entidades para que no haya duplicidad en los registros, las quejas sean recibidas y trasladadas efectivamente entre entidades, y se pueda dar una respuesta a las personas trans víctimas de los hechos.
- **Disponer de mecanismos alternativos de reporte de hechos de discriminación contra personas trans en los puestos de votación donde no hay presencia física de la entidad para recibir el reporte.**
- **Coadyuvar en los procesos de difusión del Protocolo de voto trans a través de sus páginas web y redes sociales institucionales.** En la información generada a la ciudadanía para promover el conocimiento del Protocolo de voto trans debe hacerse especial énfasis en el rol que el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación ejercen en relación con su cumplimiento. Asimismo, se debe informar sobre las adecuaciones o mecanismos dispuestos al interior de los puestos de votación para el reporte o queja de cualquier hecho de discriminación o violencia en contra de personas trans en el ejercicio de su derecho al voto.

Recomendaciones a la Comisión Nacional de Seguimiento a los procesos electorales

- **Incluir en el Plan Nacional de Garantías disposiciones para dar desarrollo y cumplimiento a las garantías establecidas en el Protocolo de voto trans.** Es necesario que en los planes nacionales de garantías electorales se establezcan acciones puntuales y detalladas que permitan la implementación del Protocolo de acuerdo con el contexto de cada elección, y señalando las entidades responsables de su ejecución. Entre estas, se sugiere incluir la presentación de informes periódicos ante la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral sobre el cumplimiento de acciones por parte de las entidades a cargo.

NUESTRAS PLATAFORMAS



DATOS
ELECTORALES
www.datoselectorales.gov.co



www.pilasconelvoto.com



Misión de Observación Electoral



Lupa Legislativa



Descarga
documento virtual

▶ REDES SOCIALES MOE

-  www.facebook.com/moecolombia
-  www.instagram.com/moecolombia
-  www.twitter.com/moecolombia
-  www.youtube.com/@comunicacionmoe
-  www.tiktok.com/@moecolombia