
Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral



DIRECTOR EJECUTIVO TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Andrés Hernández

DIRECTORA PROGRAMÁTICA INICIATIVAS ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

Sandra Ximena Martínez

COORDINADOR DE PROYECTO LÍNEA DE SISTEMA POLÍTICO

Andrés Felipe Guevara Merino

PROFESIONAL DE PROYECTO LÍNEA DE SISTEMA POLÍTICO

Ángela María Gómez Vega

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Dirección de comunicaciones

Este documento se elaboró por Transparencia por Colombia en el marco del programa Juntos por la Transparencia y fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este reporte es responsabilidad de Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Carrera 45A # 93-61, Barrio La Castellana
PBX: 610 0822
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.



Contenido

Presentación	4
Introducción	6
Integridad en la política, transparencia y equidad en el acceso al poder	8
Hacia un análisis del documento de Política Criminal Electoral	12
Evolución normativa que precede a la Política Criminal Electoral	14
Análisis de los delitos electorales desde una perspectiva de la Política Criminal	17
Corrupción del sufragante	20
Fraude en inscripción de cédulas	20
Constreñimiento al sufragante	21
Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula	21
Voto fraudulento y el favorecimiento del voto fraudulento	22
Fraude al sufragante	22
Alteración de resultados electorales	23
Intervención en política	24
Perturbación de certamen democrático	25
Tráfico de votos	25
Elección ilícita de candidatos	26
Denegación de inscripción	26



Contenido

Delitos relacionados con financiación de campañas	27
Financiación de campañas con fuentes prohibidas	27
Violación de los topes o límite de gastos en las campañas electorales	28
Omisión de información del aportante	28
Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral	30
1.Recomendaciones sobre el documento base de Política Criminal Electoral	30
2.Recomendaciones sobre el análisis de criminalidad electoral hecho a través de la Matriz de Delitos Electorales	33
3.Recomendaciones sobre el análisis de líneas de acción y cooperación interinstitucional	37
Bibliografía	40
Anexo 1	42
Anexo 2	43



Presentación

En el marco del programa Juntos por la Transparencia (JxT) financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, Transparencia por Colombia ha dispuesto una serie de actividades encaminadas a hacer seguimiento y promoción de la Política Criminal Electoral.

Este trabajo ha incluido examinar los avances en la implementación de la Política Criminal Electoral y producir recomendaciones para apoyar la puesta en marcha. Para el desarrollo de este trabajo se identificaron las necesidades del Equipo Técnico de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral (ver anexo 1). Posteriormente, se llevaron a cabo una serie de mesas de trabajo con las entidades que conforman la Comisión y otras que tienen a su cargo actividades de implementación de la política, con el fin de abordar la comprensión de la criminalidad electoral, la tipificación de los delitos electorales y las acciones adelantadas por las entidades. (Ver anexo 2).

Estas actividades son una oportunidad para analizar desde una mirada más amplia las acciones de prevención, control y sanción de

la criminalidad electoral y promover el fortalecimiento institucional, la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones de coordinación interinstitucional para enfrentar este problema. Además, con este trabajo se busca incidir en el avance de la política pública sobre criminalidad electoral desde una perspectiva de largo plazo, que sea independiente de las discusiones o intereses particulares de cada proceso electoral. Es importante mencionar que el desarrollo de acciones que propendan por fortalecer la integridad en el sistema político es una línea de trabajo prioritaria para Transparencia por Colombia, dada la incidencia directa que esto tienen en la prevención y control de la corrupción.

En la introducción del presente documento se hace un acercamiento a la búsqueda de la integridad política y la protección de los mecanismos democráticos de acceso al poder político, como alternativas de prevención y lucha contra la corrupción.

La segunda parte aborda la revisión general del documento base de Política Criminal Electoral¹, enfatizando algunos puntos cruciales respecto a la aproximación a estos delitos desde una perspectiva penal. Esto incluye el análisis desde los planteamientos de investigación criminal, medidas de prevención (incluyendo la formación pedagógica y la promoción de valores y principios), y las alternativas de investigación y sanción.

En tercer lugar, se presenta un análisis detallado de los delitos electorales y sus posibles causas y formas de mitigación. Este estudio toma como base la información peticionada al Ministerio del Interior (URIEL) y a la Fiscalía General de la Nación², y su revisión y discusión en sesiones de trabajo a partir de la Matriz de Delitos Electorales elaborada por la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales³.

La cuarta y última parte recoge una serie de recomendaciones sobre la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral, divididas en tres ejes: recomendaciones para fortalecer el documento base de Política Crimi-

nal Electoral; recomendaciones para el análisis de la criminalidad electoral a partir de la Matriz de Delitos Electorales; y recomendaciones sobre el análisis de líneas de acción y cooperación interinstitucional.

Desde Transparencia por Colombia esperamos que estas primeras recomendaciones que entregamos a las entidades y a la sociedad civil contribuyan a fortalecer la integridad en la política y a mejorar las condiciones de equidad en el acceso al poder. Agradecemos a la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales y a los funcionarios que forman parte de la Secretaría Técnica de esta Comisión, por el trabajo conjunto y la disposición de seguir avanzando y articulando esfuerzos.

¹ Documento base de Política Criminal Electoral, 5 de junio de 2019.

<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/2020/11062019%20Politica%20Criminal%20Electoral%20FINAL.pdf>

² Transparencia por Colombia envió dos derechos de petición a Ministerio del Interior y Fiscalía General de la Nación referentes a: número de quejas y denuncias recibidas por URIEL para el periodo 2014-2021 y número de noticias criminales por delitos electorales entre 2010-2021. Los derechos de petición tuvieron respuesta el 24 de agosto y el 26 de agosto respectivamente.

³ Documento de trabajo elaborado con la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.



Introducción

La Constitución Política colombiana recoge los principios básicos para garantizar la participación de los ciudadanos en la democracia, como lo consagra el artículo 40: “todo ciudadano tiene el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”. Este derecho fundamental se puede ver amenazado por la comisión de distintos delitos, los cuáles han sido tipificados a partir del Código Penal colombiano (Ley 599 de 2000). El título XIV de este Código lista los delitos contra los mecanismos de participación democrática, a saber: perturbación del certamen democrático, constreñimiento al sufragante, fraude al sufragante, fraude en inscripción de cédulas, corrupción al sufragante, voto fraudulento, favorecimiento de voto fraudulento, mora en la entrega de documentos relacionados con una votación y

alteración de resultados electorales, ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula, y denegación de inscripción.

A estos delitos se sumaron cinco más relacionados con el tráfico de votos, la elección ilícita de candidatos y los delitos asociados al financiamiento de la política incluidos en la Ley 1864 de 2017⁴ (modificatoria del Código Penal). Estos nuevos delitos son: financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas, violación de topes o límites de gastos en las campañas electorales y omisión de información del aportante. De esta forma, actualmente en Colombia existen 16 tipos penales o delitos electorales, los cuales pueden clasificarse de acuerdo con la etapa del proceso electoral en que se cometen:

Tabla 1. Tipos de delitos electorales de acuerdo a la etapa del proceso electoral en que se comete

Pre-electoral	Electoral	Post-electoral	Financiación de campañas (proceso transversal)
Fraude en la inscripción de cédulas	Perturbación del certamen democrático	Elección ilícita de candidatos	Financiación de campañas con fuentes prohibidas

⁴Congreso de la República de Colombia, 2017. Ley No. 1864 Mediante la cual se modifica la ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática. 17 de agosto de 2017. Misión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

Tráfico de votos	Constreñimiento al sufragante	Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación	Financiación de campañas (proceso transversal)
Ocultamiento, retención y posesión de cédula	Fraude al sufragante	Alteración de resultados electorales	Omisión de información del aportante
Denegación de inscripción	Corrupción al sufragante		
	Voto fraudulento		
	Favorecimiento de voto fraudulento		

Fuente: Documento de Política Criminal Electoral, Ministerio de Justicia el Derecho, 2019.

Además de la tipificación de los nuevos delitos sobre financiación de campañas, la Ley 1864 de 2017, en el artículo 17, incluyó la creación de la Política Criminal Electoral como un instrumento primordial para la protección de la participación democrática⁵. Dicha política “debe considerar mecanismos educativos, pedagógicos, y de prevención con el fin de generar respeto y conciencia frente a la importancia del voto y los demás mecanismos de participación”. La política está a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional del Estado

Civil, el Consejo Nacional Electoral, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Educación Nacional, la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Policía Nacional.

Esta disposición indica que las sanciones punitivas deben ir acompañadas de esfuerzos institucionales para prevenir la comisión de delitos electorales y comprender mejor las causas ligadas a la criminalidad electoral, con el fin de arraigar la cultura por el respeto a los mecanismos de participación democrática y dotar al Estado de mejor información para la toma de decisiones en la lucha contra la criminalidad electoral.

⁵ En el siguiente enlace se puede consultar un análisis de los componentes de la Política Criminal Electoral: https://miro.com/app/board/o9J_ILxf7ec=/. Más abajo, en el apartado *Hacia un análisis de la Política Criminal Electoral*, se incluye una descripción más detallada.

Integridad en la política, transparencia y equidad en el acceso al poder

Aún con estos mecanismos para la protección de la participación democrática, es evidente la existencia de empresas electorales destinadas a cooptar las instituciones públicas de representación popular y, por extensión, a todos los cargos públicos. (Schröter, 2010) Por lo tanto, para avanzar en la implementación de esta política, es necesario partir del análisis en torno a lo que implica la criminalidad electoral teniendo también en cuenta los riesgos de corrupción asociados.

Los efectos negativos de la corrupción y falta de integridad en la política se expresan en bajos niveles de confianza ciudadana sobre sus instituciones y mecanismos de participación (Transparencia Internacional, 2019). La pérdida de confianza y el aumento de flageolos como la financiación de campañas con fuentes ilícitas, las formación y consolidación de redes clientelistas, el tráfico de votos o la alteración de resultados, dificultan las acciones de las instituciones encargadas de prevenir, controlar y sancionar las conductas contra la participación democrática.

A nivel global, de acuerdo con análisis realizados con datos del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, los países que regulan la financiación electoral de forma efectiva y sistemática, cuentan en promedio con 70 puntos sobre 100 en el IPC⁶, mientras que, los países donde no hay o hay pocos controles en la financiación política tiene una puntuación de 34 y 35 puntos. Por lo anterior se concluye, entre otras cosas que “una mayor transparencia en

las donaciones para las campañas se asocia con menores niveles de corrupción.” (Transparencia Internacional, 2020, pág. 10).

Igualmente, el IPC de 2019 tomó en cuenta la variable de publicación de donaciones para las campañas de elecciones nacionales del Índice de Variedades de la Democracia (V-DEM⁷), para determinar el nivel de transparencia en la financiación de la política. Este índice mide si los requerimientos para la publicación de la información son obligatorios o laxos, así como si se respetan y cumplen de forma consistente. Colombia fue clasificada en la categoría que indica que “Existen algunas obligaciones de transparencia, pero poco cumplimiento”, debido a que aún prevalecen algunos vacíos legales y normativos relacionados con la capacidad institucional de investigación y sanción.

⁶ El IPC mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público en 180 países a través de una puntuación con una escala de 0 (corrupción elevada) a 100 (ausencia de corrupción).

⁷ https://www.v-dem.net/media/filer_public/99/de/99dedd73-f8bc-484c-8b91-44ba601b6e6b/v-dem_democracy_report_2019.pdf

Por otra parte, el Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019⁸ destaca entre las causas de la corrupción política el abuso electoral, la financiación fraudulenta de los partidos políticos, la compra de votos o la difusión de noticias falsas en los procesos electorales. De acuerdo a los resultados de la encuesta realizada para el Barómetro, uno de cada cuatro ciudadanos en la región recibió sobornos a cambio del voto durante las elecciones, mientras que, en el caso de Colombia, el 40% de personas encuestadas manifestaron haber recibido sobornos para el mismo propósito. Además, se identificó que el fenómeno ocurre especialmente en zonas del país donde el acceso a los bienes y servicios del Estado se encuentran restringidos y son controlados por líderes políticos tradicionales, lo que facilita que los políticos ofrezcan beneficios a cambio del voto.

Un factor que influye en la falta de integridad de la política es la debilidad en el acceso a la información pública. Al respecto, el Barómetro enfatiza en la necesidad de ampliar el acceso a la información por parte de los ciu-

dadanos como una forma de rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales y organizaciones políticas. No obstante, según los resultados de esta encuesta, menos de la mitad de los ciudadanos reconocen que tienen derechos a pedir información pública, y solo el 17% habían ejercido dicho derecho en el último año.

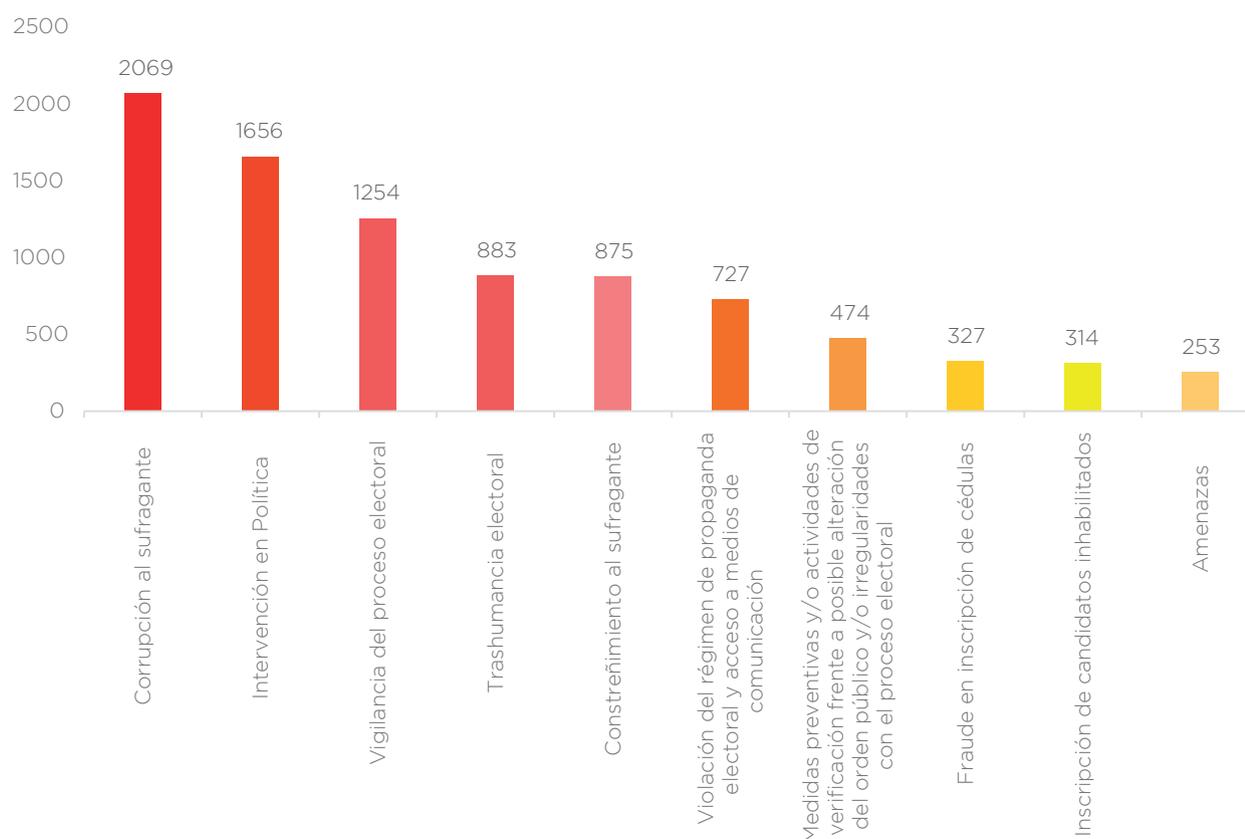
Por lo tanto, el informe concluye que los gobiernos deben asegurar que los procesos electorales se lleven en el marco de la transparencia, lo que requiere, por un lado, que se detecte la compra de votos y las formas irregulares del financiamiento de las campañas políticas. Por otro lado, recomiendan que las organizaciones políticas publiquen de manera proactiva la fuente de sus ingresos, y que los entes de control tengan más poder de vigilancia; asimismo recomiendan que se reformen las normas para que se permita al órgano electoral la investigación y sanción efectiva de dichos actos de corrupción.

⁸ <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/gcb-lac-report-web.pdf>

En complemento a lo anterior, la reacción de las autoridades frente a las denuncias asociadas a la comisión de los delitos electorales es fundamental, pues influye en aumentar o disminuir la confianza ciudadana en los procesos de investigación y judicialización de los culpables. Sin embargo, consolidar una cultura de la denuncia no es tarea fácil en países históricamente afectados por la corrupción. En Colombia, por ejemplo, el desconocimiento sobre las formalidades para presentar las denuncias, el temor por represalias sobre el trabajo, la integridad física o el tener que involucrarse como testigo en el proceso, sumado a la desconfianza hacia las entidades de investigación y control, han sido identificados como los principales obstáculos para las denuncias electorales (Misión de Observación Electoral, 2018). Así mismo, en el Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe de 2019 se identificó que en Colombia el 78% de los encuestados considera que los denunciadores pueden recibir represalias. Aunado a lo anterior, el país no cuenta todavía con una normativa específica que proteja a los denunciadores y reportantes de hechos de corrupción.

La denuncia de los delitos electorales por parte de la ciudadanía se puede hacer por medio de la Unidad de Recepción Inmediata-URIEL, coordinada por el Ministerio del Interior, la cual remite la información recibida a las demás entidades encargadas de investigar y sancionar los posibles delitos. A pesar de la existencia de este instrumento, se ha identificado en el desarrollo de este trabajo conjunto con las distintas entidades involucradas, que es necesario que la institucionalidad trabaje de manera articulada en el manejo de la información para que los tiempos de respuesta sean eficientes. Así mismo, se observa la necesidad de que la ciudadanía cuente con orientación efectiva para presentar denuncias de manera clara y oportuna, lo cual incluye conocer los delitos para poder identificarlos cuando se están cometiendo y tener en claro los mecanismos disponibles para denunciarlos.

Gráfica 1. Número de quejas recibidas por la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral - URIEL según el tipo de conducta delictiva en las elecciones territoriales de 2019.



Gráfica de elaboración propia hecha a partir del informe 2019 de la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral del Ministerio del Interior pedida a través de derecho de petición.

En la gráfica 1 se observa la distribución de las quejas recibidas por conductas delictivas a través de la plataforma URIEL durante las elecciones territoriales de 2019. Sobre un total de 10.048 quejas recibidas en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019, la corrupción al sufragante fue el hecho más denunciado con un total 2.069 quejas, seguida por intervención en política con un total de 1.656 quejas. Las quejas relacionadas con la vigilancia del proceso electoral (1.254 quejas) y la trahumancia (883 quejas) se ubican en el tercer y

cuarto puesto de los hechos reportados.

Como se observa, no todas las conductas sobre las cuales URIEL recibe quejas están tipificadas como delitos electorales, pero sí como posibles irregularidades dentro del proceso electoral. Tal es el caso de la violación del régimen de propaganda electoral y acceso a medios de comunicación o las amenazas, que no son propiamente delitos electorales, pero sí pueden afectar las condiciones de competencia y libre determinación de candidatos y votantes en cada caso. Para

asegurar que tanto los hechos delictivos como las conductas irregulares sean recibidas y tramitadas por las autoridades competentes, resulta fundamental garantizar los derechos de los denunciantes.

Siendo así, Transparencia por Colombia ha insistido en la necesidad de que los reportantes, denunciantes y testigos de actos de corrupción reciban protección para garantizar que su labor pueda ser desempeñada sin recibir represalias o amenazas⁹. En este contexto, se han impulsado iniciativas legislativas con el objetivo de proteger a los denunciantes de la corrupción, como el Proyecto de Ley 341 de 2020 de Transparencia, Prevención y Lucha Contra la Corrupción o el Proyecto de Ley 008 de 2019 para fortalecer los mecanismos de análisis e incentivos de actos para combatir y prevenir la corrupción- “Ley Pedro Pascasio Martínez”. El Proyecto de Ley 341 fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado y se encuentra pendiente de avanzar en plenaria. Sin embar-

go, en el tránsito entre Comisión y Plenaria se eliminó el capítulo completo sobre la protección de los denunciantes de corrupción, que incluía medidas de seguridad personal y laboral.

A pesar de los riesgos a los que están expuestos los denunciantes, en los procesos electorales se ha podido recopilar varias denuncias de irregularidades. En efecto, durante las elecciones territoriales de 2019, entre el 27 de octubre de 2018 y 25 de octubre del mismo año, la Misión de Observación Electoral- MOE recibió 3,107 reportes de irregularidades electorales, de los cuales 841 fueron sobre la posible compra y venta de votos. (Misión de Observación Electoral, 2019).

Hacia un análisis del documento de Política Criminal Electoral

Como lo estipula el artículo 17 de la Ley 1864 de 2017, la Política Criminal Electoral se concibe también como un mecanismo educativo, pedagógico y de prevención frente a los mecanismos de participación. Con el propósito de consolidar la Política Criminal Electoral, en el año 2018 y con el apoyo de USAID, se puso a disposición del gobierno nacional un grupo de expertos para desarrollar las directrices generales de sustento de esta política. Estas directrices se recogieron en un documento base que se publicó desde el año 2019 por el Ministerio de Justicia y el Derecho y, que se ha tomado como punto de partida por la Comisión de Delitos Electorales para avanzar en el diseño y puesta en práctica de la Política Criminal Electoral.

⁹ Transparencia por Colombia. (2018). *La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>

Teniendo en cuenta los principales elementos que se desarrollan en el documento base de la Política Criminal Electoral, a continuación, se hace una descripción general de los principales puntos presentados en el documento base, respecto a la definición y alcance que debería tener esta política:

- La comprensión de criminalidad electoral es el principio rector del documento base y por ello se hace énfasis en la necesidad de entender las condiciones que propician comportamientos delictivos en los certámenes electorales. Esta comprensión se nutre de distintas fuentes teóricas que estudian el comportamiento de los electores en los procesos de participación democrática. Las desviaciones perversas de la participación democrática como corrupción, clientelismo y patronazgo, son abordadas en este documento desde un enfoque amplio que plantea causas estructurales, y a la vez indica que las sanciones penales deben ir acompañadas de esfuerzos pedagógicos y de formación para evitar que se sigan cometiendo delitos electorales. Asimismo, se identifica tres principales actores en torno a la puesta en marcha de la política: las autoridades que tienen a cargo su implementación, las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos, y la ciudadanía.
- Frente a las distintas formas de abordar la criminalidad electoral, el documento desarrolla elementos relacionados con la criminalidad desde diversas perspectivas como el determinismo económico y cultural, las estrategias legales e ilegales para obtener votos, geografía política del voto, intereses particulares y la cultura, las etapas del proceso electoral, el concepto de análisis criminal, y debilidades de las instituciones y los procedimientos. Es preciso mencionar que, aunque el texto presenta estas distintas aproximaciones, en el mismo se indica que no todas son apropiadas para abordarse en el desarrollo y puesta en marcha de la Política Criminal Electoral (Ministerio de Justicia, 2019).
- Respecto al factor cultural, se resalta como un elemento clave para llegar a una verdadera comprensión de la criminalidad electoral. A través de la cultura, las acciones preventivas, como las pedagógicas, y las punitivas, como la penalización de los delitos electorales, pueden operar bajo un mismo marco de interpretación.
- Otra forma de analizar la criminalidad electoral recogida en este documento es desde dos perspectivas diferentes: análisis criminal con fines de persecución legal y el análisis criminal con fines de comprensión (Ministerio de Justicia, 2019). El primer análisis busca esclarecer los hechos delictivos asociados a un caso para que se sancione efectivamente a quienes cometieron los actos. El segundo análisis busca recopilar una gran cantidad de datos sobre los delitos cometidos para así formular hipótesis sobre sus móviles y facilitar el proceso de toma de decisiones para su prevención, siendo éste el principal énfasis de la política pública.

- También se presenta el estudio de este fenómeno desde dos vertientes: las estrategias para y las estrategias legales e ilegales. Las estrategias para son aquellas que pueden ser usadas para ganar una elección popular, evitar que un competidor gane las elecciones o forzar el resultado de un evento de participación ciudadana. Por su parte, las estrategias legales incluyen elementos como la confianza en el buen nombre de un candidato o programa, mostrar diferencias con otros partidos y difundir programas de gobierno dentro de las estrategias legales. Frente a las ilegales, se encuentran prácticas como la violencia o la intimidación, relaciones clientelares y de patronazgo, y compra de votos. (Ministerio de Justicia, 2019).
- La recopilación de información testimonial se presenta también como una de las principales herramientas para conocer las dinámicas detrás de los crímenes electorales y los actores involucrados. No obstante, se debe tener presente el riesgo que existe para quienes han dado testimonios, puesto que la captura de las instituciones de investigación, juzgamiento y sanción por parte de poderes locales o regionales asentados tradicionalmente, no garantizan la protección al testigo y por el contrario ponen en riesgo su integridad (Ministerio de Justicia, pág. 12, 2019).

Evolución normativa que precede a la Política Criminal Electoral

Aunque hoy en día las instancias y mecanismos para combatir la criminalidad se encuentran establecidos en las distintas normativas y acciones que pueden tomar las entidades para la vigilancia, control y sanción de los delitos electorales, este proceso de organización normativa e institucional ha tomado en Colombia más de veinte años. Las instancias de seguimiento a las elecciones y los escenarios de protección a los mecanismos de participación democrática han ido evolucionando y abriendo paso a nuevas perspectivas para la atención de la criminalidad electoral. La evolución histórica de esta normatividad se encuentra descrita en el capítulo 3 del documento base, a partir del cual a continuación se destacan algunos de los principales hitos:

- En el año 1997 se emitió el decreto 2267 por medio del cual se conformó la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales con la función principal de “velar por el cumplimiento de las garantías electorales y por los mecanismos de participación ciudadana vigentes y los que se desarrollen en el país durante la vigencia de las comisiones” (Presidencia de la República, Art. 5, 12 septiembre de 1997).
- En el decreto 2390 de 2003 se creó y reglamento la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del orden nacional. La Comisión tenía como fin coordinar las actividades para garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales. En este decreto se incluyeron funciones de investigación penal, fiscal y disciplinarias por infracciones contra el proceso electoral.
- El decreto 1465 de 2007 territorializó la Comisión de Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales al permitir a las autoridades de departamentos, distritos y municipios conformar comisiones de seguimiento con autoridades del orden local.
- El decreto 2821 de 2013 creó la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales. Además, se adicionan y precisan funciones de la Comisión en materia de control a la financiación ilícita de campañas electorales y las garantías para ejercer el derecho a la oposición y la libre participación en política.
- El decreto 2821 de 2013 creó la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) como unidad de apoyo para la recepción de denuncias por infracciones en contra del proceso electoral.
- La Ley 1864 de 2017 por su parte, incorporó tres elementos fundamentales: Primero, adiciona cinco delitos al Código Penal colombiano que se suman a las otras acciones ya tipificadas como delitos electorales (ver tabla 1). Segundo, en su artículo 17 la ley ordena la formulación de la Política Criminal Electoral designando al Ministerio de Justicia y del Derecho como coordinador de esta actividad. Tercero, el artículo 18 crea la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales.
- Finalmente, se encuentra en proceso de revisión por la Corte Constitucional el Código Electoral el cual recoge distintos aspectos que permiten prevenir, controlar y sancionar los delitos electorales.

Los avances normativos y la creación de espacios formales para el seguimiento a los procesos electorales han demandado igualmente la definición de competencias de control, investigación y sanción para las entidades que tienen a su cargo la atención de los delitos electorales. La siguiente tabla describe dichas competencias:

Tabla 4. Entidades y competencias que tienen funciones de control y sanción

ENTIDAD	COMPETENCIA
Fiscalía General de la Nación	Ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito.
Sección Quinta del Consejo de Estado	Se encarga de decidir sobre la legalidad de los actos que se expiden en el proceso electoral, sobre los actos electorales y los actos de contenido electoral.
Procuraduría General de la Nación	Es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado. En el contexto electoral la Procuraduría hace seguimiento a la inscripción de cédulas, capacita a los funcionarios del Ministerio Público, vigila la preparación logística del proceso electoral, vigilancia sobre la designación e instrucción a los actores del proceso electoral (jurados, comisiones escrutadoras, testigos), vigilancia sobre la jornada electoral propiamente dicha; (vi) vigilancia sobre los escrutinios y en fin, acompañamiento e intervención ante las autoridades electorales.
Consejo Nacional Electoral	Vigilar y controlar la organización electoral, es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.
Contraloría General de la República	Su principal objetivo es la determinación de la responsabilidad fiscal, con el fin de recuperar los dineros sustraídos al erario y, en general, buscar el resarcimiento de los daños al patrimonio público. En contextos electorales vigila que los recursos públicos no sean desviados para el financiamiento de campañas políticas.

Fuente: Elaboración propia



Análisis de los delitos electorales desde una perspectiva de la Política Criminal Electoral

La Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales, creada también en el marco de la Ley 1864 de 2017, tiene por objeto evaluar, proponer y modificar la Política Criminal Electoral. La Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales ha definido para el año 2021, cuatro necesidades para la implementación de la Política Criminal Electoral (éstas se encuentran descritas en el anexo 1): Consolidar el análisis de los delitos electorales realizado por la subcomisión, fortalecer el análisis de las líneas de acción institucionales de las entidades que hacen parte de la subcomisión, elaborar un proyecto de ley para modificar al Código Penal en su título de protección a los mecanismos de participación democrática Proyecto normativo y, revisar de forma integral del documento base de política criminal electoral con el fin de fortalecerlo.

Bajo las necesidades descritas, la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales construyó una Matriz de Delitos Electorales en la que se identifican inicialmente causas culturales, normativas e institucionales asociadas a la comisión de estos delitos. Además, recoge algunas propuestas de soluciones y mecanismos de prevención de los delitos electorales para identificar posibles rutas para su atención, así como, las entidades que están a su cargo.

Transparencia por Colombia también ha contribuido a la promoción de medidas que hagan más transparente el ejercicio de la política, particularmente del acceso y uso de los recursos de financiamiento. Gracias al apoyo financiero de USAID en el año 2011 desarrolló el aplicativo Cuentas Claras¹⁰ el cual fue donado al Consejo Nacional Electoral, quien lo adoptó como mecanismo formal para la rendición de cuentas en las campañas electorales. Además, ha profundizado en la comprensión de la financiación política identificando patrones y posibles irregularidades en el origen, monto y destinación de estos recursos. Al respecto se encuentra el aplicativo Elecciones y Contratos¹¹ que detalla la relación entre financiadores de campañas electorales y contratistas, y el Protocolo para la Identificación de alertas e irregularidades en la financiación de campañas¹² que señala patrones de financiación irregulares como una forma de alertas a las autoridades sobre su control y vigilancia. De la misma manera ha trabajado en escenarios de cooperación técnica con la autoridad electoral, incentivando proceso de articulación interinstitucional para el monitoreo, control y sanción al uso irregular de estos recursos.

¹⁰ Cuentas Claras: <https://www.cnecontasclaras.gov.co/>

¹¹ Transparencia por Colombia, 2019. Informe Elecciones y Contratos. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/EleccionesYContratos/EleccionesYContratos-2019.pdf>

¹² Transparencia por Colombia, 2018. Protocolo para la Identificación de alertas e irregularidades en la financiación de campañas electorales. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/protocolo-fin.pdf>

En el marco del programa Juntos por la Transparencia se da una nueva oportunidad de aportar una serie de recomendaciones que contribuyan a la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral, a través del trabajo que viene desarrollando la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales¹³. Esta propuesta se incorporó dentro del plan de trabajo de Transparencia por Colombia, priorizando la realización de mesas de trabajo conjuntas en torno a los siguientes temas: análisis de la Política Criminal Electoral, componentes y líneas de acción para avanzar en la comprensión de factores que inciden en la criminalidad y análisis del alcance y tipificación de delitos electorales (ver anexo 2).

El estudio del alcance y tipificación de los delitos electorales pasa por el análisis de los marcos normativos que los contienen y la respuesta institucional para su prevención, control y sanción. Como ya se expuso en este texto, la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral se encarga de la recepción de las denuncias por delitos electorales durante las distintas etapas del proceso electoral. No obstante, son las distintas autoridades competentes como la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Nacional Electoral o la Fiscalía General de la Nación a quienes les corresponde investigar y sancionar o judicializar a los culpables. Además de las penas consagradas en el Código Penal colombiano y en la Ley 1475 de 2011, hay otro

tipo de sanciones administrativas que pueden afectar a quienes cometen delitos electorales. La respuesta de las entidades encargadas de la investigación o judicialización de los culpables marca, en gran medida, la confianza ciudadana en la respuesta institucional.

Es sobre esa respuesta institucional que se puede exponer una de las principales problemáticas asociadas al proceso de denuncia e investigación de delitos electorales: muchas de las denuncias recibidas por la Fiscalía General de la Nación bajo el título de noticias criminales sobre delitos electorales, no superan la etapa de indagación¹⁴. Según la información recibida por Transparencia por Colombia mediante solicitud de información a esta entidad de investigación, hay 7048 noticias criminales registradas entre 2014 y 2021 por la Fiscalía General de la Nación y de éstas, 6276 pasaron a etapa de indagación, pero solamente 111 están en etapa de investigación formal.

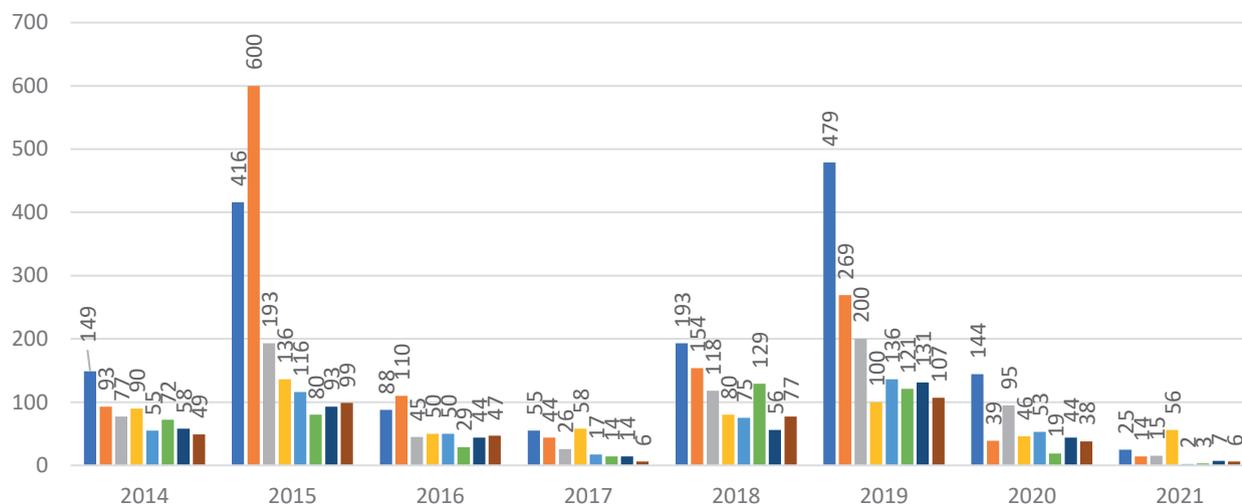
La siguiente gráfica presenta los delitos electorales con mayor número de noticias criminales que la Fiscalía General de la Nación ha adelantando en el periodo 2014 - 2021. Este periodo incluye las elecciones nacionales de 2014, territoriales de 2015, plebiscito por la paz en 2016, elecciones nacionales de 2018, territoriales de 2019 y todas aquellas elecciones atípicas¹⁵ realizadas en estos años.

¹³ Para este fin, la Comisión de Seguimiento y Transparencia por Colombia sostuvieron dos reuniones preliminares en mayo del presente año (miércoles 5 de mayo y jueves 20 de mayo), para poner en común los objetivos referentes al fortalecimiento del documento de política y la implementación de la Política Criminal Electoral y definir una estrategia de trabajo conjunto.

¹⁴ La información que se obtuvo por derecho de petición a la Fiscalía General de la Nación da cuenta del número de noticias criminales sobre posibles delitos electorales. La noticia criminal es el conocimiento sobre la comisión de una conducta punible obtenidos por la policía judicial o Fiscalía General de la Nación. La noticia criminal puede conocerse de oficio o mediante denuncia, querrela o petición especial.

¹⁵ Elecciones atípicas: Son eventos electorales que se realizan por fuera de las fechas estipuladas en la ley, se dividen en elecciones nuevas y complementarias, y se pueden derivar de diferentes situaciones como la destitución, la muerte, la renuncia aceptada o la declaratoria de nulidad por su elección.

Tabla 4. Entidades y competencias que tienen funciones de control y sanción



Gráfica de elaboración propia a partir de información de la Fiscalía General de la Nación obtenida por medio de un derecho de petición.

- INTERVENCIÓN EN POLÍTICA ART. 422 C.P.
- PERTURBACIÓN DE CERTAMEN DEMOCRÁTICO ART 386 C.P.
- TRÁFICO DE VOTOS ART. 390A
- DE LA VIOLACIÓN AL EJERCICIO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
- FAVORECIMIENTO DE VOTO FRAUDULENTO ART. 392 C.P.
- ELECCIÓN ILÍCITA DE CANDIDATOS ART. 389A
- FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES CON FUENTES PROHIBIDAS ART. 396A
- DENEGACIÓN DE INSCRIPCIÓN ART. 396 C.P.
- MORA EN LA ENTREGA DE DOCUMENTOS RELACIONADOS CON UNA VOTACIÓN ART. 393 C.P.
- VIOLACIÓN DE LOS TOPES O LÍMITES DE GASTOS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES ART. 369B
- OMISIÓN DE INFORMACIÓN DEL APORTANTE ART. 396C

- En la gráfica 2 se puede observar que hay delitos que varían de acuerdo al tipo de elección, como el delito de fraude de cédulas que fue especialmente alto en las elecciones territoriales de 2015 y 2019.
- Por su parte, hay otros delitos que se comportan de manera similar en todas las elecciones, como los delitos de

corrupción al sufragante y constreñimiento al sufragante. Estos dos delitos representan son los más investigados por la Fiscalía general de la Nación, en las elecciones de 2014, 2018 y 2019.

A continuación se presenta una descripción más detallada de cada delito electoral, tomando como base la información recogida en Matriz de Delitos Electorales creada por el equipo técnico de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales, la información recibida sobre las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y la discusión desarrollado a lo largo de las mesas de trabajo conjuntas:

Corrupción del sufragante

Este delito lo comete quién pague o entregue dinero, dádiva u ofrezca beneficios a un ciudadano o extranjero habilitado por la ley con el propósito de que vote o no por determinado candidato, lista o voto en blanco. Sobre este delito, la Fiscalía General de la Nación tiene entre 2014 y 2021 el registro de 1549 noticias criminales, pero solo el 2 % (31 noticias) tienen sentencia. Esto evidencia que hay dificultad en identificar y judicializar a los responsables del delito.

En el delito de corrupción al sufragante, se ha encontrado como un factor de riesgo para la comisión del delito, la figura de quienes son acompañantes de sufragantes. Sin embargo, regular el voto con acompañante no es sufi-

ciente para evitar que se presente este delito, puesto que entre las causas estructurales del mismo se encuentra la existencia de organizaciones delictivas que actúan como intermediarios entre el votante y el comprador de votos para ofrecer dinero o beneficios a cambio del voto. El beneficiario final no es el intermediario sino el candidato u organización política que se favorece con la compra de votos para mejorar sus resultados electorales. Por lo tanto, entre las medidas para controlar este delito deben incluirse mecanismos para mejorar la sanción a las organizaciones políticas, así como, a los candidatos y gerentes de campaña que comentan este delito.

Fraude en inscripción de cédulas

El fraude en inscripción de cédulas es el segundo delito más investigado por la Fiscalía General de la Nación. Entre 2014 y 2021, hay 1323 noticias criminales, de las cuales solo el 1.3% (18 noticias) han tenido sentencia. Este delito también se le conoce como trashumancia electoral y se comete cuando con el fin de obtener ventaja en las elecciones, se lleve a que un ciudadano inscriba su cédula para votar en un lugar distinto a donde haya nacido o resida. Este delito sin duda está relacionado con el delito de corrupción al sufragante pues se concierne en muchos casos

con la compra de votos. Lo anterior indica en primer lugar que se debe comprender este delito de fraude en inscripción de cédulas desde una perspectiva más amplia y en relación con los otros delitos que se pueden cometer. El artículo 57 del Código Electoral que está siendo revisado por la Corte Constitucional, contiene algunas medidas para evitar este delito como la depuración del censo electoral y la actualización del domicilio electoral 5 meses antes de las elecciones el censo.

Constreñimiento al sufragante

De acuerdo al Código Penal, el constreñimiento al sufragante se presenta cuando hay amenaza o presión a otro ciudadano o extranjero habilitado para que vote o apoye a determinado candidato, lista o al voto en blanco. También se presenta cuando se impide el derecho al voto. Según la Fiscalía, entre 2014 y 2021 se registran 769 noticias criminales de las cuales el 16% (21 noticias) corresponden a casos que han terminado en sentencia. Durante el desarrollo de las mesas de trabajo con las entidades que forman parte de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales, se mencionó, que muchas veces las personas no denuncian por miedo a las represalias puesto que, quienes suelen cometer este delito, tienen la capacidad de afectar física y laboralmente a los denunciantes. Por lo tanto, nuevamente surge la importancia de incorporar mecanismos adicionales tendientes a garantizar la protección de los denunciantes de delitos electorales.

Frente a este delito, el Código Electoral también incluyó en el artículo 168 la regulación del voto con acompañante, como un mecanismo de control para evitar que estos delitos ocurran. No obstante, esta medida parece contrarrestar solo una de las distintas formas en que el delito se materializa, puesto que el constreñimiento está también relacionado con el accionar de los funcionarios públicos que por medio de amenazas a otros funcionarios y contratistas logran manipular al votante para favorecer a un determinado candidato. Lo anterior obliga a revisar otros mecanismos para la prevención y control de este delito, como por ejemplo la revisión de los mecanismos de control efectivo sobre la contratación pública y la función pública en periodos pre electorales y electorales, incluso más allá de lo estipulado en la Ley de Garantías (Ley 995 de 2006).

Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula

El delito de ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula, lo comete, según el Código Penal, quien haga desaparecer o que retenga la cédula de un ciudadano que tiene el derecho a ejercer el voto. Frente a este delito, la Fiscalía General de la Nación ha registrado, entre 2014 a 2021, 616 noticias criminales y de éstas en el 2% (12 noticias) se han aplicado sentencias. Em el desarrollo de las mesas de trabajo conjunta se reconoció la necesidad de depurar la información sobre los casos registrados, pues podrían aparecer casos que en realidad no dan cuenta de la comisión de un delito.

Voto fraudulento y el favorecimiento del voto fraudulento

De acuerdo al Código Penal, el voto fraudulento lo comete quien suplante a un ciudadano o extranjero habilitado para votar o que lo haga sin tener derecho. Mientras que, el favorecimiento de voto fraudulento se refiere al servidor público que permita que el delito de voto fraudulento suceda. Según la Fiscalía General de la Nación, entre 2021 a 2021, el voto fraudulento ha tenido 467 de noticias criminales de las cuales el 4.7% (22) han sido sentencias. Frente al favorecimiento al voto fraudulento hay 53 noticias criminales pero ninguna tiene sentencia.

Fraude al sufragante

En este delito incurre quien por medio de una maniobra engañosa logra que un ciudadano o un extranjero habilitado vote o no por un candidato, partido o en blanco. Este delito está relacionado también, con los casos en los que una persona o grupo crea noticias falsas para confundir a los ciudadanos, fenómeno que ocurre por medio de las redes sociales y que resulta difícil de controlar. De acuerdo a la Fiscalía General de la Nación entre 2014 y 2021 se han registrado 447 noticias criminales de las cuales menos del 1% (4 casos) han tenido sentencia. El obstáculo

para el control y sanción de este delito radica en que quienes lo cometen lo pueden hacer por distintos medios y se dificulta rastrear la información. Por lo tanto, se debe considerar como una de las medidas para mitigar este delito, dialogar con quienes gerencian las redes sociales para buscar mecanismos de control y prevención de la circulación de noticias falsas en medio de las elecciones.

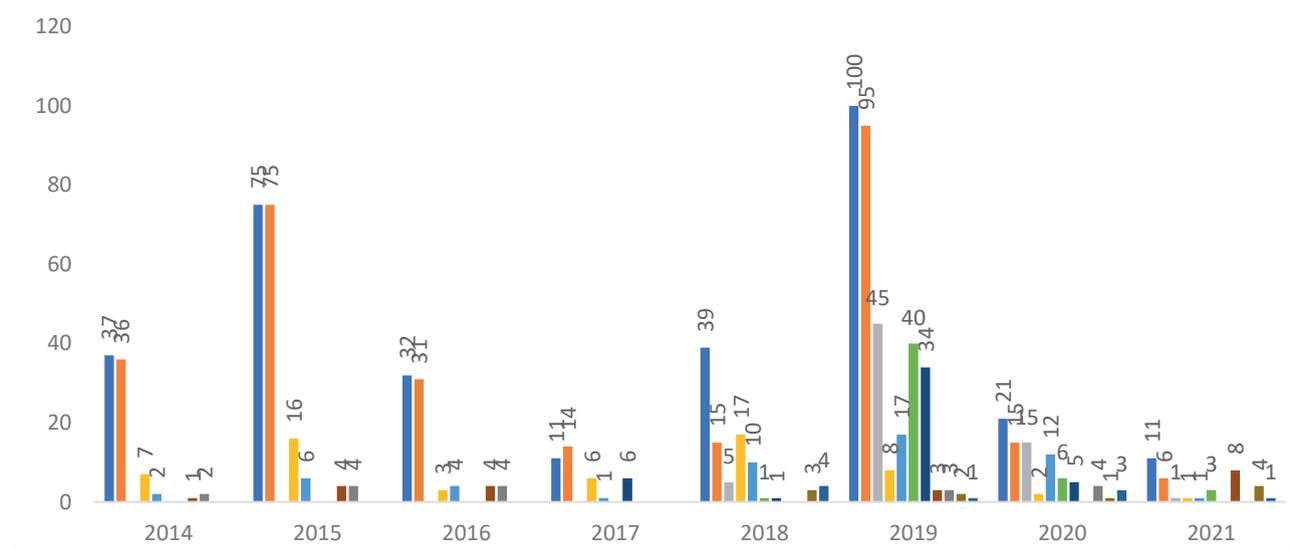
Alteración de resultados electorales

Este delito está asociado a quien altere los resultados de una votación o introduzca documento o tarjetones indebidamente. De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, entre 2014 y 2021 se han registrado 429 noticias criminales sobre este delito, pero solo un caso tiene sentencia. Esto precisamente muestra las dificultades para sancionar a los responsables de este delito, situación que se relaciona con la falta de rastreo de la información electoral y deficiencias tecnológicas.

Sobre este delito, la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales identifica el voto electrónico como una solución. El nuevo Código Electoral incluyó en el artículo 157 la modalidad de voto electrónico mixto, es decir que los ciudadanos podrán votar con ayuda de la tecnología y emitir también una constancia

del voto. En caso de que se encuentre una discrepancia, prevalecerán los votos depositados en la urna. Por otra parte, el Código incluyó en el artículo 250 la necesidad de implementar técnicas, procedimientos y actividades para mejorar el control y seguridad de los sistemas utilizados por la organización electoral en los pre conteos y escrutinios. Aunque esto puede contribuir al control del delito, es necesario hacer énfasis en el rol que tendrían los jurados y las comisiones escrutadoras en la ocurrencia del delito, pues habría que focalizar los esfuerzos en evitar que haya personas interesadas de alterar el resultado electoral.

La siguiente gráfica presenta otros delitos electorales registrados por la Fiscalía General de la Nación entre 2014 a 2021 como noticias criminales:



Gráfica 3. Número de noticias criminales por otros delitos electorales registrados por la Fiscalía General de la Nación entre 2014 a 2021.

- INTERVENCIÓN EN POLÍTICA ART. 422 C.P.
- PERTURBACIÓN DE CERTAMEN DEMOCRÁTICO ART. 386 C.P.
- TRÁFICO DE VOTOS ART. 390A
- DE LA VIOLACIÓN AL EJERCICIO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
- FAVORECIMIENTO DE VOTO FRAUDULENTO ART. 392 C.P.
- ELECCIÓN ILÍCITA DE CANDIDATOS ART. 389A
- FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES CON FUENTES PROHIBIDAS ART. 396A
- DENEGACIÓN DE INSCRIPCIÓN ART. 396 C.P.
- MORA EN LA ENTREGA DE DOCUMENTOS RELACIONADOS CON UNA VOTACIÓN ART. 393 C.P.
- VIOLACIÓN DE LOS TOPES O LÍMITES DE GASTOS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES ART. 369B
- OMISIÓN DE INFORMACIÓN DEL APORTANTE ART. 396C

Intervención en política

Este delito, de acuerdo al Código Penal, sucede cuando el servidor público utiliza su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político. De acuerdo con la información de la Fiscalía General de la Nación, entre 2014 y 2021 se registraron 326 noticias criminales y solo dos sentencias. Aunque para la prevención de este delito la Procuraduría General de la Nación da las reglas sobre la participación en política de servidores públicos en las elec-

ciones, un aspecto que requiere mayor discusión es la delimitación concreta de lo que es, o no es, la intervención en política.

Así mismo, se debe tener en cuenta que aún se debe regular la posible participación en política de los funcionarios públicos por medio de redes sociales. Es por estos vacíos que se hace necesario contemplar desarrollos normativos que regule concretamente la intervención en política.

Perturbación de certamen democrático

Este delito está asociado a quien impida una votación pública o el proceso de escrutinio por medio de maniobras engañosas. Frente a este delito, la Fiscalía entre 2014 a 2021 tiene registro de 287 noticias criminales de los cuales solo dos corresponden a casos sentenciados. Este delito ocurre por distintos motivos como la falta de credibilidad en el proceso electoral o la búsqueda de desestabilización de la institucionalidad. Además, el delito lo pueden cometer diferentes actores, ciudadanos, organizaciones políticas y

grupos armados. Esto significa que las entidades responsables deben buscar distintos caminos para evitar que el delito ocurra, empezando por una buena pedagogía sobre el proceso electoral para reducir la desconfianza en las autoridades y la legitimidad de los resultados obtenidos. Asimismo, se debe garantizar el control de la Fuerza Pública en territorios con riesgo por presencia de actores armados y delictivos.

Tráfico de votos

El delito se refiere a quien ofrece votos de un grupo de ciudadanos a cambio de dinero o dádivas con el fin de que esos ciudadanos voten a favor o en contra de un candidato u organización política. Este delito se relaciona con los delitos de corrupción al sufragante y fraude en inscripción de cédulas, en tanto que organizaciones delictivas electorales actúan como intermediarios entre las campañas electorales y los sufragantes para beneficiarse con sus votos. Según la información reportada por la Fiscalía General de la Nación, de 2014 a 2021 hay 66 noticias criminales registradas pero ninguna sentencia.

Este delito implica en muchos casos la complicidad entre las partes interesadas: entre quien ofrece y quien acepta el dinero o dádiva. Para enfrentarlo es importante buscar formas de desincentivar esa relación de confianza y también aumentar la denuncia de este delito. Para ello se necesita actuar tanto de manera pedagógica como sancionatoria, de tal manera que la responsabilidad se extienda tanto a quien ofrece como a quien acepte el dinero.

Elección ilícita de candidatos

La elección ilícita de candidatos se refiere a quien sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal. De acuerdo con la Fiscalía general de la Nación, se registran 50 noticias criminales entre 2014 y 2021 sobre este delito, pero no hay sentencias. Esto puede deberse a que el delito está tipificado de tal manera que la elección del candidato tendría que quedar en firme para materializarse la conducta criminal.

Un mecanismo de prevención frente a este delito es la Ventanilla Única Electoral Permanente, coordinada por el Ministerio del Interior, la cual sirve para verificar los antecedentes, sanciones e inhabilidades de los candidatos avalados por partidos, movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos. Esta medida quedó consignada en el nuevo Código Electoral, reconociendo la importancia del control por parte de las organizaciones políticas al momento de dar

avales. Sin embargo, surge un dilema frente a los candidatos que tienen procesos de investigación abiertos, pues podrían quedar inhabilitados luego de posesionarse en el cargo si la investigación culmina con una sentencia en firme. Una forma de prevenir este delito es aumentar la visibilidad pública de la información sobre las investigaciones de los aspirantes a ser candidatos que reciben las organizaciones políticas. Esto implicaría, por una parte, exigir mayor responsabilidad de las organizaciones políticas en verificar las calidades, antecedentes e investigaciones en curso sobre los candidatos que avalan. Por otra parte, ofrecer a la ciudadanía información relevante para ejercer de manera informada su derecho al voto, considerando el riesgo de apoyar a candidatos con procesos de investigación que eventualmente podrían quedar inhabilitados para mantenerse en el cargo.

Denegación de inscripción

El delito de denegación de inscripción se da cuando un servidor público, a quien le corresponde la inscripción de un candidato o de listas, no cumpla con esta función, la dilate o entorpezca. La Fiscalía General de la Nación ha registrado 20 noticias criminales sobre este delito y no ha tenido ninguna sentencia en el periodo analizado de 2014 a 2021. El bajo registro es indicativo de la poca ocurrencia de este delito. No obstante, para prevenir su ocurrencia, es necesario que los fun-

cionarios encargados del Consejo Nacional Electoral y las organizaciones políticas tengan claridad acerca de las normativas que permiten denegar la inscripción de un candidato en tanto no se cumplan los requisitos legales.



Delitos relacionados con financiación de campañas

Financiación de campañas con fuentes prohibidas

Uno de los delitos adicionados en la ley 1864 de 2017 es la financiación de campañas con fuentes prohibidas, el cual castiga al gerente de campaña electoral y al candidato (a cargos uninominales y listas de voto preferente y no preferente) cuando permiten el ingreso de recursos provenientes de fuentes prohibidas, así como quien aporte recursos de fuentes prohibidas. De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, desde que se tipificó como delito en 2017 hasta 2021, se han reportado 46 noticias criminales sin que haya alguna sentencia. Aunque es obligatorio reportar los gastos e ingresos a la autoridad electoral, en formatos físicos y electrónicos mediante el aplicativo Cuentas Claras, hay varias debilidades en el proceso de auditoría de la información que reportan los partidos y candidatos al Consejo Nacional Electoral. Parte de estas fallas se encuentran en el registro posterior a las elecciones de los ingresos y gastos y en la calidad de la información que se reporta por parte de los partidos y candidatos. Asimismo, se reconoce que las organizaciones políticas y los gerentes de campaña no cuentan con suficientes fuentes de información que les permitan reconocer aquellos aportantes que podrían tener recursos de fuentes prohibidas.

El Nuevo Código Electoral incorpora la posibilidad de que personas naturales financien campañas a través de plataformas de recolección de donaciones (artículo 271), lo que representa un nuevo reto para evitar que entren recursos de fuentes prohibidas. Así mismo, el Código pretendió subsanar un vacío frente a los procesos de recolección de firmas de los grupos significativos de ciudadanos, al obligarlos a rendir informes de ingresos y gastos ante el CNE. (Artículo 71).

Para controlar la ocurrencia de este delito se deben tener en cuenta distintos mecanismos para evitar que entren recursos prohibidos a las campañas, como crear un registro de aportantes para reportar y proveedores para conocer su identidad; un portal para consultar información sobre quienes no pueden aportar a campañas (funcionarios públicos, contratistas, personas imputadas); y ampliar y fortalecer el control de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF para identificar transacciones sospechosas.

Violación de los topes o límite de gastos en las campañas electorales

De acuerdo con el Código Penal, este delito se materializa cuando una campaña electoral supera los límites de gastos establecidos por el Consejo Nacional Electoral. Entre los responsables de velar por el cumplimiento de los límites de gastos están el gerente de campaña, el contador, el candidato y las directivas de los partidos y movimientos políticos. Según la Fiscalía General de la Nación, entre 2017 y 2021, hay 10 noticias criminales registradas por este delito y no hay sentencias. Para la prevención de este delito, es necesario mejorar los procesos de seguimiento a los gastos de campañas, verificar la información con precios de referencia, y analizar con mayor detalle si los topes establecidos efectivamente reflejan la realidad respecto a los gastos de campaña. Desde que se reglamentó la ley 1475 de 2011 sigue pendiente el desarrollo de un estudio de costos de campañas que dé elementos más objetivos y diferenciados de manera regional al respecto. Respecto a la recolección de firmas para los grupos sig-

nificativos de ciudadanos, hay un vacío frente a los límites máximos de recursos a invertir en dichos procesos. El Código Electoral aborda algunos elementos relativos a los gastos de campañas al adicionar la obligación del reporte de propaganda en redes sociales (artículo 102, 105), y la contratación de encuestas (artículo 107, 110).

No obstante, las campañas y las organizaciones políticas tienen responsabilidades en el control de este delito, por lo que se deben establecer mecanismos internos para garantizar que se mejore la calidad de los reportes y los tiempos de entrega de estos. Puesto que, la autoridad electoral ha abierto investigaciones a partidos y candidatos por no presentar a tiempo los registros, no hacer la apertura de la cuenta única bancaria o no designar gerentes de campaña.

Omisión de información del aportante

Por último, se encuentra el delito de omisión de información del aportante, el cual se comete cuando no se reportan ante el Consejo Nacional Electoral los aportes realizados a las campañas electorales. Con respecto a este delito, la Fiscalía General de la Nación tiene registrados 9 noticias criminales y ninguna sentencia, pues al igual que los demás delitos de financiación política, solo hasta 2017 se tipificaron penalmente. Frente a este delito, la reforma del Código Penal de 2017, deja un vacío porque no es claro el canal, tiempo y modo bajo el cual el aportante a campañas debe hacer este reporte. Esta situación ha llevado a múltiples interpretacio-

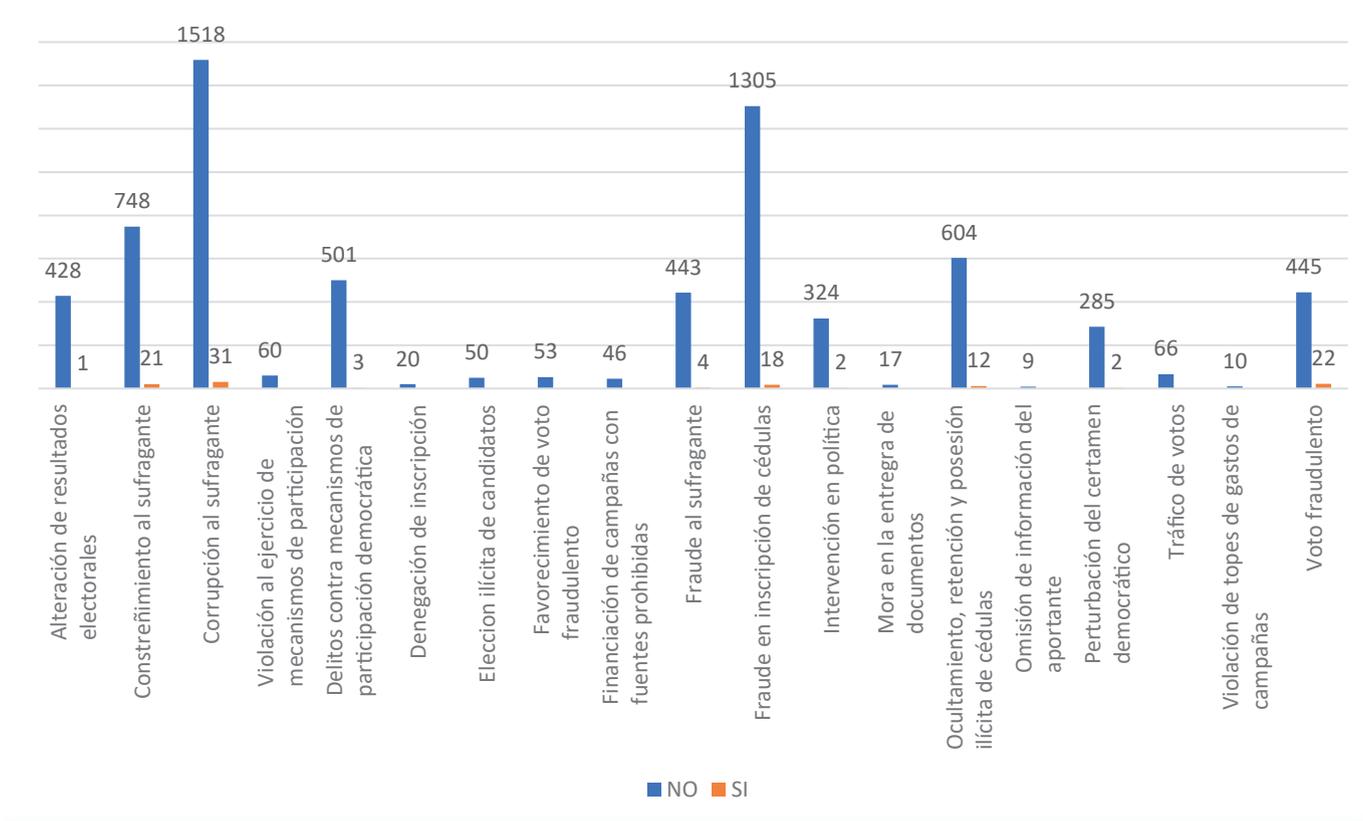
nes de dicha obligación, entre las que se incluye que el reporte queda subsanado cuando el candidato y el partido registran sus informes de ingresos y gastos. En otros casos, se asume que el reporte se puede hacer de manera proactiva en los canales y fuentes de información que considere el aportante. Sin embargo, ninguna de estas interpretaciones da cuenta realmente de la necesidad de asegurar la responsabilidad de quien aporta a las campañas, de la mano de visibilizar el monto y origen de dichos recursos. Por lo tanto, para prevenir y controlar este delito, se propone la creación del registro de aportantes, del cual se profundizará

más adelante en las recomendaciones de este documento.

De otro lado, como se observa en la gráfica 4, frente al número de noticias criminales sobre delitos investigados entre 2014 y 2021, los casos que llegan a sentencias sólo representan el 2%. Lo que demuestra que hay enormes retos de sanción de los delitos, pues sí hay un gran número de investigaciones, pero

hay desafíos en la institucionalidad para consolidar la judicialización. El contraste entre las investigaciones y las sanciones marca una brecha que expone la necesidad de abordar con profundidad las posibles causas que afectan las respuestas institucionales frente a las denuncias recibidas, las investigaciones iniciadas y las sentencias emitidas en materia de criminalidad electoral.

Gráfica 4. Sentencias de delitos electorales investigados por la Fiscalía General de la Nación entre 2014 a 2021



Gráfica de elaboración propia hecha a partir de información de la Fiscalía General de la Nación obtenida por derecho de petición.

En conclusión, como balance de este análisis de los delitos electorales, se puede afirmar que la criminalidad electoral es un fenómeno que sí altera el normal funcionamiento de los procesos electorales. Para enfrentar las afectaciones sobre los procesos electorales hay una serie de respuestas estatales que han buscado desde lo normativo y lo institucional crear mecanismos y/o soluciones a los obstáculos para la prevención, control y judicialización. Estas respuestas, como se expuso en este capítulo, van desde ajustes a procedimientos propios de las votaciones como la creación del domicilio electoral y el cierre de

inscripción de cédulas cinco meses antes de las elecciones para combatir el delito de fraude en inscripción de cédulas, hasta la necesidad de definir nuevos canales de reporte para aportantes a campañas con el fin de combatir el delito de omisión de información del aportante. No obstante, con el propósito de operacionalizar algunas de estas recomendaciones y generar acciones tanto de prevención como de control y sanción a los delitos Electorales a través de la consolidación de la Política Criminal Electoral, a continuación se presentan una serie de recomendaciones.

Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral

1.Recomendaciones sobre el documento base de Política Criminal Electoral

- **Formalización de la política pública de Criminalidad Electoral a partir del documento base:** el documento base de Política Criminal Electoral fue publicado por el Ministerio de Justicia y el Derecho en 2019 y, si bien hay un consenso a favor entre entidades de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales sobre la mayoría de los contenidos que el documento base propone, todavía hay elementos que pueden ajustarse, mejorarse y precisarse. El hecho de que el documento sea una propuesta inicial permite a los miembros de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales, de acuerdo a las facultades dadas por la ley 1864 de 2017, hacer y sugerir cambios antes de que el

documento se convierta en una hoja de ruta oficial para responder al fenómeno de la criminalidad electoral.

Para cumplir con el objetivo de formalizar el documento es necesario establecer una ruta y metodología de validación del documento como política pública formal. Para esto hay dos posibilidades: una es que el documento se incorpore al Plan Nacional de Política Criminal como uno de sus indicadores de avance, y la otra es que por medio de los comisionados de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales se inicie el proceso para convertir el documento base en un CONPES.

Indicadores de evaluación y seguimiento sobre las acciones de Política Criminal Electoral: Si bien el documento base de Política Criminal Electoral esboza formas de evaluación para los avances en la implementación de la Política Criminal Electoral, no se encuentran indicadores de seguimiento y evaluación. Por lo tanto, es recomendable incluir estos indicadores para las acciones que desarrollen las entidades en el proceso de implementación de la Política Criminal Electoral, tanto de manera individual como en el marco de la cooperación interinstitucional. Los resultados del seguimiento y evaluación permitirán focalizar esfuerzos de las entidades en las áreas más débiles de la implementación e incluir los resultados de sus acciones en los comités semestrales del Consejo Superior de Política Criminal.

Para lograr un esquema de seguimiento y evaluación de los avances en la implementación de la Política Criminal Electoral, es necesario que cada entidad realice un ejercicio interno de definición de indicadores y periodos de evaluación. Estos indicadores deberán ser compartidos con las demás entidades, a través de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales.

- **Análisis estadístico y correlacional sobre los factores y variables que influyen en la criminalidad electoral:** El documento base de Política Criminal Electoral propone una larga lista de variables y factores de estudio para la comprensión de la criminalidad electoral¹⁷. Sin embargo, el análisis y correlación de las variables no se encuentra contenido en el documento publicado por el Ministerio de Justicia y el Derecho.

El análisis de los datos y las variables permitirá conocer los patrones de criminalidad electoral a nivel territorial, regional y nacional, y así contribuirá a las entidades a coordinar y orientar las acciones de prevención y respuesta de este fenómeno. Igualmente, realizar un análisis preliminar de las variables contenidas como necesarias para comprender la criminalidad electoral le permitiría a la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales exponer los resultados del análisis ante el Consejo Superior de Política Criminal. Además, de esta forma se abriría la discusión sobre si estas variables y su correlación son suficientes para conocer todos los factores que inciden en la criminalidad electoral.

¹⁷ El capítulo 6 del documento base de Política Criminal Electoral propone usar las variables de participación electoral, intensidad del conflicto, índice de pobreza multidimensional, hectáreas de cultivos ilícitos, presencia de minería ilegal, indicadores de gestión del municipio, número de homicidios por cada 100.000 habitantes, número de casos de extorsión registrados en el SPOA, número de delitos contra la administración pública y número de casos de delitos contra la participación electoral.

Para realizar esta actividad, las entidades que tienen presencia en la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales pueden efectuar un protocolo de flujo de información que les permita reunir los datos necesarios para efectuar los cálculos y conocer de la correlación entre las variables. Los resultados de estos cruces de información y las correlaciones deberán incluirse en el documento final de Política Criminal Electoral.

Al respecto, se recomienda que se incluyan las siguientes variables a las ya definidas en el documento base de Política Criminal Electoral¹⁸:

-Número de investigaciones adelantadas por la Procuraduría General de la Nación por faltas disciplinarias relacionadas con el proceso electoral.

-Número de investigaciones adelantadas por el Consejo Nacional Electoral en contra de partidos por infracciones electorales cometidas por candidatos o directivos de los partidos.

-Número de demandas de nulidad electoral interpuestas ante el Consejo de Estado por irregularidades electorales.

-Número de reportes ciudadanos presentados ante la URIEL.

• **Memoria y trazabilidad de los avances hechos para fortalecer el documento y la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral:**

En el desarrollo de las discusiones sobre la comprensión de la criminalidad electoral y las posibles rutas para su prevención, control, judicialización y sanción, se corre el riesgo de perder la trazabilidad sobre los aportes que hacen las entidades en su trabajo conjunto. Perder información que sustente las acciones adelantadas individualmente o en conjunto por parte de las entidades sobre la comprensión y atención a los delitos electorales, puede traer como consecuencia la inobservancia de procesos, justificaciones y decisiones que se han tomado con anterioridad.

Para evitar que los avances alcanzados como producto de discusiones y contribuciones de alto nivel impulsadas por funcionarios de entidades pierdan la riqueza de la argumentación que las sustenta, es recomendable establecer protocolos de memorias y documentos de trazabilidad que permitan identificar a lo largo del tiempo las discusiones, debates, argumentaciones y decisiones que las entidades tienen en espacios como el Consejo Superior de Política Criminal, la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales e incluso el trabajo promovido por organizaciones de la sociedad civil -en este caso, las mesas de trabajo conjunto con Transparencia por Colombia.

¹⁸ Juan Gabriel Navarrete, "Consultoría experta en sistemas políticos y delitos electorales documento final de recomendaciones"

Además de establecer una ruta de consulta para entender las razones por las cuales se toman decisiones y se establecen directrices para atender la criminalidad electoral, las memorias y la ruta de trazabilidad permitirían identificar aspectos básicos del proceso colectivo de construcción de una política pública, como la identificación del área o departamento de una entidad encargada de asumir las responsabilidades que les demanda la implementación de la Política Criminal Electoral.

En este mismo sentido se recomienda que “todos los análisis que se emprendan para comprender el fenómeno de la delincuencia electoral queden documentados (los análisis y las decisiones) para evitar que el conocimiento adquirido se pierda a raíz de los cambios o traslados de personal en las entidades públicas, o los cambios de administraciones.

2.Recomendaciones sobre el análisis de criminalidad electoral hecho a través de la Matriz de Delitos Electorales

- **Criminalidad electoral y normas jurídicas extrapenales:** el comportamiento de la criminalidad y las medidas para prevenirla o judicializarla, se ven afectadas drásticamente con la aprobación de normas o leyes que no siempre implican modificaciones al Código Penal. En este sentido, es recomendable efectuar un seguimiento permanente al impacto de las nuevas medidas adoptadas por el proyecto de Código Electoral (actualmente en estudio de la Corte Constitucional) y la ley 2094 de 2021, con el propósito de controlar varias de las tipologías de criminalidad electoral.¹⁹

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que algunas de las modificaciones incorporadas en el nuevo Código Electoral, que pretenden garantizar la eficacia del derecho de participación ciudadana, paradójicamente incorporan riesgos y retos en materia de criminalidad electoral, como por ejemplo la financiación participativa. Por consiguiente, es recomendable hacer un barrido riguroso del proyecto para identificar qué otras medidas podrían implicar riesgos para el sistema electoral con alguna incidencia de carácter delictiva.

¹⁹ Esto a efectos de evaluar su efectiva implementación o la necesidad de efectuar ajustes. Pues evitaría que no se tenga evidencia de su implementación efectiva, como ha venido sucediendo con la identificación biométrica o el voto electrónico.

- **Sobre la impunidad y la eficacia de las sanciones:** Como se observa en el anterior apartado de este documento, el número de sentencias por la comisión de delitos electorales es extremadamente bajo frente al número de noticias criminales que recibe la Fiscalía General de la Nación. Esta relación sería incluso más baja si consideráramos el número de quejas recibidas a través de la plataforma URIEL, ya que las entidades no abren investigaciones por todas las denuncias recibidas. De la calidad de la denuncia dependerá la apertura o archivo de la queja ciudadana presentada.

En este sentido, es recomendable que las entidades que tienen a su cargo funciones de vigilancia y sanción sobre los delitos electorales cuenten con sistemas de información que les permitan corroborar datos bajo custodia de otras entidades que permitan esclarecer responsabilidades y culpabilidades. Entre ellas se encuentran SISBEN, UIAF, DIAN, ADRES, que, sumadas a los propios sistemas de información de las entidades encargadas de implementar la Política Criminal Electoral como CUENTAS CLARAS, podrían mejorar las funciones de control y los tiempos de respuesta en judicialización y sanción sobre delitos electorales.

De otro lado, es recomendable que las investigaciones sobre delitos electorales tengan prioridad al interior de la Fiscalía General de la Nación en periodos electorales disponiendo más funcionarios y desplazando más fiscales seccionales a territorios. Esto agilizará las investigaciones evitando, primero, que candidatos investigados por posibles delitos electorales lleguen a ocupar cargos de elección popular y por ende cambien las condiciones para su investigación; y segundo, que los procesos se acaben por prescripción de términos para la investigación.

Por otro lado, la denuncia es un elemento fundamental para identificar la ocurrencia de un delito electoral, sin embargo, no hay garantías de protección para los denunciantes. Por lo tanto, se deben asegurar medidas de protección y seguridad para quienes son denunciantes, víctimas o testigos de los actos de corrupción, y así contribuir a facilitar la acción de las autoridades. De hecho, algunos esfuerzos han pretendido avanzar en esta materia, pero se han presentado obstáculos en el legislativo que han impedido que se consolide legislación en materia de protección a denunciantes en Colombia²⁰.

²⁰ Comunicado de prensa 003 de 2021: Congreso vuelve a fallar en proteger a denunciantes de corrupción. Transparencia por Colombia. <https://transparenciacolombia.org.co/2021/06/17/congreso-vuelve-a-fallar-en-proteger-a-denunciantes-de-corrupcion/>

Finalmente, uno de los fenómenos asociados a la corrupción de los procesos electorales es la compra y venta de avales. Esta práctica se ha popularizado con algunos casos renombrados²¹ y por ello se ha incentivado la discusión sobre su tipificación penal. Es recomendable que los miembros de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales planteen la discusión sobre los argumentos que justificarían la tipificación del delito y, una vez consolidados, llevarlos ante la Consejo Superior de Política Criminal.

- **Registro de proveedores de bienes y servicios electorales:**

Respecto a la determinación de los costos reales de una campaña electoral, se identifican cuatro objetivos que debería abordar la adopción de un registro proveedores de campañas: primero, contar con una herramienta de registro y sistematización de los principales gastos de campañas electorales, clasificándolos por montos, conceptos de los gastos y características de quienes ofrecen estos servicios o bienes; segundo, obligar a las personas naturales y jurídicas que quieran contratar en campañas electorales a registrar los servicios/bienes que ofrecen a través de esta herramienta; tercero, permitir el monitoreo y control de los gastos de campañas a través del registro que deben hacer los proveedores de bienes y servicios; y cuarto, utilizar la información del registro de proveedores como insumo para un estudio más detallado de los costos reales de campañas políticas y tasación de topes máximos de gastos (Transparencia por Colombia, 2018).

- **Priorización de los delitos relacionados con financiamiento de la política:**

Una de las principales conclusiones de este documento y en general del trabajo desarrollado hasta ahora es que se debe prestar especial atención a los delitos de financiación de la política. El flujo de dineros ilícitos en campañas electorales, las sospechas fundadas en la superación de los límites o topes de campañas y la opacidad en la identificación de los aportantes, posicionan estos delitos como focos de interés para las entidades que tienen a su cargo controlar, vigilar y sancionar la comisión de los mismos.

Además de considerar oportuno aumentar la financiación estatal a manera de anticipo para las campañas y de abogar por la adopción tanto del registro de aportantes privados a campañas como del registro de proveedores de bienes y servicios electorales, se recomienda; acortar la duración de las campañas electorales; incluir el proceso de recolección de firmas como periodo obligado para la rendición de cuentas

²¹ Al momento de escribir este informe se ha difundido la noticia sobre el precandidato Rodolfo Hernández quien al parecer estaría cobrando a candidatos de su lista al Congreso de la República una suma de hasta 60 millones de pesos por recibir el aval y pertenecer a la lista. Ver: <https://www.vanguardia.com/politica/me-dan-60-millones-y-cuando-sean-elegidos-el-10-del-salario-rodolfo-hernandez-JD4173029>

de los Grupos Significativos de Ciudadanos, ajustándose a las nuevas disposiciones del código electoral; limitar los aportes propios que los candidatos pueden destinar a sus campañas así como reglamentar los créditos que se establezca con privados (personas naturales y jurídicas distintas a las entidades bancarias), esclarecer la relación entre contratistas financiadores y candidatos electos; desincentivar formas delictivas de hacer campañas; y fortalecer el equipo humano y financiero de la UIAF para que brinde mejor apoyo en las investigaciones sobre esta materia.

- **Implementación de una ventanilla única para aportantes:** Frente al delito de financiación de campañas políticas con fuentes prohibidas, se identificó que en ocasiones las organizaciones políticas, candidatos y gerentes de campañas no cuentan con la información suficiente para corroborar que los aportes que se hacen a sus campañas no estén originados en fuentes prohibidas. Por lo tanto, se propone la creación de un sistema de información, similar a la Ventanilla Única Electoral Permanente, a la que se pueda acceder a la información de contratistas, funcionarios públicos, personas imputadas, que no puedan financiar campañas.
- **Avance del proceso de identificación biométrica en el país:** La ley 1475 de 2011 dispuso el avance de la identificación biométrica con el fin de “dar agili-

dad y transparencia a las elecciones”. Ciertamente, la implementación de la identificación biométrica podría ayudar a combatir los delitos de ocultamiento, posesión y retención de cédula y voto fraudulento. Sin embargo, la implementación de la identificación biométrica no se ha iniciado en la mayoría de los puestos de votación.

Es importante redoblar esfuerzos por modernizar el sistema de votación en el país. Por ello, es recomendable que la Registraduría Nacional del Estado Civil dé a conocer el estado del avance en la puesta en marcha de la identificación biométrica y redefina una estrategia para su implementación en el corto plazo.

- **Publicidad de las consultas realizadas por los partidos políticos a la Ventanilla Única Electoral Permanente:** Una de las discusiones sobre el delito de elección ilícita de candidatos está relacionada con el nivel de responsabilidad de los partidos políticos frente a la comisión de ese delito. En la actualidad, los partidos políticos cuentan con mecanismos y fuentes oficiales de información para conocer los antecedentes penales, judiciales y fiscales de quienes buscan ser avalados por su colectividad. La Ventanilla Única Electoral Permanente es el canal oficial de consulta de antecedentes, y a cada partido o movimiento político, según su petición, se le entrega el reporte de los candidatos a avalar.

Aún con las ventajas que la Ventanilla Única Electoral Permanente ofrece en la oportuna reacción de los partidos políticos sobre posibles candidatos inhabilitados para ejercer un cargo de elección popular, los casos de elección ilícita se siguen presentando con evidente complacencia de partidos y movimientos. Por estos motivos, se recomienda a las autoridades dar publicidad de los resultados que las consultas en la Ventanilla Única Electoral Permanente arrojaron sobre los candidatos avalados. Si la información fuera pública, los votantes podrían prevenirse de depositar su confianza electoral en candidatos con impedimentos para ocupar su cargo.

Sobre esta recomendación, se debe reconocer que seguramente no toda la

información de los candidatos pueda ser abierta a consulta pública, pero también es cierto que la información que origina los datos arrojados por la Ventanilla ya tiene un carácter público, por ejemplo, los antecedentes disciplinarios consultados a través de la página de la Procuraduría General de la Nación o los antecedentes judiciales consultados en la página de la Policía Nacional. Es de esperarse que la apertura de las consultas en la Ventanilla Única permita esclarecer responsabilidad política de los partidos o movimiento por elección ilícita de candidatos, e igualmente que sirva de herramienta ciudadana para conocer con antelación las investigaciones que pueda tener un candidato.

3.Recomendaciones sobre el análisis de líneas de acción y cooperación interinstitucional.

- **Analítica de datos electorales:** En los procesos misionales de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo se encuentran el desarrollo de distintas plataformas para el análisis y seguimiento de factores y variables asociados a la criminalidad electoral. Sin embargo, no se precisa la forma en que estas distintas entidades pueden complementar sus análisis nutriéndose de las fuentes de información que las otras entidades usan y consultan para sus análisis.

Un acuerdo de cooperación para el acceso e intercambio de fuentes de información de analítica de datos electorales permitiría a las entidades centralizar y organizar la información con fuentes de datos oficiales que complementen los distintos análisis sobre criminalidad electoral. Unir esfuerzos y establecer protocolos de intercambio de información permitiría a los analistas de datos acercarse a la metodología de recolección y análisis de datos propuesto en el capítulo 6 del texto base de Política Criminal Electoral publicado por

el Ministerio de Justicia y el Derecho. Incluso, el flujo de información entre entidades y la puesta en marcha de la metodología de recolección y análisis de datos agregados identificando patrones, así como conductas atípicas, puede incentivar la discusión sobre la pertinencia o no de las variables sugeridas en el texto base, y así considerar la pertinencia de las mismas y las posibilidades de incluir algunas nuevas que complementen la propuesta metodológica inicial.

Además, este sistema integrado permitiría focalizar las acciones de las entidades en regiones claramente afectadas por alguno de los flagelos que se constituyen como causas estructurales de los delitos electorales.

- **Espacios formales de cooperación interinstitucional:** Las disposiciones de la ley 1864 y el estudio de las líneas de acción institucionales permiten identificar espacios formales de cooperación interinstitucionales a través de los cuales las distintas entidades pueden apoyarse para el cumplimiento de sus objetivos misionales relacionados con el control, vigilancia y sanción de delitos electorales. Estos espacios son la Ventanilla Única Electoral Permanente y la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral en cabeza del Ministerio del Interior, la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral, el Consejo Superior de Política Criminal y las mesas de trabajo sobre prevención de delitos electorales con enfoque diferencial en cabeza de la Registraduría

Nacional del Estado Civil, al igual que las mesas de trabajo para reformas normativas promovidas por el Congreso de la República.

Se recomienda que, en aras de mejorar la eficiencia de los espacios de Ventanilla Única y URIEL, se establezcan proyectos de modernización tecnológica que incluyan las necesidades que otras entidades hayan diagnosticado para mejorar los procesos.

Pedagogía unificada en el proceso

- **electoral:** Entidades como el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación, tienen acciones encaminadas a promover espacios de formación y difusión de información sobre prevención, control y sanción de los delitos electorales. Sin embargo, estos esfuerzos se dan en forma separada, de tal forma que cada entidad define su línea comunicacional y sus propios materiales.

Se recomienda que las entidades que desarrollan estas actividades aúnen esfuerzos para construir un mensaje único que reúna los intereses de cada entidad en cuanto a la prevención, control y sanción de los delitos electorales en concordancia también con las etapas del proceso electoral. Hacer uso común de los espacios que cada entidad tiene para transmitir su mensaje a la ciudadanía puede contribuir a dar mayor difusión y generar mayor impacto. Esto contribuiría también al cumplimiento del artículo 19 de la ley 1864:

“En atención a lo previsto en la Ley 1029 de 2006 y en el marco de la enseñanza de la Constitución Política y de la democracia, se incluirá la explicación y socialización de las conductas tipificadas como delitos contra los mecanismos de participación democrática, la reflexión y el dialogo sobre la cultura democrática para prevenir las conductas delictivas en esta materia.”

Al respecto, se recomienda que las autoridades busquen un acuerdo para construir mensajes pedagógico-institucionales coordinados sobre la importancia del voto y las repercusiones de los delitos electorales, por lo que las oficinas de prensa de las entidades se pueden reunir oportunamente para analizar y proponer un único mensaje que tenga un mayor impacto y difusión nacional, no solamente en medios de comunicación institucionales, sino principalmente en canales privados y horarios prime.

- Difusión de sentencias condenatorias por comisión de delitos electorales: Una de las principales falencias que la ciudadanía y los funcionarios encuentran en el proceso de denuncia y trámite de las mismas, es que los resultados de las denuncias son poco conocidas y difundidas. Esto tiene como consecuencia una desconfianza en el proceso de judicialización posterior a la denuncia y un descrédito de los mecanismos de participación democrática. En este sentido se recomienda que las entidades refuerzen los procesos de difusión del estado de las denuncias (respetando siempre el debido proceso y la confidencialidad de la información sujeta a reserva) y las sentencias condenatorias por la comisión de delitos electorales. Aunque los procesos de investigación y sanción suelen ser extensos, hay algunos casos representativos que pueden servir como ejemplificantes para la ciudadanía, tanto de la respuesta institucional como de los peligros que entraña cometer delitos electorales.



Bibliografía

- Congreso de la República de Colombia, 2017. Ley No. 1864 Mediante la cual se modifica la ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática. 17 de agosto de 2017.
- Código Penal. Ley 599 de 2000. 24 de julio de 2000.
- Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. 14 de julio de 2011.
- Ley 1864 de 2017. Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática. 17 de agosto de 2017.
- Misión de Observación Electoral, 2018. Lineamientos para una Política Criminal Electoral: problemas, estrategias y recomendaciones. Ed Torreblanca, Bogotá, Colombia, 2018.
- Misión de Observación Electoral. (26 de octubre de 2019). Candidatos(as) y alcaldes son directamente quienes más compran votos según reportes ciudadanos. Obtenido de Pilas con el Voto: <https://www.moe.org.co/candidatosas-y-alcaldes-son-directamente-quienes-mas-compran-votos-segun-reportes-ciudadanos/>
- Proyecto de Ley Estatutaria 409 de 2020 Cámara - 234 de 2020 Senado “Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”.
- Transparencia por Colombia, 2018. Lineamientos para el desarrollo de un registro de proveedores de bienes y servicios electorales.
- Transparencia por Colombia. (2019). Propuestas de Ajuste a los Procesos de Revisión, Control y Sanción del Financiamiento de las Campañas Políticas: Promoción de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública. Bogotá: Transparencia por Colombia.

- Transparencia Internacional. (2019). Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe 2019. Transparencia Internacional.
- Transparencia Internacional. (2020). Índice de la Percepción de la Corrupción 2019. International Transparency.
- Transparencia Internacional. (2021). Índice de Percepción de la Corrupción 2020. International Transparency.
- Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? . Revista Mexicana de Sociología, 141-175.

Anexo 1

Propuesta de necesidades sobre documento de Política Criminal Electoral presentado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales.

	OBJETIVO	INSUMO COMISIÓN	NECESIDAD
1	Consolidar el análisis de los delitos electorales realizado por la subcomisión.	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de análisis de Delitos Electorales. • Datos estadísticos sobre delitos electorales. 	A partir de los problemas identificados, elaborar un diagnóstico de los factores que inciden en la criminalidad electoral.
2	Fortalecer el análisis de las líneas de acción institucionales de las entidades que hacen parte de la subcomisión.	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de análisis de Delitos Electorales. • Presentación líneas de acción por entidad. • Mesas de trabajo de la comisión. 	Identificar y realizar seguimiento al desarrollo de líneas de acción institucionales para las elecciones de Congreso de la República 2022 y su correspondencia con la política criminal electoral.
3	Proyecto normativo liderado por Congreso de la República.	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de análisis de Delitos Electorales. • Mesas de trabajo con el Congreso de la República 	Elaborar proyecto de ley de modificación al Código Penal en su título de protección a los mecanismos de participación democrática
3	Revisión integral del documento de política criminal electoral con el fin de fortalecerlo	<ul style="list-style-type: none"> • Documento de política criminal electoral. • Matriz de análisis de Delitos Electorales. 	Fortalecer el documento de política criminal electoral, desarrollando los acápites que sean pertinentes. Posibilidad de: nueva estructura de documento; nuevos actores y actividades.

Elaborado por la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales



Anexo 2

Mesas de trabajo, temáticas y entidades asistente.

MESAS DE TRABAJO

ENTIDADES QUE ASISTIERON

Mesa 1: Análisis de la Política Criminal Electoral, componentes y líneas de acción para avanzar en la comprensión de factores que inciden en la criminalidad y análisis de delitos electoral (30 de junio).

Ministerio de Justicia y el Derecho, Transparencia por Colombia, USAID, DAI, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Consejo Nacional Electoral.

Mesa 2: Alcance y tipificación de delitos electorales, identificando rutas jurídicas para su prevención, control y sanción de estos delitos (29 de julio)

Ministerio de Justicia y el Derecho, Transparencia por Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Consejo Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Policía Nacional, DIJIN Anticorrupción.

Mesa 3: Continuación alcance y tipificación de delitos electorales a través de la revisión de ajustes y modificaciones hechas a la Matriz de Delitos Electorales (26 de agosto).

Ministerio de Justicia y el Derecho, Transparencia por Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Consejo Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Policía Nacional.

Mesa 4: Continuación alcance y tipificación de delitos electorales. Delitos tráfico de votos, corrupción de sufragante, constreñimiento al sufragante, ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas, alteración de resultados electorales y perturbación del certamen democrático. (6 de septiembre).

Ministerio de Justicia y el Derecho, Transparencia por Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Policía Nacional.

Mesa 5: Continuación de alcance y tipificación de delitos electorales, financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas, violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales, omisión de la información del aportante, voto fraudulento y favorecimiento al voto fraudulento. Otras situaciones que ameritan sanción penal. Cooperación interinstitucional (16 de septiembre).

Ministerio de Justicia y el Derecho, Transparencia por Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Consejo Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Policía Nacional.

Mesa 6: Discusión y validación de recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral (23 de septiembre)

Ministerio de Justicia y el Derecho, Transparencia por Colombia, USAID, DAI, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Consejo Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Policía Nacional, DIJIN Anticorrupción



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Shaping a more livable world.



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL