

# RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LA POLÍTICA CRIMINAL ELECTORAL

2  
0  
2  
2



**TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

### **CONSEJO RECTOR**

Carlos Eduardo Angulo Galvis  
José Alejandro Cortés Osorio  
Andrés Echavarría Olano  
Margarita Garrido Otoya  
Guillermo Carvajalino  
Juan Francisco Lozano Ramírez

### **JUNTA DIRECTIVA**

María Elisa Bernal Bueno  
Eulalia Arboleda de Montes  
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila  
Carolina Calderón Guillot  
Daniel Ricardo Uribe Parra  
Guillermo Vargas Ayala  
Eduardo Wills Herrera

### **DIRECTOR EJECUTIVO**

Gerardo Andrés Hernández Montes

### **DIRECCIÓN PROGRAMÁTICA**

Sandra Ximena Martínez Rosas

### **CONSULTOR**

Juan Gabriel Navarrete

### **EQUIPO PROGRAMÁTICO**

Ángela María Gómez Vega  
Stefany Xiomara Guevara Cifuentes  
Diana Lucia Romero Manchola  
Juan David Hincapié Gómez

## ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b> .....	3
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
Formulación de la Política Criminal Electoral (PCE).....	6
<b>CAPÍTULO I. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA PREVENIR LA CRIMINALIDAD ELECTORAL Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES DE 2022</b> .....	7
1.1 Política Criminal Electoral. ....	7
Prioridades de la Política Criminal Electoral.....	9
1.2 Plan Nacional de Política Criminal .....	9
1.2 Plan Ágora.....	11
1.3 Directiva No. 02 de 2022 de la Fiscalía General de la Nación .....	14
<b>CAPÍTULO II: SEGUIMIENTO A IRREGULARIDADES Y DELITOS ELECTORALES REPORTADOS DURANTE LAS ELECCIONES TERRITORIALES DE 2019 Y LEGISLATIVAS DE 2022</b> .....	17
Descripción de la criminalidad electoral.....	17
2.1 Delitos electorales recibidos por parte de la Fiscalía General de la Nación .....	17
Delitos de mayor ocurrencia de acuerdo con la Fiscalía General de la Nación.....	20
Delitos de ocurrencia media de acuerdo a la Fiscalía General de la Nación .....	20
Delitos de menor ocurrencia de acuerdo a la Fiscalía General de la Nación .....	22
2.2 Irregularidades electorales de acuerdo a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral -URIEL.....	23
<b>RECOMENDACIONES PARA AVANZAR EN EL CONTROL, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LA CRIMINALIDAD ELECTORAL</b> .....	27
Realizar un análisis cualitativo y cuantitativo sobre las posibles causas de la criminalidad electoral .....	27
Realizar ajustes normativos .....	28
Articular la Política Criminal Electoral con el proyecto de Ley del Código Electoral.....	29
Articular la Política Criminal Electoral con los proyectos de Ley de Reforma Política.....	30
Fortalecer la cooperación interinstitucional para la implementación de la Política Criminal Electoral.....	31
Promover la creación del registro de proveedores de bienes y servicios electorales y de aportantes privados de campañas políticas.....	32
Bibliografía.....	33

Anexo 1. Derecho de petición Fiscalía General de la Nación.....	36
Anexo 2. Derecho de petición Ministerio del Interior .....	36

## PRESENTACIÓN

El programa Juntos por la Transparencia (JxT), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, tiene dentro de sus objetivos contribuir al avance en las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas del gobierno a nivel nacional y apoyarlo en la aplicación de políticas públicas de transparencia y lucha contra la corrupción.

En ese sentido, una de las acciones que Transparencia por Colombia (TPC) ha venido realizando, como socio del programa JxT es el seguimiento e incidencia para la formalización e implementación de la Política Criminal Electoral (PCE) en el país. Parte de este trabajo ha consistido en el análisis del comportamiento de la criminalidad durante los procesos electorales de 2019 y 2022, identificando niveles de ocurrencia y el posterior estudio de las herramientas implementadas por el gobierno para la prevención, control y sanción de los delitos<sup>1</sup>.

En cumplimiento con el artículo 17 de la Ley 1864 de 2017, en marzo de 2022 el Consejo Superior de Política Criminal aprobó la Política Criminal Electoral 2022 – 2025<sup>2</sup>. Esta Política tiene como objetivo articular las acciones del Estado para enfrentar los crímenes que atentan contra los mecanismos de participación democrática. Para dar alcance a las distintas discusiones de ajustes normativos y reformas necesarias que se desprenden de la implementación de una política de criminalidad electoral en Colombia, el presente documento contiene una serie de recomendaciones que permitan fortalecer la implementación de la PCE por parte del gobierno nacional. Para tal fin en primer lugar, se hace una identificación de las acciones que se llevaron a cabo desde la institucionalidad para prevenir, controlar y sancionar la criminalidad electoral. En segundo lugar, se aborda un análisis más detallado de las irregularidades observadas durante los procesos electorales de 2019 y 2022, y su relación directa con la criminalidad.

---

<sup>1</sup> Transparencia por Colombia. (2021). Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral. Consultar en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/cartilla-pce-digital.pdf>

<sup>2</sup> Consejo Superior de Política Criminal, 2022. Política Criminal Electoral 2022 – 2025. <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/PCelectoral/POLITICA%20CRIMINAL%20ELECTORAL%202022-2025%20-%20DOCUMENTO%20FINAL%20APROBADO%20CSPC%20Y%20CSDE.pdf>

## INTRODUCCIÓN

La criminalidad electoral es un fenómeno que debilita el funcionamiento del sistema democrático, limitando las decisiones de los ciudadanos en el proceso de elección de sus representantes y gobernantes. Dentro de estas acciones criminales, la corrupción se materializa en actos de financiamiento fraudulento, la compra de votos y el clientelismo, entre otros, lo cual ha teniendo un papel determinante en la afectación directa de los derechos de participación política-electoral. Por medio de estas prácticas se interfiere con la voluntad política de la ciudadanía al ofrecer beneficios individuales con el fin de direccionar el voto por una candidatura u organización específica. Además, las estructuras criminales que cometen este tipo de actos buscan cooptar el Estado y sus instituciones aprovechándose de la condición de sectores sociales que se encuentran en más vulnerabilidad social y económica (CIDH, 2019).

Igualmente, los actos relacionados con la criminalidad electoral afectan el normal desarrollo de los derechos políticos, puesto que altera las condiciones de equidad entre los candidatos que compiten electoralmente. Esta situación de inequidad, principalmente en el financiamiento de las campañas pone en desventaja a aquellos candidatos que se financian legalmente cumpliendo las obligaciones de ley frente a aquellos que reciben recursos de manera ilícita (CIDH, 2019).

El Estado colombiano ha creado mecanismos para enfrentar estas prácticas, a través de las acciones de las instituciones que deben proteger y garantizar los derechos políticos de los ciudadanos para elegir y ser elegidos. Desde la perspectiva penal, se ha buscado castigar estas conductas por medio de la tipificación de dieciséis (16) delitos electorales<sup>3</sup>. No obstante, para combatir de manera efectiva la criminalidad electoral es tan importante la penalización de los delitos como el desarrollo de acciones preventivas para abordar las causas que llevan a éste actuar delictivo, es en este marco que surge la PCE.

### Formulación de la Política Criminal Electoral (PCE)

Partiendo de la importancia de fortalecer los procesos político-electorales y blindarlos de la incidencia de la acción criminal manifestada a través de actos de corrupción, a continuación, se identifican las medidas adoptadas por las entidades responsables para actuar en el combate de dichos delitos, se hace una descripción del comportamiento de las actividades criminales durante los procesos electorales de 2019 y 2022, y posteriormente se plantean unas recomendaciones asociadas al avance en la implementación efectiva de esta política.

---

<sup>3</sup> Los delitos electorales se encuentran en el Código Penal colombiano (Ley 599 de 2000), título XIV. Igualmente, la Ley 1864 de 2017 tipificó cinco delitos nuevos. Para tener información más detallada sobre los delitos electorales consulte en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/cartilla-pce-digital.pdf>

## **CAPÍTULO I. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA PREVENIR LA CRIMINALIDAD ELECTORAL Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES DE 2022**

Para abordar en las elecciones de 2022 las posibles ocurrencias de crímenes electorales se contó con cuatro (4) instrumentos específicos:

Primero, la PCE que define unas instancias de coordinación para actuar de manera preventiva, así como para aunar esfuerzos en materia de investigación y sanción de los delitos electorales.

En segundo lugar, el Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025 aprobado en 2022 por el Consejo Superior de Política Criminal como una política de Estado para establecer los lineamientos, acciones, productos y actividades para luchar contra la criminalidad en el país y sus distintas manifestaciones, dentro de las que se encuentran aquellas de índole electoral.

En tercera instancia, el Plan Ágora II<sup>4</sup>, el cual comprende la estrategia del Estado para proteger los resultados electorales por parte de organizaciones armadas ilegalmente y garantizar el normal desarrollo de las elecciones, coordinando el temprano actuar institucional desde un enfoque preventivo; de acuerdo a lo estipulado en la Ley 1864 de 2017, que da origen a la PCE.

Por último, se encuentra la Directiva 02 de 2022 de la Fiscalía General de la Nacional<sup>5</sup> la cual establece los lineamientos para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral y la desarticulación de las organizaciones dedicadas a tales prácticas.

A continuación, se hace una descripción más detallada de los cuatro instrumentos, destacando las oportunidades, los vacíos o debilidades para el abordaje articulado de la criminalidad electoral, particularmente se enfatiza en la formulación y aprobación a destiempo del Plan Nacional de Política Criminal, la PCE y su posterior abordaje a través del Plan Ágora II:

### **1.1 Política Criminal Electoral.**

La Ley 1864 de 2017 en el artículo 17, incluyó de manera explícita la necesidad de impulsar acciones desde el Estado para proteger de forma integral los mecanismos de participación democrática. Con este propósito, el 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

<sup>4</sup> Ministerio del Interior. (2022). Plan Ágora II Consultar en: [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/14\\_30-08-2021\\_plan\\_nal\\_garantias\\_2022\\_-\\_plan\\_agora\\_30.8.21.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/14_30-08-2021_plan_nal_garantias_2022_-_plan_agora_30.8.21.pdf)

<sup>5</sup> Directiva 0002 de 2022 “Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral”. Consultar en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2022-DIRECTIVA-0002-DIRECTRICES-CORRUPCI%C3%93N-ELECTORAL.pdf>

General de la Nación, el Ministerio de Educación Nacional, la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Policía Nacional, conformaron una mesa técnica para el desarrollo de estas acciones, y en el año 2019 elaboraron un documento base de PCE<sup>6</sup>.

Posteriormente, el documento de la PCE se actualizó en el marco del Plan Nacional de Política Criminal (2022) expedido por el Consejo Superior de Política Criminal, esto con el propósito de consolidar diferentes estrategias para combatir de forma articulada la criminalidad en todas sus manifestaciones<sup>7</sup>. La nueva versión de la Política aborda de forma más concreta las acciones de prevención de la criminalidad electoral para proteger los mecanismos democráticos y las garantías de los derechos políticos de los ciudadanos.

Entre junio y septiembre de 2021 el Equipo Técnico de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales adelantó un proceso de discusión sobre el documento base de PCE. En el marco de estas discusiones TPC lideró el desarrollo de seis (6) mesas de trabajo para profundizar en la discusión sobre la implementación efectiva de la Política. Allí se presentaron recomendaciones para su puesta en marcha y ajustes normativos necesarios para la lucha contra la criminalidad electoral<sup>8</sup>.

La PCE incluye un diagnóstico de la criminalidad electoral identificando las etapas del proceso electoral, las dinámicas de criminalidad electoral de acuerdo a los dieciséis delitos electorales, las cifras de delitos reportados entre 2010 a 2021 según el Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, y la necesidad de fortalecer las herramientas y procedimientos para garantizar la veracidad de los resultados electorales. Por último, en el diagnóstico se hace explícito que la PCE debe articularse con el Plan de Desarrollo 2018-2022 y con el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025.

Por otro lado, la PCE también establece cinco propósitos específicos: i) Comprender los fenómenos criminales que afectan la participación política; ii) generar capacidad en las instituciones que tienen a su cargo la prevención, investigación y sanción de los delitos electorales; iii) actualizar permanentemente la respuesta institucional de acuerdo al contexto; iv) gestionar el conocimiento para que las instituciones encargadas de

---

<sup>6</sup> Documento base de Política Criminal Electoral (2019). Consultar en:

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

<sup>7</sup> El 26 de julio de 2021 el Consejo Superior de Política Criminal aprobó el Plan Nacional de Política Criminal, no obstante, el 6 de junio de 2022 fue aprobado el Documento CONPES 4089 de Plan Nacional de Política Criminal 2022 – 2025, con el cual se consolidan diferentes estrategias para combatir de forma articulada la criminalidad en todas sus manifestaciones.

<sup>8</sup> En este documento se hicieron recomendaciones en tres líneas: (i) Para la formalización del documento base de Política Criminal Electoral. (ii) Sobre el análisis de criminalidad electoral hecho a través de la Matriz de Delitos Electorales. (iii) Sobre el análisis de líneas de acción y cooperación interinstitucional Transparencia por Colombia. (2021). Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral. Consultar en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/cartilla-pce-digital.pdf>

implementar la política puedan comprender la criminalidad electoral; v) crear mayor conciencia de la importancia de la participación democrática.

Para lo anterior, se fijan tres enfoques para su implementación: El enfoque territorial, que hace referencia a que la puesta en marcha de la política responda a los contextos regionales; el enfoque preventivo, que busca recuperar la integridad de los procesos electorales a través de mecanismos de sensibilización, educación, seguimiento, control y la mejora permanente de los procesos y procedimientos relacionados con los espacios electorales y, el enfoque de legalidad, el cual implica que los resultados electorales sean totalmente transparentes para recuperar la confianza del electorado en las instituciones (Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales , 2022).

### Prioridades de la Política Criminal Electoral

Además de los propósitos y enfoques, la PCE define tres prioridades para que las instituciones implementadoras de la Política actúen: La prevención de los delitos electorales, el combate del crimen organizado, y la lucha contra la captura del Estado y la corrupción. En este sentido, uno de los principales retos que tienen las instituciones es lograr articular las acciones de prevención, control y sanción de la criminalidad.

Aunque el documento actual de la PCE presenta de manera más clara el plan de implementación y busca articularse con la Plan Nacional de Política Criminal, todavía hace falta la inclusión de análisis cuantitativos y cualitativos para la comprensión de las causas de la criminalidad electoral desde un enfoque de análisis criminal, la formulación de indicadores que permitan evaluar el alcance de la Política en relación con sus actividades y objetivos propuestos, y fortalecer los mecanismos de prevención que tengan en cuenta acciones concretas.

#### 1.2 Plan Nacional de Política Criminal

El Plan Nacional de Política Criminal, expedido el 6 de junio de 2022<sup>9</sup>, aborda de manera general y transversal toda la criminalidad del país con el propósito de coordinar la acción estatal alrededor de dos asuntos puntuales: i) la lucha contra la criminalidad y sus diversas manifestaciones delincuenciales y ii) la protección de los derechos de las personas que hacen parte de la sociedad colombiana.

Para la consecución de esas tareas el Plan plantea siete (7) ejes estratégicos, compuestos por dieciocho (18) líneas de acción, que a su vez reúnen ciento veintidós (122) acciones. Dentro de los ejes estratégicos se encuentran los siguientes:

1. Mejorar la actuación y capacidad de respuesta institucional del Estado para potenciar su efectividad y oportunidad a fin de reducir el homicidio;

---

<sup>9</sup> En el 2021 el Consejo Superior de Política Criminal elaboró la primera versión del Plan Nacional de Política Criminal que contó con los mismos ejes estratégicos de la versión final publicada en el 2022, esta última constituyéndose en el CONPES 4089 del 6 de junio de 2022. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/CONPES-aprobo-el-Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2022-2025.aspx>

2. Perseguir la violencia que afecta a la población más vulnerable incluyendo la violencia basada en género;
3. Alcanzar mayor contundencia en la disrupción del crimen organizado;
4. Humanizar el sistema penitenciario y garantizar la efectiva resocialización en el cumplimiento de la sanción penal;
5. Prevenir la participación de la población y, especialmente, de adolescentes y jóvenes en actividades criminales,
6. Combatir el crimen en sus diferentes manifestaciones; y
7. Atacar particularmente el fenómeno de la corrupción y sus efectos.

Alrededor de cada uno de estos ejes priorizados, el Plan realiza un diagnóstico y plantea la actuación estatal para garantizar los propósitos trazados en relación con cada eje. Ahora bien, en el eje número siete se encuentra una breve referencia a las cuestiones que tienen que ver con Política Criminal Electoral.

Sin embargo, dicha mención se limita al acápite de diagnóstico, resaltando que uno de los patrones que origina la corrupción en el país es la influencia en las dinámicas políticas y electorales para acceder al poder con el fin de desviar recursos, asimismo, incluye el número de sentencias condenatorias por “corrupción electoral”. Esta breve mención no referencia ningún tipo de estudio o profundización que dé línea para la puesta en marcha de respuestas y acciones conducentes a enfrentar este flagelo, el cual es una parte crítica de la criminalidad en el país.

Las acciones enmarcadas en el eje siete se orientan a desarrollar respuestas entorno a la generación de mecanismos “para la prevención y lucha contra las conductas asociadas a la corrupción para promover la cultura de la legalidad y aumentar la confianza e integridad en la administración pública”, dejando de lado el asunto electoral a pesar de que el mismo documento del Plan lo incluyó en su fase de diagnóstico.

Para el abordaje de los delitos electorales, esta breve mención en el Plan representa una limitación, puesto que al no desarrollar acciones puntuales alrededor de la criminalidad electoral y tampoco hacer mención expresa al documento de PCE, se genera un vacío entre el Plan y la Política. Desde una perspectiva que abarcara el amplio espectro del fenómeno de la criminalidad en Colombia y sus diversas manifestaciones, habría sido óptimo que el Plan Nacional de Política Criminal incorporará las referencias explícitas a la PCE, la fijación de acciones puntuales frente a la criminalidad electoral y variables o indicadores para medir dicha política. No obstante, como ya se explicó esta Política no fue tomada en cuenta en el diseño del Plan.

Esta breve mención en el Plan de lo asociado a la criminalidad es un punto que obliga a mayor análisis, toda vez que la PCE ya había sido publicada para el momento que salió este Plan en su versión final. Con el propósito de armonizar esfuerzos y aproximaciones a este tema, lo ideal habría sido que la Política se ajustara a los principios y acciones contenidos en el Plan.

Por su parte, la PCE tiene como un punto de partida el Plan Nacional de Política Criminal (en su versión preliminar), concretamente el eje estratégico tres (3): “Alcanzar mayor

contundencia en la disrupción del crimen organizado”; al afirmar que la problemática sobre los efectos de la criminalidad organizada en los procesos electorales se trata en este apartado. Sin embargo, en este caso, desde Transparencia por Colombia, se considera que la mención en la Política se centra en el crimen organizado sin dar lineamientos para atender dicha situación, además deja de lado la presencia de otro tipo de actores que causan la criminalidad electoral.

Al estar en medio del contexto de las elecciones de 2022, esta situación pudo verse como una pérdida de oportunidad de contar con un Plan más estructurado que incorporara de manera concreta los lineamientos de la PCE y, viceversa, que el Plan incluyera claramente las acciones y las instancias de coordinación para atender los delitos definidos en la PCE.

## 1.2 Plan Ágora

En el Plan Ágora II, liderado por el gobierno nacional por medio del Ministerio del Interior, se formuló e implementó en marco de las elecciones desarrolladas en 2022, como una estrategia para evitar que las organizaciones armadas ilegalmente tuvieran alguna intervención e incidencia en los resultados electorales de los certámenes celebrados en marzo, mayo y junio del 2022.

Este Plan buscaba “(...) garantizar la coordinación interinstitucional con el fin de prevenir la influencia de las organizaciones ilegales en la vida política del país, la violación a las normas sobre financiación de campañas, la corrupción y constreñimiento electoral, intervención indebida en política y utilización de los dineros del Estado con fines proselitistas, avanzando en el diseño e implementación de las decisiones y actuaciones que serán adoptadas para fortalecer la democracia<sup>10</sup>”.

La coordinación y ejecución de este Plan se desarrolló por medio de las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales<sup>11</sup>, la cuales se realizaron a nivel local, departamental y nacional. Forman parte de estas comisiones las autoridades del gobierno central, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, igualmente, son invitados a estos espacios de articulación entidades de la rama judicial, los órganos de control, la organización electoral, la Federación Colombiana de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios, la Misión de Observación Electoral<sup>12</sup> y representantes de partidos, movimientos políticos y grupos significativo de ciudadanos.

Por su parte, la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales a nivel nacional, cuenta con seis (6) subcomisiones por medio de las cuales

---

<sup>10</sup> Plan Ágora II, Plan Nacional de Garantías Electorales 2022 - Elecciones Ordinarias 2022, 13 de marzo: Senadores y Representantes a la Cámara y 29 de mayo: Presidente y Vicepresidente, pág. 1. [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/14.30-08-2021\\_plan\\_nal\\_garantias\\_2022\\_-\\_plan\\_agora\\_30.8.21.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/14.30-08-2021_plan_nal_garantias_2022_-_plan_agora_30.8.21.pdf)

<sup>11</sup> Estas instancias de coordinación se definen bajo el Decreto 2821 de 2013.

<sup>12</sup> Cabe resaltar que la Federación Colombiana de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios, participan de la Comisión a nivel nacional; por su parte, la Misión de Observación Electoral es invitada tanto a la Comisión Nacional, como a Comisiones Departamentales.

se busca “potenciar la acción temprana y eficaz con miras a la prevención” y la generación de acciones y estrategias interinstitucionales con el propósito de mitigar los riesgos de los procesos electorales. Estas subcomisiones son: i) Indebida participación en política, ii) financiación de campañas, iii) riesgos del proceso electoral, iv) orden público, v) protección y vi) tolerancia, no violencia y no estigmatización.

Dentro de la normatividad que se tiene en cuenta para el abordaje de este Plan liderado por el Ministerio del Interior (como se indica en el anexo del Plan), se encuentra la Ley 1864 de 2017, la que precisamente en el artículo 17 le otorga al Ministerio de Justicia y Derecho el mandato legal para expedir la PCE.

El Plan Ágora II fue presentado por el entonces Ministro del Interior, Daniel Palacios, el 15 de febrero de 2022<sup>13</sup> y por su parte, la versión final de la PCE se dio a conocer días después, el 8 de marzo de 2022. En este caso nuevamente se observa una desarticulación en términos de tiempos puesto que, aunque el Plan toma como sustento normativo la Ley 1864, no incluye en el mismo la PCE -que estaba en construcción-, la cual es una obligación derivada justamente de dicha Ley y que además en el momento de su expedición definía un año como el término para la elaboración de esta PCE.

Por otra parte, al detallar los objetivos que se traza el Plan Ágora, puntualmente los descritos en las tareas que adelantan cada una de las subcomisiones que hacen parte de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, se observa que en varios de ellos se plantean acciones encaminadas a la prevención de delitos electorales como, por ejemplo:

- 1) La Subcomisión 2 “Financiación de Campañas”, enfoca parte de sus acciones en la búsqueda de prevenir la utilización de financiación prohibida para las campañas políticas, la cual hace parte de la tipificación de delitos electorales;
- 2) La Subcomisión 3 “Riesgos del Proceso Electoral”, orienta su actuar en formular acciones preventivas para reducir las conductas que puedan desencadenar en delitos electorales y, asimismo, coordina acciones para la mitigación de los mismos.

Cabe resaltar que dentro de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales se encuentra la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral, URIEL la cual tiene por objetivo articular las acciones de las entidades que la integran, para que sean estas las que vigilen, investiguen y sancionen las prácticas que afectan la integridad de las elecciones. Para lo cual recibe las quejas por delitos e irregularidades electorales (Ministerio del Interior, 2021).

---

<sup>13</sup> “Ministerio del Interior presentó Plan Ágora II y Plan Democracia ante el Cuerpo Diplomático acreditado en Colombia, señalando que unas elecciones seguras y transparentes, es el mejor mensaje que como Gobierno le podemos transmitir al mundo” <https://www.mininterior.gov.co/2022/02/15/ministerio-del-interior-presento-plan-agora-ii-y-plan-democracia-ante-el-cuerpo-diplomatico-acreditado-en-colombia-senalando-que-unas-elecciones-seguras-y-transparentes-es-el-mejor-mensaje-que-como/>

Aunque la URIEL funciona en el Ministerio del Interior, hacen parte de ella la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República, la Superintendencia Financiera, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Unidad Nacional de Protección y desde la sociedad civil la Misión de Observación Electoral<sup>14</sup>.

Por su parte, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Consejo Nacional Electoral, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación deben realizar jornadas pedagógicas, en el marco de las acciones de la subcomisión 2, dirigidas a partidos, movimientos políticos y autoridades electorales sobre delitos relacionados a la indebida financiación de campañas políticas; pero preocupa desde Transparencia por Colombia que la pedagogía que se realiza es de carácter divulgativo de los tipos de delitos que caracteriza la normatividad colombiana.

Dentro de la subcomisión tres, el grueso de las actividades de prevención se encaminan a: i) llevar a cabo jornadas de pedagogía a autoridades electorales y partidos y movimientos políticos sobre normas electorales que comprenden lo concerniente a delitos; ii) implementar el programa “Ruta Electoral” en lugares priorizados del territorio nacional donde se socializa la normatividad electoral, que incluye claramente los delitos electorales; iii) la presentación y puesta en marcha del plan de atención, seguimiento y prevención de la criminalidad electoral a cargo de la Fiscalía General y la Policía Nacional en concordancia con la Ley 1864 de 2017; y iv) socializar la plataforma URIEL y con ello difundir la cartilla de delitos electorales a los alcaldes y gobernadores del país.

Si bien todas las acciones ya descritas son valiosas y necesarias para proteger los procesos electorales, es necesario llamar más la atención sobre el enfoque de actuación e investigación articulada que permita un abordaje más efectivo de los delitos electorales y las formas de prevenirlos.

En resumen, de las tres estrategias anteriormente descritas si bien se destaca su oportunidad y relevancia para blindar los procesos electorales de la incidencia de la criminalidad, estos muestran varias debilidades en sus contenidos y puesta en práctica, como: Desarticulación y falta de armonización en los tiempos, contenidos y alcances del Plan Nacional, de la PCE y del Plan Ágora. En el marco de las elecciones, el enfoque se encuentra mucho más dado a la pedagogía y socialización de los delitos, pero menos en

---

<sup>14</sup> La Misión de Observación Electoral, como organización de sociedad civil realiza seguimiento a los procesos electorales y recibe quejas a través del portal Pilas con el voto.

la articulación y puesta en marcha de acciones desde el Estado para enfrentar la criminalidad electoral.

### 1.3 Directiva No. 02 de 2022 de la Fiscalía General de la Nación

Contrario a lo anterior, en la Directiva 02 del 07 de febrero de 2022, expedida por la Fiscalía General de la Nación, se establecieron las “directrices generales para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral”. Por esta razón la Directiva tiene un énfasis preponderante en los lineamientos a tener en cuenta para adelantar investigaciones y judicializaciones, tendientes a conseguir la desarticulación de aquellas estructuras criminales que cometen delitos electorales.

Para lograr la desarticulación de estructuras criminales, la directiva prioriza casos y define tres estrategias investigativas:

1. Selección de casos y recolección de elementos materiales probatorios en actos urgentes;
2. Elaboración de distintos tipos de análisis de información, con los cuales se buscará obtener diferentes tipos de insumos para la formulación de iniciativas investigativas o proyectos investigativos de situaciones; y
3. Desarrollo de proyectos investigativos para la judicialización de objetivos estratégicos y de redes de apoyo a la corrupción electoral<sup>15</sup>.

A su vez, la priorización para centrar las investigaciones de delitos electorales se basa en tres criterios desarrollados por la entidad, los objetivos, los subjetivos y los complementarios; que marcan la hoja de ruta para definir las investigaciones y judicializaciones de la criminalidad electoral.

Frente al criterio objetivo, la directiva señala que se debe focalizar la actuación teniendo en cuenta elementos tales como los costos sociales de las conductas que se investigan, la frecuencia de su ocurrencia, la magnitud de dicha conducta y la conectividad con otros delitos en la materialización de esa conducta investigada. En este criterio se hace énfasis en que se le da prioridad a la “investigación de conductas en las cuales exista evidencia de la financiación de campañas políticas con recursos públicos destinados para otros fines”.

Por su parte, el criterio subjetivo tiene presente las características de las víctimas y victimarios, como factores que definen las investigaciones a realizar. Allí, la directiva indica que, en relación al delito electoral, se debe centrar la investigación tanto en las conductas contra los mecanismos de participación democrática que realizan organizaciones criminales, como en la judicialización de los responsables.

En referencia a los criterios complementarios, la directiva indica que es importante para la realización de las investigaciones, elementos relacionados con la calidad y la cantidad de información probatoria que permita adelantar la investigación.

---

<sup>15</sup> Ver numeral 9 de la Directiva 02 de 2022: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2022-DIRECTIVA-0002-DIRECTRICES-CORRUPCI%C3%93N-ELECTORAL.pdf>

Del mismo modo, la directiva recalca la elaboración de un Mapa de Riesgo Electoral<sup>16</sup>, que prioriza aquellos territorios con mayor tendencia a la materialización de delitos electorales. Para la proyección de ese mapa se tiene en cuenta:

1. El censo de delitos contra la participación democrática y con ocasiones de procesos electorales, a cargo de la Dirección de Políticas y Estrategia de la Fiscalía;
2. El riesgo de utilizar las instituciones y los bienes públicos para satisfacer los propios intereses y los de las personas que apoyaron las campañas políticas;
3. Las cifras atípicas que se presentan en la conformación del censo electoral por inscripciones de cédulas por cambio de residencia;
4. La presencia de actores armados ilegales;
5. Número de denuncias por delitos contra mecanismos de participación democrática registradas en el SPOA<sup>17</sup>;
6. Violencia contra líderes políticos y
7. Los datos de la URIEL<sup>18</sup>.

Igualmente, la Directiva hace una priorización de algunos de los delitos electorales de acuerdo a las etapas del proceso electoral, con el propósito de adelantar las investigaciones y judicializaciones de manera más precisa por parte de la Fiscalía:

*Tabla 1. Priorización delitos, de acuerdo a la etapa del proceso electoral*

Etapa Preelectoral	Etapa Electoral	Etapa Poselectoral
Denegación de inscripción (Art. 396 C.P.)	Constreñimiento al sufragante (Art. 387 C.P.)	Alteración resultados electorales (Art. 394 C.P.)
Fraude inscripción de cédulas (Art. 389 C.P.)	Fraude al sufragante (Art. 388 C.P.)	
Financiación de campañas con fuentes prohibidas (Art. 396 A C.P.)	Corrupción al sufragante (Art. 390 C.P.)	
Violación de los topes o límites de gastos en las campañas (396 C.P.)		
Omisión de información del aportante (Art. 396 C C.P.).		

Elaboración propia con base en la Directiva 02 de 2022 de la Fiscalía General de la Nación

<sup>16</sup> De acuerdo al Mapa de Riesgo se encontró que 258 municipios tuvieron riesgo alto en la ocurrencia de diferentes delitos electorales, 526 riesgo medio y 338 riesgo bajo (El Espectador, 2022).

<sup>17</sup> Sistema Penal Oral Acusatorio

<sup>18</sup> Ver numeral 17 de la Directiva 02 de 2022: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2022-DIRECTIVA-0002-DIRECTRICES-CORRUPCI%C3%93N-ELECTORAL.pdf>

Como se observa en la tabla 1, de los dieciséis (16) delitos electorales contenidos en el Código Penal, la Fiscalía prioriza nueve (9). Varios de éstos incluyen aspectos asociados a la transgresión de la regulación del financiamiento de campañas políticas<sup>19</sup>.

La priorización realizada por la Fiscalía en torno a los delitos relacionados con la financiación de campañas, indica que se obtendrá información por medio del Aplicativo Cuentas Claras y de los Tribunales de Garantías Electorales; sin embargo, es importante tener en cuenta que aunque el aplicativo constituye una fuente de información relevante, falta avanzar en el cumplimiento del reporte en tiempo real como lo estipuló la Resolución 8586 de 2021 emitida por el Consejo Nacional Electoral, de manera que permita el acceso a la información sobre el financiamiento de las campañas de manera más oportuna. Asimismo, es necesario que se fortalezca el seguimiento a la financiación política que hacen los Tribunales de Garantías Electorales a lo largo del territorio nacional.

De la revisión de instrumentos dispuestos para abordar la criminalidad electoral en las elecciones de 2022, se encuentra que esta Directriz realiza un esfuerzo en definir de manera más concreta tareas de investigación y acción en la materia. No obstante, es preciso tener en cuenta que esta labor requiere mayor coordinación y fortalecimiento de capacidades de monitoreo, control y sanción de otras entidades relevantes en la materia, siendo el Consejo Nacional Electoral la instancia con la quizás es más necesario actuar de manera articulada y colaborativa para tal fin.

---

<sup>19</sup> Ver numeral 29 de la Directiva 02 de 2022: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2022-DIRECTIVA-0002-DIRECTRICES-CORRUPCI%C3%93N-ELECTORAL.pdf>

## **CAPÍTULO II: SEGUIMIENTO A IRREGULARIDADES Y DELITOS ELECTORALES REPORTADOS DURANTE LAS ELECCIONES TERRITORIALES DE 2019 Y LEGISLATIVAS DE 2022.**

El presente capítulo hace una caracterización de los delitos electorales y la etapa de proceso en la que se encuentran, a partir de la solicitud de información hecha por Transparencia por Colombia a la Fiscalía General de la Nación y a la URIEL<sup>20</sup>, sobre investigaciones de delitos e irregularidades electorales ocurridos durante los procesos electorales de 2019 y 2022. Esta caracterización incluye una definición de los delitos reportados por la Fiscalía y, un comparativo de las irregularidades registradas en las elecciones territoriales de 2019 y las legislativas de 2022<sup>21</sup>.

Aunque en las elecciones territoriales participaron 116.430 candidatos<sup>22</sup>, y en las legislativas se inscribieron 2.849, lo que lleva a mayor reporte de irregularidades en las elecciones locales, los reportes recibidos de ambas elecciones permiten establecer coincidencias en la ocurrencia de delitos electorales.

### **Descripción de la criminalidad electoral**

#### **2.1 Delitos electorales recibidos por parte de la Fiscalía General de la Nación**

A continuación, se describen los reportes sobre delitos electorales que fueron recibidos por la Fiscalía General de la Nación. Estos reportes se clasifican en delitos, de acuerdo a como están definidos en el código penal<sup>23</sup> y surgen de las denuncias ciudadanas o de procesos de investigación en curso a partir de hallazgos identificados por la Fiscalía General de la Nación entre 2019 y 2022. Según la información suministrada se pueden establecer tres grupos de delitos electorales de acuerdo al número de denuncias recibidas:

1. Delitos con mayor ocurrencia (entre 126 y 479 denuncias):
  - Corrupción de sufragante, constreñimiento al sufragante y voto fraudulento.
2. Delitos de ocurrencia media (entre 21 y 126 denuncias):
  - Fraude al sufragante, la alteración de resultados electorales, perturbación de certamen democrático, intervención en política, tráfico de votos, ocultamiento ilícito de cédulas y fraude en la inscripción de cédulas.

---

<sup>20</sup> La información sobre los delitos electorales fue obtenida por medio de Derechos de petición realizados por Transparencia por Colombia a la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL). Con respecto a las elecciones de 2022 la información fue suministrada con fecha de corte de abril de 2022.

<sup>21</sup> La Fiscalía recibe denuncias de los delitos electorales por medio de los ciudadanos, la Policía Judicial u otros funcionarios públicos, estas denuncias pueden ser de actos que eventualmente son constitutivos de una infracción penal y es durante el proceso de investigación que se determina la existencia del delito.

<sup>22</sup> Misión de Observación Electoral. (2019). Datos electorales. Consultar en: <https://www.moe.org.co/datos-electorales-moe-2019/>

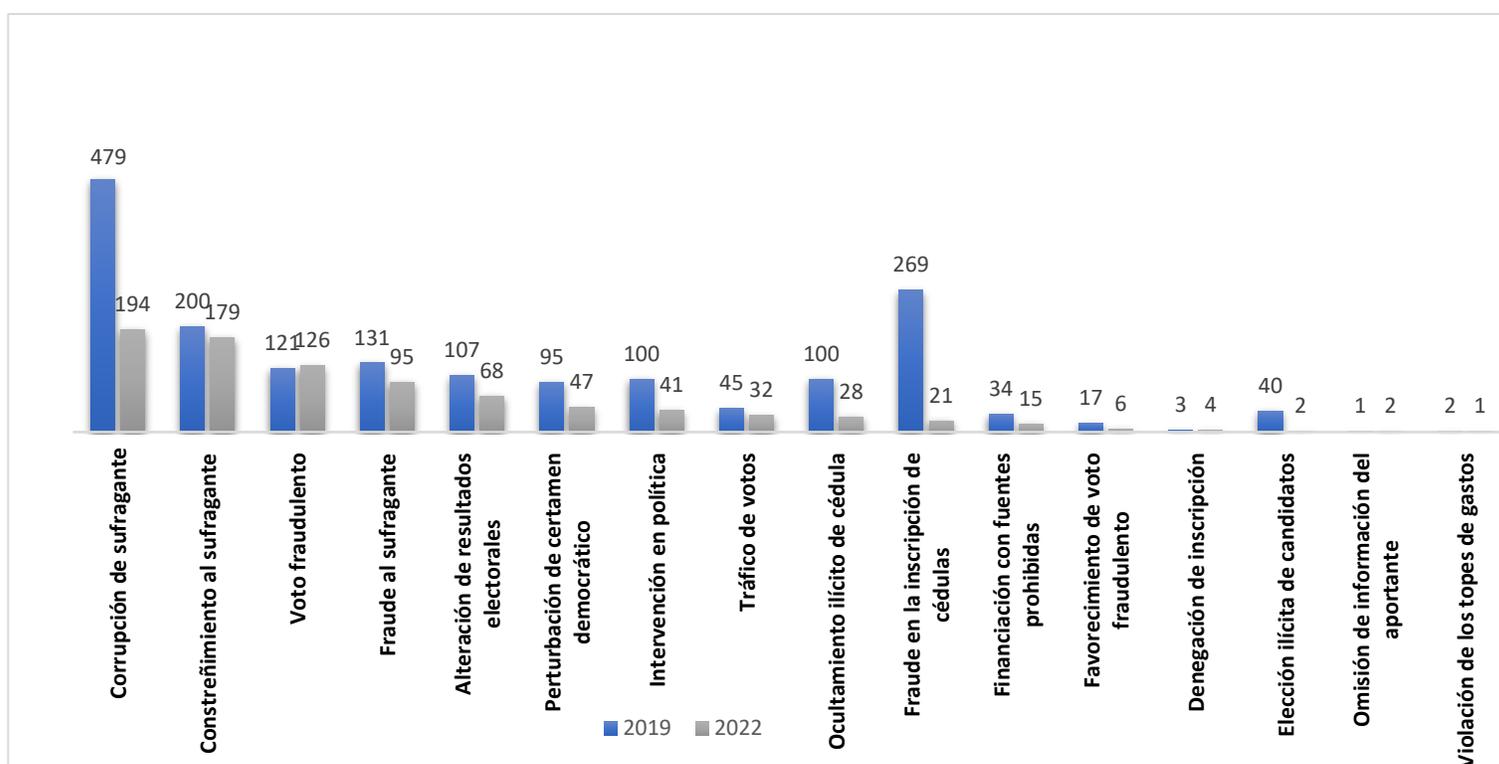
<sup>23</sup> Delitos contra los mecanismos de participación ciudadana (Título XIV, artículos 386 al 396C, del Código Penal)

3. Delitos con menor ocurrencia (1 y 21 denuncias):

- Financiación con fuentes prohibidas, favorecimiento de voto fraudulento, denegación de inscripción, elección ilícita de candidatos, omisión de información del aportante y violación de los topes o límites de gastos de campañas electorales.

Así mismo, vale la pena resaltar que, de acuerdo con la información suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura, en respuesta a derecho de petición, durante el 2021 y el primer trimestre de 2022 no se dictaron sentencias condenatorias relacionadas a los delitos contra los mecanismos de la participación democrática.

Gráfica 1. Delitos electorales recibidos como noticia criminal<sup>24</sup> por la Fiscalía General de la Nación 2019 y 2022



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Fiscalía General de la Nación por derecho de petición.

Como se puede evidenciar en la gráfica 1, los delitos que más se presentaron en las elecciones de 2019 fueron corrupción de sufragante, fraude en inscripción de cédulas y constreñimiento al sufragante. Por su parte, en las legislativas también se registraron corrupción de sufragante y constreñimiento al sufragante, aunque el tercer delito más reportado fue el voto fraudulento.

<sup>24</sup> La noticia criminal es el conocimiento o la información obtenidos por la policía judicial o la Fiscalía General de la Nación sobre la comisión de una o varias conductas que revisten las características de un delito. Puede ser verbal o escrita. (Fiscalía General de la Nación, 2009).

Se destaca la ocurrencia del delito de fraude de inscripción de cédulas que se encuentra 13 veces más reportado en las elecciones territoriales. A continuación, se expone una descripción por grupo de delitos de acuerdo a la ocurrencia:

Tabla 2. Etapas del proceso de los delitos electorales de acuerdo a la Fiscalía General de la Nación en 2022

Delitos electorales	Indagación	Investigación	Juicio	Querellable	Total
Corrupción de sufragante	190	1	2	1	194
Constreñimiento al sufragante	177			2	179
Voto fraudulento	123		2	1	126
Fraude al sufragante	95				95
Alteración de resultados electorales	68				68
Perturbación de certamen democrático	46		1		47
Intervención en política	3			38	41
Tráfico de votos	32				32
Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula	23		2	3	28
Fraude en la inscripción de cédulas	21				21
Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas	15				15
Favorecimiento de voto fraudulento	6				6
Denegación de inscripción	4				4
Elección ilícita de candidatos	2				2
Omisión de información del aportante	2				2
Violación de los topes de gastos en las campañas electorales	1				1
<b>Total</b>	<b>808</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>45</b>	<b>861</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Fiscalía General de la Nación por derecho de petición.

- La indagación es una etapa en la que la Fiscalía General de la Nación, a través de la policía judicial, averigua sobre los hechos que podrían ser un delito y que han llegado a su conocimiento por medio de denuncia, querrela, petición especial, informe de policía judicial o por cualquier otro medio. (Fiscalía General de la Nación, 2007). De los delitos denunciados se observa que, de 861 casos, el 93% pasó a indagación.
- En la etapa de investigación la Fiscalía General de la Nación comienza el proceso para encontrar elementos materiales probatorios y evidencia física para encontrar pruebas del posible delito y los responsables. (Fiscalía General de la Nación, 2007). De los delitos denunciados, menos del 1% (0,1%) se encuentra en etapa de investigación.
- En la etapa de juicio es donde se adelanta una audiencia, la Fiscalía y la defensa, someten a debate los medios probatorios ordenados que han considerado

pertinentes para lograr sus respectivas pretensiones (Fiscalía General de la Nación, 2007). De los delitos denunciados, 0,8% se encuentran en esta etapa.

- Los delitos querellables son aquellos que una vez puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación son desistibles y conciliables (Fiscalía General de la Nación, 2007); debido a que son considerados como delitos menores cuya pena no requiere de prisión. Estos equivalen al 5,2% del total de delitos denunciados.

### Delitos de mayor ocurrencia de acuerdo con la Fiscalía General de la Nación

En la gráfica 1 se pueden observar tres grandes grupos de delitos electorales, por un lado, se encuentran aquellos más investigados por la Fiscalía, como corrupción de sufragante, constreñimiento al sufragante y voto fraudulento.

**Corrupción de sufragante:** corresponde a la compra o venta de votos, es una práctica que ha permeado las elecciones presentándose desde la etapa preelectoral hasta el día de las elecciones de forma frecuente. Quienes cometen el delito lo hacen a través de redes clientelares que operan de forma sofisticada, y en ocasiones involucra otro tipo de delitos como el tráfico de votos y la inscripción ilícita de cédulas. Según la Fiscalía General de la Nación en 2022 se tiene 190 casos en etapa de indagación, uno en investigación, uno en querellable y dos en juicio. Frente a este delito el día de las elecciones legislativas, el 13 de marzo, la Policía Nacional informó que realizó seis capturas en fragancia, entre esos un concejal de Zipaquirá-Cundinamarca (Blu Radio, 2022).

**Constreñimiento al sufragante:** Se refiere a ejercer presión bajo amenazas para que se vote por un candidato o colectividad política específica, tradicionalmente fue cometido por organizaciones armadas durante el conflicto armado. Sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado que quienes amenazan o presionan a los electores suelen ser actores legales como servidores públicos o del sector privado (Misión de Observación Electoral, 2018). De acuerdo a los reportes de la Fiscalía General de la Nación, en 2022, 177 casos se encuentran en etapa de indagación y dos en querellable. El día de las elecciones se capturó a una persona por este delito en Valledupar, al compartir publicidad electoral cerca de un puesto de votación el día de las elecciones (Blu Radio, 2022).

**Voto fraudulento:** Aquel que suplanta la identidad del votante, vote más de una vez o vote sin tener derecho. Este delito podría ser fácilmente prevenido con la identificación biométrica, no obstante, desde 2014 está pendiente que sea implementada a nivel nacional.<sup>25</sup> De acuerdo a la Fiscalía General de Nación se reportaron 123 casos en etapa de indagación, uno en etapa querellable y dos en juicio.

### Delitos de ocurrencia media de acuerdo a la Fiscalía General de la Nación

---

<sup>25</sup> La Ley 1475 de 2011, artículo 39 declaró que la Registraduría Nacional del Estado Civil implementaría, a partir de las próximas elecciones, es decir en 2014, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico.

**Fraude al sufragante:** En el cual incurre el que de forma engañosa haga que un ciudadano vote por algún candidato u organización política. La dificultad en la sanción a este delito recae en comprobar que el sentido del voto se vio afectado, a pesar de que el voto es secreto. Sobre este delito la Fiscalía General de la Nación reporta que los 95 casos están en etapa de indagación.

**Alteración de resultados electorales:** Puede suceder principalmente en la etapa postelectoral donde se presentan inconsistencias en los escrutinios, se modifican resultados a través de la manipulación del software de escrutinios, se manipula, pierde o destruye material electoral. La Fiscalía General de Nación reporta que los 68 casos se encuentran en etapa de indagación.

**Ocultamiento y retención ilícita de cédulas:** Hace referencia a cuando una persona retiene o esconde el documento de identidad necesario para ejercer el voto, no obstante, es un delito complejo que se debe diagnosticar de mejor forma para diferenciar las denuncias que se relacionan con propósitos electorales del robo de los documentos de identidad. De los 28 casos, según la Fiscalía General de la Nación, se encuentran 23 en etapa de indagación, tres en querellable y dos en juicio.

**Perturbación del certamen democrático:** Se refiere a varios comportamientos ilícitos que impiden, entorpecen o trastornan el normal desarrollo de las votaciones o los escrutinios. Este delito lo pueden cometer tanto los ciudadanos, por desconfianza en las garantías electorales o por información falsa; agrupaciones políticas y candidatos, cuando los resultados son estrechos y no se aceptan los resultados electorales; grupos armados ilegales, para desestabilizar al Estado. Según la Fiscalía General de la Nación se encuentran 46 casos en etapa de indagación y uno en juicio. El día de las elecciones legislativas fueron capturadas tres personas en Atlántico por este delito (Blu Radio, 2022).

**Tráfico de votos:** Es el ofrecimiento masivo de votos a cambio de dinero, en particular cuando una organización delictiva actúa como intermediario para que las campañas compren votos de un grupo de votantes. Este delito fue tipificado con la Ley 1864 de 2017, para lograr desarticular grupos de intermediarios que ofrecían paquetes de votos a los candidatos. De acuerdo a la Fiscalía General de la Nación los 32 casos que se presentaron en las elecciones legislativas se encuentran en etapa de indagación.

**Fraude en la inscripción de cédulas:** Es un delito que se presenta en mayor medida en las elecciones territoriales que en elecciones nacionales, puesto que las empresas delictivas buscan trasladar votantes a municipios distintos a donde habitan para favorecer a un candidato en particular que participe para alcaldía o concejos. Este delito podría prevenirse de mejor manera si se delimita claramente lo que se entiende por residencia, pues hasta el momento se permite la inscripción de cédulas en el lugar donde una persona habita o está de asiento, donde ejerce su profesión u oficio, o donde posee alguno de sus negocios o empleos. Frente a este delito los 21 casos que se presentaron en las legislativas se encuentran en etapa de indagación.

**Intervención en política:** Sucede cuando un servidor público utiliza su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político. Para que este delito sea sancionado debe materializarse en hechos concretos que se pueden relacionar con constreñimiento al sufragante, corrupción de sufragante o peculado en favor de terceros. Puesto que, se presentan casos donde los funcionarios públicos se apropian de recursos públicos para favorecer a campañas políticas o intimidan a sus subordinados. De acuerdo a la Fiscalía General de la Nación de los cuarenta y uno (41) casos registrados en 2022, treinta y ocho (38) se encuentran en etapa querrelable y tres (3) en indagación.

#### Delitos de menor ocurrencia de acuerdo a la Fiscalía General de la Nación

**Denegación de inscripción:** Sucede cuando un funcionario se niega a inscribir a un candidato o lista para participar en las campañas, lo que afecta la imparcialidad de la función pública. El bajo número en sus denuncias puede ser consecuencia de que los funcionarios prefieren no negar la inscripción aun cuando identifican inhabilidades, y transferir la responsabilidad al Consejo Nacional Electoral. Sobre este delito los cuatro casos que se registraron en las legislativas se encuentran en etapa de indagación.

**Elección ilícita de candidatos:** Este delito fue incluido en la Ley 1864 de 2017 para sancionar un comportamiento que ya constituía una infracción administrativa desde lo disciplinario y lo electoral. Este delito ocurre solo si los candidatos son elegidos y posesionados en el cargo de elección popular estando inhabilitadas por decisiones penales, disciplinarias y/o fiscales. Los dos casos reportados se encuentran en etapa de indagación según la Fiscalía General de la Nación.

**Favorecimiento del voto fraudulento:** Este delito fue creado para combatir el delito de voto fraudulento, pues se identificó que quienes pretenden votar más de una vez o suplantar la identidad de otro ciudadano lo hacen a través del apoyo de un funcionario de la organización electoral. Los seis casos reportados por la Fiscalía General de la Nación se encuentran en etapa de indagación.

**Financiación de campañas con fuentes prohibidas:** Con la tipificación de esta conducta se busca sancionar la llegada de dineros ilícitos además ha sido identificada como la principal fuente de financiación de otras prácticas electorales ilícitas, principalmente la compra de votos, la trashumancia o la alteración de resultados. Estas prácticas requieren de altísimas cantidades de dinero (ej. logística, líderes, transporte y comprar votos), que por razones obvias no se pueden obtener en escenarios “legales” y no se registran en la contabilidad formal de las campañas. Los quince (15) casos registrados se encuentran en etapa de indagación de acuerdo a la Fiscalía General de la Nación.

**Omisión de información del aportante:** Particularmente, el delito de omisión de información del aportante tiene un obstáculo para su investigación y sanción al no existir un canal formal por el cual quienes financien campañas puedan reportar los recursos ante la autoridad electoral. Por lo que, si los candidatos y organizaciones políticas no reportan los ingresos con completa veracidad, la autoridad electoral no

tiene cómo cotejar la información reportada. Lo que implica que por el momento es un delito vacío, en el que hace falta profundizar sobre el procedimiento de reporte, los plazos y los requisitos del reporte. A pesar de esto, se tiene registro de dos casos que se encuentran en etapa de indagación de acuerdo a la Fiscalía General de la Nación.

**Violación de los topes o límites de gastos de campañas electorales:** Pese a que desde la Reforma Política de 2003 se había creado topes para los gastos de campañas políticas, y en la Ley 1475 de 2011 se habían incluido sanciones por la violación de topes de gastos, fue hasta la Ley 1864 de 2017 que se incluyó como delito esta práctica. No obstante, solo se tiene reporte de un caso que se encuentra en etapa de indagación.

Vale la pena resaltar que en este grupo de delitos menos investigados se encuentran los tres delitos relacionados con el financiamiento político y elección ilícita de candidatos, los cuales fueron incluidos en la Ley 1864 de 2017. Particularmente los delitos sobre el financiamiento no han sido denunciados e investigados con más intensidad porque persisten dificultades en el monitoreo de los recursos en tiempo real, a pesar de los esfuerzos de la autoridad electoral en el seguimiento efectivo de la financiación el Consejo Nacional Electoral emitió la resolución 8586 de 2021<sup>26</sup> en la que obligaba a las candidaturas a reportar periódicamente a través del aplicativo Cuentas Claras los ingresos y gastos, aproximadamente el 43% de los candidatos al Congreso de la República en 2022 reportaron ingresos de campaña. Mientras que, el 41% registraron gastos faltando tres días para el día de las elecciones (13 de marzo).<sup>27</sup>

Por otra parte, persiste la opacidad en la información sobre la financiación privada que se reporta a través del aplicativo Cuentas Claras, pues los controles que se hacen son a partir de la información reportada por las candidaturas, por lo que se debe cruzar con otras fuentes de información para rastrear su origen y legalidad (Transparencia por Colombia, 2019).

## 2.2 Irregularidades electorales de acuerdo a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral -URIEL

Además de los delitos electorales, también se presentan otro tipo de hechos que se configuran como irregularidades electorales y que afectan el libre ejercicio de los derechos políticos. A continuación, se describen las quejas<sup>28</sup> recibidas por la Unidad de

---

<sup>26</sup> Consultar en: <https://www.cne.gov.co/resoluciones-cne?download=9023:resolucion-n-8586-25-11-2021>

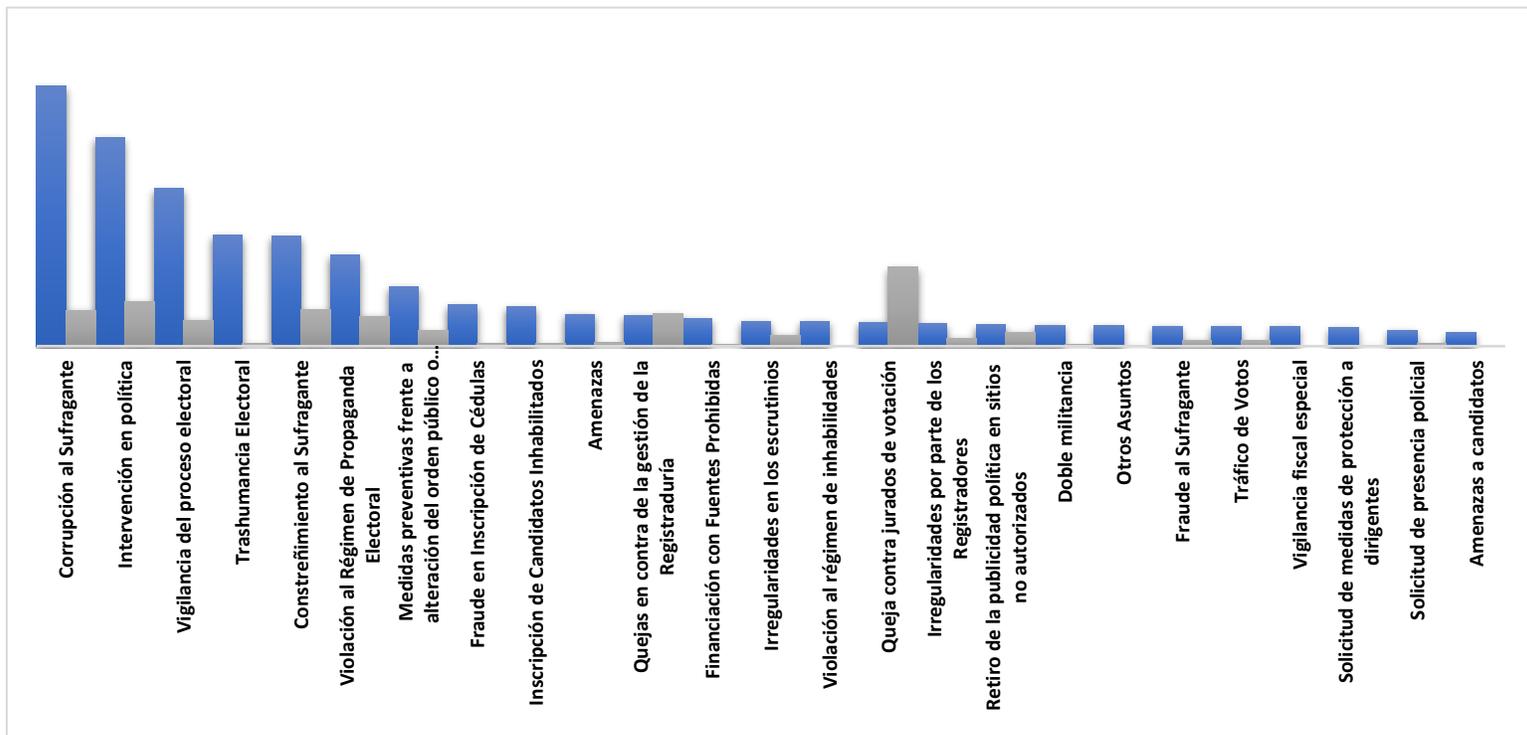
<sup>27</sup> Transparencia por Colombia. (2022). Segundo Informe: “Seguimiento en tiempo real - Elecciones Legislativas 2022”. Consultar en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-2-seguimiento-elecciones.pdf>

<sup>28</sup> A través de la URIEL los ciudadanos pueden poner en conocimiento de las autoridades hechos que son irregularidades en el proceso electoral, que no están tipificados como delitos electorales. Por ejemplo, irregularidades en la propaganda electoral o quejas sobre los funcionarios de la Registraduría General del Estado Civil.

Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) en los procesos electorales de 2019 y 2022<sup>29</sup>.

La gráfica 2 muestra cómo en las elecciones territoriales de 2019 se recibieron más quejas en comparación con las legislativas de 2022. Asimismo, en cada tipo de elección se pueden observar diferencias en el tipo de quejas que afectaron los procesos electorales.

Gráfica 2. Comparación de quejas recibidas por la URIEL en 2019 y 2022



Fuente: Elaboración propia hecha a partir del informe 2019 de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales- Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral del Ministerio del Interior y las quejas que recibió la URIEL en 2022 obtenida a través de derecho de petición.

Tanto en las elecciones territoriales como en las legislativas se observa que entre las quejas más reportadas a través de la URIEL se encuentra las relacionadas con intervención en política de los servidores públicos (354), constreñimiento al sufragante (288) y corrupción de sufragante (287). Estas irregularidades tienen como común denominador la coerción del votante para ejercer el derecho al voto de manera libre. En los dos primeros casos es evidente el concurso de actores estatales y en el tercer caso, aunque no es posible establecer si hay incidencia de funcionarios públicos, es evidente que media la oferta de bienes, servicios o recompensas monetarias como forma de presionar a los electores para favorecer a un candidato u organización política específica.

<sup>29</sup> Se tomaron las 25 quejas más recibidas por la URIEL en 2019 con respecto a las quejas recibidas de 2022.

Frente a las quejas sobre intervención en política de los funcionarios públicos, en las elecciones de 2022 la Procuraduría General de la Nación abrió investigación a varios servidores públicos por presunta participación en política, suspendió provisionalmente a dos alcaldes y abrió investigación a otros cinco alcaldes (Procuraduría General de la Nación, 2022).

De igual forma, se presentó una irregularidad que abría la puerta a riesgos de corrupción cuando a finales del 2021 el Congreso aprobó la suspensión del artículo 38 de la Ley de Garantías que indica que dentro de los cuatro meses antes a las elecciones no se pueden celebrar convenios interadministrativos ni destinar recursos públicos. Bajo este escenario en el año 2022, las entidades del orden nacional y territorial quedaron habilitadas para contratar por medio de convenios administrativos e interadministrativos durante el proceso electoral, lo que les permitía mayor discrecionalidad. Lo anterior tiene una incidencia directa en actos relacionados con el desvío de recursos públicos con fines electorales (Transparencia por Colombia, 2021). No obstante, la Corte Constitucional ordenó tumbar la modificación de la Ley de Garantías con efectos retroactivos, es decir que los convenios y contratos que se hubieran realizado hasta mayo de 2022 debieron liquidarse (El Tiempo, 2022).

Otra irregularidad que se reporta continuamente es la violación al régimen de propaganda electoral, la cual se caracteriza porque las campañas políticas no se guían por las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral sobre la prohibición de la propaganda extemporánea, exceso de publicidad o publicidad durante el día de elecciones<sup>30</sup> (Misión de Observación Electoral, 2018). Así como el incumplimiento de las disposiciones de los mandatarios locales sobre la forma, características, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral.<sup>31</sup> Es importante mencionar que el gasto más alto que reportan las campañas políticas es el de propaganda electoral siendo 35% en las elecciones territoriales de 2019 y en las legislativas de 2022 el 41,2% en la Cámara de Representantes y el 47% en el Senado.<sup>32</sup>

De igual forma, cabe resaltar dos tipos de situaciones de las que se tuvo conocimiento en las elecciones de 2022, quejas contra los jurados de votación y las irregularidades en los escrutinios. Por un lado, las quejas contra los jurados de votación estuvieron relacionadas por la forma en la que la Registraduría Nacional del Estado Civil eligió a los jurados de votación<sup>33</sup> y los casos donde se registraron inconsistencias y errores en

---

<sup>30</sup> El Consejo Nacional Electoral establece por medio de Resolución 1605 de 2021 del Consejo Nacional Electoral el número permitido de vallas por municipio de acuerdo al censo electoral. Sin embargo, hubo campañas que sobrepasaron el límite. <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/federico-gutierrez-es-el-candidato-con-mas-vallas-por-encima-de-las-permitidas/>

<sup>31</sup> Ley 130 de 1994, artículo 29.

<sup>32</sup> Datos obtenidos por el análisis de Transparencia por Colombia sobre la rendición de cuentas de las campañas en 2022 a través del aplicativo Cuentas Claras.

<sup>33</sup> La MOE en el Quinto Informe entregado a la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los procesos electorales presentó su preocupación sobre el sorteo y designación de los jurados de votación y sobre la falta de acceso oportuno a la información para el ejercicio de veeduría ciudadana.

el proceso de pre conteo y el diligenciamiento de los formularios E-14 (Revista Semana, 2022).

Por otro lado, durante el proceso de escrutinio de las elecciones de Congreso se presentaron demoras y anomalías que hicieron que se extendiera cinco meses después de las elecciones los resultados finales. Esto teniendo en cuenta que es usual que se presenten diferencias entre el pre conteo y los escrutinios<sup>34</sup>, sin embargo, en estas elecciones la diferencia fue de más del 7%, frente a anteriores elecciones que en promedio es del 0.8% (Noticias RCN, 2022).

---

<sup>34</sup> La diferencia entre el pre conteo y el escrutinio es que el pre conteo que se hace a través del Formulario E-14 es de carácter informativo. Mientras que, el escrutinio tiene un carácter vinculante, el cual declara los resultados oficiales que están a cargo de las comisiones escrutadoras y del Consejo Nacional Electoral (Misión de Observación Electoral, 2019).

## RECOMENDACIONES PARA AVANZAR EN EL CONTROL, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LA CRIMINALIDAD ELECTORAL

A partir del análisis realizado desde Transparencia por Colombia se presentan a continuación seis recomendaciones para fortalecer la implementación de la Política Criminal Electoral aprobada en junio de 2022:

**Realizar un análisis cualitativo y cuantitativo sobre las posibles causas de la criminalidad electoral**

La versión final de la PCE, además de no haber tenido en cuenta el diagnóstico y las tareas pendientes de la primera versión, tampoco se enfocó en planear o desarrollar un análisis cuantitativo y cualitativo sobre las posibles causas por las que cada uno de los delitos electorales se presentan y las consecuencias que estos traen para el desarrollo de los eventos electorales y de la democracia en general. En este sentido, llama la atención que no haya retomado el documento de la Política la Matriz de Delitos Electorales que había desarrollado la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales en años anteriores, la cual empezaba el proceso de detallar las posibles causas de la criminalidad electoral<sup>35</sup>.

Esta ausencia no es menor, puesto que, para que la implementación de la política criminal sea efectiva necesita tanto de la recolección de información sobre la cantidad de delitos ocurridos y la caracterización de estos, como la adopción de herramientas que permitan analizar la criminalidad electoral a partir de otras variables que inciden en el fenómeno criminal, como: i) inserción de cifras sobre delincuencia electoral que a su vez tenga en cuenta factores como la densidad poblacional, ii) estudio del fenómeno de criminalidad electoral dependiendo el tipo de comicios que se adelanten, iii) la investigación sobre los motivos o las consecuencias de los delitos, iv) el diseño de indicadores que permitan conocer el avance hacia el alcance de las actividades y los objetivos propuestos; entre otros.

Para ello, desde Transparencia por Colombia también se propone construir un mapa de riesgos en delitos electorales por municipios en los cuales se tengan en cuenta los siguientes factores:

- a. Presencia de economías ilegales, como cultivos ilícitos y extracción de oro ilegal;
- b. Niveles atípicos de participación electoral, riesgo por dominio electoral, atipicidad en inscripciones de cédulas; revisando los Mapas de Riesgos Electorales que elabora la MOE periódicamente durante los procesos electorales;
- c. Riesgos por presencia y accionar de actores armados, por ejemplo, grupos armados organizados, disidencias de las FARC, ELN, bandas de crimen organizado, entre otros;
- d. Riesgos por violencia política contra todos los actores del proceso;

---

<sup>35</sup> Transparencia por Colombia tuvo la oportunidad de apoyar a la mesa técnica de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales en la elaboración de la matriz.

- e. Riesgos por necesidades básicas insatisfechas, teniendo en cuenta el contexto social, económico (Ej. Producto Interno Bruto) y demográfico;
- f. Las encuestas de cultura política desarrolladas por el DANE;
- g. Avance de la implementación de los acuerdos de paz en los municipios donde se desarrollan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP); entre otros.

Con estos indicadores se puede generar un plan de acción que contribuya a prevenir la ocurrencia de los delitos electorales en los territorios identificados. El análisis cualitativo y cuantitativo conllevará a que el Estado pueda estudiar esta problemática desde un enfoque de análisis criminal, como herramienta que permita reunir información de ese tipo; facilitándole la formulación de hipótesis de trabajo, de propuestas de solución y ajustes de las acciones ya implementadas.

### Realizar ajustes normativos

Para fortalecer tanto la denuncia como la sanción de los delitos electorales es necesario crear mecanismos de denuncia accesibles a la comunidad y de protección de denunciante y testigos<sup>36</sup>, para que los ciudadanos, miembros de campañas, y funcionarios públicos pongan en conocimiento de las autoridades las infracciones sin temer por sus vidas, por su integridad o su estabilidad laboral. Se hace un llamado a las instituciones encargadas de implementar la PCE para que promuevan la regulación de protección a los denunciante de la criminalidad electoral, incluyendo a los reportantes de posible corrupción electoral dentro de los sujetos protegidos por parte de la Unidad Nacional de Protección.

De igual forma, para evitar las irregularidades que se presentaron en las elecciones legislativas en relación a las inconsistencias que acontecieron durante el pre conteo y escrutinio, es necesario que se dé el cumplimiento de la legislación en materia de implementación del voto electrónico<sup>37</sup>. Asimismo, es necesario que se regule la obligación de realizar auditorías independientes sobre el software de escrutinio y permitir el acceso constante al código fuente, para que sea conocido con suficiente anticipación por parte de las agrupaciones políticas y de las organizaciones de observación electoral.

Finalmente, frente a los delitos relacionados al financiamiento político se debe modificar la tipificación del delito de violación a topes o límites de gastos de campañas políticas para incorporar la violación de los topes de aportes individuales. Asimismo, se debe incluir dentro de las regulaciones de los procesos de recolección de firmas los delitos de los topes de gastos y de financiación con fuentes prohibidas.

---

<sup>36</sup> Transparencia por Colombia. Recomendaciones sobre denuncia de la corrupción y protección al denunciante. Consultado en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-sobre-denuncia-de-corrupcion.pdf>

<sup>37</sup> Ley 8894 de 2004 y artículo 39 de la Ley 1475 de 2011.

## Articular la Política Criminal Electoral con el proyecto de Ley del Código Electoral

El desarrollo y la implementación de la Política Criminal Electoral tiene una relación profunda con el Código Electoral el cual busca modernizar y armonizar la legislación en algunos aspectos del proceso electoral. Si bien, la PCE tiene que identificar los comportamientos reprochables más graves para las elecciones, debe también contemplar las formas para prevenirlos o reprimirlos, desde el momento mismo del diseño del proceso electoral.

En este sentido, la radicación<sup>38</sup> del nuevo Código Electoral (Proyecto de Ley 111/2022) se constituye como una oportunidad para prevenir los principales riesgos, las debilidades institucionales y los posibles hechos ilícitos que pueden afectar los procesos electorales. De ahí que, la discusión que se ha adelantado en el Congreso de la República durante los últimos dos años entorno a la modificación del Código<sup>39</sup> toma gran importancia. Es necesario que en el trámite legislativo se mantenga en consideración los siguientes asuntos:

- Frente al domicilio electoral, en el artículo 148 del Proyecto de Ley 111/2022, se limita la definición a: “el lugar de habitación o asiento permanente donde el votante se registra bajo la gravedad de juramento en el censo electoral, el cual deberá coincidir con su residencia permanente”. Esta nueva definición cumple una función doble, por un lado, permite prevenir la ocurrencia del delito de fraude de inscripción de cédulas ya que limita el tipo de situaciones en las que se puede solicitar el cambio de domicilio. Por otro lado, facilita la investigación y el proceso de judicialización de la práctica, aún más si se tiene en cuenta que se contempla también una menor periodicidad en la actualización del censo depurado por parte de la Registraduría.
- Con respecto a la propaganda electoral, en el artículo 203 del Proyecto de Ley 111/2022, se contempla que cuando sea contratada a través de las redes sociales y plataformas digitales no puede exceder los topes de gastos de campaña, así como que las personas naturales y jurídicas que contraten propaganda electoral por cualquier medio deben reportar ante el Consejo Nacional Electoral los gastos de publicidad. Esto permite que la autoridad electoral y demás autoridades de investigación y control puedan hacer mejor seguimiento a la financiación de campañas, previniendo los delitos de violación de topes de campañas y omisión de información del aportante. De igual forma,

---

<sup>38</sup> Proyecto radicado el 08 de agosto de 2022, por el Registrador Nacional Alexander Vega, el Ministro del Interior, Alfonso Prada, el Presidente del CNE, César Augusto Abreo, y algunos congresistas.

<sup>39</sup> Durante el 2020, se discutió y aprobó el proyecto de Ley estatutaria 234 de 2020 en Senado y 409 de 2020 en Cámara, por medio del cual se expedía el código electoral colombiano. Éste fue declarado inconstitucional en abril de 2022.

es importante que se consideren las donaciones de influenciadores que a título personal hagan publicidad política.

- Sobre la auditoría informática electoral, los artículos 349, 350 y 351 del Proyecto 111/2022 proponen que sean incluidas auditorías técnicas y de funcionalidad para fortalecer los mecanismos de seguridad y supervisión en el software de escrutinios por parte de la Registraduría, acompañado de un plan de auditoría por parte de Ministerio Público, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Estas herramientas que garantizan la participación ciudadana pueden impedir que ocurran actos que puedan constituirse en el delito de alteración de resultados electorales.
- Sobre la rendición de cuentas, el artículo 170 propone que en particular los grupos significativos de ciudadanos deben reportar ante el Consejo Nacional Electoral en tiempo real, a través del medio que este disponga, los ingresos percibidos y los gastos durante los procesos de recolección de firmas. Si bien es importante este avance para transparentar la financiación política, queda pendiente que dentro del Código Electoral se establezca la obligación de manera concreta los procesos de rendición de cuentas en tiempo real de las organizaciones políticas y de los candidatos.

Finalmente, es necesario que en el trámite legislativo del nuevo Código Electoral, se lleven a cabo espacios de discusión y retroalimentación con los miembros de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales para potenciar el articulado presentado por el Gobierno, garantizando que se incluyan y fortalezcan las medidas de prevención y mitigación del riesgo tanto de las instituciones individualmente como de los espacios interinstitucionales, y se modifiquen o fortalezcan los tipos penales contemplados en la Ley.

#### Articular la Política Criminal Electoral con los proyectos de Ley de Reforma Política

En los primeros meses del periodo legislativo constitucional 2022-2026, se han presentado varios proyectos de reforma política<sup>40</sup> que buscan realizar ajustes al sistema político colombiano. Uno de los aspectos que ha sido abordado de manera tangencial es el sistema de financiamiento de la política. Si bien se ha hecho una mención a incrementar el aporte público de manera anticipada a las campañas, estos proyectos de Ley no abordan de manera amplia y profunda los riesgos asociados al financiamiento de la política y el potencial de la criminalidad electoral; más aún los articulados parecieran estar reduciendo las obligaciones de rendiciones de cuentas en

---

<sup>40</sup> Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2022, presentado por el partido comunes, proyecto de Acto legislativo 16 de 2022, presentado por la senadora María José Pizarro, Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2022, presentado por el senador Roy Barreras, el Proyecto de Acto Legislativo 26 de 2022 presentado por el Ministerio del Interior y el Proyecto de Acto Legislativo 27 de 2022 presentado por el Partido MIRA.

tiempo real del origen, monto y destinación de los recursos que financian a los partidos y las campañas.

### Fortalecer la cooperación interinstitucional para la implementación de la Política Criminal Electoral

Como se ha mencionado con insistencia, la puesta en marcha de la PCE requiere en todas sus fases el trabajo articulado de varias entidades públicas, considerando la necesidad de realizar un análisis crítico del funcionamiento, los problemas y las propuestas para mejorar la eficacia de los espacios de cooperación interinstitucional creados para atender las irregularidades electorales.

Para tal fin, es necesario en primer lugar, mejorar el flujo de la información entre las entidades con el fin de que cada una pueda tener un amplio conocimiento tanto en lo individual (correspondiente al desarrollo de un proceso en particular) como en lo colectivo (datos agregados sobre uno o más delitos); la cooperación en este sentido permitirá que las acciones administrativas, fiscales, disciplinarias y penales no se retrasen por falta de información y que los datos recolectados de estas acciones sean recogidos y caracterizados para fortalecer las medidas contempladas en la política.

Al respecto, es particularmente urgente, revisar el funcionamiento y la eficacia de la URIEL que pasó de ser un organismo de reacción inmediata para convertirse en un centro de recepción de quejas y denuncias, aumentando los registros de las mismas.

En segundo lugar, es necesario que las entidades involucradas avancen en capacitaciones a los funcionarios sobre los delitos electorales desde un enfoque interinstitucional, un ejemplo de ello es la financiación de campañas. Además de brindar la información correspondiente a las tipologías, las fuentes de financiación, los canales para consultar la información, deberá incluir las alertas de financiación ilegal de campañas y algunos casos de estudio que faciliten el procesamiento de esta información.

Asimismo, se sugiere avanzar en la priorización de delitos derivada de la coordinación de toda la institucionalidad, que puede lograrse en la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales y en el Congreso por medio de la aprobación normativa y su correspondiente reglamentación. Es necesario que el Estado cuente con mecanismos de control más efectivos sobre los delitos electorales relacionados a la financiación de campañas, y los delitos que se denuncian con más frecuencia, como corrupción de sufragante, constreñimiento al sufragante, voto fraudulento y fraude en inscripción de cédulas, dada su gravedad e impacto. Un primer avance positivo en este sentido es la Directiva 002 de 2022 de la Fiscalía General de la Nación, que se espera que se actualice para el proceso electoral del 2023.

## Promover la creación del registro de proveedores de bienes y servicios electorales y de aportantes privados de campañas políticas

Para finalizar, la creación de mecanismos y herramientas que contribuyan a transparentar la financiación de la política van a ayudar a la prevención de los delitos electorales relacionados con la financiación política como la financiación de campañas con fuentes prohibidas, violación de los límites de gastos de campañas, y omisión de información del aportante. Desde Transparencia por Colombia<sup>41</sup> se ha reiterado la necesidad de avanzar en la adopción tanto del Registro de Proveedores de Bienes y Servicios Electorales como del Registro de Aportantes Privados.

Con el Registro de Proveedores de Bienes y Servicios Electorales se busca conocer los costos reales de las campañas políticas, que se refieren a la inversión de bienes y servicios que contratan las organizaciones políticas y las candidaturas, así como lograr controlar de mejor manera los gastos en los que deben incurrir las campañas. Esto garantizaría que las autoridades puedan verificar la veracidad de los reportes de ingresos y gastos de las campañas.

Por otra parte, el Registro de Aportantes Privados<sup>42</sup> es una herramienta para que los financiadores de campañas puedan registrar sus aportes y contribuciones en un aplicativo que esté bajo la administración de la autoridad electoral y que sirva para efectuar controles sobre la financiación de partidos y campañas. Los aportantes privados podrían diligenciar un formulario de inscripción para que posteriormente puedan ingresar la información de los aportes y los soportes de los recursos que dieron a cada organización política y/o campaña.

Ambos registros necesitan de una adopción formal por parte de la autoridad electoral para que sea incorporada de forma obligatoria para quienes presten bienes y servicios, o aporten recursos a las campañas políticas y de esta manera garantizar que la autoridad electoral y demás entidades puedan hacer mayor control y seguimiento a la financiación de campañas.

---

<sup>41</sup> Transparencia por Colombia (2019). Lineamientos Técnicos para el desarrollo de un Registro de Proveedores de Bienes y Servicios de Campañas Electorales. Consultar en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/lineamientos.pdf>

<sup>42</sup> Transparencia por Colombia está en proceso de presentar un piloto ante el Consejo Nacional Electoral para que sea adoptado como un aplicativo que empiece a utilizarse en las elecciones locales de 2023.

## Bibliografía

- Blu Radio. (13 de marzo de 2022). *Por corrupción electoral, van 12 capturas en flagrancia y 662 reportes este domingo de votaciones*. Obtenido de Blu Radio: <https://www.bluradio.com/nacion/elecciones/congreso/por-corrupcion-electoral-van-12-capturas-en-flagrancia-y-662-reportes-este-domingo-de-votaciones>
- CIDH. (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Washington: CIDH.
- Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales . (2022). *Política Criminal Electoral*. Bogotá.
- El Espectador. (9 de Febrero de 2022). Elecciones 2022: Estas son las regiones y los delitos en la mira de la Fiscalía. *El Espectador*, págs. <https://www.elespectador.com/judicial/elecciones-2022-estas-son-las-regiones-y-los-delitos-en-la-mira-de-la-fiscalia/>.
- El Tiempo. (5 de mayo de 2022). *Ley de Garantías: dos magistrados pedían suspender y no liquidar contratos*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/ley-de-garantias-dos-magistrados-pedian-suspender-y-no-liquidar-contratos-670263#:~:text=EL%20TIEMPO-,Ley%20de%20Garant%C3%ADas%3A%20dos%20magistrados%20ped%C3%ADan%20suspender%20y%20no%20liquidar,Sala%20Plena%20Co>
- Goodwin-Gill, G. S. (2005). *Elecciones libres y justas*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Ministerio del Interior. (2021). *Cartilla URIEL*. Bogotá: Ministerio del Interior.
- Misión de Observación Electoral. (2018). *Irregularidades electorales en Colombia - Informe final Pilas con el voto Elecciones presidencia y congreso 2018*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Misión de Observación Electoral. (2018). *Irregularidades electorales en Colombia Informe final - pilas con el voto Elecciones presidencia y congreso 2018*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Misión de Observación Electoral. (2019). *Procesos de escrutinio*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Navarrete, J. G. (2022). *Diagnóstico de la criminalidad electoral en Colombia*. Bogotá.
- Noticias RCN. (2022). Informe especial: ¿Qué fue lo que pasó durante los comicios del 13 de marzo? . *Noticias RCN*, <https://www.noticiasrcn.com/elecciones/informe-especial-sobre-las-irregularidades-en-comicios-del-13-de-marzo-415695>.
- Procuraduría General de la Nación. (19 de Mayo de 2022). *Por presunta participación en política, procuraduría suspendió provisionalmente a dos alcaldes y abrió investigación a otros cinco mandatarios* . Obtenido de Procuraduría General de la Nación: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/POR-PRESUNTA-PARTICIPACION-EN-POLITICA\\_-PROCURADURIA-SUSPENDIO-PROVISIONALMENTE-A-DOS-ALCALDES-Y-ABRIO-INVESTIGACION-A-OTROS-CINCO-](https://www.procuraduria.gov.co/portal/POR-PRESUNTA-PARTICIPACION-EN-POLITICA_-PROCURADURIA-SUSPENDIO-PROVISIONALMENTE-A-DOS-ALCALDES-Y-ABRIO-INVESTIGACION-A-OTROS-CINCO-)



Policía Nacional. (2022). *Plan Ágora II - Plan Nacional de Garantías Electorales 2022 Elecciones Ordinarias 2022, 13 de Marzo: Senadores y Representantes a la Cámara, 29 de Mayo: Presidente y Vicepresidente.*  
[https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/14.30-08-2021\\_plan\\_nal\\_garantias\\_2022\\_-\\_plan\\_ahora\\_30.8.21.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/14.30-08-2021_plan_nal_garantias_2022_-_plan_ahora_30.8.21.pdf)

Política Criminal Electoral. (2022). *Política Criminal Electoral.* Bogotá.  
<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/PCelector/POLITICA%20CRIMINAL%20ELECTORAL%202022-2025%20-%20DOCUMENTO%20FINAL%20APROBADO%20CSPC%20Y%20CSDE.pdf>

### Anexo 1. Derecho de petición Fiscalía General de la Nación

La Corporación Transparencia por Colombia, solicitó, por medio de un derecho de petición el total de investigaciones adelantadas por delitos contra los mecanismos de participación ciudadana (Título XIV, capítulo I, del Código Penal) y por el delito de “Intervención en política” (artículo 422 del mismo código) entre el 01 de julio de 2021 hasta el 31 de mayo de 2022. Se pidió la siguiente información:

-Departamento y municipio - Fecha de denuncia y fecha de los hechos - Dirección, unidad o despacho que adelanta la investigación - Delito electoral que se investiga (y otros delitos que se investigan en la misma actuación) - Estado - Etapa procesal - Indicar archivos, imputaciones o acusaciones dentro de cada actuación - Sentencias (en caso de que se hayan emitido) - Número de personas capturadas en cada actuación.

### Anexo 2. Derecho de petición Ministerio del Interior

La Corporación Transparencia por Colombia, solicitó, por medio de un derecho de petición las denuncias que fueron recibidas sobre delitos electorales a través de la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral -URIEL desde el 15 de julio de 2021 hasta el 22 de abril de 2022. La información se solicitó en archivo plano desagregada según las siguientes categorías:

- Departamento, municipio -Fecha de recepción de la denuncia -Calificación preliminar otorgada (ej. delito o falta disciplinaria o irregularidad electoral) - Entidad a la que fue trasladada la denuncia y fecha del traslado -Último estatus reportado a URIEL por parte de la entidad a la que fue trasladado o registrado por URIEL -Calificación sobre la confiabilidad de la denuncia otorgada por URIEL (en caso de que esa calificación se haya emitido)