



La justicia  
es de todos

Minjusticia

# Política Criminal Electoral

5 de junio de 2019

El presente documento es la versión aprobada por los formuladores de la Política Criminal Electoral en los términos del artículo 17 de la Ley 1864 de 2017

Este documento se hace posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional- USAID -. Los contenidos y opiniones expresadas son responsabilidad de los autores: María Margarita Zuleta, Henry Murrain e Isaac Beltrán, y no representan la opinión de USAID y/o las del Gobierno de los Estados Unidos de América.

## Contenido

1. Introducción .....	3
2. Propósito de la Política Criminal Electoral.....	6
3. Arreglos institucionales del sistema nacional electoral.....	7
4. Actores de la política pública.....	10
5. Comprensión de la criminalidad electoral.....	12
5.1. Cultura .....	15
5.2. El Proceso Electoral .....	19
5.3. El concepto de análisis criminal: su aplicación a la formulación de la Política Criminal Electoral.....	21
5.4. Debilidades de las instituciones y de los procedimientos .....	25
6. Metodología de recolección y análisis de datos.....	27
6.1. La construcción de un marco teórico que explica la comisión de delitos electorales en los municipios de Colombia.....	28
6.2. Metodología de relación de datos.....	29
7. Acciones de la política.....	32
7.1 Líneas de Acción .....	32
7.2 Acciones concretas de la Política Criminal Electoral .....	32
8. Evaluación .....	43

# 1. Introducción

La democracia, como forma de gobierno, parte del reconocimiento del derecho que tienen las personas de elegir a quién las gobierna y a ejercer los mecanismos de participación democrática en los términos del artículo 103 de la Carta Política. En Colombia los mecanismos de participación son el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato<sup>1</sup>.

Votar es el ejercicio del derecho a elegir libremente al gobernante. Las elecciones de mandatarios y congresistas tienen dos funciones básicas en la democracia: (i) elegir los actores políticos encargados de la formulación e implementación de políticas públicas, de acuerdo con las preferencias de los electores, y (ii) permitir a los ciudadanos hacer responsables a los gobernantes, castigándolos o premiándolos con el voto. Por ende, las elecciones tienen un valor fundamental en la democracia en la medida en que permiten manejar con libertad y paz los conflictos de la sociedad<sup>2</sup>. Este es el valor que vulnera el crimen electoral.

Schaffer hace una clasificación de las formas como los candidatos en elecciones representativas buscan votos: (i) políticas de asignación de beneficios a personas que comparten una característica y que están geográficamente dispersas (beneficios para desempleados, mayores adultos, ventajas tributarias para la clase media, etc.); (ii) asignación de recursos para las unidades territoriales en donde el candidato debe mantener el apoyo<sup>3</sup>; (iii) patronazgo en el cual el candidato o el elegido apoya personas, familias o comunidades, apoyo que es una deuda continua de los beneficiarios en favor del patrón y que ocurre en cualquier momento del ciclo electoral; y (iv) la compra de votos que ocurre en una elección en particular. La compra de votos es un fenómeno global con mayor presencia en algunos países que en otros. Encontramos compra de votos en la República Romana (Andrew Lintott, 1990). Hay reporte de compra de votos en muchos países del mundo<sup>4</sup>.

El crimen electoral es asimilado generalmente a formas clientelares de la política electoral pues, a diferencia de las campañas con programas en las que hay oferta de beneficios para un público indeterminado a través de políticas públicas, en las campañas clientelares hay ofertas de beneficios a quienes hacen parte de la clientela o grupo del candidato.

Cuando hablamos de crimen electoral no solamente hacemos referencia a la compra de votos, intercambio de votos por beneficios específicos como una retribución económica, un empleo o el padrinazgo. El concepto de crimen electoral incluye conductas indeseables y dañinas cometidas por empresas electorales, los tipos penales establecidos en la Ley 599 de 2000, modificada por la Ley 1864 de 2017 y la relación de estas conductas con los delitos contra la administración pública, contra los recursos naturales y el medio ambiente y contra el sistema financiero.

---

<sup>1</sup> Artículo 103 de la Constitución Política, Ley 134 de 1994.

<sup>2</sup> Przeworski, Adam. *Why Bother with Elections?* Policy Press, Cambridge UK. Pág. 4.

<sup>3</sup> Práctica conocida en inglés como “pork barrel spending” que es lo que buscó evitar la Ley de Garantías -Ley 996 de 2005 -.

<sup>4</sup> Ver Schaffer, Frederic Charles (2007) *Why study vote buying?* y Lehoucq, Fabrice (2007) *When does a market for votes emerge?* En *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote*. Lynne Rienne Publisher. Pags. 2 y 3, y 34 y 35.

El crimen electoral es generalmente un delito medio. Las empresas electorales tienen inversionistas, gastos de operación y utilidades. Los inversionistas son los financiadores de las campañas políticas, los gastos de operación son los gastos propios de las campañas electorales y los de mantenimiento de la empresa electoral, y las utilidades son entregadas en forma de regulación, permisos y autorizaciones, contratos y posiciones públicas que permiten la extracción de rentas. En otros casos, las mafias controlan las elecciones para controlar el territorio y así proteger su negocio. El crimen electoral está entonces relacionado con otros tipos de criminalidad como el narcotráfico, la minería ilegal, la extracción ilegal de madera, los delitos contra la administración pública y forma el fenómeno conocido como la captura del Estado.

La Ley 599 de 2000, modificada por la Ley 1864 de 2017, tipificó conductas que buscan influir de forma ilegítima en el derecho a elegir y en el resultado de las elecciones.

El conflicto armado concentró el esfuerzo de las instituciones en los delitos asociados a este. El Acuerdo de Paz y la expedición de la Ley 1864 de 2017 ofrecen una gran oportunidad para entender los comportamientos contra la participación electoral, su relación con la calidad de la democracia y de los gobiernos, el bienestar de las personas, así como la relación del fraude electoral con otros tipos de criminalidad y tratar estas conductas como un asunto central de la sociedad.

El análisis de los datos y de los comportamientos sociales es el punto de partida para comprender el crimen electoral y formular la Política Criminal Electoral en cumplimiento a lo establecido en la Ley 1864 de 2017 y de la definición de política criminal contenida en la Sentencia C-646 de 2011:

“Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole.”

La información y la investigación (los datos y en general la información de investigaciones que dé cuenta del fenómeno de la criminalidad electoral) permiten conocer el contexto en el cual ocurren las conductas que atentan contra la participación ciudadana. La relación entre los datos sobre las conductas y la criminalidad electoral, y (i) otros tipo de criminalidad, (ii) la participación democrática, (iii) los resultados electorales, (iv) el gasto público, (v) el empleo público, (vi) la regulación y (vii) el desarrollo en general de las regiones. Dicha relación permite comprender mejor el fenómeno de la criminalidad electoral, además de entender las condiciones particulares que pueden ser señaladas como situaciones de riesgo y administrar con más eficiencia los recursos y la atención frente a estas conductas.

El crimen electoral genera un enorme daño social porque lesiona la representación colectiva de la democracia y la confianza en las instituciones, además de afectar la entrega de bienes públicos.

El presente documento propone una metodología para conocer mejor el fenómeno de la criminalidad electoral, gestionar ese conocimiento y actualizarlo de forma constante para poder identificar y leer el contexto, las prácticas, las creencias y los comportamientos electorales. Este conocimiento es la base para la prevención, la investigación y la sanción del crimen electoral.

La propuesta contenida en el presente documento de política pública se basa en la necesidad de conocer el comportamiento electoral para poder prevenir, investigar y sancionar el crimen electoral. El documento hace una propuesta de gestión de acciones, coordinación de organizaciones y administración de recursos institucionales para cumplir con el propósito de la política. El documento no busca revisar o modificar la normativa aplicable, a pesar de ser conscientes de la necesidad eventual de reformar las normas que rigen el sistema nacional electoral, las cuales en muchos casos generan escenarios propicios para la comisión de delitos electorales.

En la elaboración de este documento se llevaron a cabo reuniones con representantes del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral -URIEL- del Ministerio del Interior, la Cancillería, el Ministerio de Educación Nacional, la Policía Nacional, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo de Estado y con organizaciones de la sociedad civil como el Misión de Observación Electoral -MOE-, Paz y Reconciliación -PARES, Transparencia por Colombia y la ANDI. En julio de 2018, los autores presentaron un avance de este documento al grupo encargado de formular la Política Criminal Electoral creado por el artículo 17 de la Ley 1864 de 2017.

En octubre de 2018 los autores presentaron el documento a la señora Ministra de Justicia y del Derecho, doctora Gloria María Borrero Restrepo, quien encargó al Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, doctor Juan Francisco Espinosa Palacios, al Director de Política Criminal y Penitenciaria, doctor Leonardo Calvete Merchán, y a la asesora del Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, María Camila Aponte Martínez, coordinar la elaboración del documento final.

## 2. Propósito de la Política Criminal Electoral

El propósito de la Política Criminal Electoral es organizar la respuesta del Estado para prevenir y confrontar el crimen contra los mecanismos de participación democrática, para lo cual es necesario:

- (a) Comprender los fenómenos criminales relacionados con la participación democrática<sup>5</sup>.
- (b) Generar capacidades institucionales para focalizar las tareas de investigación, juzgamiento y sanción, promoviendo la investigación de oficio.
- (c) Entender la respuesta de la criminalidad a la acción institucional para actualizar de forma constante el foco de la investigación.
- (d) Gestionar el conocimiento para efectos de comprender los fenómenos criminales relacionados con la participación democrática en las instituciones encargadas de implementar la política pública.
- (e) Hacer socialmente visible el valor de la participación democrática<sup>6</sup> y particularmente del derecho a elegir y ser elegido.

Es importante tener en cuenta que la participación democrática hace referencia al derecho a elegir a los gobernantes y al derecho a participar en los temas de interés del ciudadano a través del voto en el primer caso, y del plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato en el segundo caso.

Los implementadores de la Política Criminal Electoral deben tener una comprensión compartida de la criminalidad electoral a partir del sistema social en el que ocurren los delitos electorales. Una ventaja de compartir la visión del problema es que facilita la cooperación entre las organizaciones del Estado encargadas de implementar la política, incluso cuando ellas intervienen en fases diferentes de la implementación de la misma y tienen papeles y responsabilidades distintas.

La implementación la Política Criminal Electoral debe ofrecer confianza y permitir entender las percepciones y creencias que tienen las personas del sistema electoral.

---

<sup>5</sup> Que son además de los tipos penales establecidos en la Ley 1864 de 2017, aquellos tipos penales que requieren de la comisión de crímenes electorales para su materialización.

<sup>6</sup> Voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato.

### 3. Arreglos institucionales del sistema nacional electoral

En Colombia la democracia participativa es un pilar del Estado Social de Derecho y es deber de las instituciones promoverla y protegerla. Entendemos por sistema electoral el grupo de instituciones y reglas encargadas de definir y aplicar las reglas para elegir a los gobernantes y a los miembros de las corporaciones de elección popular<sup>7</sup>, contabilizar y emitir los resultados de manera ágil, efectiva y transparente.

La Constitución Política de Colombia establece que la Organización Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que establezca la ley. En los temas electorales la Organización Electoral tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia. El Registrador es el responsable de la logística y el funcionamiento de las elecciones y el Consejo Nacional Electoral es la autoridad suprema de la Organización Electoral, encargado de regular, inspeccionar, vigilar y controlar la actividad electoral de los partidos y movimientos de ciudadanos, de sus candidatos, representantes legales. El Consejo Nacional Electoral está encargado de conocer y decidir sobre los recursos contra escrutinios, efectuar el escrutinio nacional y hacer la declaratoria de elección y expedir credenciales, reconocer y revocar las personerías jurídicas de los partidos y movimientos, decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos, entre otras.

En el sistema nacional electoral interactúan la Organización Electoral, los partidos y movimientos de ciudadanos, sus candidatos y representantes. La Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo de Estado tienen funciones bien sea de prevención, investigación, juzgamiento y sanción en el marco de sus competencias.

La Cancillería es el enlace de la Registraduría Nacional del Estado Civil y los consulados para la realización de las jornadas electorales en el exterior.

El Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho, por un lado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación tienen relaciones funcionales con la Organización Electoral.

El Estado colombiano ha creado los siguientes grupos o comisiones alrededor de los temas electorales:

- Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales creada por medio del Decreto 2390 de 2003, en el marco de la aplicación de la política de seguridad democrática, para fortalecer la coordinación interinstitucional de las autoridades del nivel nacional con el fin de garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales y su transparencia. Los integrantes de esta comisión son: (i) el Ministro del Interior y de Justicia; hoy Ministro de Justicia y del Derecho y Ministro del Interior; (ii) Ministro de Relaciones

---

<sup>7</sup> Presidente, vicepresidente, gobernadores y alcaldes, miembros del Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas de Acción Local.

Exteriores; (iii) Ministro de Defensa Nacional; (iv) Ministro de Comunicaciones, hoy Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y (v) Director del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- hoy Director Nacional de Inteligencia-DNI-. El Decreto invitó de forma permanente a esta comisión al Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Nacional Electoral y el Registrador Nacional del Estado Civil.

El Decreto 1465 de 2007 modificó la comisión al incluir en su objeto los procesos electorales departamentales, distritales y municipales. Incluyó en los invitados permanentes al Contralor General de la República, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Director del Programa Anticorrupción, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía, el Director de la Federación Colombiana de Departamentos y el Director de la Federación Colombiana de Municipios. De otra parte, creó las comisiones departamentales con participación del Gobernador, el Comandante de la Policía y el de las Fuerzas y el Director del DAS, hoy Director Nacional de Inteligencia, e invitando de forma permanente al Procurador Departamental, el Director Seccional de Fiscalías, el Contralor Departamental.

Posteriormente, el Decreto 2821 de 2013 modificó la comisión con el mismo propósito de fortalecer la coordinación interinstitucional de las autoridades del nivel nacional y territorial para garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales y su transparencia, y salvaguardar los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos. Este decreto (i) incluyó más participantes en la comisión (Unidad Nacional de Protección, Unidad de Información y Análisis Financiero-UIAF, Superintendencia Financiera, DIAN, Migración Colombia, Autoridad Nacional de Televisión), (ii) mantuvo los invitados, y (iii) creó la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral –URIEL- en el Ministerio del Interior.

Esta comisión es operativa y estuvo inicialmente orientada a garantizar el proceso electoral en situaciones especiales de orden público. Actualmente es una comisión operativa de seguimiento. En las entrevistas efectuadas por el grupo consultor, algunos agentes hicieron referencia a la naturaleza gubernamental de esta comisión lo cual restringe la participación de los organismos de investigación pues no pueden convocar a sus reuniones y requieren de una invitación.

El antecedente de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales está en el Decreto 2267 de 2003 que creó una comisión con el mismo nombre integrada por el Ministro del Interior, el Ministro de Comunicaciones, el Ministro de Defensa Nacional, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, el Fiscal General de la Nación, el Presidente del Consejo Nacional Electoral, el Registrador Nacional del Estado Civil, o sus delegados. La diferencia sustancial es que el Procurador, el Defensor, el Fiscal, el presidente del Consejo Nacional Electoral y el Registrador eran miembros de la comisión y no invitados como sucede actualmente.

- Grupo encargado de formular la Política Criminal Electoral creado por el artículo 17 de la Ley 1864 de 2017 con el propósito de formular una Política Criminal Electoral. El Ministerio de Justicia y el Derecho es el encargado de coordinar este grupo, el cual está integrado por 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. La política debe considerar mecanismos educativos, pedagógicos y de prevención para generar respeto y conciencia frente a la importancia del voto y los demás mecanismos de participación. De conformidad con el artículo 17 de la Ley 1864 de 2017, el grupo debe definir la Política Criminal Electoral en un término no mayor a un (1) año, contado a partir de la vigencia de la mencionada ley.

El Ministerio de Justicia y del Derecho debe enviar al Congreso de la República un informe trimestral de los avances de la formulación de la Política Criminal Electoral.

- Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales creada por el artículo 18 de la Ley 1864 de 2017. Esta comisión está conformada por el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Justicia y el Derecho, el Procurador General de la Nación, el presidente de la Sección Quinta del Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Director General de la Policía Nacional, tres senadores de la Comisión Primera y tres representantes a la Cámara de la Comisión Primera. La Comisión debe sesionar por lo menos cada seis meses para evaluar, proponer y modificar la Política Criminal Electoral a la que hace referencia el artículo 17 de la Ley 1864 de 2017.

Cuatro meses antes del día de elecciones, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional deben presentar ante la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales el plan de atención, seguimiento y prevención de la criminalidad electoral.

Es importante revisar con atención la relación que debe existir entre el Consejo Superior de Política Criminal, la formulación de la Política Criminal Electoral y el Grupo encargado de formular la Política Criminal Electoral creado por la Ley 1864 de 2017. Esta es una solicitud expresa de la Fiscalía General de la Nación la cual es pertinente pues (i) el delito electoral es un delito medio, razón por la cual la política debe estar articulada en el marco de la política criminal del Estado colombiano, y (ii) es necesario modular las diferentes instancias públicas creadas en torno a la política criminal para que sea posible identificar el alcance de cada una de ellas y las funciones y facultades de sus integrantes.

El Consejo Superior de Política Criminal, organismo colegiado y asesor del Gobierno Nacional, tiene a cargo aprobar el Plan Nacional de Política Criminal, el cual tiene vigencia de cuatro años y debe ser incorporado en un documento Conpes<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Artículo 167 de la Ley 65 de 1993, como fue modificado por el artículo 91 de la Ley 1809 de 2014.

## 4. Actores de la política pública

Los actores de la Política Criminal Electoral son:

- i. Las autoridades encargadas de la formulación e implementación de la política pública;
- ii. Los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales y los dignatarios elegidos;
- iii. La ciudadanía.

El artículo 17 de la Ley 1864 de 2017 establece que 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, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Educación, la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Policía Nacional deben definir la Política Criminal Electoral.

El Ministerio de Justicia y del Derecho tiene entre sus funciones (i) coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público y los organismos de control para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho, (ii) formular, adoptar, promover y coordinar las políticas y estrategias de lucha contra la corrupción, (iii) diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, en la prevención del delito y las acciones contra la corrupción y la criminalidad organizada<sup>9</sup>. Por esta razón, quien tiene a cargo la coordinación de la política criminal y de la Política Criminal Electoral es el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Es importante distinguir entre los actores o grupos de interés de la Política Criminal Electoral, quienes tienen a cargo su implementación y aquellos que, si bien no son implementadores, deben colaborar en términos de información y de acciones concretas para apoyar las líneas de acción de la política.

Los implementadores de la Política Criminal Electoral objeto del presente documento son:

<b>Gobierno</b>	<b>Organismos de Control y Ministerio Público</b>	<b>Organización Electoral</b>
Ministerio del Interior	Procuraduría General de la Nación	Registraduría del Estado Civil
Ministerio de Justicia y del Derecho	Defensoría del Pueblo	Consejo Nacional Electoral
Cancillería	<b>Rama Judicial</b>	<b>Organizaciones Políticas</b>
Ministerio de Educación	Fiscalía General de la	Partidos Políticos /

<sup>9</sup> Numerales 2, 3 y 5 del artículo 2 del Decreto 1427 del 29 de agosto de 2017.

	Nación	Movimientos ciudadanos
Policía Nacional	Jueces penales de conocimiento	<b>Organizaciones de la Sociedad Civil</b>
Otras entidades de gobierno (Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF-, Superintendencia Financiera, de Sociedades y de Industria y Comercio)	Jueces administrativos de conocimiento	Centros de Investigación Independientes (Misión de Observación Electoral, Transparencia por Colombia, Instituto de Ciencia Política, Fundación Liderazgo y Democracia, Congreso Visible, Fundación Paz y Reconciliación, CINEP, FIP entre otras)
<b>Cuerpos Colegiados de Elección Popular</b>	Sala Plena del Consejo de Estado	Universidades
Senado de la República	Sección Quinta del Consejo de Estado	Medios de Comunicación
Cámara de Representantes	Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia	Organizaciones del sector privado (gremios, cámaras de comercio, entre otras)
Asambleas departamentales	Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia	
Concejos municipales		
Juntas de acción comunal		

## 5. Comprensión de la criminalidad electoral

El crimen electoral es una estrategia para (i) ganar una elección popular, (ii) evitar que un competidor en particular gane las elecciones, y (iii) forzar un resultado en un evento de participación ciudadana. El propósito del fraude es distorsionar la expresión de la preferencia del ciudadano y/o manipular el resultado electoral. El crimen electoral puede ser la forma más costo-efectiva de conseguir votos en contraposición a las estrategias electorales lícitas<sup>10</sup>.

No hay una única razón que explique el crimen electoral. Es común hablar de la relación entre la pobreza y la contravención a las reglas electorales (como la falta de secreto sobre el voto) y el fraude electoral. Sin embargo, no hay evidencia empírica suficiente que muestre la relación entre estas condiciones y el fraude electoral. El debate crítico en contra del determinismo económico y “estructural” ha sido desarrollado en las ciencias sociales desde la segunda mitad del siglo XX<sup>11</sup>. Afirmar que las personas con menores recursos económicos transgreden más las normas o que el comportamiento indeseable de las personas es producto de la falta de reglas formales son afirmaciones que no tienen sustento empírico, comportan un sesgo determinístico y dejan de lado el universo simbólico y cultural. La cultura como variable independiente también explica el comportamiento de la gente y no puede reducirse a ser un mero epifenómeno (o variable dependiente) de variables supuestas como más “duras” y reales.

Parte del éxito de la Política Criminal Electoral depende de que los implementadores conozcan el fenómeno de los delitos electorales y de su conciencia de la necesidad de renovar ese conocimiento de forma constante.

Las relaciones entre las dimensiones que influyen en el comportamiento de las personas -en su valoración de las elecciones así como en la aceptación de prácticas ilegales- no se pueden presuponer o dar por sentado. Los comportamientos de las personas y sus motivaciones cambian en el tiempo y pueden cambiar de una región a otra. Por esto, es necesario tener presente la relación entre criminalidad y la ausencia de conocimiento por parte de los implementadores de las políticas que buscan evitar la criminalidad, investigarla y sancionarla.

Una de las formas de conocer el crimen electoral es a través de los testimonios. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil y muchos líderes argumentan que el testigo o denunciante tiene un gran riesgo directamente asociado al poder político regional que lleva a controlar las instituciones de investigación, juzgamiento y sanción en lo local y que impide el avance de las investigaciones y en ocasiones pone en riesgo la vida y la integridad del denunciante y su entorno familiar. Por esto, es necesario trabajar en la protección de testigos del crimen electoral.

Los candidatos eligen la forma de relacionarse con el elector para obtener su voto. Pueden confiar en el nombre y la fama, mostrar las diferencias entre partidos políticos y tendencias, difundir el programa de políticas públicas y su beneficio, o pueden acudir a la violencia e

---

<sup>10</sup> Lehoucq, Fabrice (2007) When does a market for votes emerge? En Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote. Lynne Rienne Publishers. Pág 34.

<sup>11</sup> Alexander Jeffrey. (2008). Las teorías sociales desde la segunda Guerra Mundial. Ed. Gedisa. Barcelona. Pág. 242.

intimidación, a la asignación de recursos para las unidades territoriales en donde el pretenden mantener el apoyo<sup>12</sup>, a la relación clientelar y el patronazgo que genera lealtades o a la compra de votos. El candidato puede combinar las estrategias para movilizar el apoyo de los ciudadanos y obtener votos.

La historia de la compra de votos nos muestra que en los grupos en los cuales la relación de patronazgo o clientelar es mayor, no hay lugar a manipular el voto pues la lealtad con el patrón es tal que quienes hacen parte del grupo clientelar siempre van a seguir la instrucción del patrón<sup>13</sup>.

La geografía política del voto ha sido un factor clave para entender la corrupción electoral. Lehoucq afirma, citando a Charles Seymour, que la corrupción electoral surge cuando los partidos pueden monitorear el comportamiento de los votantes en distritos urbanos en donde el voto es más independiente y, en consecuencia, puede ser vendido al mejor postor. A diferencia del voto rural en donde el patrón tiene el poder suficiente para obtener votos sin sobornos. Es por esto que resaltamos la importancia de comprender el fenómeno y cómo opera.

La estrategia del fraude electoral requiere de capacidad financiera, talento humano y trabajo de inteligencia para saber qué votantes influir y cómo hacerlo. Además necesita de conocimiento del funcionamiento del Estado para asegurar el cambio de votos por favores o beneficios específicos, redes de personas y relaciones, algo de discreción y de coerción. Discreción porque el fraude electoral es un delito y quienes lo comenten lo saben, complicidad del votante y coerción porque al ser una transacción ilegal la única forma de hacer exigible su cumplimiento es con la fuerza.

La propuesta es suponer que el interés de un agente en manipular o tergiversar el resultado electoral tiene cualquiera de los siguientes propósitos (a) controlar el territorio para garantizar el ambiente propicio para la economía ilegal, la cadena productiva y de comercialización (narcotráfico, minería ilegal, extracción ilegal de madera); (b) capturar la regulación a nivel nacional, departamental o municipal la investigación y juzgamiento; (c) controlar presupuesto a través de subsidios, convenios de colaboración o asociación, y el sistema de compra pública; y (d) manejar el empleo público.

El seguimiento de las noticias de los medios de comunicación sobre beneficiarios falsos de programas sociales (niños fantasmas, pacientes falsos), presencia de fundaciones asociadas a líderes electorales en el programa de alimentación escolar o mayor destinación de recursos en obra pública en municipios con gran representación en el Congreso que en otros municipios de la misma región incluso con mayor población, muestra situaciones que los responsables de formular política pública criminal y de implementarla deben conocer con mayor profundidad dicho fenómeno.

Las tres dimensiones de la regulación humana, a saber, las normas formales, las normas morales y las normas sociales inciden en la comisión del delito electoral, el cual permite intervenir en la política preventiva, investigativa y sancionatoria. En el nivel preventivo, las normas formales describen el crimen y la sanción, lo cual genera temor al castigo formal; las normas morales muestran el valor social que vulnera el delito y su importancia; y la norma social rechaza a quien comete el crimen. En el nivel investigativo, las autoridades deben

---

<sup>12</sup> "Pork barrel spending".

<sup>13</sup> Lehoucq, Fabrice (2007) When does a market for votes emerge? En *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote*. Lynne Rienne Publishers. Pág 35.

comprender el contexto de la comisión del crimen, por qué las normas formales, morales y sociales no previnieron el delito, y relacionar el delito criminal electoral con otros comportamientos criminales. En el nivel sancionatorio, las normas formales operan con la sanción impuesta por el Estado, las normas morales con la culpa y la vergüenza que siente quien cometió el crimen, y las normas sociales con el rechazo de la sociedad a quien cometió el crimen.

## 5.1. Cultura

La reflexión sobre la cultura y el comportamiento ayudan a comprender la corrupción electoral y a diseñar medidas para combatirla. La pedagogía en las políticas públicas puede ubicarse en el contexto de debates sobre el peso de las subjetividades (creencias, valores, normas sociales) en el desempeño de las sociedades, en contraste con los elementos considerados como “estructurales” (leyes, condiciones económicas y materiales, poder político). Las ideas y actitudes de las personas, que son anteriores a la norma legal, también tienen un efecto en el desempeño de la sociedad y por eso deben ser tenidas en cuenta en la formulación e implementación de políticas públicas. La dimensión de las subjetividades es abordada generalmente a partir de la observación de la cultura como el marco general desde el cual los seres humanos incorporamos creencias, valores, representaciones y normas sociales que influyen en el comportamiento y en el desempeño social. La cultura, entendida como el universo simbólico que configura y da soporte a estas “subjetividades”, está presente en los estudios del desarrollo desde el surgimiento de la sociología con tesis como las de Max Weber, señalando que el desempeño de las sociedades también está mediado por creencias y valores que tienen un poder explicativo y determinante en las sociedades.

Esta propuesta busca desarrollar un concepto de cultura en el cual las acciones preventivas y las punitivas operan en un mismo marco de interpretación. Esta aclaración es necesaria porque cuando una política criminal aborda el componente pedagógico (cultural o preventivo), es generalmente tratado como el componente “blando”, sugiriendo que las prácticas, los rituales, las normas sociales, las representaciones y en general el universo simbólico de las personas, constituyen solo un pequeño aspecto de la comprensión de la criminalidad. Esta política considera que los componentes preventivo y punitivo de la política deben hacer parte de una misma lógica pues ambos describen prácticas significativas que responden a una lógica cultural. Por ejemplo, tenemos que las actitudes y representaciones que los ciudadanos tienen de las elecciones y de estructuras criminales que se dedican a la compra de votos hacen parte del mismo universo de significado, es decir, hacen parte de una misma cultura.

Es importante tener en cuenta el papel que juegan la libertad y las creencias en la democracia. El individuo en la democracia debe tomar una decisión libre entre opciones que son incompatibles, en un entorno en el que en principio no hay una autoridad indiscutible. El ejercicio libre del voto y la democracia requieren modestia y respeto. Modestia para entender que la visión propia no es definitiva y que puede y debe ser completada y mejorada con la visión de los demás. Respeto porque nos obliga a tomar en serio el pensamiento del otro, necesita una afirmación positiva y alegre, no una aceptación o resignación, sobre el hecho de que hay posiciones distintas y son válidas<sup>14</sup>. Cuando no hay modestia ni respeto, el candidato puede buscar (i) imponer sus posiciones a través de la fuerza, caso en el cual estamos frente a un tirano que puede buscar estrategias electorales para ganar la elección de forma ilegítima, o (ii) adquirir apoyos a través del clientelismo o de la compra del voto.

El marco analítico del presente documento tiene dos aspectos significativos: (i) la conciencia sobre la diversidad de tipos de normas que regulan el comportamiento de las personas, y (ii) la

---

<sup>14</sup> Zuleta, Estanislao (1990) La participación democrática y su relación con la educación. En: Estanislao Zuleta 1935-1990. Ediciones la rana y el águila. UPTC.

conciencia sobre el papel de las emociones en relación con el respeto a las normas. Uno de los aportes más interesantes del marco analítico propuesto por el enfoque de cultura ciudadana desarrollado por Antanas Mockus es el reconocimiento del valor de las emociones en la aplicación cotidiana de las normas. Mockus ha subrayado que las políticas públicas pueden verse como el despliegue armónico de tres sistemas de regulación que tenemos las personas: las normas formales, las normas morales y las normas sociales. Las normas formales tienen que ver con el temor a ser sancionados y corresponden a las reglas legales y los códigos jurídicamente establecidos, las normas morales tienen que ver con la culpa y se expresan a través de principios interiorizados en cada individuo, y, finalmente, las normas sociales que se relacionan con la vergüenza y se expresan a través de los mecanismos de rechazo y aceptación del grupo. Estas últimas están relacionadas con la construcción cultural de los comportamientos aceptables. Este marco nos muestra que las emociones constituyen el poder regulador de la norma. El marco general de la teoría de normas propone pensar los problemas de política pública así:

<b>Ley (normas formales)</b>	<b>Moral (normas morales)</b>	<b>Cultura<sup>15</sup> (normas sociales)</b>
Admiración de la ley	Satisfacción de la propia conciencia	Búsqueda de aprobación y reconocimiento social
Temor a la sanción	Miedo a la culpa	Miedo al rechazo social (vergüenza)

El Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2015<sup>16</sup> llama la atención de la necesidad de incluir en el análisis y diseño de las políticas públicas elementos no racionales de la acción humana (como las emociones), así como la necesidad de considerar el peso de las normas informales (en particular las sociales) tanto en la comprensión de muchas problemáticas como en la intervención Estatal. La comprensión y atención de la criminalidad electoral debe incorporar estos elementos.

Nuestro conocimiento de los aspectos culturales relacionados con la criminalidad electoral y nuestra comprensión sobre el valor social del voto en Colombia son limitados. Las estimaciones sobre la proporción de ciudadanos dispuestos a vender el voto muestra el escaso conocimiento. A continuación, revisaremos un ejemplo de uno de los comportamientos objeto esta política: la compra y venta de votos. Las estimaciones más dramáticas afirman que cerca del 56%<sup>17</sup> de la población aceptaría vender su voto, mientras que la estimación más favorable

<sup>15</sup> Mockus ha denominado a esta tercera columna como regulación cultural. No obstante, cuando describe en detalle los mecanismos asociados a esta tercera columna habla básicamente de mecanismos que son denominados como normas sociales. Caracterizar esta tercera columna como normas sociales es darle un poco más de precisión al esquema y por otro lado “lo cultural” también puede caracterizar a los rasgos de moralidad predominantes en una determinada cultura, así como el ejercicio legislativo es también parte de un universo cultural.

<sup>16</sup> Informe sobre el desarrollo mundial 2015. Mente, sociedad y conducta. Ed Banco Mundial: <http://pubdocs.worldbank.org/en/954941482349916044/Main-Messages-Spanish.pdf>

<sup>17</sup> <https://www.noticiasrcn.com/nacional-elecciones/el-56-los-colombianos-venderian-su-voto-estudio>



afirma que el 12%<sup>18</sup> está dispuesto a hacerlo. Estas diferencias muestran que estamos en un terreno sobre el cual tenemos poco conocimiento de lo que ocurre y las cifras no permiten hacer propuestas serias ni llegar a conclusiones.

El conocimiento que tenemos como sociedad sobre los aspectos culturales relacionados con la criminalidad electoral está determinado por la información de prensa y el conocimiento idiosincrático. No comprendemos los aspectos subjetivos que explican la forma particular como se desarrollan las elecciones en Colombia. Un ejemplo es el alto porcentaje de votos nulos en la últimas tres elecciones legislativas en el país.

<b>Elecciones legislativas en Colombia</b>		
Año	Total de votos válidos	Votos nulos
2010 <sup>19</sup>	10.851.207	2.358.182
2014 <sup>20</sup>	11.096.720	3.213.647
2018 <sup>21</sup>	17.318.472	1.137.133

En el año 2010 el porcentaje de votos nulos frente a los votos válidos alcanzó el 22% de la votación, en 2014 este porcentaje alcanzaba ya el 29%, mientras que el año 2018 el porcentaje de votación nula se redujo a 7% de la votación válida.

No hay investigaciones y reportes públicos de las instituciones responsables de las elecciones que indaguen qué pasó en cada uno de estos casos. La cantidad de votos nulos en las elecciones legislativas de 2014 da lugar a realizar un debate nacional y a motivar investigaciones de las autoridades responsables y de universidades, medios de comunicación y ONGs interesadas en la democracia.

La falta de reflexión, análisis y debate público sobre los porcentajes de votación nula muestran el bajo valor social que tiene el voto en Colombia. Las votaciones determinan la asignación del poder social y las directrices sobre el camino que debe tomar la sociedad entera. Las elecciones son un aspecto fundamental de la democracia y la construcción del orden social. Si no nos preguntamos e indagamos con cuidado por qué semejante acto tan determinante está quedando “invalidado” enviamos una señal sobre lo poco que a nosotros como sociedad nos importa el voto.

Otro ejemplo es el del número de ciudadanos dispuestos a vender el voto, estimaciones que muestran cifras que sorprenden por las diferencias. Una estimación muestra que el 75%<sup>22</sup> de la población aceptaría vender el voto y otra que el 38%<sup>23</sup> estaría dispuesto a hacerlo. Una de

<sup>18</sup> Encuesta longitudinal, Universidad de los Andes.

<sup>19</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_legislativas\\_de\\_Colombia\\_de\\_2010](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Colombia_de_2010)

<sup>20</sup> Elecciones legislativas 2014:

[https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_legislativas\\_de\\_Colombia\\_de\\_2014](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Colombia_de_2014)

<sup>21</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_legislativas\\_de\\_Colombia\\_de\\_2018](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Colombia_de_2018)

<sup>22</sup> Revista SEMANA, Edición 1888 de 2018, Pág. 17.

<sup>23</sup> Fergusson, Leopoldo y Riaño, Juan Felipe (2014) Capítulo 6, La política colombiana a la luz de la ELCA: Entre el desinterés y el clientelismo. Encuesta longitudinal, Universidad de los Andes.

estas estimaciones muestra que la disposición a vender el voto está relacionada con el precio ofrecido al votante<sup>24</sup>.

Si el 38% de los ciudadanos está dispuesto a vender el voto, de acuerdo con el censo electoral hay 6.000.000 de personas que pueden vender el voto. Este número de personas es tan alto que resulta imposible pensar en investigar y sancionar a todas las personas que pueden incurrir en esta práctica. Comparemos este número con la población carcelaria de Colombia que es aproximadamente de 120.000 personas. Este ejercicio aritmético muestra que la política criminal debe tener en cuenta las posibilidades reales que tiene el Estado para intervenir a través de su institucionalidad de seguridad y justicia. La urgencia de la perspectiva cultural es también importante por la necesidad de generar dinámicas de regulación social que atenúen la frecuencia de las transgresiones por parte de los ciudadanos. Es necesario contemplar el peso de las normas informales en la contención de prácticas indeseables convirtiendo a la sociedad en corresponsable necesaria de la implementación de la política.

Por lo anterior, los “aspectos culturales o pedagógicos” de la Política Criminal Electoral no son asuntos marginales y menores, constituyen la base misma de la vida electoral. La eficacia de la acción de las autoridades que confrontan el crimen está atravesada por la validación cultural y la proporción de ciudadanos involucrados en transgresiones. La acción de las instituciones de seguridad y justicia es necesariamente limitada y finita. Por esto, es necesario que comprendamos que la reflexión sobre la criminalidad está enmarcada en la reflexión de la cultura, en donde las instituciones de seguridad y justicia tienen un papel muy importante, pero no son los garantes únicos del orden social. Por ende, la política cultural es fundamental en toda política que involucre análisis de comportamientos y prácticas de los ciudadanos.

---

<sup>24</sup> Fergusson, Leopoldo y Riaño, Juan Felipe (2014) Gráfico 6.11 Capítulo 6, La política colombiana a la luz de la ELCA: Entre el desinterés y el clientelismo. Encuesta longitudinal, Universidad de los Andes.

## **5.2. El Proceso Electoral**

El proceso electoral tiene tres etapas: la etapa pre-electoral, la etapa electoral y la etapa post-electoral. Las siguientes son las actividades de la etapa pre-electoral de acuerdo con el Código Electoral, la Ley 130 de 1994, la Ley 163 de 1994 y la Ley 1475 de 2011<sup>25</sup>:

1. Cedulación;
2. Inscripción de cédulas;
3. Censo electoral y verificación de la residencia electoral;
4. Fijación del número de votantes por mesa;
5. Zonificación de los municipios que cuenten con más de 20.000 cédulas aptas para votar;
6. Aval, revocatoria del aval, inscripción, modificación, aceptación y revocatoria de actos de inscripción candidaturas, incluida la verificación de causales de inhabilidad o incompatibilidad de las personas inscritas para la elección popular;
7. Sorteo para la ubicación de los candidatos en la tarjeta electoral;
8. Presentación de listas y candidatos únicos;
9. Establecimiento de los lugares de votación y de lugares para realizar el escrutinio;
10. Conformación de listas de jurados y asignación de los jurados de mesa; y
11. Designación de las Comisiones Escrutadoras y acreditación de los testigos electorales.

Así las cosas, en esta etapa se surte la conformación de todos los actos previos a las elecciones, consistentes en la formación y registro de quienes ostentan como votantes, candidatos, testigos, jurados y comisiones, así como la disposición de los lugares en los cuales se efectuará la votación.

La etapa electoral empieza con la instalación de las mesas, sigue con la votación y termina con el cierre de las mesas de votación. Es una etapa que dura unas horas y en la cual el ciudadano materializa su derecho al voto.

La etapa post-electoral comprende las actividades propias del escrutinio, es decir el conteo de los votos y la comunicación del resultado. Hay escrutinios de mesa que están a cargo de los jurados, quienes luego de contar los votos deben elaborar el acta de escrutinio y diligenciar los formularios establecidos para el efecto: E-11 (registro de votantes) y E-14 (escrutinio). Los escrutinios zonales, municipales, distritales y generales y nacionales están a cargo de las comisiones escrutadoras y los delegados del Consejo Nacional Electoral quienes deben diligenciar los formularios E-24, E-26 y las Actas Generales de Escrutinio. Los escrutinios nacionales están a cargo del Consejo Nacional Electoral.

En los escrutinios no son utilizadas las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. El simple diligenciamiento del E-11 y el E-14 en medios digitales y en línea permitiría

---

<sup>25</sup> Sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente. 11001-03-28-00-2014-00117-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Medio de control de nulidad electoral.

trazabilidad, celeridad, ahorro de papel y disminuiría el riesgo de errores y diferencias entre las diferentes copias del E-14.

En las elecciones en el exterior hay variaciones importantes en el proceso electoral. En la etapa pre-electoral es importante mencionar que el nombramiento de jurados es más difícil pues las elecciones duran una semana. Por esta razón el jurado debe solicitar permiso en su trabajo, tener trabajo flexible o estar sin trabajo. De otro lado, el control de acceso a los lugares de votación es más difícil en el exterior que en el país, al igual que la observación del votante antes del ingreso al lugar de la votación y después de votar.

En las últimas elecciones, el E-14 utilizado para el preconteo fue remitido a la Registraduría Nacional del Estado Civil vía electrónica. Esta experiencia puede replicarse a todas las actividades propias del proceso electoral, particularmente al escrutinio, lo cual permite agilizar el proceso y aumentar su transparencia.

### **5.3. El concepto de análisis criminal: su aplicación a la formulación de la Política Criminal Electoral**

El análisis criminal es un campo de conocimientos y técnicas de procesamiento de datos que sirve para orientar la investigación criminal. Los datos pueden ser clasificados de dos maneras: (i) aquellos que pertenecen a un caso particular en donde se pueden individualizar los infractores, y (ii) aquellos que se adscriben a unidades político administrativas como municipios y departamentos.

Cuando el análisis criminal busca aumentar la probabilidad de esclarecimiento de los hechos delictivos asociados a un caso, hablamos del análisis criminal con fines de persecución penal. Cuando el análisis criminal concentra sus fuerzas en un caso, es necesaria la coordinación entre el analista, el investigador criminal y el fiscal. El analista tiene la función de hacer el contexto y orientar la búsqueda de elementos de prueba para esclarecer los hechos, el investigador debe ser capaz de encontrar la evidencia que muestre la comisión de una conducta delictiva, y ambos deben alinear sus esfuerzos con el fiscal, el cual tiene el reto de diseñar la estrategia del caso para aumentar la probabilidad de éxito en cada una de las fases procesales.

Por el contrario, cuando el análisis criminal está orientado a comprender fenómenos en los que están presentes una gran cantidad de delitos, hablamos de análisis criminal con fines de comprensión. Este análisis es útil para explicar la conducta. La comprensión es relevante porque para disminuir la incidencia de una conducta contraria a derecho no basta con hacer persecución penal, pues el cambio en los comportamientos no obedece exclusivamente a la respuesta punitiva del Estado, también obedece a la reacción de la sociedad y del individuo. El Estado y la sociedad deben transformar los motivos de la conducta y entender el contexto cultural en el que se produce y así construir estrategias que permitan modificar los comportamientos.

El análisis criminal con fines de comprensión es la base para la formulación de una política criminal porque facilita el proceso de toma de decisiones a partir de los mejores datos disponibles y la construcción de teorías e hipótesis que explican por qué se cometen ciertas conductas delictivas. Cuando el análisis criminal tiene fines de formulación de una política criminal, el énfasis no es el caso particular sino la recolección de muchos eventos criminológicamente relevantes para identificar las variables que pueden aumentar la incidencia de una conducta delictiva.

La siguiente tabla muestra las diferencias entre ambos tipos de análisis:

	<b>Unidad de análisis</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Actores del análisis criminal</b>	<b>Naturaleza de los datos</b>
Análisis criminal con	El caso particular en el	Avanzar en las etapas	Fiscal, analista criminal,	Los datos tienen reserva

finances de persecución penal	que se debe individualizar la responsabilidad penal.	procesales (indagación, investigación, acusación).	investigador criminal.	de ley y a ellos sólo tienen acceso los sujetos procesales.
Análisis criminal con fines de formulación de una política criminal	La unidad territorial (municipio, departamento, nación) en la que ocurre un conjunto de hechos delictivos que deben ser enfrentados.	Formular una política criminal en la que cada uno de los actores ejecuta unas acciones de acuerdo con la comprensión del fenómeno criminal.	Entidades que participan en el análisis del fenómeno criminal.	Los datos son de naturaleza estadística y no tienen como fin la individualización de la responsabilidad penal.

La normativa colombiana establece 16 tipos penales de fraude electoral, que al ser cometidos distorsionan la preferencia del ciudadano y manipulan el resultado electoral. Estos delitos son autónomos, pero deben entenderse y analizarse en conjunto con otros tipos de criminalidad, pues son en la mayoría de los casos estos 16 delitos son el medio para extraer rentas públicas.

La técnica legislativa en algunos casos hace que la adecuación del tipo en la práctica sea muy difícil. La Fiscalía General de la Nación ha hecho comentarios importantes sobre el particular.

Los tipos penales que buscan sancionar a quienes atentan en contra de los mecanismos de participación democrática, tipificados en la Ley 599 de 2000, modificada por la Ley 1864 de 2017, pueden agruparse de acuerdo con la etapa del proceso electoral en el que se cometen. En criminología, este análisis se conoce como *iter criminis*.

El peso de la criminalidad en la financiación de las campañas es percibido como crítico, por lo cual proponemos una categoría independiente para los tipos penales relacionados con la financiación.

Pre-electoral	Electoral	Post-electoral	Financiación de campañas
Fraude en inscripción de cédulas.	Perturbación del certamen democrático.	Elección ilícita de candidatos.	Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas.
Tráfico de votos.	Constreñimiento al sufragante.	Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación.	Violación de los topes o límites de gastos en las campañas.
Ocultamiento, retención y posesión	Fraude al sufragante.	Alteración de resultados	Omisión de información del

ilícita de cédula.		electorales.	aportante.
Denegación de inscripción.	de	Corrupción al sufragante.	
		Voto fraudulento.	
		Favorecimiento de voto fraudulento.	

Los delitos contra los mecanismos de participación democrática requieren la organización de múltiples actores a lo largo del tiempo. Para influir en un resultado electoral es necesaria la planeación y ejecución de una compleja red de actividades en las que hay una división del trabajo criminal (Ley 599 de 2000, artículo 29). Los delitos electorales son delitos de medio, es decir, son necesarios para alcanzar fines ulteriores como controlar el presupuesto de una administración pública, influir en el diseño y formulación de la regulación para construir condiciones propicias para explotar un mercado cuyas reglas de juego son fijadas después del resultado electoral o controlar el territorio para favorecer economías ilícitas.

La planeación de los delitos contra los mecanismos de participación democrática demanda conocimientos jurídicos especializados y capacidades logísticas.

El concepto de empresa hace referencia a la alineación de voluntades con vocación de permanencia de un grupo de personas para obtener un resultado que no puede ser alcanzado de manera individual. El aspecto criminal de la iniciativa empresarial proviene de la comisión de múltiples delitos que están sincronizados en las etapas del proceso electoral y que se coordinan con otras actividades criminales en la etapa post-electoral. Esto implica la ejecución de una secuencia de acciones ordenadas en el tiempo para producir el resultado planeado.

La empresa criminal electoral requiere un liderazgo continuo para poder asegurar la secuencia necesaria en el tiempo para conectar el crimen electoral y el delito último que es el fin de la empresa criminal. Este liderazgo criminal permite construir una red de actores y acciones en las que lo ilegal se superpone con la apariencia y formas de la legalidad. La empresa criminal electoral demanda el uso de capacidades cognitivas superiores para construir un universo moral en el que un conjunto de delitos no son objeto de rechazo por parte de aquellos que participan en la comisión de las infracciones. Cuando esto pasa, la ley, la moral y la cultura se convierten en elementos funcionales para la empresa criminal electoral. Es por ello que una empresa criminal electoral sólo es exitosa cuando finge el respeto por la ley, al tiempo que alivia el juicio de la conciencia moral individual y fortalece la creencia de que la cultura democrática y electoral puede convivir pacíficamente con la ilegalidad.

Las empresas criminales electorales dependen de un empresario capaz de hacer innovaciones para adaptarse a los cambios normativos y a las iniciativas del Estado en materia de persecución penal. El empresario criminal electoral suele ocupar un lugar privilegiado en la sociedad y es por eso que normalmente participa en redes políticas locales en las que hay un conjunto de prácticas electorales establecidas. En esa medida, estos empresarios pueden hacer parte de la élite económica y política local y nacional. Además, cuando el empresario criminal no tiene recursos de capital para financiar su campaña puede acudir a una gran variedad de fuentes, las cuales pueden ser legales o ilegales. El empresario criminal electoral

puede ampliar su repertorio de delitos cuando une sus capacidades con Grupos Armados Organizados o con Grupos Delictivos Organizados (Ley 1908 de 2018); los primeros pueden ofrecer una gran capacidad de control territorial debido a que pueden patrullar territorios con armamento largo mientras que los segundos pueden ejercer el uso de la violencia organizada en sectores urbanos.

Las empresas criminales electorales pueden ser efectivas sin necesidad de acudir al uso de la violencia. En aquellos territorios en los que no hay actores armados ilegales las empresas criminales electorales pueden ser exitosas en la medida en que hay un entorno cultural que incluso protege la transacción ilegal.

En resumen, la empresa criminal electoral sólo opera efectivamente cuando hay una cultura de la ilegalidad en la que hay una baja valoración del voto y el proceso electoral se encuentra vaciado de sentido ético y político. Cuando esto pasa, el voto se convierte en una mercancía en la que el vendedor resulta perjudicado porque el comprador sólo paga por una parte de ella; el valor completo corresponde al flujo de beneficios que el ciudadano debería recibir del Estado por el solo hecho de su dignidad.



## **5.4. Debilidades de las instituciones y de los procedimientos**

La Sentencia del Consejo de Estado de 8 de febrero de 2018 es un antecedente muy importante pues identificó aspectos en los cuales el proceso de escrutinio, las herramientas y las metodologías pueden ser interferidos para manipular resultados electorales<sup>26</sup>. Es por esta razón que la mencionada sentencia además de declarar la nulidad parcial de la resolución en la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los senadores para el periodo 2014-2018, también (i) exhortó al Consejo Superior de la Judicatura para generar capacidades en los jueces de la República en temas electorales, en asocio con el Ministerio de Justicia y del Derecho; (ii) instó a la Organización Electoral a conservar y custodiar los documentos electorales físicos y electrónicos; (iii) conminó a la Organización Electoral a adquirir un software para los escrutinios, que permita la trazabilidad del escrutinio de la mesa hasta la declaratoria de la elección; (iv) instó a la Organización Electoral a implementar las medidas necesarias para tener el hardware y software actualizado, copias de seguridad para conservar la información electoral, lo cual incluye los archivos Log del sistema operativo de los equipos donde funcione el software de escrutinio, como los de la base de datos y los del software mismo; y (v) compulsó copias a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que adelanten las investigaciones a que haya lugar.

El no uso de las tecnologías de información y las comunicaciones en los escrutinios ha sido identificado por muchos de los actores consultados como un riesgo alto del proceso electoral en sus tres etapas.

El Informe de la Misión de Expertos de la Unión Europea para las elecciones de 2018 y el Informe Preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones legislativas de Colombia 2018, coinciden en señalar que (i) el marco jurídico electoral colombiano es disperso, lo cual dificulta su aplicación; (ii) los procesos de impugnación requieren una revisión para buscar procesos ágiles y expeditos; y (iii) es necesario revisar los procesos y mecanismos de custodia del material electoral que permitan verificar la trazabilidad de reportes y sus soportes.

El número de votos nulos ha sido asociado por algunos actores como una consecuencia de la falta de claridad de los tarjetones, particularmente los utilizados para las elecciones de Senado y Cámara. Sin embargo, no hay estudios ni trabajos que nos permita establecer empíricamente la relación entre el diseño de los tarjetones y el elevado número de votos nulos. El Informe de la Misión de Expertos de la Unión Europea para las elecciones de 2018 señaló que el diseño del tarjetón no favoreció su comprensión, particularmente el de la papeleta de la Cámara de Representantes lo cual puede estar atado al alto número de votos nulos registrados<sup>27</sup>.

El cumplimiento deficiente de la ley de transparencia y acceso a la información por parte de los actores de la Organización Electoral y de algunos de los actores de esta propuesta de política

---

<sup>26</sup> Sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente. 11001-03-28-00-2014-00117-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Medio de control de nulidad electoral.

<sup>27</sup> Unión Europea (2018) Misión de Expertos Electorales COLOMBIA, Elecciones Legislativas – 11 de marzo de 2018; Elecciones Presidenciales - 27 de mayo (primera vuelta) y 17 de junio 2018 (segunda vuelta) Pagina 17.

pública y la precariedad de sus páginas web son factores que inciden en la percepción de corrupción del sistema nacional electoral.

La debilidad institucional del Consejo Nacional Electoral para revisar los informes de financiación de campañas a través de *Cuentas Claras* y la falta de coordinación con la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, así como la falta de cruce de los datos de financiación con los datos existentes de las economías ilegales, de contratistas del Estado, de empleo público y de impuestos, generan un ambiente de desconfianza sobre la capacidad del Estado para responder ante las violaciones a las normas de financiación de campañas electorales. Los mecanismos de control parecen insuficientes para identificar la financiación ilegal de las campañas y no hay elementos ni información para determinar su valor real. El indicador calculado por el DANE no puede tomar la información de Cuentas Claras. Las resoluciones del Consejo Nacional Electoral para el uso de medios electrónicos es un avance importante, pero la falta de transparencia en las cuentas presentadas por partidos, movimientos y candidatos limita la posibilidad de seguimiento por parte de la ciudadanía<sup>28</sup>.

El informe de la Unión Europea sobre las elecciones de 2018 afirma que la estructura organizacional del Sistema Nacional Electoral y de sus actores puede resultar confuso, particularmente el papel y las responsabilidades en cabeza del Consejo Nacional Electoral, de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la aplicación de otros controles por parte de la Sección Quinta del Consejo de Estado, de la Fiscalía General de la Nación, de los órganos de control y de la Defensoría del Pueblo<sup>29</sup>.

Es importante destacar el reconocimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Misión de la Unión Europea frente a la expedición de la Ley 1864 de 2017, al programa de primivotantes y a la celeridad en la comunicación de los resultados electorales.

---

<sup>28</sup> Unión Europea (2018) *Ibidem*. Pág. 1.

<sup>29</sup> Unión Europea (2018) *Ibidem*. Pág. 2.

## **6. Metodología de recolección y análisis de datos**

El proceso de comprensión de la criminalidad electoral para efectos de la formulación, implementación y evaluación de la política pública debe estar basado en la evidencia. Esta orientación permite conocer el fenómeno, estar en capacidad de entender la variación del fenómeno en el tiempo y hacer los ajustes necesarios y oportunos para mantener la eficacia de la política para responder a los cambios de la criminalidad y de la cultura política con ocasión de su implementación.

La unidad electoral colombiana es el municipio, salvo por la circunscripción nacional que opera para el Senado de la República. De otra parte, esta política pública tiene en cuenta el comportamiento del ciudadano, su lenguaje, cultura y rituales los cuales se asemeja o tiene mayores similitudes en un mismo municipio. La política propone una metodología de recolección de datos a nivel de entes territoriales para comprender su contexto social, económico y electoral, contexto en el cual ocurren los delitos contra la participación democrática, los delitos contra la administración pública y todos los delitos conexos con la captura del Estado.

El punto de partida es un modelo mental compartido en torno a la relación entre la interferencia indebida en los resultados electorales y las diversas formas de criminalidad. Luego el análisis de datos para establecer variables y luego los modelos estadísticos para estimar la intensidad de las relaciones entre variables.

## **6.1. La construcción de un marco teórico que explica la comisión de delitos electorales en los municipios de Colombia**

El análisis criminal para formular una Política Criminal Electoral está basado en la construcción de una explicación acerca de la ocurrencia de hechos delictivos que afectan los mecanismos de participación democrática. La explicación es relevante porque permite construir una comprensión compartida acerca de cuáles son las variables clave en la ocurrencia del fenómeno de interés. Así, lo primero que se debe hacer es la selección de la variable que se debe explicar, la cual en este caso es la ocurrencia de delitos electorales. Entonces, la pregunta asociada es la siguiente: ¿por qué ocurren los delitos electorales en Colombia?

El Anexo 1 contiene una propuesta inicial de bases de datos para construir el contexto y fijar las variables objeto de análisis. Una variable del contexto social es la pobreza, la cual se puede medir a través del Índice de Pobreza Multidimensional o el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Otra variable social es la desigualdad. Los datos económicos como el PIB departamental y el tamaño de las economías criminales (medido por ejemplo a través del tamaño del narcotráfico y la minería criminal) son variables útiles porque la economía legal y la ilegal pueden influir en las elecciones. El tamaño de las economías legales se puede registrar por el PIB, el recaudo tributario y el gasto del Estado, a través del empleo público, el sistema de compra pública, los subsidios y los convenios de asociación y colaboración. La variable electoral más importante es la participación en los certámenes democráticos y los resultados, porque ello define el modo en que se puede producir la captura del Estado y de esta manera influir en las decisiones públicas.

Las encuestas, entrevistas, grupos focales, observación, análisis de medios (y de redes), y análisis de discursos son medios importantes que permiten comprender el comportamiento y los fenómenos culturales. Para comprender el problema de la criminalidad electoral, estas variables deben ser analizadas de forma integral para medir la intensidad de su relación recíproca.

La lista de bases de datos debe actualizarse de forma constante. A medida que los implementadores de la política pública, y particularmente quienes hacen investigación criminal, tienen más y mejor conocimiento del problema, van a identificar datos adicionales que deben incluirse en el inventario de información de la política pública para comprender el contexto en el cual opera la criminalidad electoral. Por su parte, las entidades estatales y privadas que hacen análisis de información sectorial pueden ofrecer datos adicionales que enriquezcan el análisis de la criminalidad electoral y pueden mejorar la respuesta del Estado para proteger la participación democrática.

La Procuraduría General de la Nación en cumplimiento del artículo 23 de la Ley 1712 de 2014 debe velar para que las bases de datos públicas a las que hace referencia el Anexo 1, así como las adicionales que los implementadores de esta política identifiquen, estén a disposición del público en general y en formato de datos abiertos, lo cual facilita la comprensión del contexto y la investigación.

La ventana de tiempo propuesta para recoger la información es (a) a partir de 2007 en temas electorales; y (b) a partir del 2015 para las demás bases de datos.

## **6.2. Metodología de relación de datos**

La comprensión del fenómeno permite focalizar la investigación criminal y disciplinaria y entender dónde y cómo debe haber intervenciones para motivar cambios en la cultura y el comportamiento. Para el efecto, la política pública propone el análisis de datos de las bases de datos públicas, la recolección de datos a partir de encuestas y trabajos de campo como entrevistas, grupos focales, observación, análisis de medios y análisis de discurso para aplicar luego métodos de correlación y regresión.

En primer término, los implementadores deben establecer las variables con las cuales van a trabajar para conocer el contexto en el cual opera el fenómeno. Inicialmente proponemos trabajar con las siguientes variables a nivel de municipio y si no hay información a nivel municipal, con la información subnacional más desagregada con la que se cuente, bien sea departamento o provincia<sup>30</sup>:

De bases de datos públicas:

- Índice de participación electoral en las elecciones de los últimos cuatro años.
- Nivel/intensidad del conflicto.
- Índice de Pobreza Multidimensional/ Necesidades básicas insatisfechas.
- Hectáreas de cultivos ilícitos.
- Presencia de minería ilegal.
- Indicadores de gestión del municipio (recursos propios/recursos del sistema general de participaciones y recursos del sistema general de regalías).
- Número de homicidios por cada 100.000 habitantes.
- Número de casos de extorsión registrados en el SPOA.
- Número de casos de delitos contra la administración pública registrados en el SPOA.
- Número de casos de delitos contra la participación electoral.

De la encuesta del DANE de cultura política:

- Percepción sobre transparencia en el conteo de votos (“en su municipio”, “en el resto de Colombia”).
- Grado de importancia de las elecciones.
- Dificultades al momento de votar.

---

<sup>30</sup>

Las mediciones de cultura ciudadana realizadas por Corpovisionarios en varias ciudades de Colombia muestran las diferencias en algunos rasgos culturales entre municipios en Colombia es grande. Por esto, las mediciones regionales o los datos recogidos de manera agregada por varios municipios pueden ser una fuente de información problemática pues puede no ser claro qué representan. De hecho, hay casos documentados por Corpovisionarios que muestran municipios conurbados que tienen narrativas de identidad que describen rasgos culturales distintos. Este es el caso de La Paz y San Diego ambos en el departamento del Cesar. Corpovisionarios, Investigación en cultura ciudadana y factores de legalidad en los municipios de La Paz y San Diego. Convenio 065 de 2015 entre el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional de Aprendizaje -SENA- Regional Cesar y la Corporación Visionarios por Colombia.

- Consideración sobre la gravedad de ciertos comportamientos relacionados con la corrupción (aceptar dádivas o regalos para agilizar trámites, usar influencias de políticos para conseguir un trabajo).

Estas variables deben ser analizadas de forma integral para medir la intensidad de su relación recíproca para comprender el problema de la criminalidad electoral.

Las bases de datos incluidas en la lista anterior tienen registros relevantes para el análisis en el momento actual de desarrollo de esta política. El avance de la comprensión del fenómeno por parte de los implementadores de esta política pública mostrará la necesidad de incluir datos adicionales cuya relevancia en este momento no ha sido identificada y por eso no han sido incluidos.

Es importante subrayar que la información anterior no constituye un inventario completo, definitivo ni exhaustivo. El desempeño y avance de la política depende neurálgicamente de la gestión de conocimiento, la identificación de datos y fuentes, así como de la reflexión y el análisis permanente sobre la pertinencia de los datos.

Los métodos de correlación (bivariado<sup>31</sup> y multivariado<sup>32</sup>) y regresión permiten ver el alcance y la naturaleza de la relación entre variables. El análisis de correlación bivariado se usa para comprender la naturaleza de las relaciones entre dos variables individuales. Así mismo, el análisis multivariado se utiliza para encontrar la relación entre múltiples variables involucradas. Estos tipos de análisis ayudan a explorar la relación e influencia fenomenológica de factores que podrían no ser obvios, por ejemplo, si pretendemos estudiar el impacto de la seguridad en la participación electoral, podemos comparar dos variables como el número de homicidios por cada 100.000 habitantes al año para un período de cuatro años y la participación electoral en las elecciones efectuadas en el mismo período de cuatro años, y ver si a menor número de homicidios, la participación electoral crece o no. También podemos relacionar las transferencias de la Nación, adicionales al SGP, a un municipio o a una región, con los resultados electorales, votos por un partido, por un senador en particular o por el presidente. Esta información puede complementarse con el análisis de discurso del gobernador o del alcalde.

El análisis de correlación como método de investigación permite analizar los datos de temas y fuentes distintos en forma simultánea y estudiar una amplia gama de variables y sus interrelaciones. Sin embargo, los hallazgos de correlación no indican las relaciones de causa y efecto y por esto el análisis puede ser el punto de partida para focalizar la tarea de investigación de oficio de la Fiscalía General de la Nación.

---

<sup>31</sup> Los análisis bivariados permiten establecer la relación entre dos variables. En general, lo que caracteriza esta técnica estadística es que las variables involucradas en el estudio son independientes al arranque del análisis. Estas correlaciones bivariadas generalmente se usan para revisar la forma como una variable afecta la otra.

<sup>32</sup> También se conoce como análisis de correspondencias múltiples. Los análisis multivariados se utilizan cuando se reconoce que existe más de una variable dependiente. Esta técnica permite dos resultados importantes: (1) seccionar qué variables son las que permitan clasificar (o diferenciar internamente) el universo de estudio y (2) revisar qué variables “viajan” juntas o se presentan de manera hermanada.

La comprensión de datos de gasto público, de los ingresos y gastos de las campañas electorales y su relación, son un segundo paso para comprender el fraude electoral y para avanzar en la investigación de hechos punibles contra la participación democrática.

El Anexo 2 muestra una visualización del análisis de variables.

No hay información completa para la investigación criminal, por lo que la metodología busca que los implementadores de esta política pública y particularmente los investigadores de forma constante trabajen con los datos y construyan nuevas bases de datos, generen y gestionen conocimiento para hacer análisis de medios y de discurso, y apliquen nuevas herramientas para conocer la cultura y el comportamiento ciudadano frente a la participación democrática. De esta manera, el investigador puede tener un sistema que le genere alertas para concentrar su trabajo de investigación de oficio.

## **7. Acciones de la política**

A continuación las líneas de acción de la Política Criminal Electoral, las cuales fueron construidas en coordinación con los agentes de esta política pública y deberán actualizarse en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales creada por el artículo 18 de la Ley 1864 de 2017.

### **7.1 Líneas de Acción**

1. Desarrollar capacidades de acuerdo con las funciones y el plan de acción de cada uno de los agentes para recoger y administrar datos, aplicar metodologías de correlación variado y bivariado con el propósito de conocer y comprender el fenómeno social del fraude electoral con propósitos de prevenirlo, investigarlo y sancionarlo.
2. Fortalecer los sistemas de gestión de conocimiento del crimen electoral.
3. Brindar pautas en el manejo del discurso de los actores para mostrar el valor social del voto e incidir en las normas sociales que protegen ese valor.
4. Fortalecer el desarrollo de teorías del caso y manejo de pruebas teniendo en cuenta la característica de delito medio de los crímenes electorales.
5. Promover el trabajo diferenciado para conocer e intervenir en estructuras criminales, estructuras clientelares y en las diferencias regionales.
6. Revisar constantemente los instrumentos de participación democrática a partir de la lectura y análisis de datos para hacerlos simples y claros.
7. Instar el cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información por parte de los agentes de la política, los partidos y movimientos ciudadanos.
8. Monitorear y evaluar constantemente la Política Criminal Electoral.
9. Desarrollar acciones de mejora continua.
10. Asegurar esquemas de coordinación interinstitucional.

### **7.2 Acciones concretas de la Política Criminal Electoral**

Las acciones propuestas para cada uno de los agentes del sistema electoral están alineadas con sus funciones y competencias constitucionales y legales. Con ellas la política busca desarrollar las líneas generales mencionadas en la sección anterior de este documento.

Los agentes del sistema nacional electoral deben establecer un plan de acción para el desarrollo de la Política Criminal Electoral, para lo cual proponemos tener en cuenta (a) los comportamientos que vulneran las elecciones en las etapas pre-electoral, electoral, post-electoral y en la financiación de campañas, así como la necesidad de que las intervenciones



tengan en cuenta los momentos electorales; (b) la intención y los resultados de las intervenciones en términos de investigación, juzgamiento y sanción, y el hecho de que la voz de todos los agentes de esta política tiene un gran poder pedagógico y, en consecuencia preventivo, a pesar de que sus funciones sean investigativas o sancionatorias; (c) la necesidad de revisar las intervenciones de forma constante teniendo en cuenta la velocidad con la que cambian los métodos criminales; y (d) la importancia de la coordinación interinstitucional para gestionar el conocimiento de la criminalidad electoral. La normativa ofrece una instancia de coordinación que es la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales, creada por el artículo 18 de la Ley 1864 de 2017, la cual puede operar en el marco del Consejo Superior de Política Criminal.

Es importante el entendimiento que existe en el clima organizacional de las entidades formuladoras y ejecutoras de política en que sus competencias tienen un componente preventivo importante que también incide de forma directa en el desarrollo de sus funciones y capacidades. Es por esto que el plan de acción de cada uno de los agentes debe contener acciones en cada uno de los momentos del proceso electoral, así como acciones preventivas y un esfuerzo por mejorar el conocimiento del fenómeno de la criminalidad electoral y entender, de forma plausible, sus móviles, sus conexiones con otros tipos de criminalidad y su impacto en el territorio, en la regulación, en el empleo público y en el presupuesto.

La implementación de la política debe permitir (i) mejorar la comprensión del fenómeno, (ii) establecer una línea base de la criminalidad electoral, (iii) desarrollar un plan de acción, (iv) monitorear la implementación, (v) y evaluar los resultados con la finalidad de proponer acciones para su mejora continua.

La eficacia de la implementación de las políticas públicas está asociada al nivel de compromiso, coordinación y cooperación entre instituciones, por lo cual es necesario consultar la política con quienes tienen a cargo la implementación y hacer los ajustes necesarios para mejorarla<sup>33</sup>.

A continuación enunciaremos<sup>34</sup> las líneas de acción identificadas para cada uno de los agentes de la política, las cuales fueron identificadas en las reuniones celebradas para el efecto.

#### **1. Ministerio de Justicia y del Derecho**

- (a) Coordinar institucionalmente a los agentes de la Política Criminal Electoral en el marco del Consejo Superior de Política Criminal; a través de la incorporación de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales al Consejo Superior de Política Criminal.
- (b) Desarrollar capacidades en el Observatorio de Política Criminal para hacer seguimiento de la ejecución de esta política pública y hacer uso de los datos anonimizados de todos los agentes.
- (c) Apoyar, en el marco de sus competencias, el diseño y puesta en marcha del sistema de protección de testigos de crímenes electorales.

---

<sup>33</sup> World Bank (2017), World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington D.C.: World Bank: 10,1596/978-1-4648-0950-7. License: Creative Commons Attributions CC BY 3.0 IGO.

<sup>34</sup> La lista es meramente enunciativa y no taxativa.

- (d) Apoyar, en el marco de sus competencias, la construcción de capacidades en los jueces de la República en temas electorales.
- (e) Coordinar el proceso de mejora continua de esta política pública en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales a través de mecanismos de monitoreo y evaluación de las líneas de acción aquí contenidas y de los planes de acción.

## 2. **Procuraduría General de la Nación**

- (a) Continuar promoviendo el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, en su calidad de garante, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014, entre los siguientes actores de la Política Criminal Electoral:
  - i. Partidos políticos y movimientos de ciudadanos.
  - ii. Registraduría Nacional del Estado Civil.
  - iii. Consejo Nacional Electoral.
  - iv. Sección Quinta del Consejo de Estado.
  - v. Corte Suprema de Justicia y Sala de Instrucción y primera instancia.
  - vi. Fiscalía General de la Nación.
  - vii. Procuraduría General de la Nación.
- (b) Mejorar la apertura de los datos y la integración de los mismos para su uso por parte de los actores de la Política Criminal Electoral, particularmente de los siguientes sistemas de información, bases de datos y sistemas de información:
  - i. Consolidador de Hacienda e Información Pública -CHIP- .
  - ii. Formulario Único de Reporte de Avances de Gestión -FURAG-.
  - iii. Índice de Desempeño Fiscal.
  - iv. Índice de Riesgo de Victimización.
  - v. Sistema de Información y Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad - SIRI-.
  - vi. Sistema de Información Misional -SIM-.
  - vii. Portal de Transparencia Económica.
  - viii. Sistema General de Participaciones.
  - ix. Sistema General de Regalías.
  - x. Sistema Integrado de Información Financiera.
  - xi. Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP-.
  - xii. Sistema de Información y Gestión del Empleo Público -SIGEP-.
  - xiii. Sistemas de información y vigilancia de las Superintendencias.
- (c) Mejorar la transparencia activa de la Procuraduría General de la Nación, partiendo de la disponibilidad de información en su página web sobre los procesos que adelanta sobre escrutinios, funcionamiento de partidos y movimientos políticos, participación indebida en política, violación a los principios de competencia y transparencia en el sistema de compra pública, investigaciones sobre designación de servidores públicos.
- (d) Disponer de la información del SIRI para la verificación por parte de partidos y movimientos políticos de los antecedentes disciplinarios de los aspirantes antes de su

inscripción y para alertar a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral sobre el particular.

- (e) Continuar impulsando los proyectos de organización de datos, uso de plataformas y promoción de observatorios de la información para su vinculación a la generación de conocimiento para la implementación, monitoreo y evaluación de esta política pública.
- (f) Mejorar la coordinación interna entre la Comisión de Control y Asuntos Electorales y los Comités Regionales y Provinciales de Control Electoral para mejorar la gestión del conocimiento de la información registrada y generada por la Procuraduría General de la Nación.
- (g) Trabajar en la generación de capacidades internas en el equipo de la Procuraduría General de la Nación para la observación y gestión de los datos recogidos en los proyectos de organización de datos, incluyendo el desarrollo de metodologías para el relacionamiento de datos.
- (h) Adoptar un protocolo de comunicaciones frente al público y los medios de comunicación que garantice el trato equitativo a los investigados, la protección del derecho al buen nombre, que proteja las investigaciones y su eficacia, la comunicación oportuna, que tenga conciencia del valor de la comunicación en las normas sociales y en el valor de las elecciones en el contexto democrático.
- (i) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

### 3. **Defensoría del Pueblo**

- (a) Mejorar la transparencia activa de la Defensoría del Pueblo partiendo de la disponibilidad de información en su página web sobre información anonimizada de violaciones de derechos contra líderes.
- (b) Compartir información con la Fiscalía General de la Nación sobre la metodología para establecer Riesgo Electoral.
- (c) Fortalecer el sistema de alertas en materia de criminalidad electoral que les permita orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos políticos y de participación democrática<sup>35</sup>.
- (d) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

### 4. **Registraduría Nacional del Estado Civil**

- (a) Promover el fortalecimiento y la constante actualización del Sistema Integral de Capacitación Electoral- SICE mediante la promoción del material electoral.

---

<sup>35</sup> Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana 022-18 de 14 de febrero de 2018.

- (b) Evaluar el material electoral y realizar los ajustes necesarios con base en los resultados de la evaluación.
- (c) Evaluar y analizar los votos nulos y no marcados y realizar los ajustes necesarios en el material electoral con base en los resultados de la evaluación.
- (d) Evaluar continuamente el proceso de selección de jurados y realizar los ajustes necesarios con base en los resultados de la evaluación.
- (e) Evaluar continuamente el proceso de inducción a jurados y realizar los ajustes necesarios con base en los resultados de la evaluación.
- (f) Promover la sistematización de las elecciones en el exterior para minimizar los riesgos.
- (g) Trabajar en la organización de los datos electorales por las fases del proceso electoral y en la auditoría independiente de las bases de datos correspondientes.
- (h) Hacer seguimiento de los litigios electorales y revisar procesos y procedimientos, y diseñar planes de acción en desarrollo de las recomendaciones y de los análisis efectuados en tales litigios.
- (i) Continuar con la adopción de mecanismos basados en la tecnología de la información y las comunicaciones para el proceso de inscripción electoral y para los escrutinios.
- (j) Generar las alianzas con el Gobierno Nacional para la difusión de las campañas de formación electoral, particularmente con el Ministerio de Educación Nacional.
- (k) Promover la capacitación de jueces, escrutadores y testigos electorales.
- (l) Capacitar *in situ* a la ciudadanía y a todos los actores del certamen electoral.
- (m) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

5. **Consejo Nacional Electoral**

- (a) Mejorar la transparencia activa del Consejo Nacional Electoral partiendo por la disponibilidad de información en su página web sobre financiación de campañas, reparto de casos, datos estadísticos de los casos de conocimiento, información personal de los magistrados (hojas de vida completas, información sobre conflictos de intereses y sobre bienes y rentas).
- (b) Trabajar en la organización de los datos electorales por las fases del proceso electoral y en la auditoría independiente de las bases de datos correspondientes.
- (c) Estudiar la forma de hacer registros de financiación de campañas en tiempo real con acceso a la ciudadanía.

- (d) Trabajar en la generación de capacidades internas en el equipo del Consejo Nacional Electoral para la observación y gestión de los datos recogidos en los observatorios, incluyendo el desarrollo de metodologías para el relacionamiento de los mismos.
- (e) Revisar sus procesos y procedimientos internos, particularmente los temas de reparto, así como su arquitectura organizacional.
- (f) Adoptar un protocolo de comunicaciones frente al público y los medios de comunicación que garantice el trato equitativo a los investigados.
- (g) Destinar recursos suficientes para el funcionamiento oportuno de Cuentas Claras.
- (h) Construir una narrativa que busque transformar la percepción y las creencias sobre el valor de las elecciones.
- (i) Aplicar y actualizar, cuando corresponda, la Circular Conjunta No. 001 de 2018 del Consejo Nacional Electoral y Unidad de Información y Análisis Financiero- UIAF para la prevención y control del lavado de activos y la financiación del terrorismo.
- (j) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

#### 6. **Fiscalía General de la Nación**

- (a) Monitorear de manera constante los datos registrados en las bases de datos a las que hace referencia el Anexo 1 y actualizarlos para efectos de realizar un monitoreo que comprenda de forma integral el fenómeno de la criminalidad electoral.
- (b) Gestionar el conocimiento en el equipo de la Fiscalía General de la Nación para desarrollar destrezas en el análisis y relacionamiento de datos que permita entender el crimen electoral como un delito medio.
- (c) Fortalecer las capacidades institucionales en la comprensión y formulación de la teoría del caso con fines de persecución penal, teniendo en cuenta las etapas del proceso electoral y la función del crimen electoral como delito medio. Así mismo fortalecer las capacidades institucionales en el manejo de pruebas.
- (d) Comprender la metodología utilizada por la Defensoría del Pueblo para establecer Riesgo Electoral<sup>36</sup> e incorporar el aprendizaje en la metodología de análisis de datos.
- (e) Identificar redes de criminalidad electoral y el área o sector en el que operan para focalizar la investigación criminal.
- (f) Acordar con las demás instituciones implementadoras de la política pública los protocolos para compartir información anonimizada para la gestión del conocimiento.
- (g) Aportar al Sistema Integral de Capacitación Electoral –SICE material de ayuda que permita unificar conocimiento en torno a los delitos electorales.

---

<sup>36</sup> Ibídem.

- (h) Fortalecer las campañas de sensibilización en materia de delitos electorales.
- (i) Apoyar el análisis del crimen electoral para mejorar el conocimiento del fenómeno, teniendo en cuenta las etapas del proceso electoral y la función del crimen electoral como delito medio.
- (j) Coordinar con la Policía Nacional y la Cancillería estrategias que permitan prevenir la criminalidad electoral en zonas fronterizas.
- (k) Articular esfuerzos en la comprensión del crimen electoral con la Unidad de Información y Análisis Financiero- UIAF, en el marco de las competencias legales de cada organismo.
- (l) Presentar ante la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales y actualizar, cuando sea requerido, el plan de atención, seguimiento y prevención de la criminalidad electoral.
- (m) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

#### **7. Ministerio de Educación Nacional**

- (a) Promover en los establecimientos educativos, el fortalecimiento de espacios de participación y las competencias ciudadanas y especialmente aquellas que contribuyen a la formación de ciudadanos éticos y democráticos, así como el conocimiento de la Constitución Política, la estructura del Estado, los mecanismos de participación política y ciudadana, en concordancia con lo establecido en la Ley General de la Educación.
- (b) Desarrollar competencias ciudadanas en los niños, niñas y jóvenes de los niveles de preescolar, básica y media, con el fin de fortalecer sus conocimientos, actitudes y comportamientos éticos y democráticos en las esferas tanto públicas como privadas.
- (c) Incluir en las evaluaciones a estudiantes que orienta el Ministerio de Educación la valoración de conocimientos, actitudes y acciones frente a la participación democrática y la lucha contra la corrupción.
- (d) Fortalecer procesos pedagógicos en las instituciones educativas que permitan fomentar las buenas prácticas en el ejercicio democrático representado en las instancias del Gobierno Escolar y particularmente, en la elección del personero estudiantil y su papel dentro de los establecimientos educativos; así como la participación en otros procesos institucionales, sociales y comunitarios.
- (e) Fortalecer alianzas con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación y otras entidades del orden nacional, para la implementación de procesos que fortalezcan la cultura de la legalidad, la democracia y la participación de los estudiantes especialmente de las personerías escolares como promotores de los derechos humanos.

- (f) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

#### 8. **Sección Quinta del Consejo de Estado**

- (a) Fortalecer la comprensión del *iter criminis* electoral teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado.
- (b) Fortalecer la comprensión de las apocrifidades en material electoral teniendo en cuenta la jurisprudencia de nulidad electoral por razones objetivas.
- (c) Complementar la comprensión de la criminalidad electoral teniendo en cuenta el concepto de incidencia. Lo anterior, con base en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Los avances en la comprensión deben ser compartidos con la Fiscalía General de la Nación.
- (d) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

#### 9. **Policía Nacional**

- (a) Comprender y caracterizar el fenómeno de criminalidad electoral teniendo en cuenta las particularidades territoriales.
- (b) Fortalecer el conocimiento de los comportamientos que acompañan a la criminalidad electoral teniendo en cuenta las tres etapas del proceso electoral.
- (c) Capacitar *in situ* a la ciudadanía y a todos los actores del certamen electoral.
- (d) Capacitar a los funcionarios de la Policía Nacional en torno a la criminalidad electoral.
- (e) Aportar al Sistema Integral de Capacitación Electoral-SICE material de ayuda que permita unificar conocimiento en torno a los delitos electorales.
- (f) Coordinar con la Cancillería y la Fiscalía General de la Nación estrategias que permitan prevenir la criminalidad electoral en zonas fronterizas.
- (g) Presentar ante la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales y actualizar, cuando sea requerido, el plan de atención, seguimiento y prevención de la criminalidad electoral.
- (h) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

#### 10. **Ministerio del Interior**

- (a) Estructurar y organizar la información recibida por la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral –URIEL- con el propósito de generar conocimiento a partir de esta.

- (b) Informar a los denunciantes que presentan quejas o denuncias ante URIEL sobre el trámite y evolución de su queja o denuncia.
- (c) Ampliar los programas de divulgación de los delitos electorales teniendo en cuenta la presente política pública, a través de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, la divulgación de los delitos electorales.
- (d) Coordinar la capacitación de las comunidades étnicas en materia de criminalidad electoral.
- (e) Participar en el Sistema Integral de Capacitación Electoral –SICE- a través de material de ayuda que permita unificar conocimiento en torno a los delitos electorales.
- (f) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

#### 11. **Cancillería**

- (a) Coordinar con la Registraduría Nacional del Estado Civil la realización de un diagnóstico para identificar los riesgos de las elecciones en el exterior, particularmente los riesgos asociados al transporte del material electoral, la extensión de la jornada electoral, el nombramiento de jurados y los protocolos de seguridad de los puestos de votación.
- (b) Estudiar con la Registraduría Nacional del Estado Civil mecanismos para facilitar las elecciones en el exterior tales como la votación por correo físico como lo hace por ejemplo Italia, así como opciones que permitan para hacer más eficiente el proceso electoral en el exterior.
- (c) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

#### 12. **Unidad de Información y Análisis Financiero-UIAF**

- (a) Apoyar a los agentes de la Política Criminal Electoral en el marco de sus competencias, cuando esto sea necesario y esté en el marco de la misión de la UIAF.
- (b) Aplicar y actualizar, cuando corresponda, la Circular Conjunta No. 001 de 2018 del Consejo Nacional Electoral y Unidad de Información y Análisis Financiero- UIAF para la prevención y control del lavado de activos y la financiación del terrorismo.
- (c) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

#### 13. **Acciones del Gobierno Nacional**

- (a) Promover que el registro de datos de las entidades estatales del Gobierno Nacional esté en formato de datos abiertos y la elaboración de manuales de uso de los datos.
- (b) Incorporar en el discurso sobre elecciones de todos los altos funcionarios, particularmente del Ministro(a) de Hacienda y Crédito Público un enfoque sobre el



valor de las elecciones en la democracia y transformar el discurso del costo de las elecciones.

- (c) Revisar el arreglo institucional del sistema nacional electoral y el marco normativo de las elecciones.

#### **14. Partidos políticos y movimientos de ciudadanos – Reflexiones internas y disponibilidad de la información**

- (a) Mejorar la transparencia activa de los partidos políticos y movimientos de ciudadanos, empezando por la disponibilidad de información en su página web sobre financiación de partidos y de las campañas electorales, de sus miembros así como información personal de sus candidatos (hojas de vida completas, información sobre conflictos de intereses y sobre bienes y rentas), información sobre sus procesos de investigación y sanción a sus afiliados y sobre su democracia interna.
- (b) Protocolos de trato íntegro que proscriban (i) los ataques personales hacia otros candidatos; (ii) las conductas que incitan a la violencia; (iii) el uso de retórica discriminatoria e insultos; y (iii) el incumplimiento de los estatutos de los partidos, las normas y políticas electorales.
- (c) Desarrollar capacidades y competencias en los auditores de sistemas.

#### **15. Sociedad civil**

Las organizaciones de la sociedad civil han puesto de presente el crimen electoral y sus consecuencias en la calidad de la democracia y la asignación de recursos públicos. Su trabajo les permite tener información y perspectiva sobre el crimen electoral por lo cual están en capacidad de ofrecer nuevos datos y nuevas posibilidades de relacionamiento de los mismos que apoyan la comprensión del problema.

Así las cosas, las acciones de la sociedad civil deben estar orientadas a:

- (a) Promover canales de comunicación con los actores e implementadores de la Política Criminal Electoral para el intercambio de datos.
- (b) Apoyar las campañas de transparencia activa de los datos relevantes.
- (c) Apoyar la evaluación y mejora de la Política Criminal Electoral.

#### **16. Acciones de los gremios productivos**

Los gremios son un actor en el diseño e implementación de la Política Criminal Electoral por su alta incidencia en la transformación del modo en que la sociedad experimenta la participación democrática y su relación con la regulación, el sistema de compra y contratación pública y el empleo público.

Así las cosas, las acciones de los gremios deben estar orientadas a:

- (a) Promover la reflexión en torno a las prácticas comerciales en las que la financiación de los procesos electorales se relacionan con la regulación, el sistema de compra y contratación pública y el empleo público.
- (b) Diseñar e incluir en sus procesos y procedimientos mecanismos de reproche moral para identificar aquellos asociados involucrados en crímenes electorales.

### 17. **Medios de comunicación**

Los medios de comunicación son un actor muy importante en la agenda cultural y pedagógica de la Política Criminal Electoral y en general en la agenda de pedagogía electoral. En la medida en que están en una posición privilegiada en la construcción social de la realidad, los medios tienen la posibilidad de llegar masivamente a millones de personas. En muchas ocasiones la descripción sistemática de comportamientos indeseables en los medios puede contribuir a la normalización de conductas negativas. Por otro lado, la pedagogía sobre el proceso electoral así como la construcción cultural de lo que es inaceptable y lo que es válido en las elecciones requiere de la intensa cooperación de los medios.

Así las cosas, las acciones de los medios de comunicación deben estar orientadas a:

- (a) Promover la reflexión en torno a la narrativa electoral en general y sobre casos de crímenes electorales.
- (b) Diseñar e implementar mecanismos de transparencia activa cuando reciben pauta de campañas electorales.

## 8. Evaluación

La Política Criminal Electoral requiere evaluación periódica y puntual para garantizar que su contenido e implementación mejoren continuamente. Para el efecto proponemos las siguientes dimensiones:

- a) Actividad de investigación, juzgamiento y sanción de crímenes electorales, y de relacionamiento de crímenes electorales con delitos contra la administración pública y en general con captura del Estado.

Es importante tener una línea base y hacer mediciones anuales a partir de los datos de la Fiscalía General de la Nación, el Consejo de Estado, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Nacional Electoral y URIEL.

- b) Percepción ciudadana sobre la capacidad institucional para responder frente al crimen electoral.

Identificar las encuestas periódicas que tienen una historia de más de cinco años y elegir las preguntas significativas y hacer un monitoreo constante de los resultados. Es posible que las encuestas existentes no tengan las preguntas adecuadas para la medición por lo cual la recomendación es solicitar a los encuestadores incluir preguntas que midan esta variable.

- c) Percepción ciudadana sobre la calidad de las elecciones y el crimen electoral.

Identificar las encuestas periódicas que tienen una historia de más de cinco años y elegir las preguntas significativas y hacer un monitoreo constante de los resultados. Es posible que las encuestas existentes no tengan las preguntas adecuadas para la medición por lo cual la recomendación es solicitar a los encuestadores incluir preguntas que midan esta variable.

- d) Participación electoral y calidad de la misma (votos nulos y no marcados).

Seguimiento a estos indicadores vis a vis las intervenciones en diseño de tarjetones, capacitación de jurados y campañas de formación electoral.

- e) Actividad de partidos y movimientos políticos frente al crimen electoral.

- f) Activismo de la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado contra el crimen electoral.

- g) Avance en transparencia activa de los actores del sistema electoral.

Monitorear el IGA de los agentes del sistema electoral.

- h) Mediciones de relación y alineación Nación – Departamento - Municipio en casos de corrupción identificados por los medios de comunicación.