

La integridad electoral: Riesgos que afectan las elecciones en Colombia



REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

**LA REGISTRADURÍA
DEL SIGLO XXI**



La integridad electoral:

Riesgos que afectan las elecciones en Colombia

ALEXANDER VEGA ROCHA

Registrador Nacional del Estado Civil

NICOLÁS FARFÁN NAMÉN

Registrador Delegado en lo Electoral

DIDIER CHILITO VELASCO

Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación

AURA HELENA PEÑAS FELIZZOLA

Coordinadora del grupo de trabajo del CEDAE

Autores

Aura Helena Peñas Felizzola

Seung Kim

Programa Transparencia por Colombia

Jhonatan Camilo Santiago Reyes

Héctor Hernando González Rodríguez

David Andrés Cortés

Angélica María Portilla Barco

Ludis Emilse Campo Villegas

Kelly Manotas

Diagramación y asesoría editorial

María Camila Martínez Guzmán

Carlos Andrés Almeyda Gómez

Fotografías

Oficina de Comunicaciones y Prensa -

Registraduría Nacional del Estado Civil

CONTRATISTA

Alianza Pública para el Desarrollo -ALDESARROLLO

Gerente General

OMAR ENRIQUE FLOREZ ESCORCIA**PRIMERA EDICIÓN , ENERO DE 2024**

© Copyright 2024 - Todos los derechos reservados

Registraduría Nacional del Estado Civil.

Av. Calle 26 n.º 51-50, CAN, Bogotá, Colombia.

pbx +57 (601) 220 2880 Bogotá

Línea móvil: 305 7342003 y línea gratuita nacional:

018000 931026 de lunes a sábado de 8:00 a.m. a 5:00 p.m.

www.registraduria.gov.co

ISBN (digital): 978-628-96603-0-2

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la opinión del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales –CEDAE y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Todos los derechos reservados. Bajo las condiciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

El capítulo 4 de este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

CONSEJO RECTOR

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

JUNTA DIRECTIVA

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

DIRECTOR EJECUTIVO

Gerardo Andrés Hernández Montes

DIRECCIÓN PROGRAMÁTICA

Sandra Ximena Martínez Rosas

EQUIPO PROGRAMÁTICO

Ana Sofía Betancourt Zuluaga
Ángela María Gómez Vega
Angie Viviana Rivera Bernal
Juan David Hincapié Gómez
Juan Sebastián Botero Romero
Stefany Xiomara Guevara Cifuentes

Calle 35 # 24-19, Barrio La Soledad PBX: (601)
4778282 transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co



Índice

Presentación	9
Aura Helena Peñas Felizzola	
1 Controles jurídicos a las elecciones populares en diferentes países	13
Seung Kim, Secretario General de A-Web	
Colaboración académica: Jhonatan Trujillo	
2 Riesgos de delitos electorales en elecciones de autoridades locales en colombia	23
Jhonatan Camilo Santiago Reyes	
Héctor Hernando González Rodríguez	
David Andrés Cortés	
3 Irregularidades sancionadas administrativamente por el Consejo Nacional Electoral	75
Angélica María Portilla Barco	
4 Recomendaciones para la implementación efectiva de la política criminal electoral	101
<i>Transparencia por Colombia</i>	

- 5 Estrategia de educación electoral para la prevención de delitos e irregularidades electorales i-electo. 137

Aura Helena Peñas Felizzola

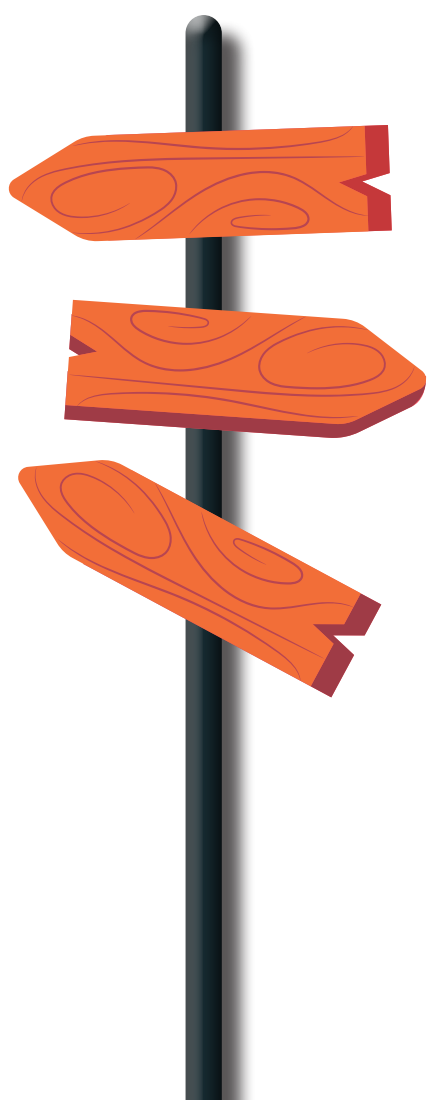
Ludis Emilse Campo Villegas

Kelly María Manotas Llinás

- 6 La abstención electoral en colombia: un riesgo para la democracia 157

David Andrés Cortés Torres

Presentación



En el mundo, la elección popular de autoridades del legislativo y del ejecutivo/gobierno es un pilar de la democracia. Los cargos de elección popular del nivel nacional, legislativo y presidencial, y del nivel territorial, son el mecanismo más importante de participación ciudadana, en cuanto permiten que la mayor parte de ciudadanos/as materialicen reglas esenciales de la democracia contemporánea:

- La renovación periódica de los representantes del pueblo soberano.
- La representación de los derechos e intereses de los electores, agrupados en partidos, movimientos y demás organizaciones políticas.
- La creación del Derecho mediante la voluntad popular, y sometida a controles constitucionales formales y materiales.
- El ejercicio del control sobre las acciones de las autoridades estatales, la formulación y ejecución de las políticas públicas y de los presupuestos.
- El debate democrático dentro de corporaciones públicas como mecanismo para gestionar conflictos alrededor de concepciones diversas del bien común, y de otros valores como la seguridad, la libertad y la igualdad.
- Es un derecho constitucionalmente consagrado y garantizado en las democracias occidentales participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

La Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012) ha sustentado que:

Para que las elecciones sean democráticas, fomenten el desarrollo y promuevan la seguridad, deben celebrarse con integridad. Cuando las elecciones se celebran con integridad, se honra el principio democrático básico de la igualdad política: los ciudadanos eligen a sus líderes y les exigen que les rindan cuentas.

Cuando las elecciones no se celebran con integridad, los políticos, las autoridades y las instituciones no tienen que rendir cuentas a la población, que se ve privada de gozar de igualdad de oportunidades para participar e influir en el proceso político; la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral es endeble, y los gobiernos carecen de legitimidad. En tales casos, las instituciones democráticas están vacías de contenido y desprovistas de los valores y el espíritu de la democracia.

La elección popular de autoridades del legislativo y del ejecutivo/gobierno es un pilar de la democracia.

Los cargos de elección popular del nivel nacional, legislativo y presidencial, y del nivel territorial, son el mecanismo más importante de participación ciudadana.



Las elecciones generan un sistema de confianza y seguridad legítima del Estado. Existen criterios uniformes aplicables al sistema electoral en los países que se organizan en torno del modelo constitucional de Estado democrático y social de Derecho.

En Colombia existe un denso marco normativo del proceso y de la función electoral. Este marco jurídico asegura que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresada en las urnas.

El proceso electoral en Colombia tiene límites estructurales generales definidos; sin embargo, requiere complementariedad para convertirse en un proceso que permita la interacción total de los actores del proceso electoral y del ciudadano con las autoridades electorales, el escalonamiento y la resolución de problemas o conflictos mediante el flujo de información en tiempo real, debates de opinión en todas las instancias, participación y observación abierta.

El Estado de Derecho se materializa, entre otras dimensiones, con la práctica del voto universal. Instrumentos tales como las encuestas de confianza de la ciudadanía realizadas por organizaciones como Latinobarómetro, permiten dar cuenta de la percepción de la ciudadanía sobre la confianza en las instituciones democráticas, y entre estas, de los sistemas electorales.

Cuando la mayoría de los ciudadanos confía en que las elecciones son totalmente transparentes y no son afectadas por problemas significativos, los resultados del proceso electoral son respetados por todos los actores, especialmente las fuerzas políticas que no acceden al control del ejecutivo o de las mayorías en corporaciones públicas. La confianza ciudadana sustenta la legitimidad y confiabilidad del legislativo, del ejecutivo y de la organización electoral.

En este trabajo se presentan datos oficiales y de organizaciones privadas que inciden en la prevención y en la denuncia de delitos electorales y de desinformación que afecta la confianza en el sistema electoral.

En primer lugar, se presenta una síntesis de los tipos de controles jurídicos previstos en el mundo y en el sistema jurídico colombiano para gestionar riesgos y decidir casos que constituyen delitos, sanciones administrativas, sanciones contencioso administrativas y sanciones disciplinarias relacionados con las elecciones. En segundo lugar, se presentan descripciones y estadísticas sobre los diferentes riesgos:

- Riesgo de abstención del electorado, con datos provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Riesgo de delitos electorales, a partir de datos publicados por la Fiscalía General de la Nación.
- Riesgos de financiación indebida de campañas, identificados con datos consolidados por el Consejo Nacional Electoral y analizados por la organización Transparencia por Colombia.
- Riesgos de desinformación electoral obtenidos a partir de un estudio cualitativo y cuantitativo desarrollado por la organización 40dB.

El proceso electoral en Colombia tiene límites estructurales generales definidos; sin embargo, requiere complementariedad para convertirse en un proceso que permita la interacción total de los actores del proceso electoral y del ciudadano.



Finalmente, divulgamos los pilares y la oferta de educación electoral desarrollada para las elecciones territoriales por la organización electoral y la Escuela Superior de Administración Pública, que busca incrementar los niveles de cumplimiento de la normatividad electoral, disminuir la abstención relacionada con el desconocimiento de conceptos y reglas electorales y reducir la generación de información falsa que afecta el proceso electoral, con una amplia oferta de formación dirigida a candidatos/as, gerentes y personal de campaña, jurados de votación,

a comisiones escrutadoras, mesas de justicia, testigos electorales, auditores de sistemas de información electorales, observadores electorales, medios de comunicación y personal de la Registraduría responsable de las elecciones que se realizarán el 29 de octubre.

Esperamos que este trabajo contribuya a la ejecución de la política criminal electoral formulada por el Ministerio de Justicia, como un insumo para avanzar en el conocimiento y en el cumplimiento de las reglas constitucionales y legales que rigen el sistema electoral colombiano por parte de todos los actores, especialmente de instituciones públicas, organizaciones políticas y el electorado en su conjunto.

Aura Helena Peñas Felizzola

Coordinadora del Centro de Estudios
en Democracia y Asuntos Electorales,
Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023

1. Controles jurídicos a las elecciones populares en diferentes países

Seung Kim, Secretario General de A-Web*

Colaboración académica: Jhonatan Trujillo**

En la contemporaneidad, la democracia y la gestión electoral adquieren cada vez más relevancia en el panorama político global. El 11 de julio de 2023, la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, se erigió como el epicentro de una discusión crucial en el ámbito de la gobernanza electoral. La 11ª reunión del Consejo Ejecutivo (EB) de La Asociación Mundial de Cuerpos Electorales (A-WEB) no solo marcó un hito por ser el primer encuentro presencial desde 2020, sino también por el profundo análisis de 17 puntos vitales en su orden del día. En este contexto, uno de los momentos más destacados

fue el panel titulado “Elecciones populares y controles políticos electorales durante los comicios”, moderado por la Dra. Aura Peñas Felizzola, coordinadora del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, y con la participación del Dr. Seung Ryeol Kim, Secretario General Asistente de la Asociación Mundial de Cuerpos Electorales (A-WEB). El examen meticuloso sobre el control y la gestión de elecciones populares, desde la perspectiva internacional del Dr. Kim y el punto de vista local de la Dra. Aura enfocada en Colombia, sienta las bases para esta contribución académica. Estas diserta-

* Científico político e investigador en temas que abarcan numerosos aspectos de la política, incluyendo la democratización, la política electoral, el nacionalismo y la cooperación internacional en el ámbito de las elecciones. También es miembro del comité editorial de la Revista de Elecciones de A-WEB. Actualmente se desempeña como Secretario General Adjunto de la Asociación de Organismos Electorales del Mundo (A-WEB).

** Internacionalista con más de 10 años de experiencia en la fomentación de relaciones internacionales entre organizaciones públicas y privadas. Con amplios conocimientos en cooperación internacional, contratación estatal, relaciones públicas, punto de enlace bilingüe con entidades públicas, empresas privadas y ONG's de alto nivel para lograr socios estratégicos. Actualmente se desempeña como Coordinador de la Oficina de Asuntos Internacionales en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

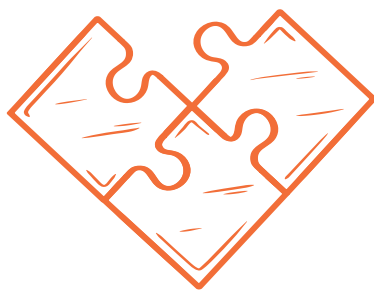
ciones invitan al lector a comprender las dinámicas y retos de los procesos electorales en distintos contextos, subrayando la importancia de un diálogo constante entre las esferas locales e internacionales.

Tipos de controles que se ejercen sobre campañas electorales

Las campañas electorales representan un pilar fundamental en los procesos democráticos modernos. De acuerdo con el destacado politólogo y analista político estadounidense, Larry Sabato, en su obra “The Rise of Political Consultants: New Ways of Winning Elections”, una campaña electoral se conceptualiza como un esfuerzo organizado y estratégico emprendido por un candidato o partido político. Su propósito radica en influir en la decisión del electorado mediante la comunicación efectiva, el adecuado manejo de la imagen, la difusión de propuestas y la diferenciación respecto a los oponentes, todo ello con la meta de maximizar el número de votos obtenidos en una elección.

Dicho esto, es imperativo entender que la percepción y definición legal de lo que constituye una campaña electoral varía considerablemente entre países. En este sentido, el Dr. Kim, en su exposición académica, resalta una discrepancia notable: mientras que naciones como Estados Unidos y España cuentan con una definición legal explícita de lo que es una campaña electoral, otros países, incluidos Alemania, Reino Unido, Australia y Canadá, carecen de dicha especificidad en sus legislaciones. Sin embargo, es relevante señalar que hay países, como Taiwán e Islandia, que consagran este concepto directamente en sus constituciones. La significancia de estas variaciones legales y definitorias no es menor. Al abordar el control y regulación de las campañas electorales, es esencial tener una comprensión clara y sólida de lo que constituye, intrínsecamente, una campaña electoral.

La esencia de las campañas electorales, tal como se definió anteriormente, requiere de un marco que garantice su integridad electoral. Este concepto, de vital importancia en el ámbito democrático, ha sido profundizado y desarro-



llado por el “Electoral Integrity Project” (Proyecto de Integridad Electoral). Dicho proyecto emergió de una colaboración conjunta entre las prestigiosas universidades de Harvard y Sídney, bajo la coordinación de la eminente profesora Pippa Norris. La iniciativa se propuso analizar meticulosamente la integridad con la que se desarrollan las elecciones en diversas naciones del orbe.

Acorde a las palabras de sus directores, Holly Ann Garnett y Toby S. James, el Proyecto de Integridad Electoral no solo busca realizar diagnósticos; su misión trasciende hacia el fortalecimiento de los procesos electorales que se celebran en diferentes latitudes. Lo que subyace en este esfuerzo es un llamado a inspirar a la comunidad global a potenciar la democracia y los derechos humanos, promoviendo prácticas íntegras tanto en contextos locales como internacionales. El presente apartado, se enfocará en desglosar y analizar los diferentes mecanismos y controles que pueden implementarse para garantizar la transparencia y rectitud de las campañas electorales.

Se pueden diferenciar siete categorías distintas de controles aplicados a las campañas electorales. Estos son:

- Control preelectoral.
- Control sobre las actividades de los servidores públicos.
- Control sobre materiales impresos e instalaciones.

- Control sobre medios masivos de comunicación.
- Control sobre mítines y encuentros políticos.
- Control sobre encuestas de opinión pública.
- Control sobre desinformación y noticias falsas.

Estas categorías constituyen el marco a través del cual se pueden evaluar y mejorar las prácticas electorales. A continuación, se presentará una definición de cada tipo de control. Posteriormente se contrastarán datos comparativos internacionales que reflejan cómo estos controles se manifiestan y aplican en diferentes contextos y regiones del mundo.

En primer lugar, el control preelectoral alude a la supervisión de las actividades vinculadas a la campaña antes del periodo electoral oficial o incluso el mismo día de votación. Este se compone de un conjunto de regulaciones, directrices y medidas de supervisión orientadas a garantizar que dichas actividades se realicen bajo parámetros de transparencia, equidad y legalidad en el lapso previo al arranque formal de las campañas y antes de la jornada electoral. En virtud de esto, dicho control engloba aspectos desde la administración y empleo de fondos financieros, pasando por la designación de candidatos, hasta el acceso y utilización de medios de comunicación.

El propósito es asegurar un escenario equitativo para todos los candidatos y salvaguardar el derecho de los sufragantes a acceder a información objetiva y veraz.

En segundo lugar, referente al control sobre las actividades de los servidores públicos explica las medidas, prohibiciones e instrucciones que deben seguir los servidores públicos con el objetivo de garantizar que no utilicen su posición, influencia o recursos del Estado para favorecer o perjudicar a un candidato o partido político durante el periodo electoral. Esta forma de control busca asegurar la imparcialidad de la administración pública, evitando que se convierta en una herramienta de ventaja partidista o personal. De igual manera, pretende proteger la integridad del proceso electoral, garantizando que los candidatos compitan en condiciones de igualdad y que los sufragantes tomen decisiones informadas sin intervenciones indebidas por parte de autoridades gubernamentales.

En tercer lugar, está el control sobre materiales impresos e instalaciones. Este control está direccionado a regular mediante distintas medidas la producción, distribución y exhibición de materiales impresos y el uso de instalaciones durante las campañas electorales con el objetivo de que los contenidos difundidos se ajusten a los estándares de veracidad, objetividad y equidad para evitar la difamación, desinformación o cualquier otra forma de comunicación que pueda manipular la decisión del electorado. De la misma forma, asegura una garantía para que cualquier instalación utilizada con fines de campaña electoral respete las normativas de seguridad para los asistentes, al tiempo que evita el uso indebido o no autorizado de espacios públicos o privados. En el contexto académico, este control es esencial para preservar la integridad y la transparencia del proceso electoral, garantizando que la competencia entre candidatos se desarrolle en un contexto de respeto y equidad.

En cuarto lugar, está el control sobre medios masivos de comunicación, que reviste una gran importancia para el contexto de campañas electorales en el presente, ya que reúne todo el conjunto de disposiciones legales y mecanismos de supervisión destinados a regular la participación, cobertura e intervención de los medios masivos de comunicación durante las campañas. Lo anterior para garanti-



zar que los medios de comunicación ofrezcan una cobertura equilibrada, objetiva y justa de los candidatos y sus propuestas, evitando favorecimientos, sesgos o discriminaciones. Más aún busca prevenir la difusión de información falsa o engañosa para garantizar que la publicidad política cumpla con estándares éticos y legales. Este control es fundamental para proteger la integridad del proceso electoral ya que garantiza de ser bien aplicado que la ciudadanía tenga acceso a información veraz y completa para la toma de decisiones informada y libre de manipulaciones externas. La correcta regulación de los medios masivos es crucial para mantener la confianza pública en el proceso democrático y salvaguardar la competencia equitativa entre los contendientes.

En quinto lugar, el control sobre mítines y encuentros políticos busca garantizar que los eventos, mítines, asambleas y demás encuentros enmarcados dentro de la campaña electoral se lleven a cabo en un marco de respeto, seguridad y equidad para evitar alteraciones al orden público, actos de violencia, discriminación o cualquier otro tipo de conducta que viole los principios democráticos. Por ello, persigue asegurar que los distintos candidatos y partidos políticos tengan igualdad de oportunidades para organizar y participar en estos encuentros con distintas medidas y legislaciones que indican los procesos adecuados para la utilización de los

espacios públicos para estos propósitos. Este control es fundamental para la integridad electoral ya que permite a la ciudadanía interactuar directamente con los candidatos para conocer sus propuestas.

El control sobre mítines y encuentros políticos busca garantizar que los eventos, mítines, asambleas y demás encuentros enmarcados dentro de la campaña electoral se lleven a cabo en un marco de respeto, seguridad y equidad.



En sexto lugar, se tiene al control sobre encuestas de opinión pública, el cual tiene como finalidad crear en algunos casos entes reguladores, disposiciones y mecanismos para supervisar la realización, publicación y difusión de encuestas de opinión pública en el contexto de una campaña electoral. Este tipo de control tiene como objetivo garantizar la objetividad, transparencia y rigor metodológico en la realización de dichas encuestas, evitando prácticas sesgadas o manipulativas que puedan influir en la percepción del electorado. Además, busca asegurar que las encuestas se presenten con claridad sobre sus márgenes de error, metodologías y fuentes de financia-

miento, para así evitar la difusión de sondeos poco rigurosos o directamente falsos. Así pues, este control es crucial para proteger la integridad del proceso electoral y garantizar que la ciudadanía cuente con herramientas de análisis objetivas y confiables, contribuyendo a una toma de decisión informada y a una percepción más realista del contexto electoral.

En último lugar, la séptima categoría de control político sobre desinformación y noticias falsas hace referencia al conjunto de estrategias, normativas y mecanismos de supervisión encaminados a identificar, contrarrestar y en algunos casos sancionar la difusión de información engañosa, inexacta o completamente falsa en el contexto de una campaña electoral.

El control sobre encuestas de opinión pública tiene como finalidad crear en algunos casos entes reguladores, disposiciones y mecanismos para supervisar la realización, publicación y difusión de encuestas de opinión pública en el contexto de una campaña electoral.



Este control tiene el propósito de proteger la integridad del proceso electoral, garantizando que el electorado reciba información veraz y pertinente para tomar decisiones informadas en las urnas. En ese sentido, busca promover la responsabilidad y ética tanto en medios de comunicación como en plataformas digitales y redes sociales, incentivando la verificación de fuentes y la corrección oportuna de informaciones erróneas. Este tipo de control es esencial en la actualidad digital que se vive, dada la rapidez con la que circulan noticias y la influencia que estas pueden tener en la percepción y comportamiento del público. Su implementación adecuada contribuye a fortalecer la democracia, combatiendo activamente los intentos de manipulación y estabilización del proceso electoral.

Para demostrar cómo las siete categorías anteriormente explicadas son utilizadas en los países, se pueden traer ejemplos que materializan los esfuerzos que realizan las naciones en el ejercicio de los distintos controles aplicados a las campañas electorales:

1. Controles pre electorales: Mientras que países como Estados Unidos y la mayoría de naciones europeas no establecen controles particulares sobre los períodos de campaña electoral, y en cambio enfatizan en la regulación de los costos electorales, otros, como Francia y Corea del Sur, presentan controles más estrictos sobre los tiempos y modos de

- campaña. Un caso notable es el del Reino Unido, donde las actividades de campaña pueden efectuarse incluso un día antes de que se oficialice una elección, basándose en un control riguroso sobre los gastos electorales.
2. Control sobre actividades de servidores públicos: Existe una diversidad notable entre los países en relación con este punto. Mientras que en el Reino Unido los trabajadores de la comisión electoral tienen prohibido ejercer como agentes de candidatos y los oficiales de policía no pueden influir en las decisiones de voto, en otros países las regulaciones pueden variar.
 3. Controles sobre materiales impresos e instalaciones de campaña: Naciones como Francia y Japón poseen legislaciones detalladas al respecto. Contrariamente, en lugares como el Reino Unido, no existen regulaciones específicas sobre dimensiones o cantidad de materiales impresos.
 4. Control sobre medios masivos de comunicación: La libertad de expresión juega un papel determinante en la regulación de las campañas en medios masivos. Por ello, países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Alemania presentan un control mínimo en este ámbito.
 5. Controles sobre mítines y encuentros políticos: La regulación de los mítines varía ampliamente entre países. Mientras que en el Reino Unido y Francia la organización de estos eventos es relativamente libre, naciones como Japón y España poseen legislaciones más restrictivas.
 6. Control sobre encuestas de opinión pública: Diversos países adoptan diferentes posturas sobre la divulgación de resultados de encuestas, con algunos implementando períodos de “silencio” o “apagón” y otros sin restricciones particulares.



7. Control sobre desinformación y noticias falsas: Frente al reto que representan las noticias falsas en la era digital, las naciones han ideado estrategias que van desde la creación de grupos de trabajo gubernamentales hasta campañas de alfabetización mediática para educar al electorado.

Esta clasificación con varios ejemplos es una panorámica sobre la diversidad de controles electorales. Se subraya la necesidad de adaptar las regulaciones a las especificidades de cada contexto político y cultural.



Consideraciones finales

En síntesis, las campañas electorales, como reflejo del entramado político y cultural de cada nación, se ven influenciadas y moduladas por diversas regulaciones que buscan, en esencia, garantizar un proceso justo y transparente. Si bien es cierto que existen similitudes en los controles electorales entre diferentes países, también es evidente que cada nación posee sus particularidades, atendiendo a su contexto histórico, social y político. Estos controles abarcan desde aspectos muy específicos, como la gestión de actividades individuales, hasta cuestiones más generales, como la regulación de los costos de campaña.

Uno de los desafíos más significativos que enfrentan las democracias contemporáneas es cómo armonizar la justicia y transparencia en las campañas electorales con el respeto inquebrantable a la libertad de expresión y al discurso democrático. Este equilibrio es esencial para mantener la confianza del electorado y garantizar la legitimidad de los procesos electorales.

Agravando la complejidad de este desafío, emergen problemas contemporáneos como la difusión de noticias falsas y la manipulación de opiniones públicas por entidades externas, tanto fuera de las fronteras nacionales como en el ámbito digital. La pregunta que surge es: ¿Están los organismos de gestión electoral preparados y equi-

pados para enfrentar estas amenazas modernas? De igual manera, se vuelve imprescindible reflexionar sobre la formación y capacitación de estos organismos para responder adecuadamente a los retos que plantea el siglo XXI, y sobre cómo adaptar y mejorar las regulaciones existentes para proteger la integridad de las elecciones en un mundo cada vez más globalizado y digitalizado.

Las democracias modernas, en su naturaleza evolutiva y adaptativa, enfrentan desafíos en un mundo cada vez más globalizado. Lo que emerge de este breve análisis es la comprensión de que, para fortalecer la integridad electoral, no solo es necesario establecer sistemas y controles robustos, sino también promover un diálogo

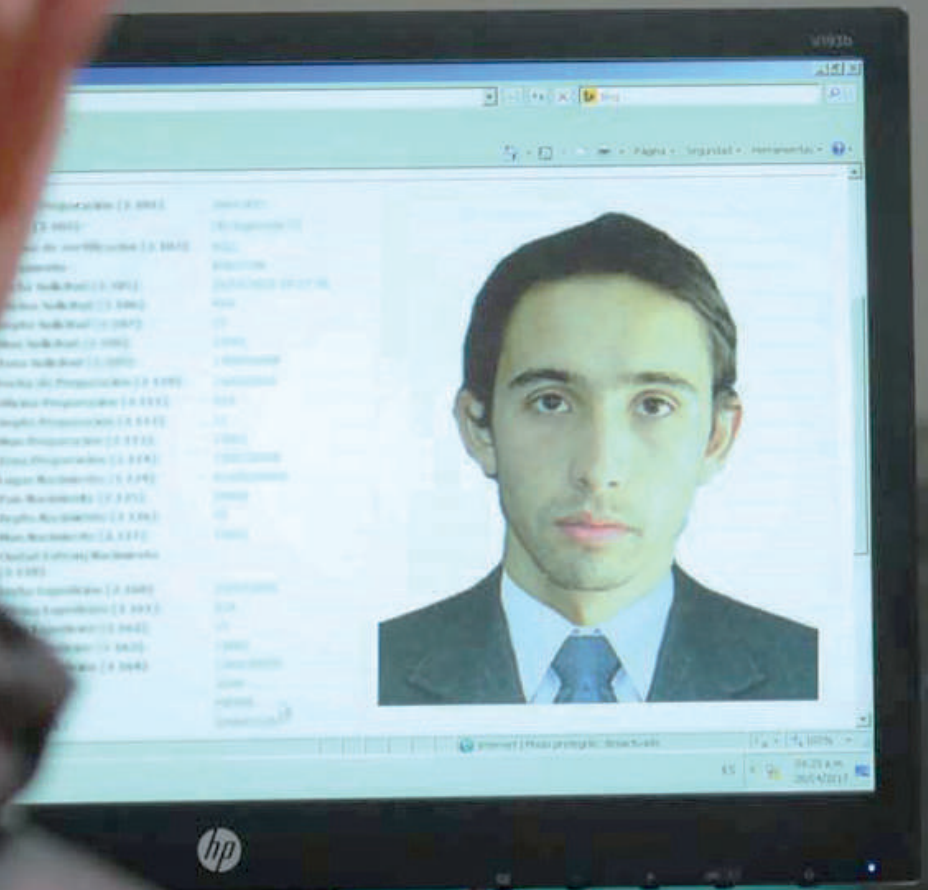
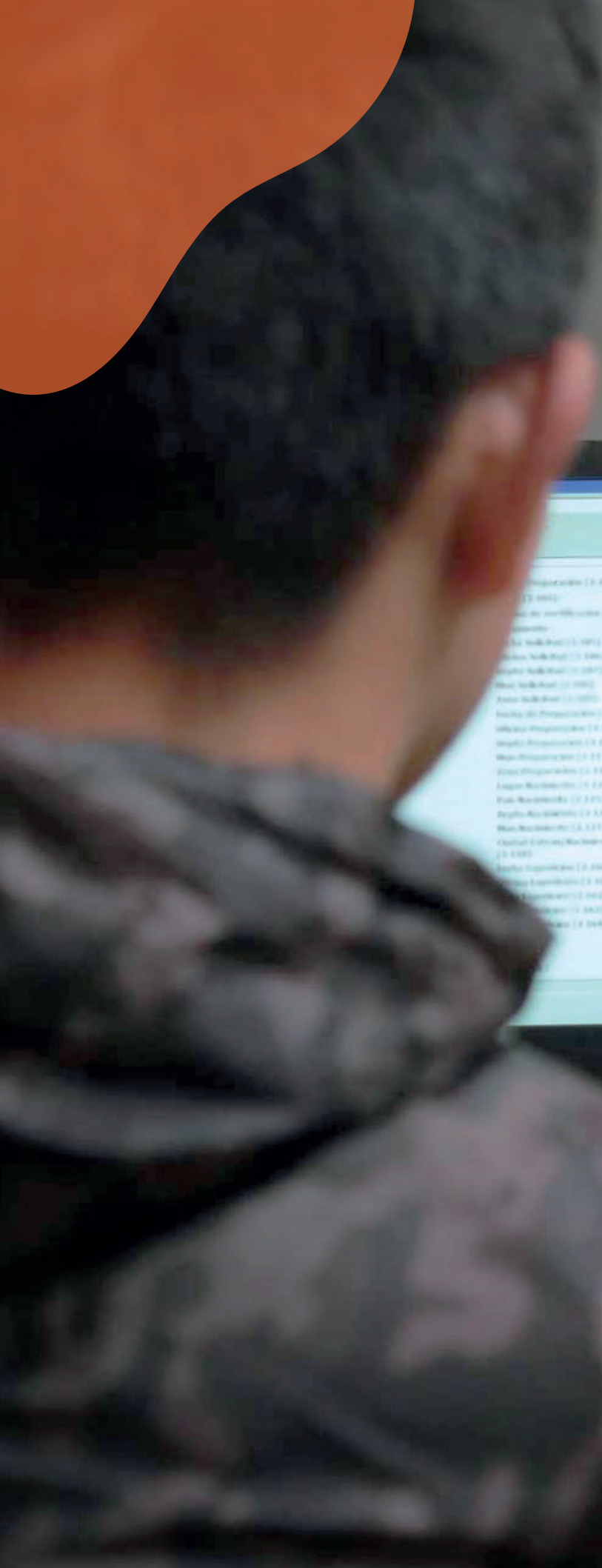
constante entre las esferas locales e internacionales. La interculturalidad, el intercambio de experiencias y la adaptabilidad son pilares fundamentales para garantizar que los procesos electorales reflejen verdaderamente los ideales democráticos.

En resumen, la convergencia de perspectivas globales y locales, como las presentadas en este encuentro, reafirma que la colaboración y el diálogo intercultural son indispensables. Estos elementos no solo enriquecen el debate académico, sino que también fortalecen la práctica electoral, permitiendo que las democracias naveguen con éxito en un mundo complejo y en constante cambio, manteniendo siempre en el centro la integridad del derecho al voto de sus ciudadanos.

Referencias

Garnett, H., A. & James. T., S. The Electoral Integrity Project. Why elections fail and what we do about it. <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Permaloff, A. (1982). The Rise of Political Consultants: New Ways of Winning Elections. By Larry J. Sabato, (New York: Basic Books, 1981. Pp. xvi 376). American Political Science Review 76(3). 673-674. doi: 10.2307/1963766



2. Riesgos de delitos electorales en elecciones de autoridades locales en Colombia

*Jhonatan Camilo Santiago Reyes**

*Héctor Hernando González Rodríguez***

*David Andrés Cortés****

Presentación

En el complejo escenario de las elecciones territoriales en Colombia, se ha emprendido una incansable lucha por preservar la transparencia y la legitimidad del proceso electoral. Esta adecuación normativa ha sido crucial para enfrentar de manera certera las conductas ilícitas que amenazan la integridad del sistema democrático.

Los delitos electorales no solo erosionan la confianza de los ciudadanos en las instituciones, sino que también conllevan consecuencias perjudiciales para la gestión pública y el bienestar colectivo. Asimismo, resulta imprescindible abordar la problemática de la irregularidad electoral, que abarca conductas relacionadas con prohibiciones, inhabilidades y limitaciones impuestas a los funcionarios públicos para intervenir o participar en acti-

* Politólogo de la Universidad Javeriana, Especialista en Responsabilidad Social y Desarrollo de la Universidad de los Andes. En la actualidad se desempeña como investigador del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales -CEDAE de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Su trabajo investigativo se enfoca en temas relacionados con conflicto armado, paz, asuntos electorales y criminalidad electoral. Correo: jcsantiago@registraduria.gov.co

** Politólogo de la Universidad del Rosario, especialista en gerencia pública y control fiscal de la universidad del Rosario y Especialista en finanzas públicas de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. En la actualidad se desempeña como investigador del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales. Correo: hhrodriguez@registraduria.gov.co

*** Geógrafo de la Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en sistemas de información geográfica SIG. Actualmente se desempeña como geógrafo del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales -CEDAE de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Correo: dacortes@registraduria.gov.co

vidades políticas. Estas restricciones tienen como propósito salvaguardar la transparencia del proceso electoral y se encuentran contempladas en diversas instancias normativas, tales como la Constitución Política, el Código Disciplinario Único y el Contencioso Administrativo, así como en las disposiciones emanadas del Consejo Nacional Electoral.

En el contexto de este estudio, procederemos a realizar un análisis descriptivo de los delitos e irregularidades electorales ocurridos en los años de elecciones de autoridades locales 2011, 2015 y 2019, los cuales se encuentran debidamente tipificados y registrados como noticias criminales en el Sistema Penal Oral Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación. Este análisis busca caracterizar y comprender en detalle la tendencia y distribución geográfica de los delitos electorales en el territorio colombiano, así como

evaluar aquellos delitos que han ocurrido con mayor frecuencia a lo largo del tiempo. Para llevar a cabo este estudio, se realizará un análisis minucioso de los registros de noticias criminales relacionados con los delitos electorales en cada uno de los años de interés, examinando su incidencia y prevalencia en distintas regiones del país. Asimismo, se identificarán las tendencias y patrones recurrentes de estos delitos a lo largo de los años, permitiendo una comprensión más profunda de su evolución y comportamiento. De igual manera, se llevará a cabo un análisis geográfico para mapear la distribución de los delitos electorales en el territorio colombiano, con el objetivo de visualizar posibles concentraciones o disparidades regionales. Una vez obtenidos los resultados, se procederá a evaluar aquellos delitos que han presentado una mayor frecuencia, determinando su impacto en el proceso electoral. Además, se estudiará la variación temporal de estos delitos, identificando posibles cambios significativos a lo largo de los años analizados.

En una segunda etapa, se realiza un análisis de contenido de los medios de comunicación digitales de Colombia, clasificados por departamentos, con el objetivo de identificar y caracterizar los delitos electorales más frecuentemente reportados por los medios de comunicación. Estos resultados son comparados con los datos registrados en las bases de datos oficiales de la Fiscalía General de la Nación para el año



2023. Por último, la tercera sección se concentra en el análisis detallado del delito de Fraude por inscripción de cédulas debido a su recurrente ocurrencia en las elecciones territoriales. Para ello, se examinan las resoluciones de cédulas dejadas sin efecto por el Consejo Nacional Electoral en

los comicios locales de los años 2011, 2015 y 2019 por presunta inscripción irregular de cédulas. El propósito primordial es identificar y examinar las dinámicas asociadas a este delito, así como evaluar si ha habido oscilaciones a través del tiempo en los años previamente señalados.

Estadísticas anuales de los delitos electorales

Dentro del presente análisis, se despliega una exploración en torno a la distribución proporcional de las noticias criminales relacionados con los delitos electorales en el marco de los períodos de elecciones de autoridades locales. Es decir, se busca arrojar luz sobre la manera en que estos delitos se distribuyen y así discernir patrones definitorios que caractericen dichos periodos, generando una comprensión integral y precisa de las tendencias que marcan la conducta delictiva.

En el año 2011, el panorama de la distribución de las noticias criminales relacionados con los delitos electorales durante las elecciones de autoridades locales se presentó de manera impactante. Este año se destacó con un total de 3.143 noticias criminales, marcando el período con la cifra más alta de noticias criminales relacionados con los delitos electorales registradas. En este contexto, el delito de Fraude en la inscripción de cédulas

emergió como protagonista indiscutible, dominando la escena al ocupar el primer lugar con un notable 33% de las noticias criminales totales. Este dato inaugural provee una visión sustancial de las áreas de vulnerabilidad que caracterizaron el proceso electoral de dicho año.

Este análisis busca arrojar luz sobre la manera en que los delitos electorales se distribuyen y así discernir patrones definitorios que caractericen dichos periodos, generando una comprensión integral y precisa de las tendencias que marcan la conducta delictiva.



Figura 1

Delitos electorales denunciados en el año 2011



Nota. La figura 1 muestra la distribución proporcional de los delitos electorales denunciados en el año 2011. Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de julio 2023.

Es esclarecedor observar que los delitos de corrupción de sufragante y constreñimiento al sufragante, si bien significativos, fueron registrados en porcentajes menos prominentes. El delito de corrupción de sufragante

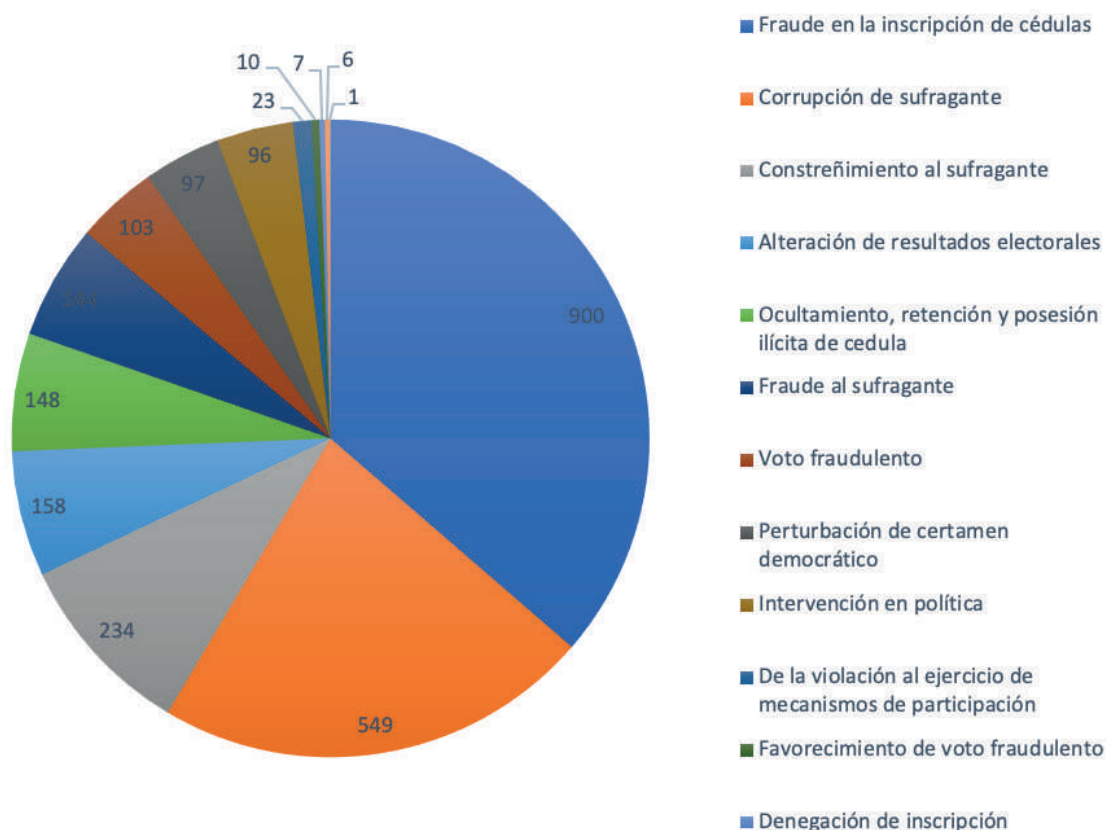
ocupó un 19% de las noticias criminales, mientras que el constreñimiento al sufragante se ubicó en un 7%. Finalmente, los delitos de Alteración de resultados electorales, Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula,

y el Fraude al sufragante, representaron aproximadamente un 6% del total

de las noticias criminales relacionadas con los delitos electorales registrados.

Figura 2

Delitos electorales denunciados en el año 2015



Nota. La figura 2 muestra la distribución proporcional de los delitos electorales denunciados en el año 2015. Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de julio 2023.

El año 2015, con los comicios celebrados en el mes de octubre, se caracterizó por un panorama en donde los delitos electorales adquirieron un protagonismo significativo, con un total de 2.700 noticias criminales relacionados con los delitos

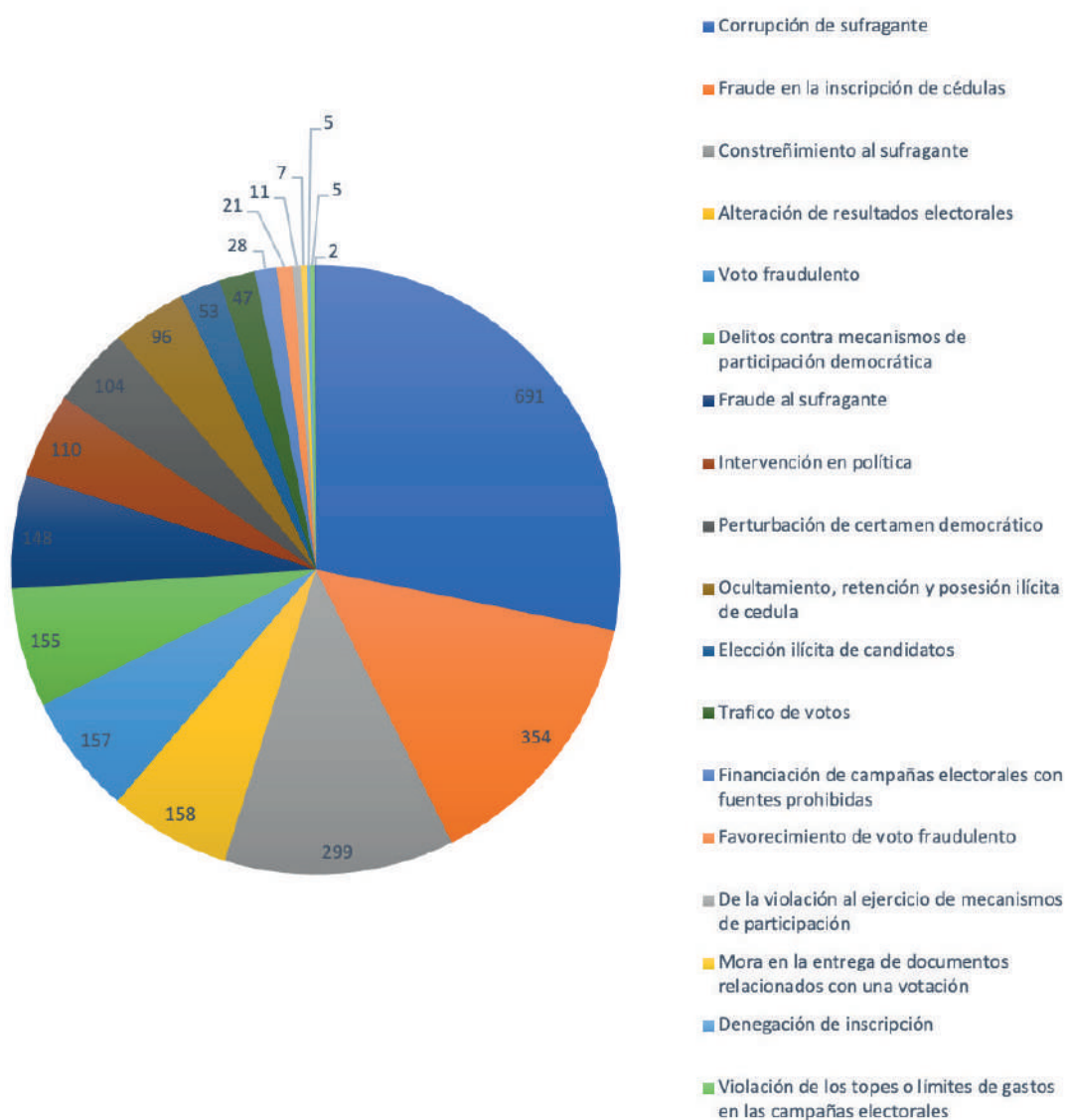
electorales registradas. De manera prominente, el delito de fraude en la inscripción de cédulas, comúnmente denominado “trashumancia electoral”, se alzó como el más registrados, representando un contundente 33% del total.

El segundo lugar fue ocupado por el delito de corrupción de sufragante, con un 20% de registros en el Sistema Penal Oral Acusatorio. Finalmente, y no menos importante fueron los

delitos de constreñimiento al sufragante y alteración de resultados electorales, situados en el tercer y cuarto lugar con un 8% y un 5% respectivamente.

Figura 3

Delitos electorales denunciados en el año 2019



Nota. La figura 3 muestra la distribución proporcional de los delitos electorales denunciados en el año 2019. Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de julio 2023.

La Figura 3 arroja una representación visual reveladora que subraya la composición de las noticias criminales relacionados con los delitos electorales para el año 2019. En este período, los datos reflejan una destacada predominancia del delito de corrupción de sufragante, que lidera el ranking con un significativo 28% del total de noticias criminales. En segundo lugar, encontramos el Fraude en la inscripción de cédulas, que representa un 14% de las noticias criminales. Esta cifra respalda la persistente preocupación por prácticas fraudulentas que afectan la integridad del registro electoral, un componente esencial para elecciones justas. En tercer lugar,

el constreñimiento al sufragante sigue de cerca con un 12% de noticias criminales y en cuarto lugar el delito de alteración de resultados electorales figura con un 6%.

Es esencial tener en cuenta que, en contraste con otros años, el año 2019 muestra el menor número de registros reportadas en la base del Sistema de Penal Oral Acusatorio -SPOA, totalizando 2.451. Este dato merece atención especial, ya que puede reflejar tanto mejoras en la prevención y control de delitos como posiblemente desafíos relacionados con la denuncia y el acceso a los canales de justicia.

Frecuencia de delitos electorales en Colombia

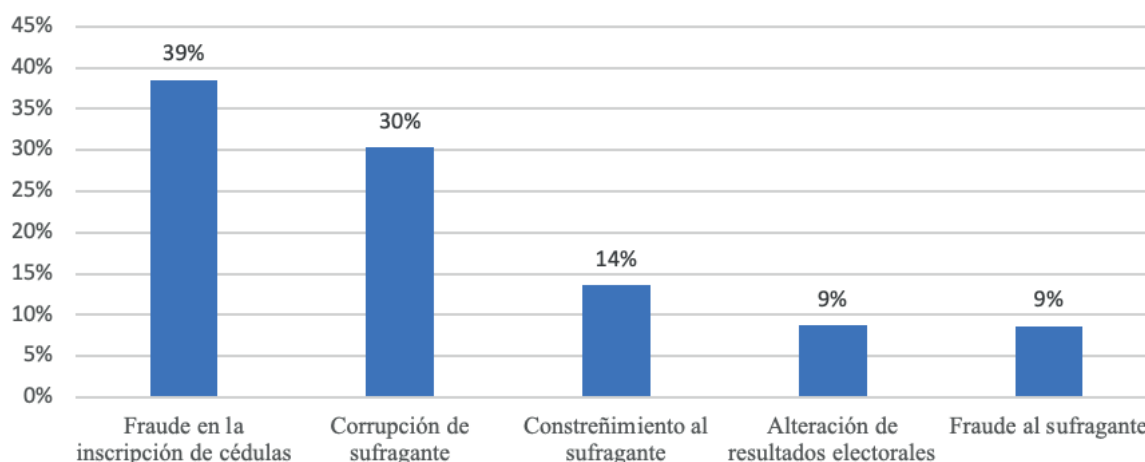
De acuerdo con los datos suministrados por la Fiscalía General de la Nación, se establece que, en los años de elecciones territoriales 2011, 2015 y 2019 se registraron 6.608 denuncias en todo el territorio nacional. Los delitos en los que hubo una mayor frecuencia de noticias criminales relacionados con los delitos electorales son:

- Fraude en la inscripción de cédulas.
- Corrupción de sufragante.
- Constreñimiento al sufragante.
- Alteración de resultados electorales.
- Fraude al sufragante.



Figura 4

Delitos más denunciados en los años 2011, 2015 y 2019

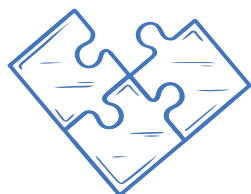


Nota. La figura muestra el porcentaje de delitos electorales más frecuentes denunciados para los años 2011, 2015 y 2019. Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de julio 2023.

En el contexto de las elecciones territoriales el delito más prominente es el de Fraude en la inscripción de cédulas, que representa el 39% de las noticias criminales reportadas. En paralelo, la Corrupción de sufragante constituye un preocupante 30% de los registros de delitos electorales. Otro delito que merece igualmente atención es el Constreñimiento al elector, que limita la libertad de elección de los votantes y que constituye un 14% de los delitos electorales registrados en las bases de datos de la Fiscalía General

de la Nación. Finalmente, los delitos de Alteración de resultados electorales y el Fraude al sufragante se posicionan en el cuarto y quinto lugar con un 9% del total de delitos electorales denunciados.

Así las cosas, se procede a realizar un análisis de los tres delitos con mayor frecuencia reportados en los años de elecciones de autoridades locales, con el fin de establecer su incidencia en dichos procesos ocurridos en los años 2011, 2015 y 2019.



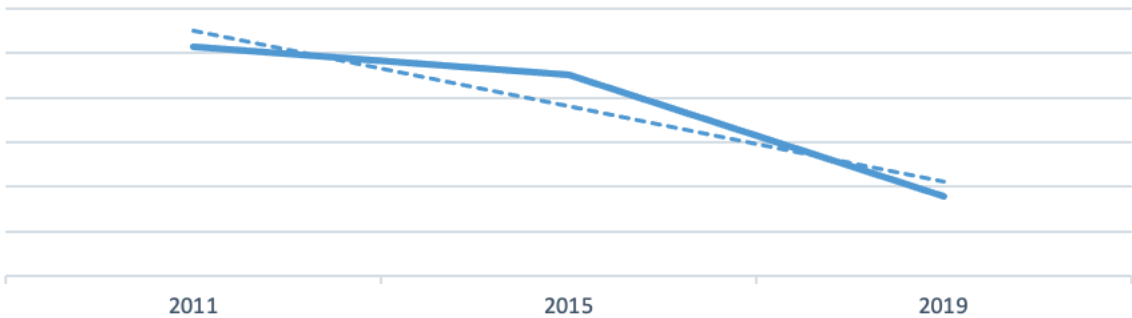
Fraude en la inscripción de cédulas

Este delito adquiere una importancia particular en el contexto de elecciones territoriales, donde es conocido como “trashumancia”, y ha sido objeto

de atención con un total de 2.283 noticias criminales durante los tres períodos de análisis.

Figura 5

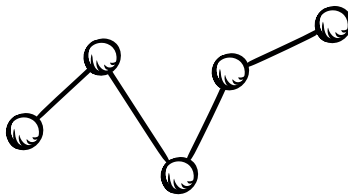
Tendencia del delito de fraude en la inscripción de cédula en elecciones territoriales



Nota: La figura muestra la tendencia del delito Fraude en la inscripción de cédulas en elecciones territoriales. Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de julio 2023.

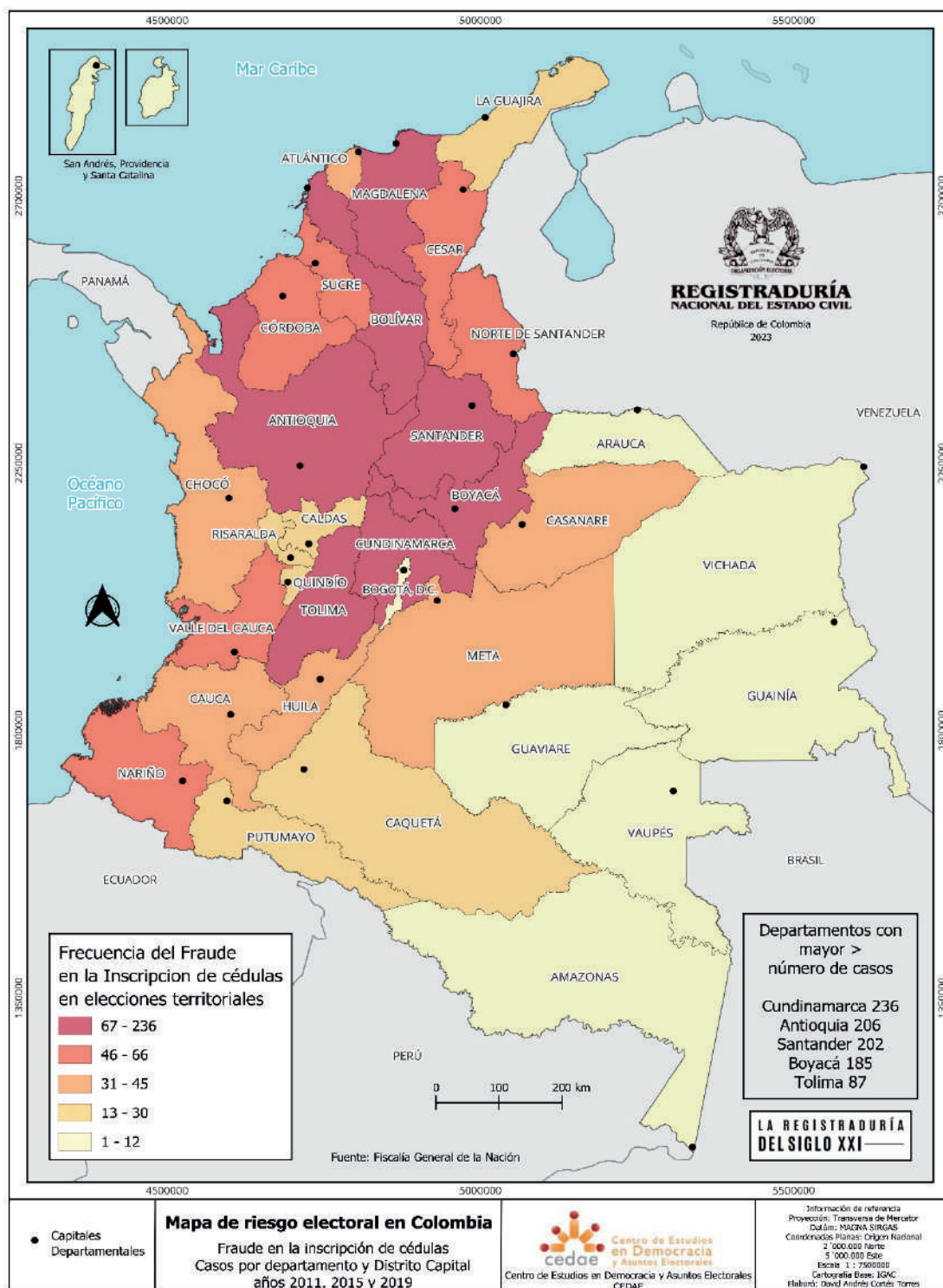
De acuerdo con la base del Portal de Datos Abiertos del Sistema Penal Oral Acusatorio – SPOA, las noticias criminales de esta conducta delictiva han disminuido en el tiempo. Como se observa en la figura 5, en el año 2011 se registraron 1029 registros, en el

2015 se reportaron 900 casos y en el año 2019, se registraron 354 noticias criminales relacionados con el delito electoral. Lo anterior, representa una disminución del 66% para el año 2019 respecto al 2011 y del 61% respecto al año 2015.



Mapa 1

Distribución geográfica del delito de Fraude en la inscripción de cédulas



El análisis estadístico basado en la distribución geográfica, como se muestra en el mapa 1, arroja luces sobre la naturaleza del delito de Fraude en la inscripción de cédulas. Dentro de esta perspectiva, se observa que Cundinamarca ostenta una posición líder en este grupo, reportando un total de 247 noticias criminales relacionados con los delitos electorales. La dinámica se acentúa con Antioquia en segundo lugar, presentando

206 denuncias, seguido muy de cerca por Santander con 202 denuncias, y Boyacá con 185.

En contraparte, Vichada emerge como el departamento con el menor número de noticias criminales registradas, con una cifra excepcionalmente baja de tan solo 1 noticias criminal. Este resultado, si bien llama la atención, también abre la puerta a la necesidad de profundizar en las razones detrás de esta estadística inusualmente reducida.

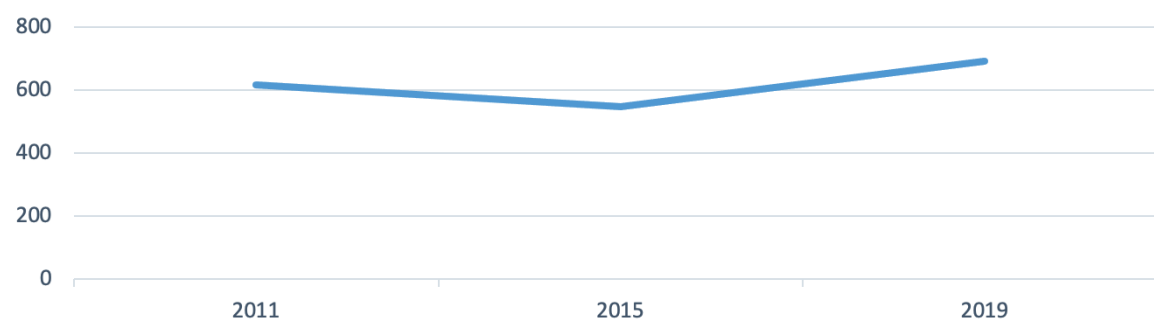
Corrupción de Sufragante

El ilícito de corrupción de sufragantes se posiciona como el segundo delito más recurrente, con un contundente

registro de 1.858 noticias criminales relacionadas con esta clase de delitos electorales.

Figura 6

Tendencia del delito Corrupción de Sufragante en elecciones territoriales



Nota: La figura muestra la tendencia del delito corrupción de sufragante en elecciones territoriales. Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de julio de 2023.

La aparente perpetración de este delito experimentó un incremento del 12% durante el transcurso del año 2019 en comparación con el año 2011, evidenciando un aumento sustancial de 618 a 691 noticias criminales en el último año citado. Al analizar detenidamente la Figura 6, se revela una marcada oscilación en la línea de tendencia trazada. Es destacable la disminución del 11% registrada en el año 2015, seguida de un posterior incremento del 26% para el año 2019, en relación con los datos de 2015 que registraron un total de 549 denuncias. Estas tendencias reflejan un panorama complejo y dinámico, donde las cifras varían con el transcurso del tiempo, sugiriendo la necesidad de un análisis más profundo para comprender los factores subyacentes que contribuyen a estos cambios.

El análisis estadístico basado en la distribución geográfica, tal como se refleja en el mapa 2, proporciona una visión del delito de Corrupción de sufragante, el cual ha sido registrados en el SPOA en un total de 1.858 ocasiones como se mencionó anteriormente. Esta perspectiva geográfica revela patrones de denuncia que permiten identificar las áreas más afectadas por este tipo de actividad ilícita.

Dentro de este panorama, es evidente que Cundinamarca figura como

un lugar en el que este delito ha sido particularmente registrado en el SPOA, con un total de 167 noticias criminales. Santander y Antioquia también emergen como áreas significativas en términos de noticias criminales, registrando 150 y 135 noticias criminales respectivamente.

No obstante, es igualmente relevante observar que el delito de Corrupción de sufragante ha tenido un impacto considerablemente menor en San Andrés y el Archipiélago de Providencia. Estos territorios presentan la cifra más baja de registros de noticias criminales, con tan solo 2 casos registrados.

Constreñimiento al sufragante

El constreñimiento al sufragante, como estipula el artículo 387 del Código Penal Colombiano, menoscaba directamente la libertad y la legitimidad del voto ciudadano, erosionando el núcleo mismo de la democracia. Resulta inquietante observar que, durante el período electoral bajo análisis, este delito haya sido objeto de 769 noticias criminales, lo cual destaca la necesidad imperante de abordar y prevenir tales prácticas con el fin de asegurar elecciones genuinas y justas.

Mapa 2

Distribución geográfica del delito Corrupción de sufragante

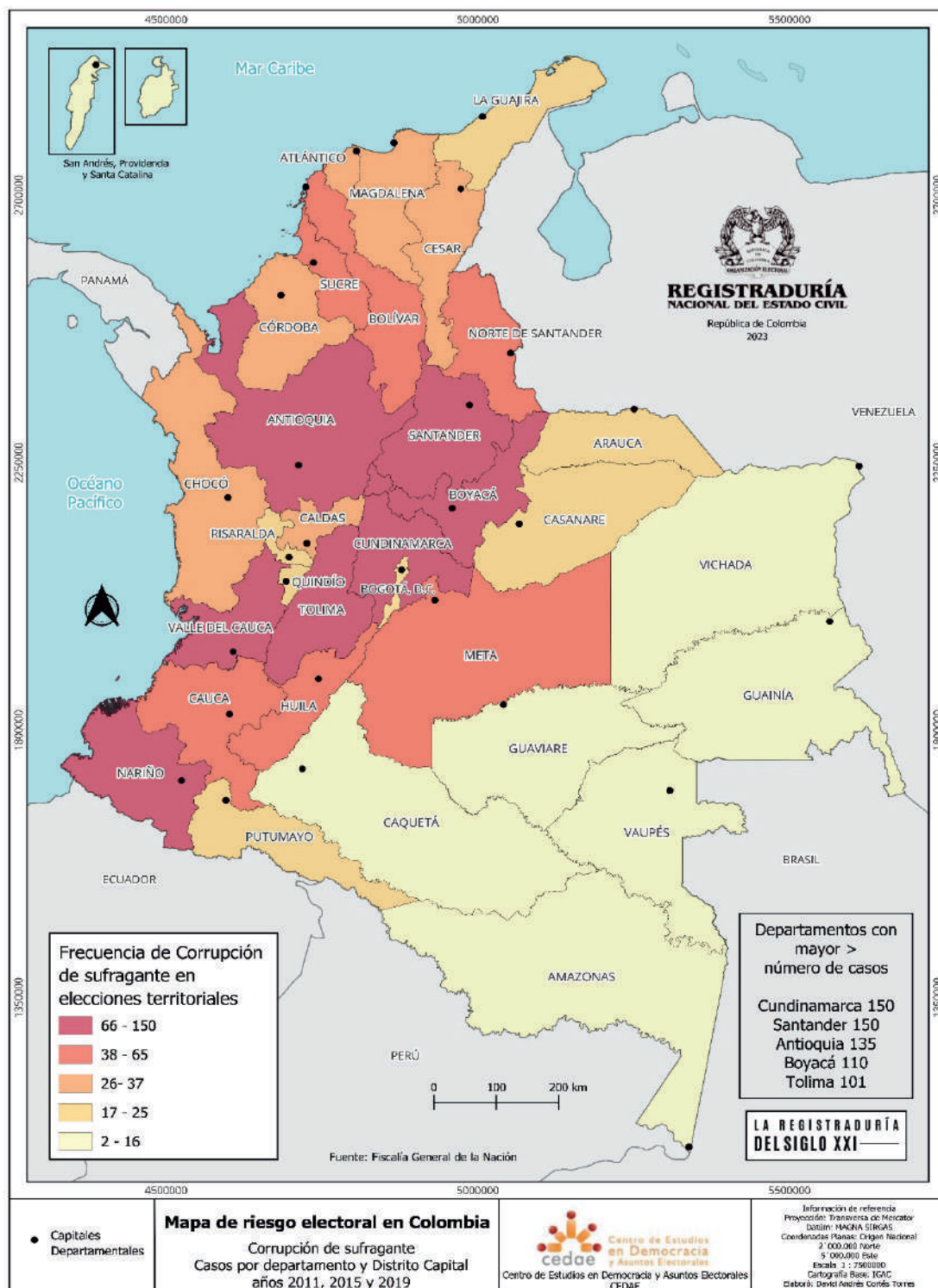
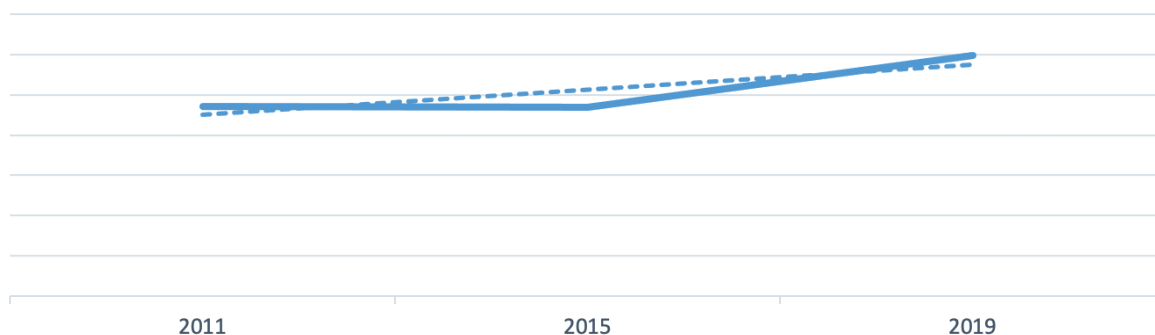


Figura 7

Tendencia del delito Constreñimiento al Sufragante en elecciones territoriales



Nota: La figura muestra la tendencia del delito de constreñimiento al sufragante en elecciones territoriales. Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de julio 2023.

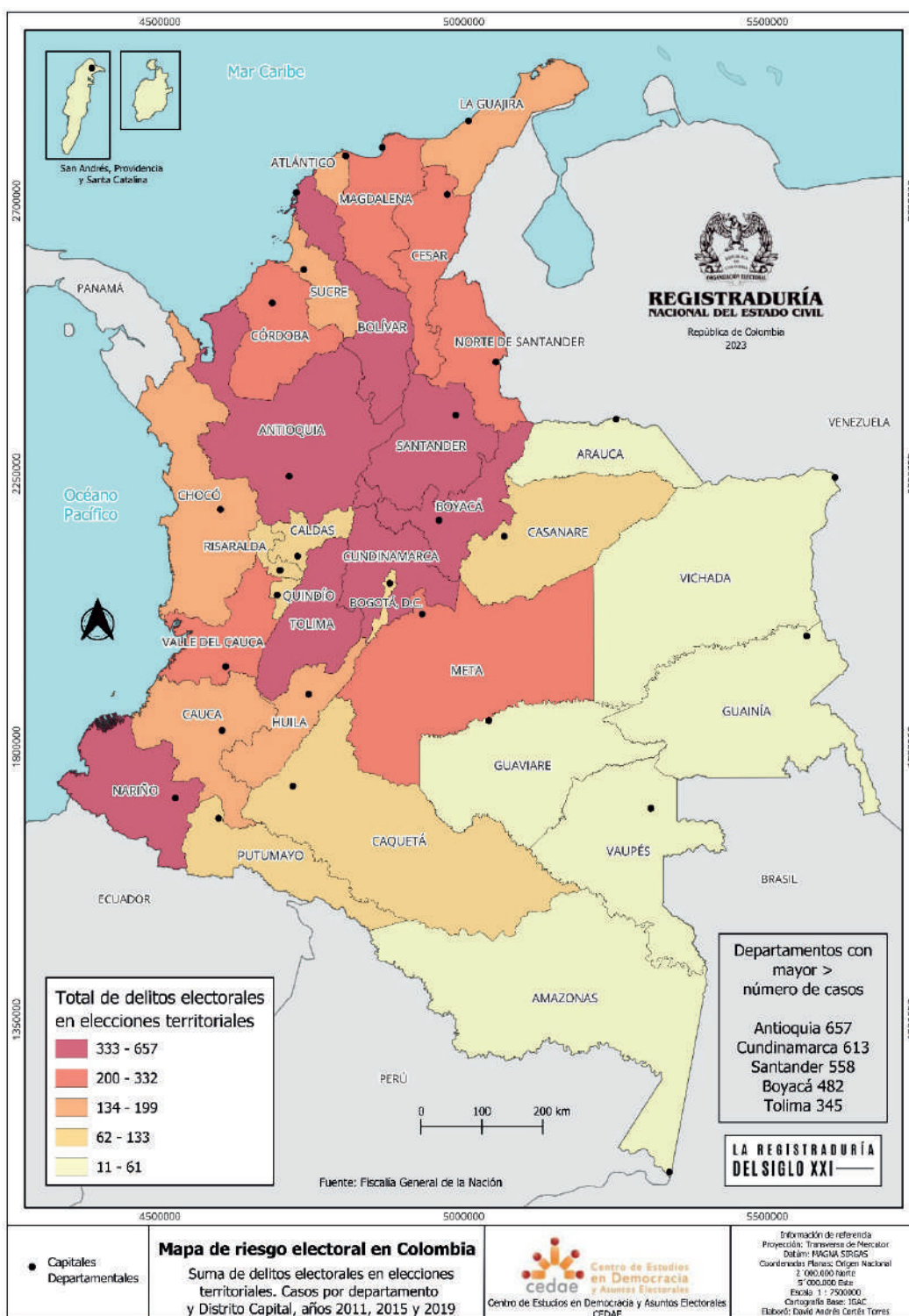
La Figura 7 proporciona una visualización detallada del patrón del delito electoral conocido como Constreñimiento al sufragante. Al analizar los años 2011, 2015 y 2019, emerge una dinámica particularmente llamativa: un marcado crecimiento exponencial en el año 2019, reflejando un aumento del 27% al escalar de 236 denuncias a un total de 299. Contrastando con esto, el año 2015 presentó un registro de noticias criminales que alcanzó las 234, experimentando un ascenso del 28% con respecto al año 2019. Estos datos capturan claramente la naturaleza cambiante de esta conducta ilícita a lo largo del tiempo, destacando la importancia de realizar un análisis exhaustivo con el fin de comprender las circunstancias que impulsan estas variaciones, y así forjar enfoques sólidos destinados a controlar y prevenir eficazmente esta problemática.

El Mapa 3 ofrece una visión interesante de la frecuencia del delito de constreñimiento al sufragante. En este panorama, se destaca de nuevo el protagonismo de Cundinamarca como líder en la presentación de noticias criminales vinculadas a este tipo de delito, alcanzando un total de 70 noticias criminales. Siguiendo de cerca, Antioquia reporta 67 noticias criminales, mientras que Tolima y Nariño también aparecen en la lista con 55 y 47 noticias criminales, respectivamente. Estas cifras enfatizan la importancia de las áreas urbanas y densamente pobladas como posibles desviadores de atención de resultados reales que muestren los epicentros de esta actividad ilícita en el proceso electoral.

No obstante, es de igual importancia considerar la notable disparidad observada en el caso de Guainía. Este departamento se manifiesta con la menor

Mapa 3

Distribución geográfica del delito Constreñimiento al sufragante



frecuencia de noticias criminales en este contexto, presentando tan solo una noticia criminal relacionada con los delitos electorales registrada a lo largo de los tres años sometidos a análisis.

Concentración del riesgo por delitos electorales en elecciones territoriales

El enfoque propuesto para categorizar los departamentos y municipios en función de niveles de riesgo electoral radica en organizar los datos en orden ascendente y dividirlos en cinco partes, conocido como quintiles. Estos quintiles son puntos claves que revelan la posición relativa de los datos en el rango total.

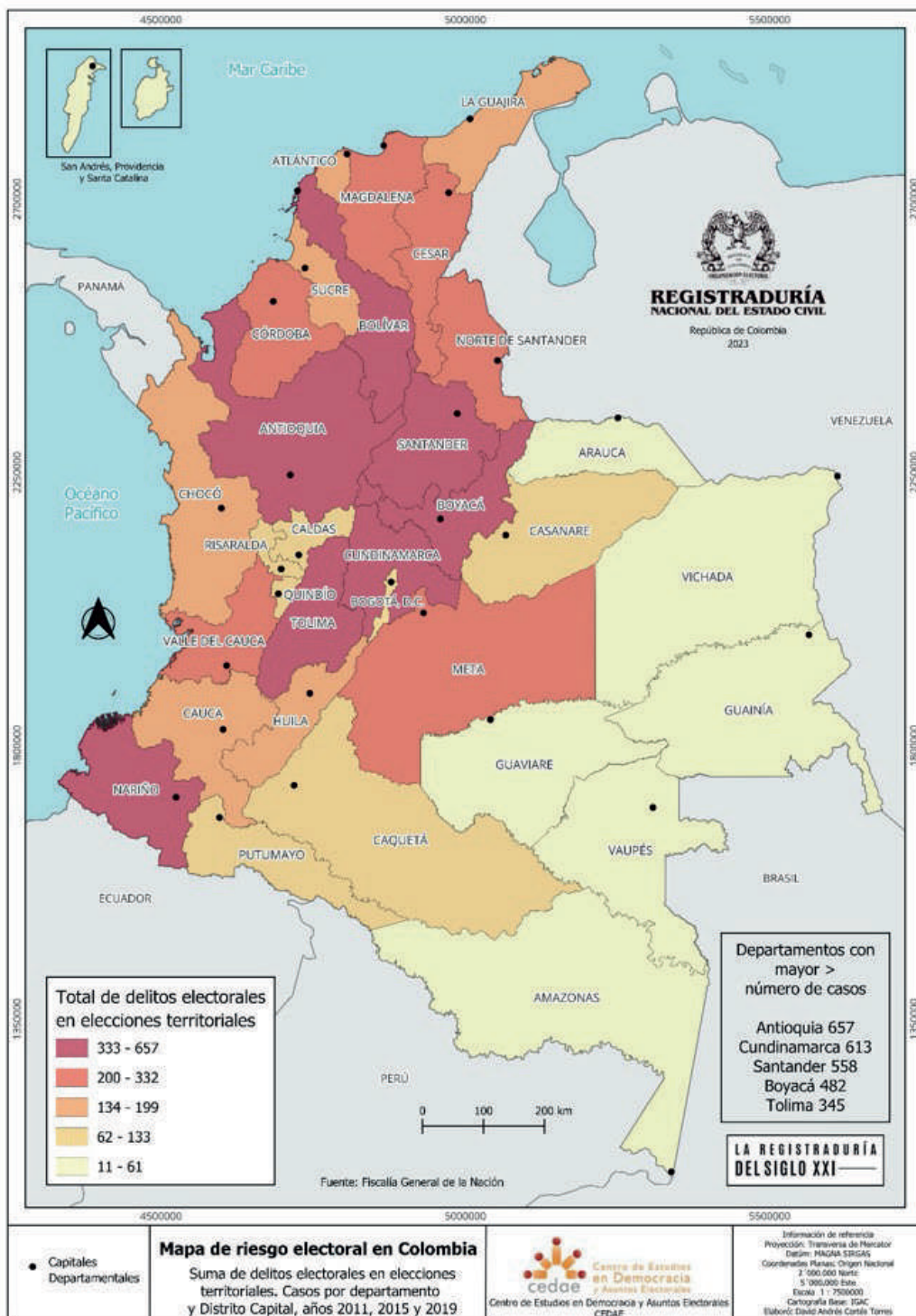
En este sentido, el método de quintiles se adapta de manera pertinente a la tarea de establecer niveles de riesgo electoral a partir de la frecuencia de delitos electorales en departamentos y municipios. Esta metodología aprovecha la distribución de los datos para clasificar las regiones en niveles que reflejan sus posiciones relativas en cuanto a la ocurrencia de delitos electorales. Al basarse en puntos claves de la distribución, como los quintiles, el método puede crear categorías claras y coherentes que identifican áreas con altos y bajos niveles de riesgo electoral. Además, al utilizar este método de clasificación, se minimiza la influencia de valores atípicos que podrían distorsionar la evaluación del riesgo.

Para establecer una clasificación precisa del nivel de riesgo electoral, se ha diseñado un sistema de categorización que divide los departamentos y municipios en cinco niveles distintos. Estos niveles se han definido en función de la frecuencia de los delitos electorales. En el nivel cinco, se encuentran los departamentos o municipios que enfrentan un riesgo electoral extremo. Estas áreas han experimentado una alta incidencia de delitos electorales en los tres años de elecciones territoriales. El nivel cuatro agrupa a los departamentos con un riesgo electoral alto. Aunque no llegan al extremo, estas regiones aún enfrentan una incidencia de delitos electorales significativo. En el nivel tres se ubican los departamentos y municipios con un riesgo electoral de nivel medio. El nivel dos comprende a aquellos lugares con un riesgo medio-bajo. Y, por último, en el nivel uno se encuentran los departamentos o municipios con un riesgo electoral bajo. Estas áreas registran baja frecuencia noticias criminales relacionados con los delitos electorales en los periodos analizados.

El análisis del mapa 4 nos proporciona una visión detallada de la distribución geográfica de los delitos electorales a través de la frecuencia acumulada. Podemos imaginarlo como un relato desplegado gradualmente, donde diferentes niveles nos muestran zonas con distintos niveles de riesgo electoral.

Mapa 4

Distribución geográfica de los delitos electorales por departamento en elecciones territoriales



En la cima de esta jerarquía se encuentra el departamento de Antioquia, con una preocupante cifra total de 657 noticias criminales relacionadas con los delitos electorales en elecciones de autoridades locales, lo que lo coloca en el nivel de riesgo extremo. Esto sugiere la complejidad de su contexto electoral. De manera similar, los departamentos de Cundinamarca, Santander y Boyacá, con cifras que varían entre 336 y 613 noticias criminales relacionados con los delitos electorales, también se sitúan en el nivel de riesgo extremo. Estas cifras generan preocupaciones significativas en cuanto a la integridad del proceso electoral en estas regiones.

En el nivel 4, encontramos a Valle del Cauca y Magdalena, clasificados como de riesgo alto, con 318 y 231 noticias criminales relacionadas con los delitos electorales, respectivamente. Aunque no alcanzan el nivel de riesgo extremo, sus cifras aún plantean interrogantes sobre el entorno electoral en estas áreas.

A medida que descendemos al nivel 3, ingresamos en un panorama intermedio. Chocó, con 197 delitos, y Cauca, con 193, se encuentran en el nivel de riesgo medio, lo que indica que la situación no es alarmante, pero aún es crucial mantener un control adecuado para prevenir cualquier tipo de delito electoral en estas zonas.

El nivel 2 engloba a departamentos como Caldas, Risaralda, Casanare y la ciudad de Bogotá, con cifras que varían

entre 122 y 71 noticias criminales relacionadas con los delitos electorales. Estas regiones se clasifican en el nivel de riesgo medio-bajo. Aunque la incidencia de delitos electorales es relativamente baja, es esencial mantener medidas de seguridad para garantizar elecciones justas y transparentes.

Finalmente, los departamentos de Arauca, Amazonas y Guainía, con cifras que oscilan entre 59 y 11 noticias criminales relacionadas con los delitos electorales, y el departamento de Vichada, con la cifra más baja de 11, se consideran de riesgo bajo en términos de la frecuencia de noticias criminales relacionadas con los delitos electorales.

La Figura 8 traza una perspicaz panorámica de la evolución temporal de los departamentos con las mayores incidencias de delitos electorales en elecciones territoriales. Estos departamentos destacados son Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, Santander y Nariño. Una inspección detenida revela una notoria disminución en la frecuencia de noticias criminales de los delitos electorales de los departamentos con el transcurso del tiempo, denotando una tendencia marcada hacia la reducción.

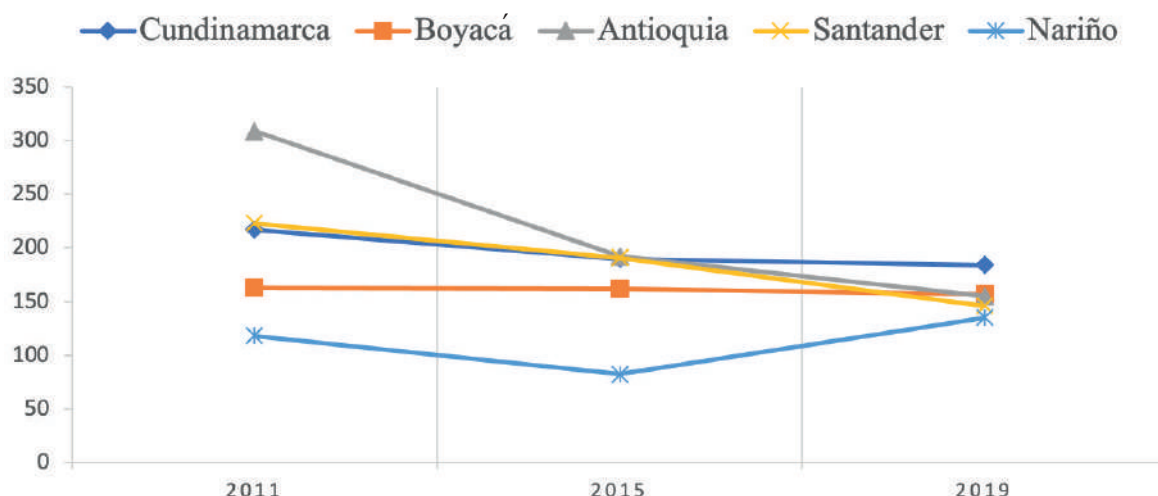
Particularmente, Cundinamarca exhibe una merma significativa del 15% en la ocurrencia de delitos electorales. Boyacá, por su parte, presenta un decremento moderado del 4%, mientras que Antioquia evidencia una drástica disminución del 50% en sus registros. Santander también experimenta un

descenso del 35% en los delitos electorales registrados en el Sistema Penal Oral Acusatorio. Sin embargo, contrastando esta tendencia general, emer-

ge Nariño como la excepción con un aumento notable del 14% en la cantidad de denuncias en el año 2019 en comparación con el año 2011.

Figura 8

Tendencia de delitos electorales por departamento



Nota: La figura 8 muestra la tendencia de delitos electorales por departamento por año de elección territorial. Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de julio 2023.

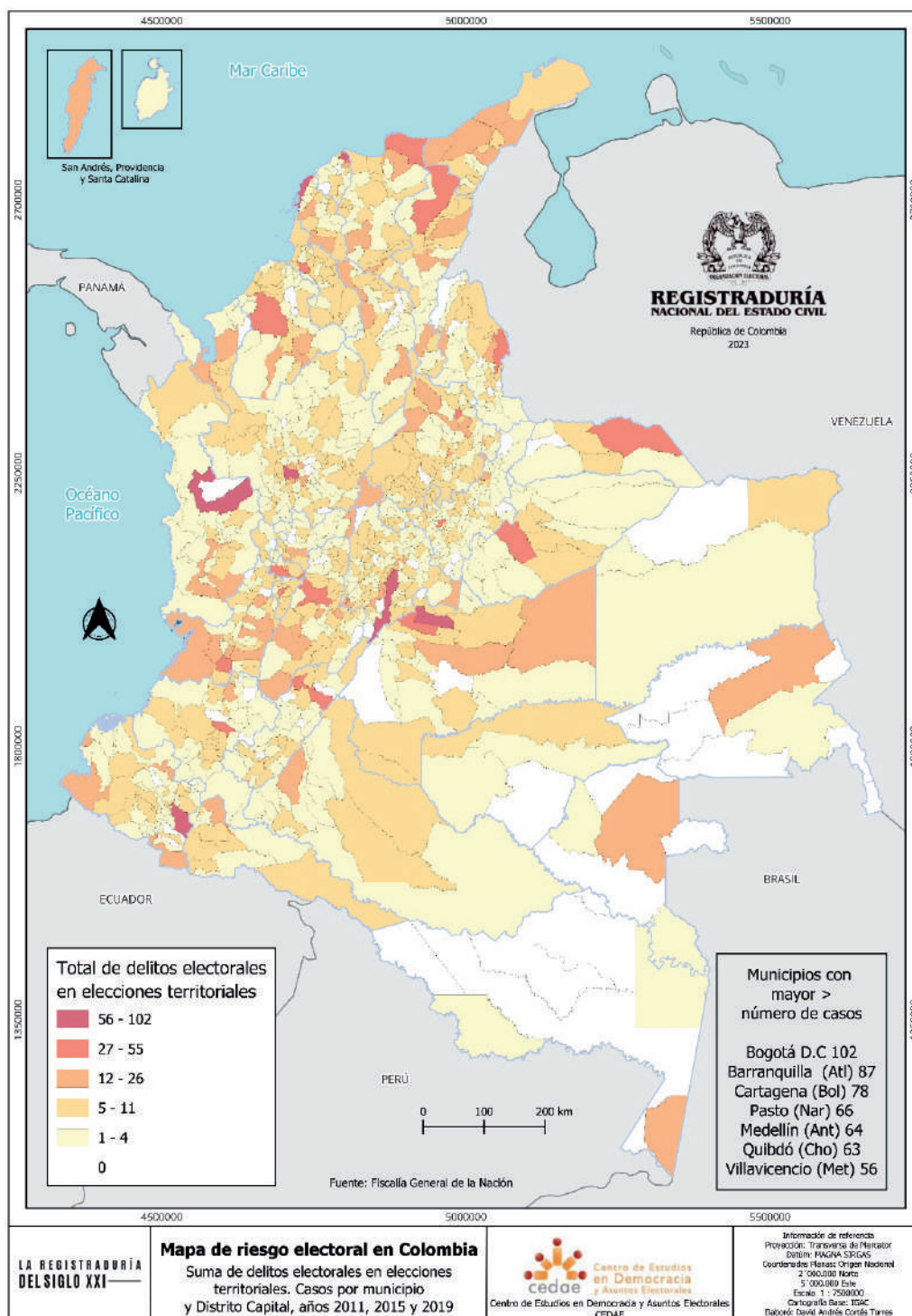
En el Mapa 5 se puede observar la distribución geográfica de los municipios categorizados en niveles de riesgo electoral durante las elecciones territoriales. De los 1,102 municipios que existen en Colombia, un total de 978 han sido evaluados y categorizados en 5 niveles de riesgo.

Un primer hallazgo resalta la prevalencia de municipios en la categoría de riesgo bajo, alcanzando un total de 841 noticias criminales. Este resultado aparenta un panorama positivo en términos de la disminución general de delitos electorales en un espectro

diverso de municipios en todo el país. Sin embargo, esta preponderancia debe ser interpretada con precaución, considerando la necesidad de profundizar en las razones detrás de esta clasificación y las dinámicas políticas y sociales subyacentes. Aunado a lo anterior, 92 de los 841 municipios, se caracteriza por tener tan solo una noticia criminal registrada durante los tres períodos de elecciones territoriales. Dentro de esta clasificación, municipios como Carmen de Viboral y Carmen de Chucurí en Antioquia, y Tauramena y Aguazul en Casanare, son ejemplares de esta tendencia.

Mapa 5

Distribución geográfica de los delitos electorales por municipios en elecciones territoriales

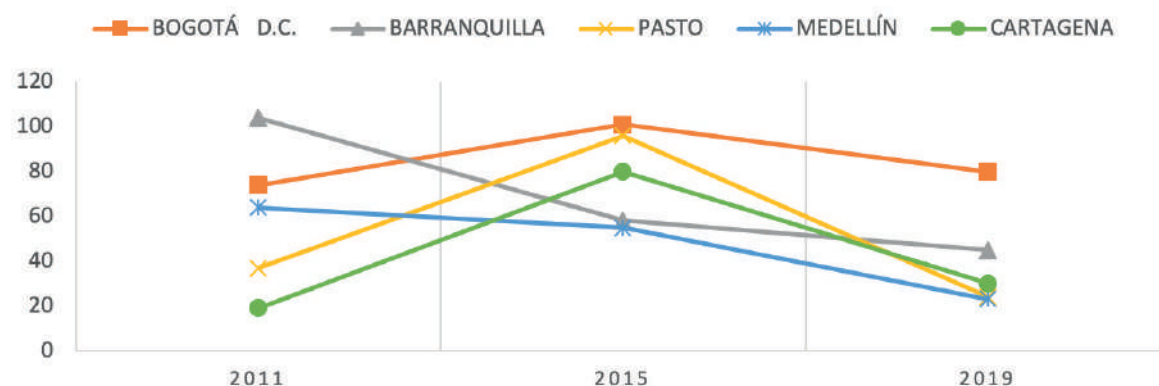


Dentro de la categoría de riesgo alto, se identifican en total 43 municipios. Aunque numéricamente menor en comparación con las categorías de riesgo medio y bajo, esta cifra adquiere un especial significado debido a la gravedad de las preocupaciones en estas áreas. Destaca particularmente Bogotá, la capital, con 102 noticias criminales relacionada con los delitos electorales registrados en los tres períodos analizados. Barranquilla y Cartagena también emergen con cifras considerables, totalizando 87 y 78 delitos electorales respectivamente.

La identificación de 94 municipios en riesgo medio, caracterizados por noticias criminales que oscilan entre 11 y 19 durante los tres períodos, proporciona una visión más matizada en regiones que enfrentan desafíos electorales intermedios. Entre estos municipios se destacan Aguachica en el departamento del Cesar, Chaparral en el departamento de Tolima, Ipiales en el departamento de Nariño y, llamativamente, Leticia en el departamento de Amazonas. Estos ejemplos sugieren una interacción compleja entre factores geográficos y sociopolíticos con la ocurrencia de delitos electorales.

Figura 9

Tendencia de delitos electorales por municipio



Nota: La figura 9 muestra la tendencia de los municipios con mayor frecuencia de delitos electorales para cada año.

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de julio 2023.

La Figura 9 arroja una visión sobre las ciudades que han destacado por presentar la mayor frecuencia de noticias criminales por delitos electorales durante los periodos de elecciones territoriales. En este análisis, se revela un aumento exponencial del 321% en

la ciudad de Cartagena en el año 2015 en comparación con el año 2011. A su vez, se observa un aumento significativo en el municipio de Pasto y Bogotá con una cifra porcentual de 151% y 36% respectivamente.

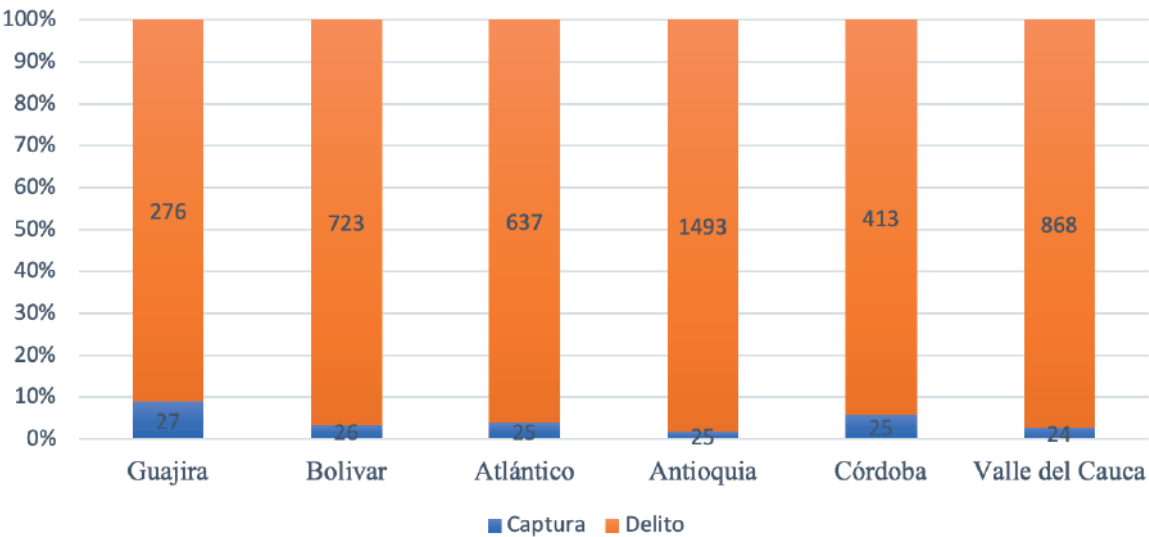
Más allá de estas cifras, es también de interés el patrón observado en el año 2019 en comparación con el año 2015. Todas las ciudades que figuran en la gráfica exhiben un descenso notable en las noticias criminales por delitos electorales durante este período, sin que se presente algún porcentaje de incremento positivo en ninguna de ellas. Este fenómeno de reducción generalizada podría señalar dos cosas, por un lado, mejoras en los sistemas de prevención, implementación de regulaciones o incremento de la conciencia ciudadana en torno a la integridad electoral o, por otro lado,

una falta de interés, desconocimiento o confianza de la ciudadanía con el sistema de justicia en Colombia.

Un punto de particular relevancia es el caso de Bogotá, que se distingue por mantener una fluctuación mínima en cuanto a su variabilidad porcentual a lo largo del tiempo. De 74 noticias criminales registradas en el año 2011, la ciudad ha registrado un ligero aumento a 80 noticias criminales en el año 2019. Esta consistencia podría estar asociada con la complejidad y magnitud de la ciudad, que presenta una dinámica única que impacta en la ocurrencia de delitos electorales.

Figura 10

Número de capturas vs delitos electorales denunciados por departamento



Nota. La figura muestra la relación de capturas vs las noticias criminales registradas en el Sistema Penal Oral Acusatorio durante los años 2011, 2015 y 2019. Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de junio 2023.

La figura presenta una relación vívida entre los delitos electorales registrados durante los años 2011, 2015 y 2019, y la correspondiente cantidad de capturas que han resultado de estos casos. De un total de 6,608 noticias criminales registradas y relacionados con los delitos electorales en los tres períodos bajo análisis, solo 168 capturas han sido efectuadas, lo que representa un modesto 3% de capturas en relación con la totalidad de delitos registrados en el SPOA. Este panorama se vuelve aún más intrigante al considerar que únicamente 93 de los 978 municipios presentes en la base de datos de la Fiscalía registraron al menos una captura y que 80 personas obtuvieron su condena, lo que representa tan solo el 1,2% sobre el total de noticias criminales de delitos electorales registrados en los tres periodos analizados.

Dentro de este contexto, es crucial destacar el notable liderazgo del departamento de La Guajira, que registró la cifra más alta de capturas. De los 276 delitos electorales denunciados durante el período de análisis, se llevaron a cabo 27 capturas, trazando un patrón de acción más efectiva en comparación con otros lugares. En un contexto similar, el Departamento de Bolívar reporta 723 delitos electorales, de los cuales 26 culminaron en capturas. Por su parte, en el Departamento de Antioquia, donde se documentaron 1493 delitos, se lograron 25 capturas.

En contraposición a estos casos, es notable que departamentos como Risaralda, Guainía, Vichada y Guaviare no han registrado ninguna captura en relación con los delitos electorales cometidos. Esta dinámica resalta la necesidad de una evaluación más detallada de los factores que pueden estar influyendo en esta falta de acción punitiva en estas regiones.

Conclusión

En base al análisis presentado, se pueden extraer conclusiones sustanciales sobre la dinámica de los delitos electorales en Colombia durante los períodos de elecciones territoriales. El estudio revela una fluctuación en la incidencia de estos delitos a lo largo del tiempo, con un patrón general de disminución en las denuncias a medida que avanzan los años. Si bien esta tendencia podría indicar avances en términos de prevención y control, también suscita interrogantes sobre la participación ciudadana y la confianza en el sistema de justicia. En cuanto a los tipos de delitos, el “Fraude en la inscripción de cédulas” destaca como el más frecuente y, aunque ha experimentado una reducción significativa, sigue siendo un punto de preocupación. La corrupción de sufragantes y el constreñimiento al sufragante también presentan variaciones a lo largo del tiempo, lo que refleja una complejidad en las prácticas y estrategias utilizadas por los actores involucrados.

La distribución geográfica de los delitos resalta una concentración en áreas urbanas densamente poblada como Antioquia y Cundinamarca. No obstante, la identificación de municipios y departamentos con bajo riesgo electoral no debe ser interpretada como un signo definitivo de éxito, ya que podría reflejar tanto mejoras en

la prevención como la falta de denuncia o acceso a la justicia. En conjunto, este análisis proporciona una visión holística de las tendencias y patrones de los delitos electorales en Colombia, destacando áreas de mejora y posibles enfoques para salvaguardar la integridad de los procesos democráticos en el país.

Los medios de comunicación en las elecciones territoriales 2023

En el escenario de la política colombiana, los medios de comunicación cumplen una función importante durante los periodos electorales al convertirse en promotores de difusión de información, así como en formadores de la opinión pública. Su capacidad para alcanzar audiencias masivas y su rol como intermediarios entre los candidatos y la ciudadanía les otorgan un poder significativo en la configuración del debate político y la percepción ciudadana. Igualmente, los medios de comunicación se convierten en aliados valiosos en la detección de delitos, irregularidades y fraudes electorales perpetrados por los diversos actores políticos que participan en el proceso electoral. Su capacidad investigativa y su función de vigilancia sobre el desarrollo de las contiendas electorales permiten desenmascarar prácticas ilícitas que puedan socavar la transparencia del sistema democrático, de esta manera, contribuyen a salvaguardar

la integridad del proceso electoral y promueven la rendición de cuentas por parte de los actores involucrados.

El objetivo primordial de este apartado consiste en analizar el papel que desempeñan los medios de comunicación digitales en Colombia para el periodo electoral 2023, con especial énfasis en la divulgación de noticias vinculadas a los 16 delitos electorales y las principales irregularidades que permean en el país. Para llevar a cabo esta investigación, se ha implementado una metodología sólida basada en el análisis de contenido, enfocándose en la revisión minuciosa de 52 medios digitales categorizados por departamento, abarcando un periodo comprendido entre el 29 de octubre de 2022 hasta el 28 de julio de 2023.

El análisis de contenido se ha desarrollado a cabo mediante el filtrado de los medios de comunicación utilizando palabras clave relevantes, con el propósito de identificar y exami-

nar todas las noticias relacionadas con delitos electorales e irregularidades, incluyendo columnas de opinión. Cada noticia encontrada ha sido detallada, incluyendo información sobre el departamento y municipio donde ocurrieron los hechos, la fecha de publicación, el medio digital responsable, el título y el enlace de la noticia, así como la clasificación del tipo de delito o irregularidad asociada. La información compilada mediante esta

minuciosa observación de los medios de comunicación digitales ha sido consolidada en una completa base de datos, lo que ha permitido registrar los delitos electorales con mayores reportes y las pautas sobre los departamentos donde se han evidenciado una mayor incidencia de noticias en medios de comunicación relacionadas con delitos e irregularidades electorales en el país. A continuación, se ven reflejados los resultados:

Delitos e irregularidades electorales en los medios de comunicación

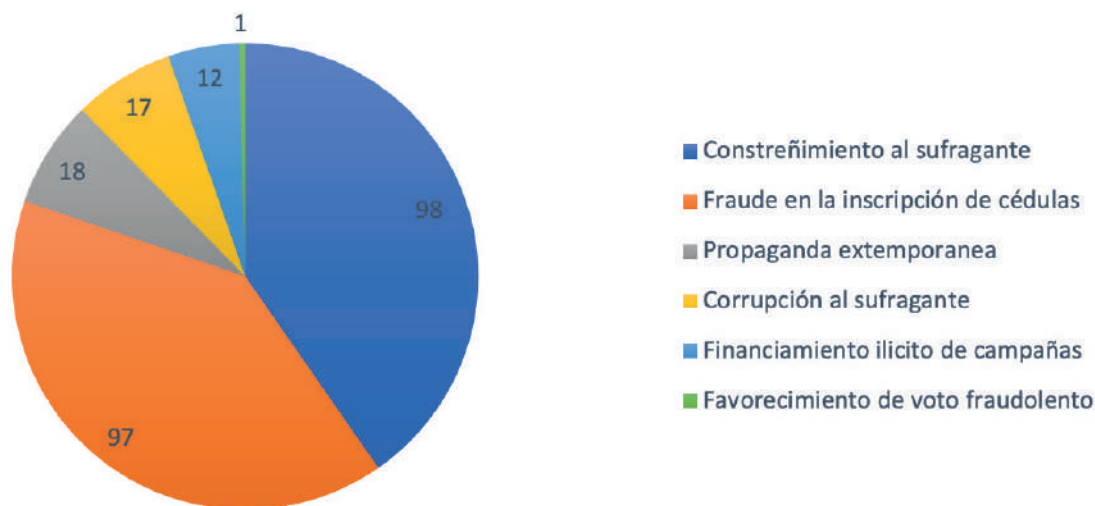
El análisis de los medios de comunicación ha arrojado reveladoras conclusiones acerca de la dinámica de las prácticas electorales en la fase preelectoral. En particular, se ha constatado que ciertos delitos electorales y prácticas irregulares adquieren una notable preeminencia en las notas digitales publicadas durante este período. De manera notoria, un total de 243 publicaciones en línea dentro de los medios de comunicación han

abordado cuestiones relacionadas con delitos e irregularidades en el contexto electoral. Entre los delitos e irregularidades más publicados en el actual año 2023, destacan principalmente tres: el delito de fraude en la inscripción de cédulas, comúnmente reconocido como “trashumancia electoral”; el ilícito de constreñimiento al sufragante; y, finalmente, la difusión prematura de propaganda política, conocida como propaganda extemporánea.



Figura 11

Distribución proporcional de delitos e irregularidades electorales en los medios de comunicación 2023



Nota. La figura 11 muestra la distribución proporcional de los delitos e irregularidades electorales publicados en los medios de comunicación digitales de Colombia. Fuente: 52 medios de comunicación en Colombia (2023). Elaboración propia.

Las elecciones territoriales en Colombia han afrontado una serie de desafíos que generan interrogantes sobre la integridad y confiabilidad de los procesos electorales. En el 2023, la escalada de la violencia y el recrudecimiento del conflicto armado en el país, dificultan el desarrollo de los comicios. Este escenario se refleja en el análisis de los datos presentados en la Figura 11.

El constreñimiento al sufragante está reflejado como el delito electoral recurrentemente reportado por los medios, registrando un total de 98 menciones. Esta cifra equivale al 40% del conjunto total de delitos electorales publicados en los medios de comunicación. Para-

lelamente, el delito de Fraude en la inscripción de cédulas sigue de cerca en términos de incidencia, con 97 reportes, representando un 39% del total de delitos electorales comunicados en la prensa.

La irregularidad de propaganda extemporánea ocupa el tercer lugar en cuanto a frecuencia, con un total de 18 menciones, equivalentes al 7% del conjunto de delitos electorales reportados por los medios. Casi al mismo nivel, el delito de corrupción al sufragante se presenta con una frecuencia de 17 menciones, también constituyendo un 6% del total de reportes.

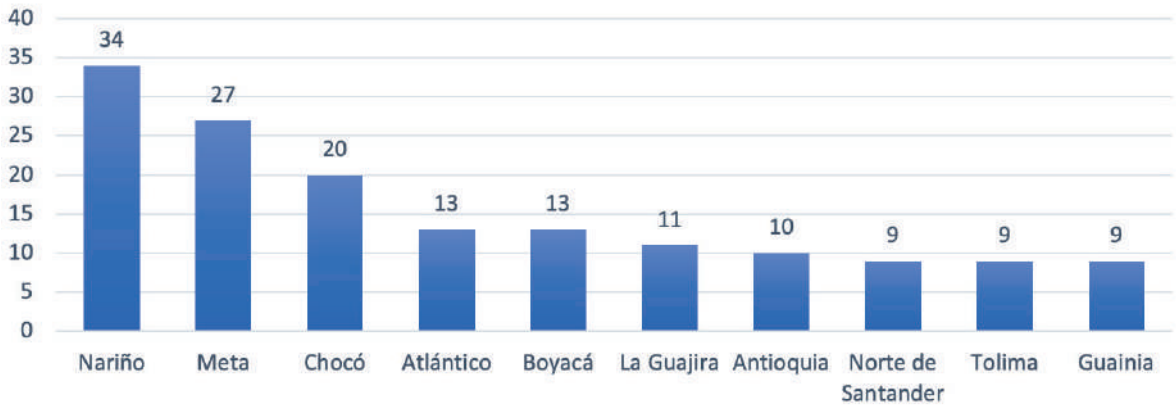
Siguiendo en el análisis, el financiamiento ilícito de campañas figura con un 5% de incidencia y 12 reportes en medios de comunicación. Por último, el delito de voto fraudulento aparece de manera marginal con solo 1 mención en los medios.

Ahora, en el contexto del análisis de medios de comunicación en el ámbito electoral, los resultados revelan que los 32 departamentos han estado presentes con al menos una publicación concerniente a delitos electorales. Esta constatación resalta la amplitud y diversidad de la cobertura mediática en torno a esta problemática, señalando

un compromiso generalizado por parte de los medios de informar y sensibilizar sobre asuntos electorales en todas las regiones del país. No obstante, un matiz crucial se vislumbra en aquellos departamentos que se erigen como protagonistas en la presentación recurrente de noticias vinculadas a delitos electorales, es decir, es intrigante el hecho de que muchos de estos departamentos, hasta ahora en la periferia de los índices de delitos electorales en elecciones territoriales previas, han germinado como focos mediáticos de atención en este nuevo proceso electoral del 2023.

Figura 12

Delitos electorales reportados en medios de comunicación 2023



Nota. La figura 12 muestra la frecuencia de delitos electorales reportados en medios de comunicación en Colombia en el 2023. Fuente: 52 medios de comunicación en Colombia (2023). Elaboración propia.

En este sentido, al examinar este panorama, destaca el departamento de Nariño con un total de 34 publicaciones, lo que representa un significativo 15% del conjunto total de reportes

mediáticos. A su vez, el departamento del Meta se posiciona en el segundo lugar con 27 publicaciones digitales, contribuyendo con un 12% al panorama general de reportes a nivel nacional.

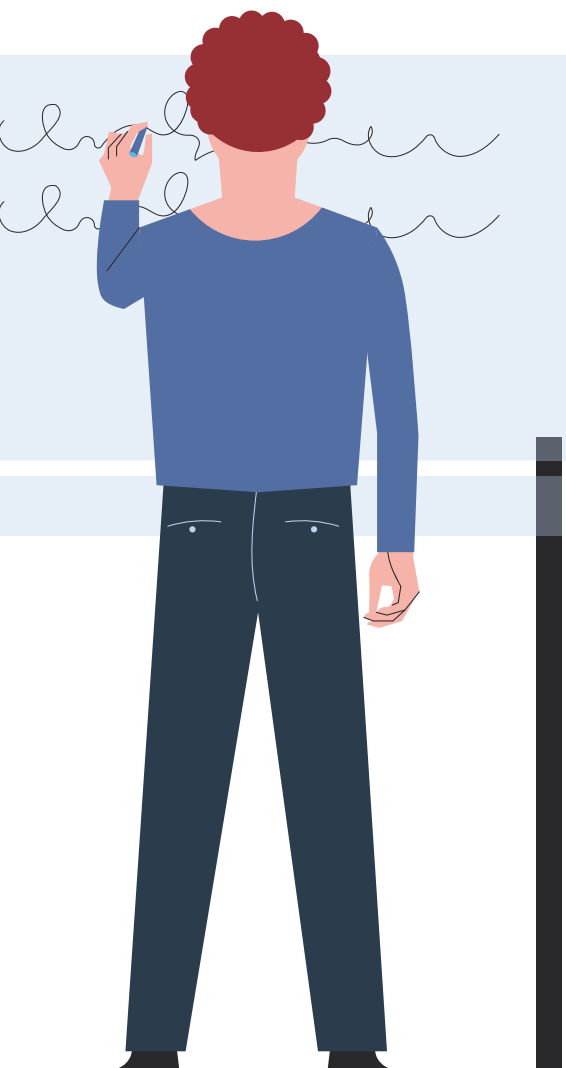
El departamento de Chocó se hace presente con 20 publicaciones, consolidando un 9% de las notas reportadas en los medios. Más adelante, los departamentos de Atlántico y Boyacá, cada uno con 13 reportes, ocupan el cuarto y quinto lugar respectivamente, con un sólido 6% de contribución en reportes. Continuando en esta línea, La Guajira surge en sexto lugar, con 11 reportes, mientras que los cuatro últimos departamentos mantienen un constante porcentaje del 4%, con frecuencias de 10 y 9 publicaciones digitales encontradas en los medios de comunicación. En contraste, los departamentos de Huila y Quindío registran la menor frecuencia, contando con tan solo 1 publicación encontrada.

Este panorama genera un ambiente de temor y dificultad para la participación libre y segura de los ciudadanos en el proceso electoral. Por lo tanto, es posible que, conforme avanzan las próximas fases electorales, se registren mayores porcentajes de denuncias y surjan frecuencias de otros delitos electorales como la corrupción al sufragante, el voto fraudulento, la perturbación del certamen democrático, entre otros.

Los medios de comunicación y el Sistema Penal Oral Acusatorio

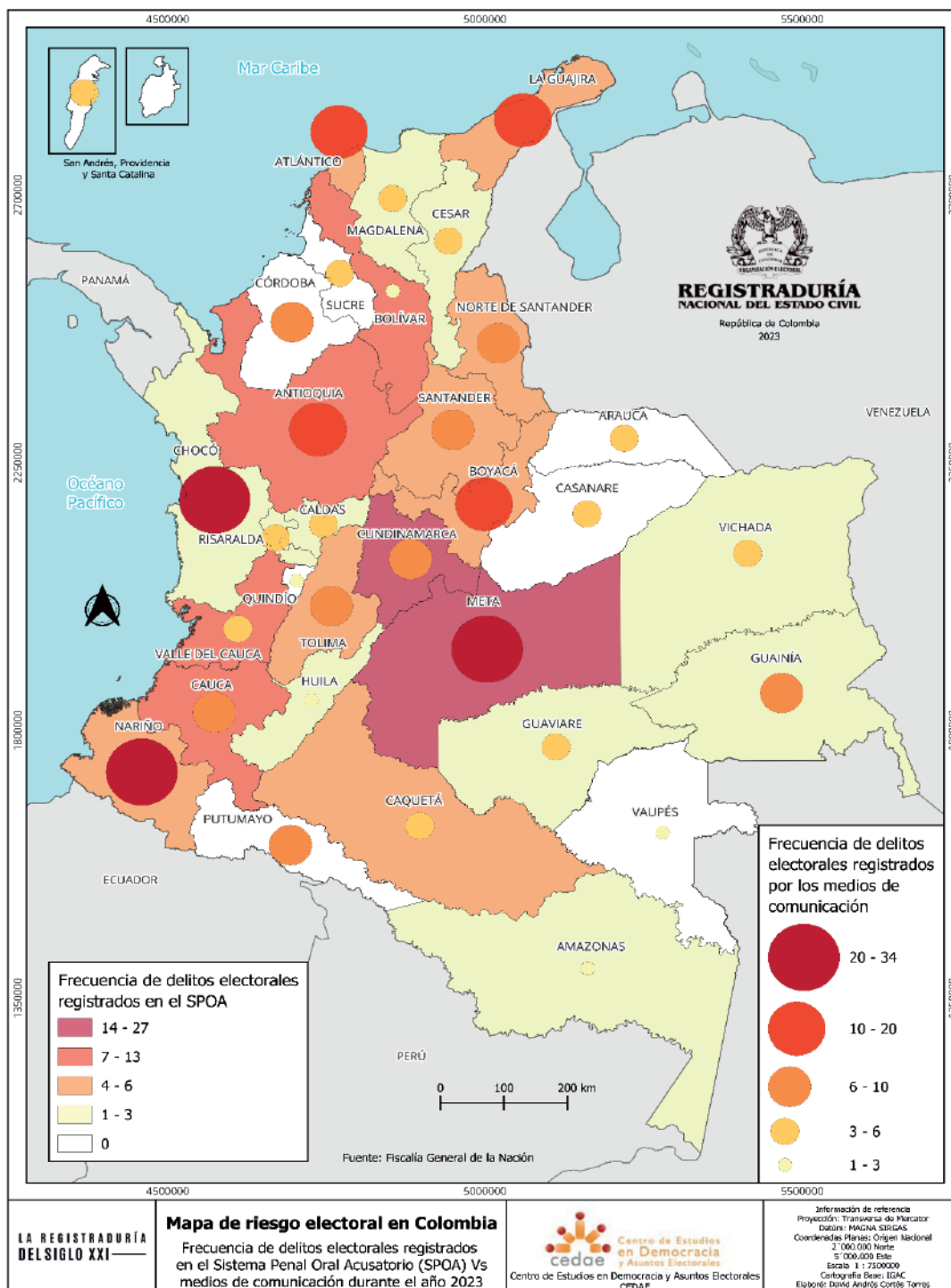
Resulta esencial comprender el contexto electoral mediante un análisis comparativo de las noticias reportadas en los medios de comunicación y las noticias criminales registradas en el Sistema Penal Oral Acusatorio -SPOA. Esta metodología nos brinda una visión más completa y rigurosa.

Los medios de comunicación, al presentar información adicional y detallada, nos ofrecen una perspectiva robusta sobre el riesgo electoral en las distintas regiones del país. El contraste de ambas fuentes de información es de suma relevancia, ya que permite identificar posibles discrepancias entre lo reportado en los medios y lo registrado en la base de datos oficial en el Sistema Penal Oral Acusatorio.



Mapa 6

Distribución geográfica de delitos reportados en medios de comunicación vs noticias criminales registradas en el Sistema Penal Oral Acusatorio 2023



Al combinar y analizar ambas fuentes, se obtiene una imagen más cercana de la realidad electoral y de los desafíos en materia de integridad y transparencia en los procesos electorales. El análisis comparativo también brinda la oportunidad de detectar patrones y tendencias que, de otra manera, podrían pasar desapercibidos.

En este sentido, el estudio de los datos presentados revela un panorama que requiere una comprensión detallada. En primer lugar, se observa una discrepancia entre las cifras registradas en la Fiscalía y el análisis de medios de comunicación. Mientras que solo 24 departamentos tienen registros de noticias criminales relacionados con los delitos electorales en el SPOA para el año 2023, el análisis de medios refleja reportes en los 32 departamentos, con al menos una publicación relacionada con los delitos electorales. Esto indica una disparidad en la forma en que se aborda y documenta este tipo de delitos.

Es fundamental resaltar que hasta el 5 de julio de 2023, se han registrado 138 noticias criminales relacionadas con los delitos electorales en el SPOA. Mientras que, en el análisis de medios de comunicación realizado hasta el 28 de julio del mismo año, se han reportado 234 publicaciones digitales relacionadas con delitos e irregularidades electorales. Esta diferencia del 34% de más reportes en los medios en comparación con las bases de la Fiscalía

destaca la divergencia en la cobertura y la denuncia del fenómeno entre las dos fuentes de información.

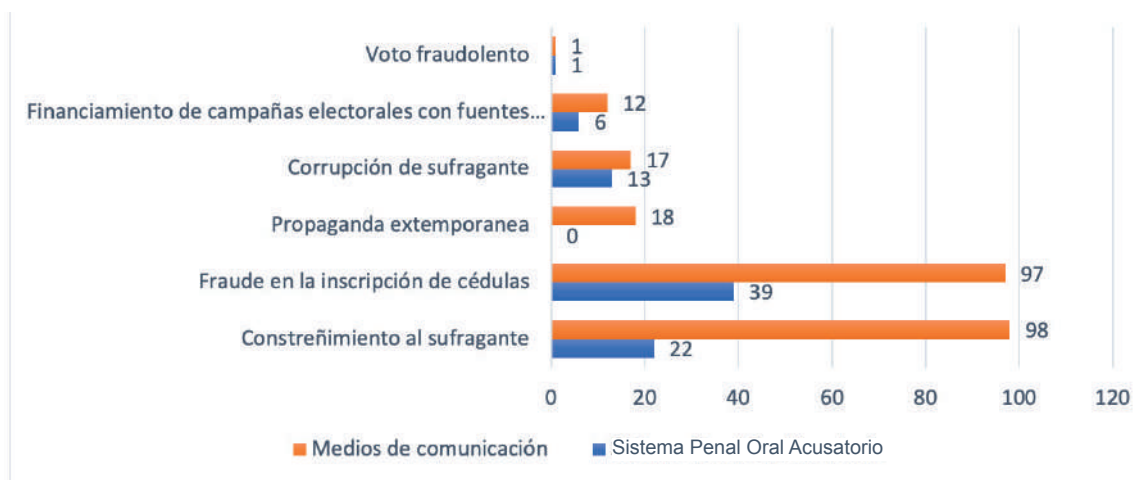
En cuanto a los datos del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), se identifican patrones notables. Cundinamarca predomina con una frecuencia de 27 denuncias, seguido por Meta con 14, Antioquia con 11 y Bolívar con 10 denuncias registradas. Sin embargo, resulta llamativo que, a pesar de tener 20 publicaciones relacionadas con delitos electorales en medios de comunicación, el departamento de Chocó solo presente 1 noticia criminal relacionada con los delitos electorales en las bases de la Fiscalía.

Además, destaca la ausencia de registros de noticias criminales en el SPOA en ocho departamentos, aunque hayan tenido reportes en medios de comunicación. Ejemplos como San Andrés y Providencia, Putumayo y Casanare, con 5, 6 y 4 publicaciones en medios de comunicación respectivamente. Estas cifras subrayan la necesidad de investigar los factores detrás de esta falta de denuncias formales en estas regiones del país.

Por último, el caso de Cundinamarca es esclarecedor. A pesar de liderar como departamento en los registros de noticias criminales relacionados con los delitos electorales en el Sistema Penal Oral Acusatorio durante varios años de elecciones autoridades locales, ocupa el puesto 14 en el análisis de medios de comunicación con solo 6 publicaciones.

Figura 13

Número de delitos electorales reportados en medios de comunicación vs total de delitos electorales registradas como noticias criminales en el Sistema Penal Oral Acusatorio



Nota. La figura muestra el comportamiento de delitos electorales registrados en el Sistema Penal Oral Acusatorio vs las notas reportadas por medios de comunicación por tipo de delito para el año 2023. Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022). Elaboración propia. Datos actualizados al 5 de junio 2023.

Otra de las cuestiones destacables del análisis comparativo radica en el análisis de la frecuencia de delitos e irregularidades, informados por los medios de comunicación, como los registrados en el SPOA. En esta perspectiva, irrumpe un panorama que pone de relieve seis categorías de delitos electorales con prevalencia en la cobertura mediática. Dentro de este conjunto, el delito de constreñimiento al sufragante destaca con un 78% más de menciones en medios digitales en comparación con los registros de noticias criminales de la Fiscalía General de la Nación. Por otro lado, el delito de Fraude en la inscripción de cédulas sigue en esta línea con un incremento del 60% en su frecuencia de aparición

en publicaciones digitales, en comparación con las noticias criminales registradas en el SPOA. Asimismo, el delito de corrupción de sufragante se manifiesta un 24% más en los medios, y el financiamiento ilícito brota con un aumento del 50% en comparación con las noticias criminales presentes en las bases del SPOA.

Paralelamente, resalta la irregularidad de propaganda extemporánea, que encuentra eco en 18 publicaciones en medios digitales, subrayando así la relevancia mediática de este aspecto, pero no registra noticias criminales en la Fiscalía General de la Nación.

En definitiva, es pertinente señalar que los medios tienden a abordar en

su mayoría los delitos electorales más conocidos o previamente denunciados. Contrastando esta perspectiva, se observa que las cifras registradas en el SPOA contienen registros de noticias criminales en ocho categorías de delitos electorales que no han sido ampliamente reportadas por los medios de comunicación. Estos incluyen el delito de ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas, con una frecuencia de 29 noticias criminales registradas, y la intervención en política, con 14 noticias criminales registradas en el año 2023.



Los medios desempeñan un rol crucial en el escenario político-electoral colombiano. Su capacidad para difundir información y forjar la opinión pública los convierte en actores fundamentales en la configuración del debate político y en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas.

Conclusión

En el análisis detallado de los datos presentados, se desprenden conclusiones de envergadura que contribuyen a una comprensión profunda de la relación entre los medios de comunicación y la dinámica de delitos electorales en las elecciones territoriales de 2023 en Colombia.

En primer lugar, queda claro que los medios de comunicación desempeñan un rol crucial en el escenario político-electoral colombiano. Su capacidad para difundir información y forjar la opinión pública los convierte en actores fundamentales en la configuración del debate político y en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. No solo actúan como fuentes de información, sino también como guardianes de la integridad democrática al exponer prácticas ilícitas y resaltar desafíos inherentes al proceso electoral.

El análisis exhaustivo de los medios de comunicación digitales brinda una visión profunda de la dinámica electoral y de la incidencia de delitos e irregularidades en diferentes departamentos. Los medios no solo informan sobre los delitos más notorios y recurrentes, sino que también detectan patrones emergentes y destacan áreas geográficas que antes pasaban desapercibidas. Esto subraya la importancia de una cobertura mediática equilibrada y completa que se ajusta a la realidad en todas las regiones del país.

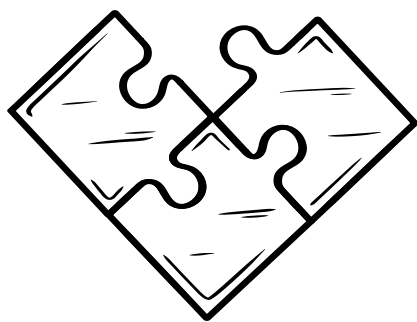
Asimismo, el análisis comparativo entre los reportes mediáticos y las noticias criminales registradas en el Sistema Penal Oral Acusatorio resalta diferencias significativas. Con relación a los tipos de delitos electorales que obtienen una mayor visibilidad en los medios, se destaca que los delitos de constreñimiento al elector y fraude en la inscripción de cédulas ocupan una

posición central en la narrativa mediática. Estos delitos son el reflejo de la etapa del proceso electoral en el que se presenta el análisis, y del mismo modo reflejan la preocupación por el respeto del derecho al voto y la integridad del proceso de inscripción de cédulas, evidenciando la relevancia de fortalecer los mecanismos de control y sanción en estas áreas.

Del mismo modo, se pone de manifiesto la coherencia entre lo encontrado en los medios de comunicación y los comités de seguimiento electoral en relación con las declaraciones del Registrador Nacional, Alexander Vega. El Registrador, ha enfocado la atención en los riesgos electorales presentes en diversos departamentos, entre ellos Nariño, Chocó, Cauca y Norte de Santander, atribuyendo dichos riesgos a la presencia de grupos armados ilegales y a prácticas ilícitas que socavan el proceso electoral. Un ejemplo contundente de estas preocupaciones lo encontramos en las palabras del Registrador Nacional, quien, tras su participación en un Comité de Seguimiento Electoral en Pasto, afirmó que

Tumaco, en Nariño, ostenta el título de municipio con mayor riesgo electoral en Colombia (Penagos, 2023). Asimismo, el Registrador Nacional ha hecho público su señalamiento ante los medios de comunicación acerca de más de diez candidatos que supuestamente reciben apoyo de grupos armados ilegales, concentrando su atención en municipios específicos como Rosas, en el departamento de Cauca, y los municipios de Barbacoas y Ricaurte, en Nariño (Lombo, 2023). Estas inquietudes se encuentran respaldadas por los resultados del análisis de contenido llevado a cabo en los medios de comunicación, que revela una marcada presencia de noticias relacionadas con delitos electorales en los departamentos de Nariño, Cauca y Chocó.

En última instancia, la falta de cobertura mediática sobre algunos delitos detectados en las bases de la Fiscalía apunta a la necesidad de una mayor atención y visibilidad para estos asuntos, como lo observado con los delitos de ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas, y la intervención en política.



La inscripción irregular de cédulas en elecciones de autoridades locales

La inscripción irregular de cédulas en el contexto de las elecciones de autoridades locales en Colombia es una problemática que destaca por su alta incidencia y denuncia. Este delito se ha convertido en el más recurrente en los procesos electorales territoriales, donde se manifiesta la inscripción indebida de cédulas de ciudadanía en municipios distintos a los lugares de residencia de los votantes. El propósito de este accionar es obtener ventaja y distorsionar los resultados electorales, lo que socava la integridad del proceso democrático y afecta la representatividad de los resultados.

Según el Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, el Fraude en la inscripción de cédulas se define como: “el que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde residan con el propósito de obtener ventaja de ello”. Esta definición resalta la gravedad del delito y la manera en que se vulnera el derecho al voto libre y auténtico de los ciudadanos.

La persistencia de la inscripción irregular de cédulas en las elecciones locales representa un desafío para la transparencia y la legitimidad del proceso electoral, generando desconfianza en la ciudadanía y quebrando la credibili-

dad en las instituciones democráticas. En este escenario, nos adentraremos en un análisis enfocado en las cédulas que han sido dejadas sin efecto por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en Colombia durante los años 2011, 2015 y 2019. Para llevar a cabo este estudio, se ha examinado aproximadamente 4.000 resoluciones emitidas por el CNE, permitiéndonos revelar la frecuencia y evolución de este fenómeno a lo largo de los años.

Este análisis se presenta como una herramienta para comprender la magnitud y la persistencia de la inscripción irregular de cédulas en el contexto del proceso electoral colombiano. Al conocer la cantidad de cédulas anuladas en cada año y ser contrastadas con el potencial del Censo Electoral y las inscripciones de cédulas, podemos evidenciar patrones y tendencias que revelan la gravedad del problema y su evolución en el tiempo. Además, nos brinda una visión más precisa de cómo esta práctica ha afectado la integridad del proceso electoral en diferentes momentos y lugares, lo que nos permite adoptar medidas más efectivas para contrarrestar este fenómeno y proteger la genuina expresión del voto ciudadano en futuras elecciones.

Es de suma importancia resaltar que las cifras presentadas en el informe no pueden considerarse exactas, debido a

la falta de información. De igual forma, es relevante mencionar que el conteo total de cédulas dejadas sin efecto se llevó a cabo de manera manual, lo que podría haber dado lugar a ciertos errores de digitalización en el resultado final. Por otro lado, cabe mencionar que en el año 2011 no se lograron obtener y registrar las resoluciones de todos los municipios del país, lo que puede haber afectado la completitud de los datos para ese año en particular. No obstante, el análisis realizado con las cifras disponibles proporciona una visión aproximada y representativa del fenómeno electoral en Colombia.

Cifras y conceptos

De acuerdo con lo determinado por Consejo Nacional Electoral, se ha reportado que un total de 3.014.761 cédulas de ciudadanía fueron procesadas por presunta inscripción irregular, según las resoluciones en las que se determinan presunta inscripción irregular de cédulas para los años 2011, 2015 y 2019 en Colombia. Sin embargo, debemos ejercer cautela al interpretar esta cifra, ya que su formación se ve influenciada por varias causas fundamentales.

En primer lugar, es importante mencionar que, durante el año 2011, no se logró obtener y registrar información completa debido a la falta de disponibilidad de resoluciones municipales en todo el país. Esta limitación afecta la precisión de las cifras.

Por otro lado, el Consejo Nacional Electoral ha emitido resoluciones, como la 0333 de 2015 y la resolución 2857 de 2018, para establecer procedimientos breves y sumarios destinados a anular inscripciones irregulares de cédulas. Estas resoluciones establecen los parámetros esenciales normativos para tomar las decisiones finales por trashumancia, en este sentido, el procedimiento se ha modificado en el tiempo, lo que suscita que hay que tener en cuenta cuestiones particulares en las decisiones finales para cada año. También debemos considerar que algunas de las cédulas anuladas pueden estar relacionadas con procesos de inscripción de cédulas de años anteriores a los de interés de esta investigación. Por lo tanto, no podemos considerar estas cifras como exactas o generales, sino que debemos analizarlas caso por caso, centrándonos en un análisis anual.



Otro factor relevante en la detección de la inscripción irregular de cédulas radica en la precisión de las bases de datos utilizadas por el CNE para tomar decisiones al respecto. En algunos casos, se ha demostrado que estas bases de datos no reflejan de manera adecuada la realidad del país, lo que puede conducir a la anulación incorrecta de cédulas. Existen casos documentados en los que ciudadanos cuyas cédulas fueron anuladas lograron, a través de recursos legales, demostrar su derecho al voto. Un ejemplo de ello se observa en el municipio de Cisneros, Antioquia, donde dos ciudadanos lograron probar su pertenencia al municipio mediante sentencias judiciales (T-58043 y T-58040 del 9 de febrero de 2012) después de que sus inscripciones de cédulas fueran impugnadas debido a la falta de registros en las bases de datos del Sisbén del municipio (Carvajal, 2012). Es importante destacar que, a pesar de estos desafíos y controversias, aún existen personas que no presentan quejas o recursos legales en relación con las decisiones del CNE. Esto complica aún más la identificación y mitigación de este fenómeno en el proceso electoral colombiano.

De esta forma, se presentan las cifras de los datos para cada año de elección territorial en Colombia:

En este sentido, los datos analizados en los últimos tres periodos revelan que aproximadamente el 58% de los

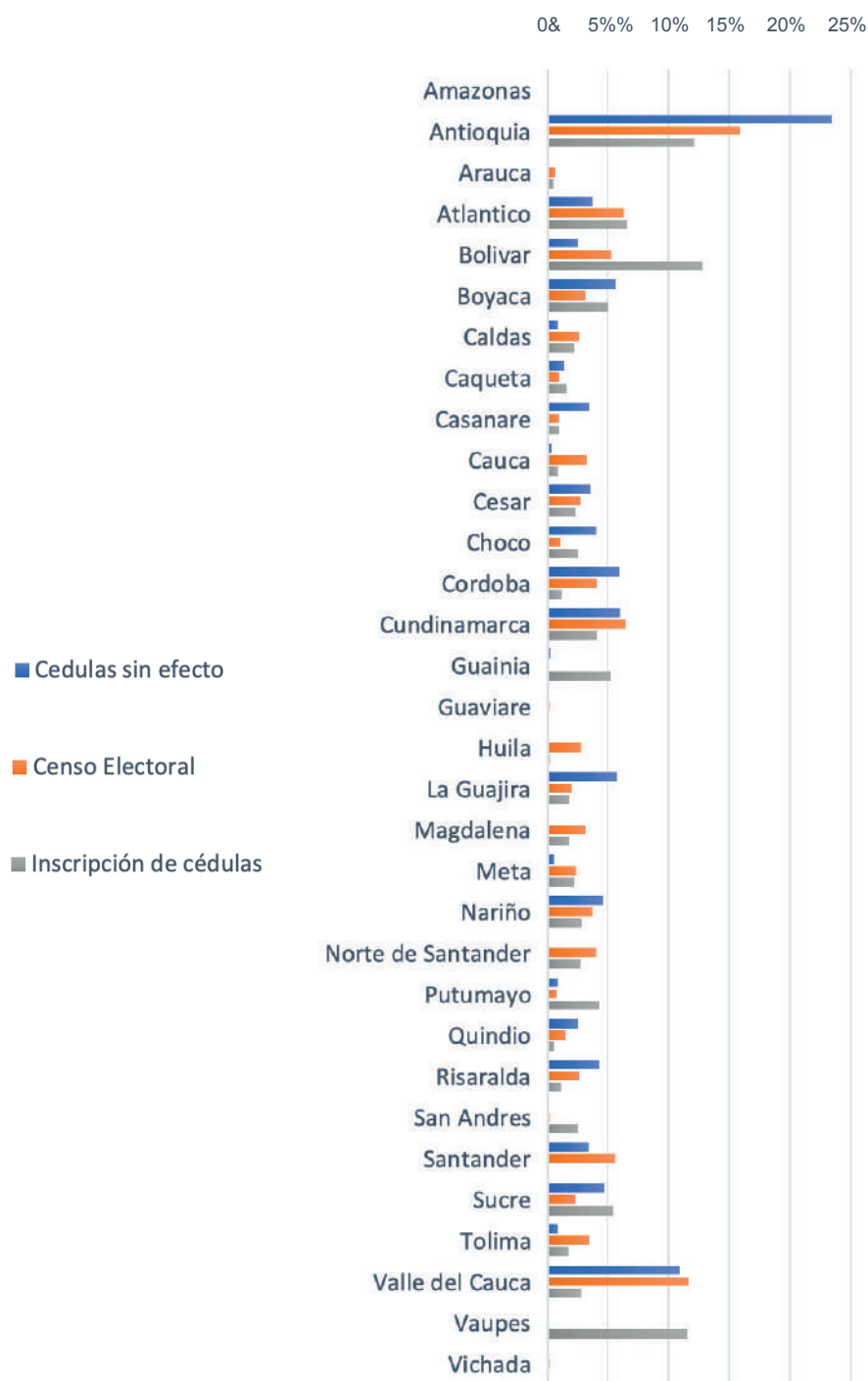
municipios en Colombia experimentan un porcentaje superior al 40% de cédulas anuladas en relación con las inscripciones de cédulas. Además, se identifican casos en los que algunos municipios superan el 100% de anulaciones en comparación con las inscripciones de cédulas, lo cual se ilustra claramente en el caso de municipios como San Francisco y Bello en el departamento de Antioquia, que presentan cifras excepcionales, como el 293% en 2015 para San Francisco y el 303% en 2011 para Bello. Estas cifras reflejan lo que se conoce como “trashumancia histórica”, que implica la anulación de cédulas de años anteriores, como se mencionó anteriormente.

En el año 2011, se dejaron sin efecto alrededor de 369.326 cédulas de ciudadanía y se destaca que el departamento de Antioquia experimentó la mayor cantidad de cédulas sin efecto, con un total de 86.661 casos. Esta cifra plantea una preocupante tendencia en esta región. A continuación, en orden de frecuencia, se encuentran los departamentos de Valle del Cauca con 40.330 casos y Cundinamarca con 22.227 casos de cédulas anuladas.

Por otro lado, al examinar los departamentos con la menor frecuencia de cédulas dejadas sin efecto, observamos que Vichada registra solamente 104 casos, seguido por Huila con 509 y Guainía con 940 casos. Se destaca que en 7 de los 32 departamentos no se registraron datos.

Figura 14

Cédulas dejadas sin efecto, Censo Electoral e Inscripciones de Cédulas 2011



Nota. La figura 14 muestra la frecuencia porcentual de las variables Cédulas dejadas sin efecto, Censo electoral y las inscripciones de cédulas para el año 2011. Fuente: Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil (2023). Elaboración propia.

Ahora, para comprender mejor la dimensión de esta problemática se presenta la relación con el potencial del Censo Electoral del mismo año. En lo referente al análisis de las cifras, el departamento de Guainía se destaca al mostrar la mayor discrepancia proporcional en comparación con su Censo Electoral. En concreto, el 6,2% de las cédulas registradas en el censo de este departamento fueron anuladas por el CNE. Esta cifra refleja que un porcentaje significativo de los votantes potenciales en Guainía enfrentaron la anulación de sus cédulas. A continuación, le siguen los departamentos de Casanare, con un 6% de cédulas anuladas en relación con su Censo Electoral, y Chocó, con un 5,6%.

Al examinar el mapa correspondiente al año 2011, se destaca que el departamento con la mayor diferencia proporcional con respecto a la inscripción de cédulas fue Casanare. En este departamento, el Consejo Nacional Electoral (CNE) anuló el 36% de las cédulas en relación con el número total de inscripciones realizadas. Le sigue de cerca el departamento de Chocó, donde el 30% de las cédulas fueron dejadas sin efecto en comparación con el total de inscripciones para ese año. Esta proporción también plantea inquietudes considerables en cuanto a la integridad del proceso electoral en dicha área. En tercer lugar, encontramos a La Guajira, con un 29% de cédulas anuladas en relación con las inscripciones totales para el año

2011. Estas cifras demuestran que varios departamentos que usualmente no están en los focos de atención enfrentaron desafíos significativos en la validación de las cédulas de sus ciudadanos durante ese período.

Por otro lado, en contraposición a las cifras anteriores, los departamentos de Huila, Cauca y Vichada presentan las menores diferencias proporcionales. En Huila, solo el 0,7% de las cédulas fueron dejadas sin efecto en relación con las inscripciones totales. En el caso de Cauca, este porcentaje asciende al 1,4%, y en Vichada, al 1,6%.

Durante este periodo de elecciones territoriales, se presenta un panorama notablemente más completo. En este año en particular, se anularon aproximadamente 1.526.079 cédulas, lo que representa un incremento significativo del 24% en comparación con el año 2011. Sin embargo, se recalca que en el año anterior no se registraron cifras en 548 municipios.

Al observar los departamentos que registraron la mayor frecuencia de cédulas dejadas sin efecto, destacamos que Antioquia encabeza la lista con un total de 166.220 cédulas impugnadas, seguido de cerca por Cundinamarca, que reportó 145.329 cédulas sin efecto. En tercer lugar, se encuentra el departamento de Santander, con un total de 119.864 cédulas impugnadas. Asimismo, el Valle del Cauca y Atlántico ocupan el cuarto y quinto lugar, con 115.093 y 106.489

Mapa 7

Porcentaje de cédulas dejadas sin efecto con relación a las inscripciones de cédulas 2011

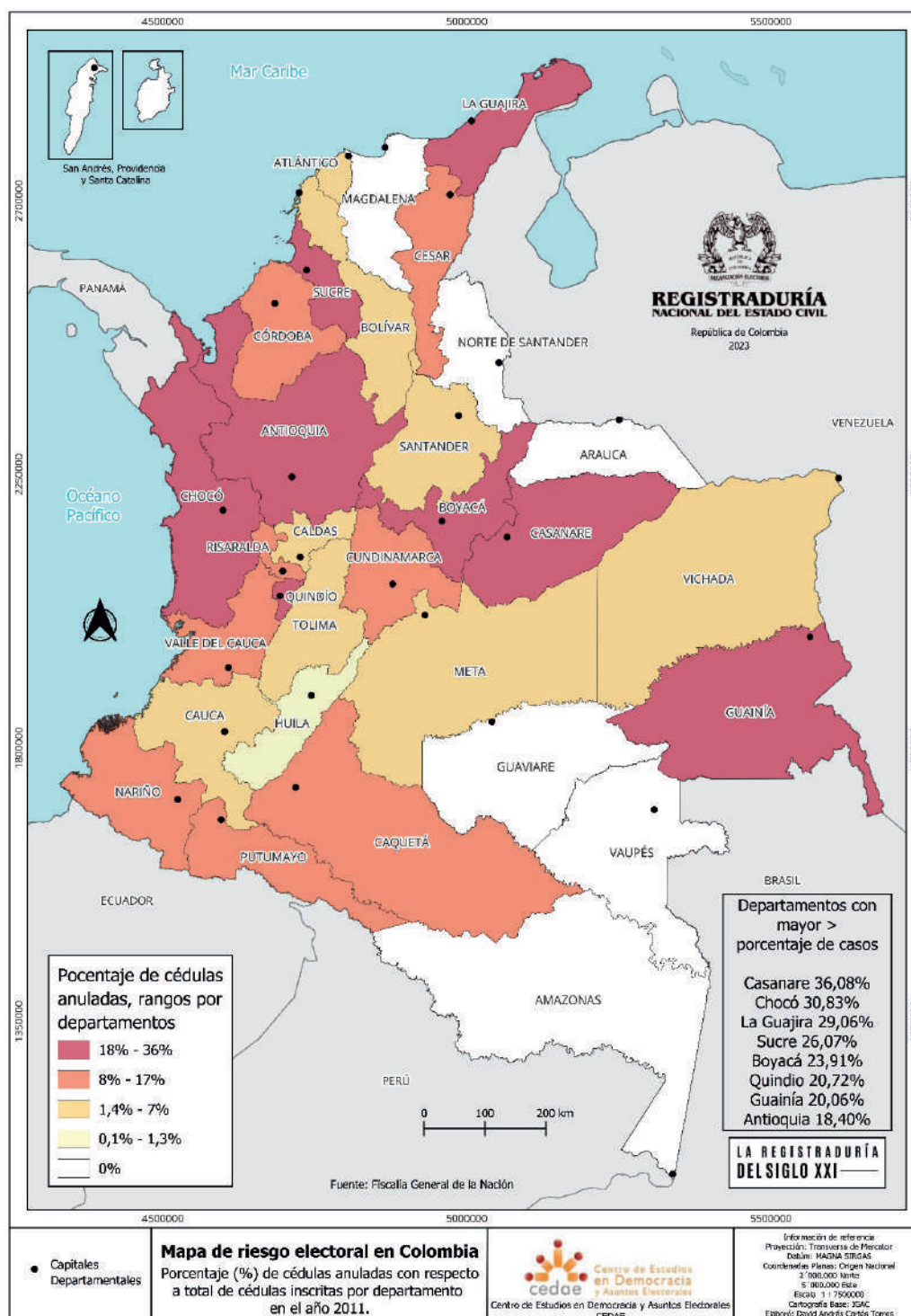
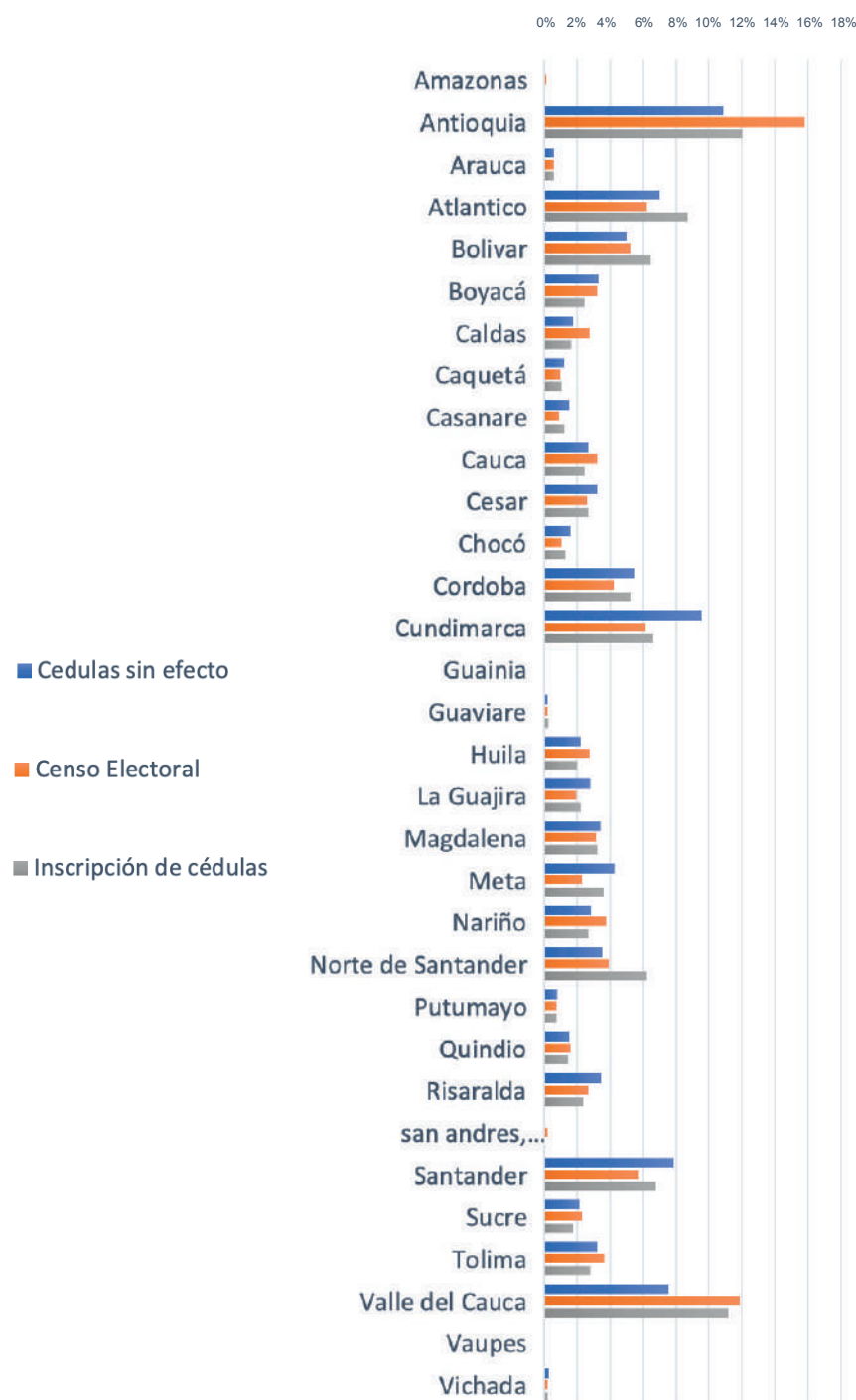


Figura 15

Cédulas dejadas sin efecto, Censo Electoral e Inscripciones de Cédulas 2015



Nota. La figura muestra la frecuencia porcentual de las variables Cédulas dejadas sin efecto, Censo electoral y las inscripciones de cédulas para el año 2015. Fuente: Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil (2023). Elaboración propia.

cédulas impugnadas, respectivamente. Estos números subrayan la magnitud del problema en departamentos altamente poblados.

Por otro lado, se mencionan los departamentos que experimentaron una menor frecuencia de cédulas dejadas sin efecto durante este periodo. San Andrés y Providencia, por ejemplo, reportaron tan solo 81 cédulas impugnadas. Vaupés y Amazonas también se encuentran en esta categoría, con 1.047 y 1.085 cédulas impugnadas, respectivamente. Estas cifras indican por el contrario a las regiones que presentan mayor incidencia, una frecuencia relativa a la densidad poblacional de dichos departamentos mencionados.

En este sentido, para comprender mejor la dimensión de esta problemática, se presenta la relación con el potencial del Censo Electoral. Dicho lo anterior, Vichada encabeza la lista con una diferencia proporcional del 10%, lo que significa una cifra significativa del potencial de votantes en este departamento enfrentó la anulación de sus cédulas. Le siguen departamentos como Meta, con un 9,8% de cédulas impugnadas en relación con su Censo Electoral, Casanare con un 9%, Cundinamarca con un 8,3% y Chocó con un 8,2%.

Al observar el Mapa 8, se destaca que el departamento de Vichada presenta la mayor diferencia proporcional en cédulas dejadas sin efecto en relación

con el total de inscripciones durante el período analizado. Sorprendentemente, esta cifra alcanza el 61% de cédulas anuladas con relación al número total de inscripciones para ese periodo.

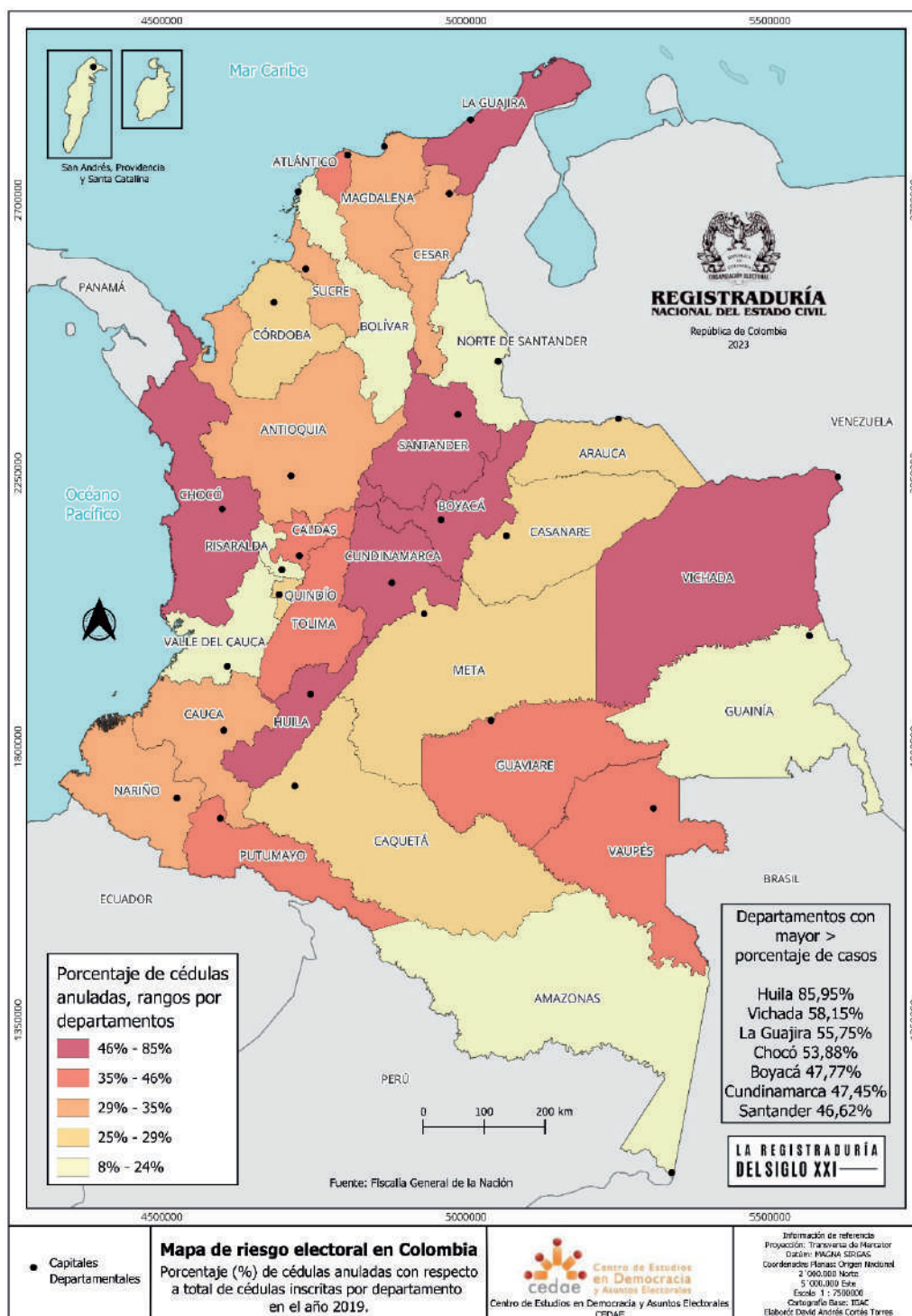
En la segunda posición de mayor diferencia proporcional se encuentra el departamento de Risaralda, con un considerable 59% de cédulas impugnadas en relación con las inscripciones totales. Este dato es seguido por Cundinamarca, con un 58% de cédulas dejadas sin efecto. Finalmente, los departamentos de Boyacá y La Guajira ocupan la cuarta y quinta posición, con un 54% y un 52% de cédulas impugnadas, respectivamente.

Al observar el Mapa 8, se destaca que el departamento de Vichada presenta la mayor diferencia proporcional en cédulas dejadas sin efecto en relación con el total de inscripciones durante el período analizado.

En contraposición, algunos departamentos muestran cifras notoriamente más bajas de cédulas anuladas. San Andrés y Providencia, por ejemplo, reportan tan solo un 4% de cédulas impugnadas en relación con las inscripciones totales, lo que indica una menor incidencia de este problema en la región. Norte de Santander y Valle del Cauca, por su parte, registran un 22% y un 27%, respectivamente.

Mapa 8

Porcentaje de cédulas dejadas sin efecto con relación a las inscripciones de cedulas 2015



Es importante resaltar que, de los 32 departamentos analizados, un total de 23 de ellos superan el 40% de cédulas dejadas sin efecto en relación con las inscripciones totales y tan solo un departamento se encuentra por debajo del 20%. Esta cifra es particularmente alta y suscita preocupaciones significativas en lo que respecta a la integridad y transparencia del proceso electoral en estos departamentos.

En las últimas elecciones territoriales de Colombia, celebradas en el año 2019, se presenta un panorama igualmente complejo, a pesar de que el número total de cédulas dejadas sin efecto haya disminuido a 1.119.356 cédulas, lo que representa una reducción de 406.723 cédulas con respecto al año 2015. A pesar de esta disminución, es notable que cuatro de los cinco departamentos mencionados en 2015 repiten en la lista de departamentos con mayor frecuencia de cédulas dejadas sin efecto en 2019, lo que refuerza la idea de que estas cifras están influenciadas por la densidad poblacional.

En este contexto, Antioquia nuevamente lidera la lista con 133.774 cédulas impugnadas, aunque se registra una disminución de 32.446 cédulas en comparación con el año 2015. En segundo lugar, se ubica el departamento de Atlántico con 127.478 cédulas impugnadas, lo que representa un aumento en comparación con el año 2015, cuando ocupó el cuarto

lugar. Esto evidencia un incremento de 20.989 cédulas impugnadas en Atlántico durante 2019.

En tercer lugar, se encuentra el departamento de Cundinamarca con 102.637 cédulas impugnadas, lo que significa una disminución de 42.692 cédulas con respecto a 2015. Finalmente, en cuarto y quinto lugar están los departamentos de Santander, con 94.456 cédulas impugnadas, y Norte de Santander, con 62.576 cédulas impugnadas.

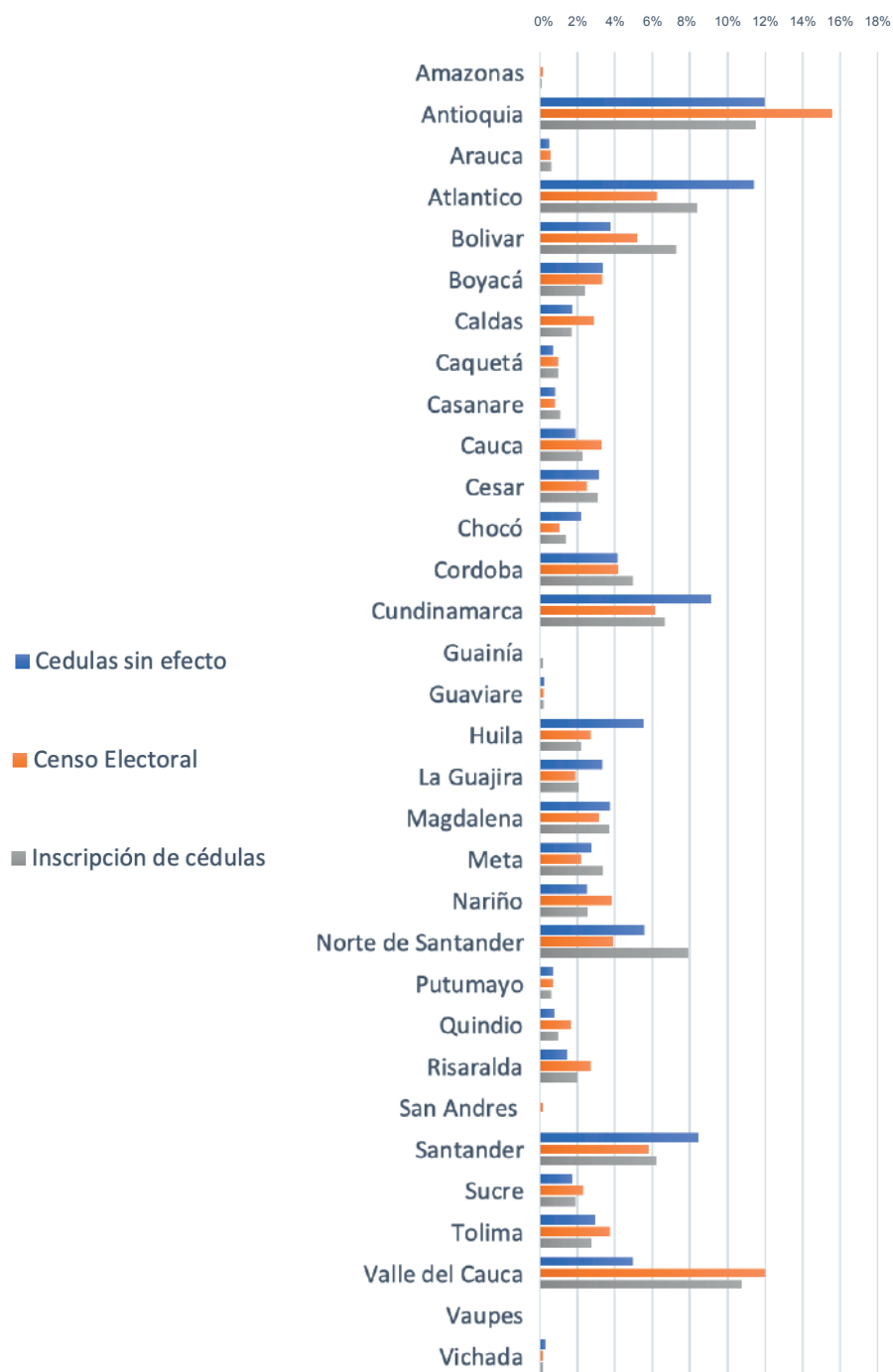
En cuanto a los departamentos con menor frecuencia, destaca nuevamente el departamento de San Andrés, que reporta solamente 350 cédulas anuladas. Le siguen los departamentos de Guainía, con 482 cédulas invalidadas, y Amazonas, con 546 cédulas anuladas.

Es importante resaltar que, de los 32 departamentos analizados, un total de 23 de ellos superan el 40% de cédulas dejadas sin efecto en relación con las inscripciones totales y tan solo un departamento se encuentra por debajo del 20%.



Figura 16

Cédulas dejadas sin efecto, Censo Electoral e Inscripciones de Cédulas 2019



Nota. La figura muestra la frecuencia porcentual de las variables Cédulas dejadas sin efecto, Censo electoral y las inscripciones de cédulas para el año 2019. Fuente: Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil (2023). Elaboración propia.

Por otro lado, al analizar la diferencia proporcional en relación con el Potencial del Censo Electoral de 2019, observamos que los departamentos de Chocó y Vichada repiten en la lista de los cinco departamentos con mayor discrepancia proporcional. Chocó ocupa el primer lugar con un 7,6% de cédulas impugnadas en relación con el censo electoral. En tercer lugar, se encuentra Vichada, que en 2019 obtuvo una cifra del 6,7%.

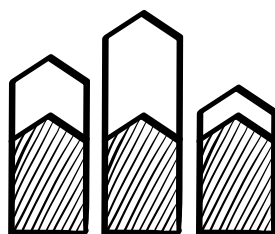
En contraste, San Andrés y Providencia, Amazonas y Valle del Cauca persisten en la lista de departamentos con las cifras más bajas. San Andrés y Providencia registran un 0,7% de cédulas impugnadas, Amazonas un 1,28% y Valle del Cauca un 1,55%.

Al observar detenidamente el Mapa 9, se revela una tendencia preocupante en las cifras. Tres departamentos repiten como protagonistas en la lista de los cinco departamentos con la mayor diferencia proporcional en cédulas dejadas sin efecto con respecto a las inscripciones de cédulas.

En primer lugar, destacamos al departamento de Vichada, que ocupa el

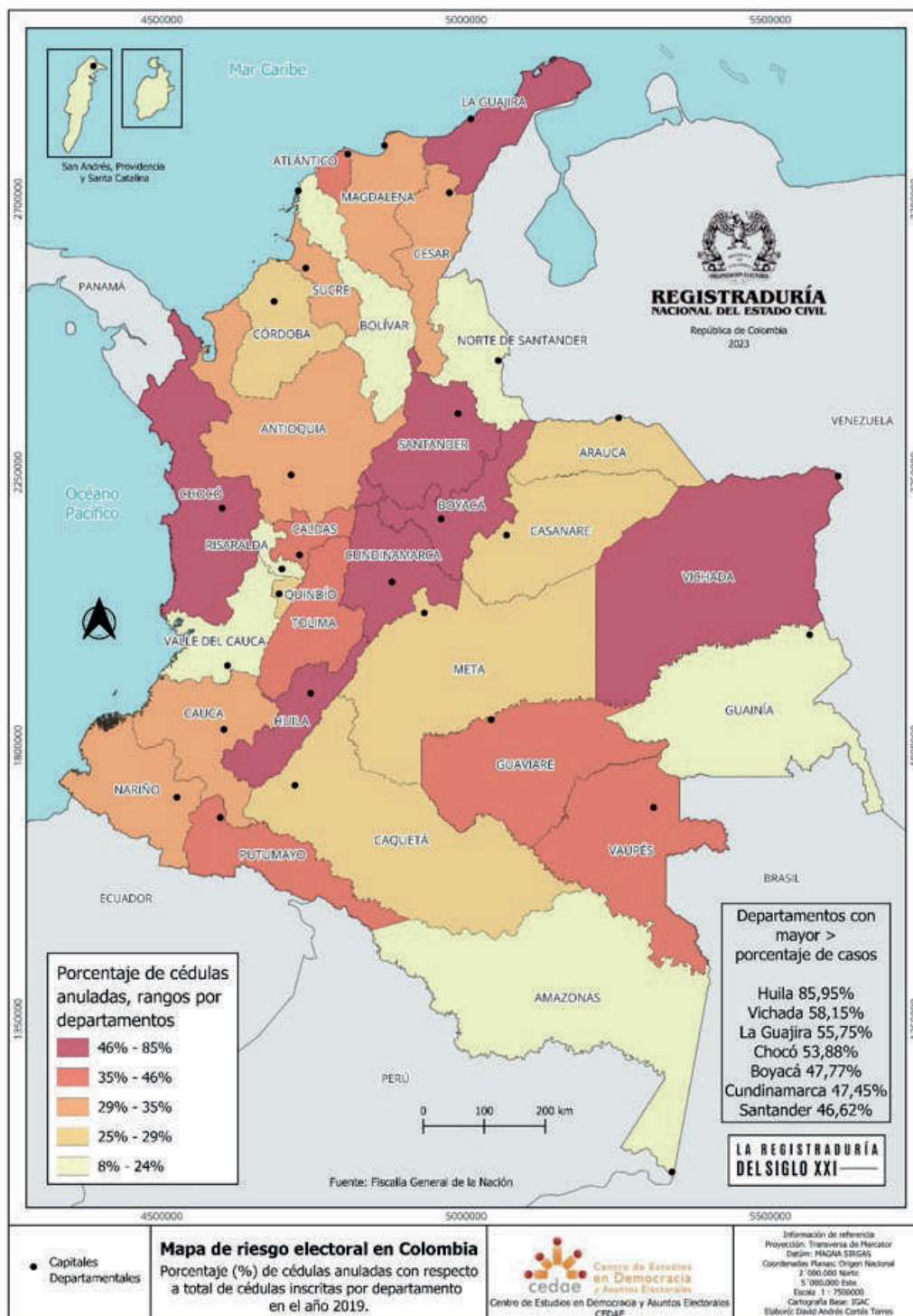
segundo puesto en esta clasificación con una impresionante diferencia del 58% en relación con el total de inscripciones. Esta cifra es una clara señal de la complejidad que enfrenta Vichada en cuanto a la validación de las cédulas de sus ciudadanos. En ese mismo contexto, el departamento de La Guajira se posiciona en el tercer lugar, registrando una diferencia del 55%. Además, el departamento de Boyacá figura en la cuarta posición, con una notable cifra del 47%. Es relevante mencionar que el departamento de Huila lideró esta lista en el año 2019, con una asombrosa diferencia del 85% en relación con las inscripciones de cédulas.

En el extremo opuesto de la escala, Valle del Cauca y el departamento de San Andrés y Providencia se mantienen de nuevo en la lista de los departamentos con menor diferencia proporcional en cédulas dejadas sin efecto. Guainía también se une a esta categoría. Con cifras del 8,5%, 15% y 17% respectivamente, estos departamentos han logrado mantener una menor incidencia en el tiempo de cédulas anuladas en relación con las inscripciones de cédulas.



Mapa 9

Porcentaje de cédulas dejadas sin efecto con relación a las inscripciones de cedulas 2019



Concentración del riesgo por presunta inscripción irregular de cédulas

El enfoque propuesto para categorizar los municipios en función de niveles de riesgo electorales por presunta inscripción irregular de cédulas a través de estadísticas descriptivas es un método sólido y objetivo que busca proporcionar una comprensión clara de la distribución del fenómeno. La base de este enfoque radica en la utilización de medidas estadísticas como la media y la desviación estándar, las cuales son indicadores cruciales para comprender la dispersión y tendencia central de los datos.

En primer lugar, al calcular la media (promedio) de la diferencia proporcional de las cédulas dejadas sin efecto con relación a la inscripción de cédulas en los municipios, se obtiene una representación de la cantidad promedio de incidentes en el conjunto de datos. La desviación estándar, por otro lado, cuantifica la variabilidad en torno a esta media, permitiendo evaluar la dispersión de los datos y su alejamiento respecto a la media. Estas dos métricas proporcionan un

panorama estadístico fundamental para la toma de decisiones.

Los umbrales de clasificación propuestos, establecidos en función de múltiplos de la desviación estándar, permiten categorizar los municipios en tres niveles de riesgo discernibles: alto, medio y bajo. El umbral alto, definido como la media más 1.5 veces la desviación estándar, identifica aquellos municipios cuya diferencia proporcional de las cédulas anuladas con relación a la inscripción de cédulas superan significativamente la media, lo que sugiere un riesgo considerablemente más alto. El rango medio, delimitado por 0.5 veces la desviación estándar por debajo de la media y 1.5 veces por encima de ella, engloba los municipios con una diferencia de riesgo medio. Por último, el umbral bajo, situado en la media menos 0.5 veces la desviación estándar, engloba aquellos municipios con una diferencia proporcional por debajo del promedio, indicando un riesgo más bajo.

Tabla 1

Nivel de Riesgo x trashumancia por municipio

Nivel de Riesgo electoral x Trashumancia	# de municipios en el 2011	# de municipios en el 2015	# de municipios en el 2019
Alto	73	40	51

Medio	186	267	126
Bajo	296	789	917
No reporta	548	6	8

Nota. La tabla 1 muestra el nivel de riesgo calculado teniendo en cuenta las cédulas anuladas por CNE y las inscripciones de cédulas para los años 2011, 2015 y 2019. Fuente: Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración propia.

En primer lugar, observamos que el número de municipios en cada nivel de riesgo varía significativamente a lo largo de los tres años analizados. Esto sugiere que la magnitud y la distribución de la trashumancia no son estáticas y pueden cambiar con el tiempo.

En 2011, se identificaron 73 municipios con un nivel de riesgo alto en relación a la presunta inscripción irregular de cédulas. Este número disminuyó a 40 en 2015 y luego ascendió a 51 en 2019. Esta tendencia descendente indica que dicha problemática se ha intensificado en municipios y sigue vigente en el marco de las elecciones territoriales en Colombia.

Los municipios con un nivel de riesgo medio muestran una tendencia más pronunciada hacia el aumento. En 2011, se registraron 186 municipios en esta categoría, que aumentaron significativamente a 267 en 2015 y luego se redujeron a 126 en 2019. Esta fluctuación puede deberse a esfuerzos para abordar el problema en algunos municipios, pero aún indica un nivel considerable de dicho fenómeno en el país.

Es evidente que los municipios clasificados como nivel de riesgo bajo son predominantes en cada uno de los años analizados. En 2011, un total de 296 municipios se encontraban en esta categoría, una cifra que aumentó a 789 en 2015 y que, posteriormente, se incrementó aún más a 917 en 2019. Este patrón constante sugiere aparentemente que una proporción considerable de municipios en Colombia no enfrenta un riesgo significativo por presunta inscripción irregular de cédulas en estos períodos, sin embargo, es fundamental destacar un aspecto crucial de esta situación; A pesar de que la cifra total de municipios clasificados como nivel de riesgo bajo indica que la concentración del riesgo es baja en la mayoría, existe una estadística alarmante: el 58% de los municipios, es decir, una cantidad considerable, supera el umbral del 40% de cédulas anuladas con respecto al total de inscripciones de cédulas. Esto implica que, a pesar de la predominancia de los municipios de bajo riesgo, aún existe una proporción significativa de municipios con un nivel riesgo considerable por presunta inscripción irregular de cédulas.

Por otro lado, este fenómeno refleja una realidad aún más inquietante: la invalidación de cédulas relacionada con el proceso de inscripción de cédulas de años anteriores a las elecciones territoriales, lo que se conoce como “trashumancia histórica”. Esta persistencia se vuelve especialmente evidente en los municipios con un nivel de riesgo Alto, donde la problemática alcanza su punto máximo, superando incluso el 100% de cédulas anuladas con respecto a las inscripciones de cédulas. Esta situación se ilustra claramente en el caso del municipio como San Francisco en el departamento de Antioquia, que presentan cifras excepcionales, como el 293% en 2015.

Como se mencionó anteriormente, en el 2011 se identificaron 74 municipios en riesgo alto por presunta inscripción irregular de cédulas en Colombia. Estos municipios representan un desafío significativo en términos de inscripciones irregulares de cédulas. Algunos de los municipios en riesgo alto en este año incluyen Guataquí en Cundinamarca y Mapiripi en Boyacá, así como Trinidad en Casanare. Estos municipios han mantenido su posición en riesgo alto a lo largo de los años.

Ya en el 2015, la cantidad de municipios en riesgo alto aumentó a 40, lo que indica un aumento en la magnitud del problema. Municipios como San Francisco en Antioquia y Suesca en Cundinamarca se sumaron a la lista de riesgo alto en este período. Además, algunos municipios que ya estaban en riesgo alto en 2011, como Sabaneta, continuaron en esta categoría.

Finalmente, para el último año de elecciones territoriales, se presentó un panorama aún más complejo, con 51 municipios en riesgo alto. Antioquia lidera nuevamente la lista con municipios como Nariño y La Jagua del Pilar en La Guajira también en riesgo alto. La persistencia de municipios como Itagüí, Sabaneta y Trinidad en esta categoría resalta la necesidad de abordar de manera efectiva la “trashumancia” electoral en estas áreas.

Lo anterior refleja que en cada año se observa una mezcla de municipios que mantienen su posición en riesgo alto, así como nuevos municipios que ingresan a esta categoría. Esto sugiere que el fenómeno de la “inscripción irregular de cédulas” es dinámico y puede variar de un año a otro.



Conclusiones

La presunta inscripción irregular de cédulas presenta una concentración notoria en un número sustancial de municipios en Colombia.

El proceso de inscripción irregular de cédulas, como fenómeno, presenta una dinámica que puede variar significativamente de un año a otro. Esta variabilidad pone de manifiesto la necesidad inminente de adoptar estrategias adaptativas y flexibles para combatirla con eficacia, dado que las tácticas utilizadas por los actores

involucrados pueden evolucionar y cambiar con el tiempo.

Si bien prevalecen municipios que se encuentran en la categoría de riesgo bajo, es alarmante observar que el 58% de los municipios en Colombia supera el umbral del 40% de cédulas anuladas en relación con el total de inscripciones de cédulas. Esta estadística subraya la persistencia arraigada de la trashumancia electoral en el país, independientemente de las variaciones regionales.

Conclusiones finales

- El Fraude en la inscripción de cédula se destaca como el delito electoral más común en elecciones territoriales, mientras que el delito de Omisión de información al aportante es el menos frecuente.
- A pesar de que el Fraude en la inscripción de cédula es el delito más frecuente, se ha observado una tendencia de disminución del 61% en el año 2019 con respecto al 2015.
- En contraste, el delito de constreñimiento al sufragante muestra una tendencia de crecimiento exponencial del 28% para el año 2019 en comparación con el 2015.
- Existe una discrepancia entre los datos registrados en el Sistema

Penal Oral Acusatorio y la percepción pública a través de los medios de comunicación. Estos últimos señalan que el constreñimiento al sufragante es el delito más frecuente en las elecciones y que los departamentos de Nariño, Meta y Chocó son los más reportados en los medios de comunicación.

- Se destaca un preocupante aumento en la frecuencia de delitos electorales en el departamento de Nariño, con un incremento del 14% en 2019 y una preocupante repercusión prevista para el año 2023, donde Tumaco es considerado el municipio de mayor riesgo electoral.

- Es relevante notar que las capturas registrados como en el Sistema Penal Oral Acusatorio relacionadas con los delitos electorales en años de elecciones autoridades locales no superan el 3%.
- En el contexto de la situación y el agravamiento del orden público en el país, el delito de constreñimiento al sufragante es el más mencionado en los medios de comunicación para el año 2023.
- Se ha identificado que el cálculo de cruce de bases de datos utilizado por el Consejo Nacional Electoral para detectar posible fraude en la inscripción de cédulas no siempre es preciso y puede llevar a la anulación incorrecta de inscripciones de cédulas de ciudadanos.
- En un número significativo de municipios (58% de los analizados), se ha registrado un porcentaje de anulación de cédulas superior al 40% con respecto al total de inscripciones en años de elecciones territoriales.
- Se ha detectado un fenómeno de trashumancia histórica en algunos municipios, donde la anulación de cédulas supera incluso el 100% de las personas inscritas en años de elección de autoridades locales.
- Es notorio que, en promedio, las cédulas inscritas en años de elecciones nacionales (Congreso y Presidencia) varían en un porcentaje del 10% al 20% a las inscripciones en años de elecciones territoriales.
- Al sumar los tres años, se destaca que el departamento que reporta la mayor frecuencia de cédulas anuladas en elecciones territoriales es Antioquia, con 386,675 cédulas anuladas en total, mientras que el departamento con la menor cantidad de cédulas anuladas es San Andrés y Providencia, con solo 431 cédulas anuladas en los tres años.
- En 2011, el municipio de Itagüí en Antioquia reportó la mayor frecuencia de cédulas anuladas, con 12,199 cédulas, mientras que Puerto Leguizamón tuvo solo 3 cédulas anuladas por el CNE.
- En 2015, Barranquilla lideró con 51,350 cédulas anuladas, y el municipio de La Salina en Casanare tuvo el menor número de cédulas anuladas.
- En 2019, Barranquilla nuevamente encabezó la lista con 56,032 cédulas anuladas, y el municipio de Vetás en Santander registró solo 31 cédulas anuladas.

Referencias

- Carvajal, A. (2012). Comportamiento de los delitos electorales 2006-2012. Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Congreso de la República de Colombia (2000). Código Penal Colombiano. Imprenta Nacional. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0599_2000.html
- Consejo de Política Criminal Electoral (2022). Política Criminal Electoral 2022-2025. <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/PCElectoral/POLITICA%20CRIMINAL%20ELECTORAL%202022-2025%20-%20DOCUMENTO%20FINAL%20APROBADO%20CSPC%20Y%20CSDE.pdf>
- Consejo Nacional Electoral (2019). Decisiones de Tráshumancia. Resoluciones que dejan sin efecto cédulas. <https://www.cne.gov.co/publicaciones/111-transhumancia>
- Consejo Nacional Electoral (2011). Decisiones de Tráshumancia. Resoluciones que dejan sin efecto cédulas.
- Consejo Nacional Electoral (2015). Decisiones de Tráshumancia. Resoluciones que dejan sin efecto cédulas.
- Fiscalía General de la Nación (2023, junio 5). Datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/delitos/>
- Penagos, Juan (2023). Elecciones 2023 ¿Por qué Tumaco que tiene mayor riesgo electoral? El tiempo. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/las-razones-por-las-que-tumaco-esta-en-alto-riesgo-electoral-802840>
- Lombo, Juan (2023). Registrador: Eln, bandas y disidencias apoyan a candidatos en Sucre, Nariño y Cauca. El tiempo. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/registrador-dice-que-grupos-criminales-apoyan-candidatos-805940>

3. Irregularidades sancionadas administrativamente por el Consejo Nacional Electoral

*Angélica María Portilla Barco**

Resumen

El derecho Electoral en Colombia ha tenido una construcción normativa conforme las constituciones políticas, sus reformas y sus gobernantes. El presente trabajo pretende examinar cómo la normatividad electoral llega a afectar la representatividad, la participación ciudadana y la estabilidad política del país.

En primer lugar, examinaremos la historia del Consejo Nacional Electoral, sus reformas y su composición, sus funciones y competencias a lo largo de 103 años, comprendidos entre el 31 de enero de 1888 y la vigencia de la

Constitución Política de 1991, para posteriormente, realizar un análisis de las sanciones impuestas por este órgano electoral y su impacto en la democracia

En segundo lugar, se estudiarán las principales transformaciones que ha sufrido el derecho electoral, las más destacadas; la Ley 130 de 1994, que instituyó el sistema de financiamiento de campañas políticas, y la Ley 1475 de 2011, que adoptó reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, entre otros.

* Magister en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Investigadora del Centro de Estudios de Democracias y Asuntos Electorales (CEDAE). amportilla@registraduria.gov.co. ORCID: 0000-0001-5063-4026.

** Cómo citar este artículo: Portilla, A. (2023). IRREGULARIDADES SANCIONADAS ADMINISTRATIVAMENTE POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Investigadora CEDAE, Bogotá D.C. El presente artículo es un producto investigativo del Centro de Estudios de Democracias y Asuntos Electorales (CEDAE) de la Registraduría Nacional Del Estado Civil, Bogotá D.C., 2023.

Antecedentes del Consejo Nacional Electoral – CNE

El sistema electoral en Colombia ha experimentado un progreso significativo a lo largo de su historia. Desde la Colonia antes de la independencia y posteriormente con los avances del nuevo siglo, el país y sus dirigentes buscaron establecer un marco legal y garantizar la transparencia y la legitimidad de las elecciones.

Desde las primeras Constituciones de Colombia, se dio inicio a los procesos de elecciones para la designación de sus gobernantes, no obstante, estas eran elaboradas por los gobiernos de turno generando poca credibilidad en sus resultados, el sufragio fue público hasta la reforma de 1853 y desde entonces ha sido formalmente secreto.

En enero de 1888 mediante la Ley 7 de este mismo año, se habló por primera vez del “CONSEJO ELECTORAL” en el artículo 11 se señaló que en cada Departamento habría un Consejo electoral compuesto de seis miembros que serán nombrados cada cuatro años (Ley 7, 1888, art. 11) y en su artículo 133, se creó un “GRAN CONSEJO ELECTORAL”, denominado como una corporación de carácter electoral con funciones escrutadoras, compuesta por 6 miembros, dos nombrados por el senado, dos por la cámara de representantes y dos por el Presidente de la República, con periodos de un año (Ley 7, 1888, art. 133).

De esta primera disposición electoral, se resalta su artículo 3, donde se estipuló que, para las elecciones territoriales, llamadas como de “Consejeros Municipales y los Diputados a las Asambleas departamentales” podían votar todos los ciudadanos en ejercicio y uso de sus derechos, pero para las elecciones de Representantes y Electores, solo aquellos ciudadanos que sabían leer y escribir, o que tuvieran una renta anual de quinientos pesos o propiedad inmueble de mil quinientos pesos, podían ejercer su derecho al voto (Ley 7, 1888, art. 3).

Para 1892 el Gran Consejo Electoral sufre una modificación. El Consejo de Estado reemplaza al Presidente de la República en su función de nominar a



dos de sus integrantes, así se señaló por Amaya Páez en el artículo: *“Diagnóstico sobre demandas electorales ante el consejo de estado a partir de la constitución de 1991: Un estudio por regiones, recurrencia y causal invocada”* (Amaya Páez, 1991).

Por medio de la Ley 42 de 1905, el Congreso relevó al Gran Consejo Electoral de la tarea de escrutar los votos y declarar la elección de Presidente de la República. Dicha Ley, estableció que en cada Departamento habría un Consejo Electoral compuesto de nueve miembros, que serían nombrados cada cuatro años, así: tres por el Senado, tres por la Cámara de Representantes y tres por el Presidente de la República. (Ley 42, 1905, art. 21).

Posterior, por medio de La ley 7, del 27 de agosto de 1932 *“Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales”*, en su artículo 5 literal a, nuevamente el Gran Consejo Electoral varió su composición numérica, disminuyendo un miembro y modificó su forma de elección, así; cuatro por el Senado y cuatro por la Cámara de Representantes; los cuales, decidían todas las cuestiones que la ley les asignaba, como declarar las elecciones, pero en caso de empate, se designaba de común acuerdo un noveno miembro, el cual podía ser reelegido indefinidamente cada vez que hubiera lugar a resolverse un empate (Ley 7, 1932, art. 5), situación que cambió nuevamente mediante la Ley 47 de 1936, donde el Gran Consejo Electoral vuel-

ve a componerse de 9 miembros, esta vez, cinco elegidos por la Cámara de Representantes y 5 por el Senado (Ley 47, 1936).

En 1948 se modificó el nombre de Consejo Electoral por Corte Electoral, la cual, de acuerdo al artículo 5 de la Ley 89 del 16 de diciembre de 1948, no podía estar integrada por más de tres miembros pertenecientes a un mismo partido, así mismo, se estableció que la Corte Electoral efectuaría los escrutinios de las elecciones para Presidente de la República, con las facultades y dentro de las normas que regulaban las funciones y atribuciones del Gran Consejo Electoral, por medio de esta Ley se creó la Organización electoral y el cargo de Registrador Nacional con las funciones principales de identificación, cedulaación y conformación del censo (Ley 89, 1948, art. 5).

Ahora bien, el 25 de agosto de 1954 a través del acto legislativo No. 3 de la Asamblea Nacional Constituyente bajo el gobierno de General Gustavo Rojas Pinilla, el Congreso de Colombia aprobó el voto femenino, y la primera vez que las mujeres pudieron votar fue mediante el plebiscito de 1957 el cual aprobó el pacto del Frente Nacional, que en virtud de este se estableció la paridad en los Cuerpos Colegiados de elección popular para los dos partidos políticos tradicionales (Conservador y Liberal), y en consecuencia, se dispuso que la Corte Electoral estuviera integrada por los dos ex-Presidentes de

la República más antiguos, de distinta filiación política, y por cuatro delegados, dos (2) conservadores y dos (2) liberales, designados por la Corte Suprema de Justicia en Sala plena, para períodos de dos (2) años, pudiendo ser reelegidos (Asamblea Constituyente, Acto legislativo N°3 de 1954).

En 1985, mediante la Ley 96 de 1985, y Decreto Ley 2241 de 1986 se expidió el primer código electoral en Colombia con el objetivo de perfeccionar el proceso y la organización electoral para asegurar votaciones transparentes y libres (Ley 96, 1985) (Ley 2241, 1986), aquí se modifica el nombre de Corte Electoral a Consejo Nacional Electoral por sugerencia del Magistrado del Consejo de Estado, Jorge Valencia Arango, *“El vocablo Corte produce la sensación de ser un organismo jurisdiccional siendo que la Corte Electoral no es sino una corporación administrativa cuyos actos están sujetos al control de la jurisdicción administrativa”* (Mejía, como se citó en: Jattin, 2019, p. 31).

En esta oportunidad, la integración fue así: siete (7) miembros elegidos así: tres (3) por cada uno de los partidos que hubieren obtenido mayor número de votos en la última elección de Congreso, y uno (1) por el partido distinto de los anteriores que les siguiera en votación.

Con el código de 1986 la función principal del Consejo Nacional Electoral se ha mantenido en el tiempo y a hoy

tiene a su cargo la suprema inspección vigilancia y control de toda la actividad electoral, situación que no cambió con la Constitución Política de 1991, que en su título IX, capítulos 1 y 2, elevó a rango constitucional, lo referente a las elecciones, la organización y las autoridades electorales, sin embargo su composición varió por última vez, pasando nuevamente a nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o por coaliciones entre ellos.

“El vocablo Corte produce la sensación de ser un organismo jurisdiccional siendo que la Corte Electoral no es sino una corporación administrativa cuyos actos están sujetos al control de la jurisdicción administrativa.”



Jorge Valencia Arango

Aquí es importante traer a relación que en virtud del procedimiento legislativo especial para la implementación de lo acordado en la negociación para la paz llevada a cabo por el Gobierno colombiano con la organización Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC EP, el Congreso de la República expidió el acto legislativo 03 del 23 de mayo de 2017 *“Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”* (Congreso de la República, Acto legislativo 03 de 2017), y el Auto N° 499/17 de la Corte Constitucional, el cual estableció la inclusión transitoria de un delegado de la FARC, Partido político nacido de la extinta guerrilla de las FARC, cambio de nombre a Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, y posterior a “Comunes”, hasta el 20 de julio de 2026, el cual integra el cuerpo colegiado con voz, pero restringiéndole el derecho a votar, pese a tener las mismas calidades de un Magistrado, este décimo miembro se le denomina *“Delegado”* (Corte Constitucional, Auto 499 de 2017).

Finamente, es oportuno señalar que por medio de la Ley 130 de 1994 *“Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”* se reguló el financiamiento de las campañas políticas en Colombia, promoviendo la transparencia en el proceso electoral (Ley 130, 1994) y por medio de la Ley 1475 de 2011 *“Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”* se introdujo reformas importantes en el sistema electoral colombiano, incluyendo reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y la representación de grupos étnicos y la conformación del Senado de la República (Ley 1475, 2011).

Actualmente, se ha tramitado un nuevo Código Electoral más actualizado a las nuevas tecnologías y a los nuevos retos que se enfrenta la democracia en Colombia, este Código se encuentra en



proceso de revisión que realiza la Corte Constitucional, de ser aprobado, dentro de los nuevos retos que planea este compendio de normas electorales se encuentra el voto electrónico mixto, la extensión de la jornada electoral el día de las elecciones así como la unificación del documento de identidad de registro civil y tarjeta de identidad; cambios en

mayor medida respecto de funciones y competencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ya que este nuevo código se centra en la modernización tecnológica y en la operación de la organización de las Elecciones, por lo que para el Consejo Nacional Electoral las funciones y competencias se mantienen.

El Consejo Nacional Electoral en el contexto de los Sistemas Electorales Latinoamericanos

Para comprender completamente la historia y el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral –CNE en Colombia, es esencial analizar cómo se compara con los sistemas electorales y las instituciones similares en otros países. A través de este enfoque comparativo, podemos obtener una visión más amplia de la evolución electoral en diferentes contextos internacionales.

Sistemas electorales en América Latina

En América Latina, en términos de sistemas electorales, los institutos que controlan la organización electoral enfrentan desafíos similares en términos de transparencia, representatividad y garantía de resultados de la voluntad del elector.

Para ejemplo, traemos algunos países con sistemas electorales similares al nuestro:

- México: El Instituto Nacional Electoral (INE) organiza procesos electorales libres, equitativos y confiables para garantizar el ejercicio de los derechos electorales. Al igual que el CNE en Colombia, el INE busca garantizar la imparcialidad y la transparencia en los procesos electorales.
- Brasil: El Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil es la máxima autoridad Electoral, organiza y supervisa las elecciones en el país. Su estructura y funciones se asemejan en muchos aspectos al CNE colombiano.
- Perú: El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú es un organismo encargado de la organización y supervisión de elecciones en el país. Al igual que el CNE, el JNE se esfuerza por garantizar elecciones libres y justas, y ha enfrentado retos análogos en cuanto a la parti-

cipación ciudadana y la integridad electoral.

- Venezuela: también denominado Consejo Nacional Electoral (CNE) está integrado por cinco ciudadanos no vinculados a organizaciones políticas; tres de ellos postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno por el Poder Ciudadano. Es la entidad Responsable de la transparencia de los procesos electorales en el vecino país, es de resaltar que, en Venezuela, el Poder electoral, se suma al legislativo ejecutivo y judicial como un poder independiente.
- Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral (TCE) órgano de jurisdicción electoral de la República del Ecuador. El TCE forma junto al Consejo Nacional Electoral la Función Electoral, la cual «garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía» según su Constitución Política en el artículo 217.

Contexto Internacional y Comparativo

La comparación con entidades electorales de América Latina subraya similitudes y variaciones en los sistemas regionales. Esta contextualización

internacional resalta la importancia de la independencia y eficacia del Consejo Nacional Electoral de Colombia en el escenario global de prácticas electorales, además de ser una organización líder en la protección de minorías y la violencia política de género, es así como en el año 2021 aprobó el protocolo para promover una mayor participación política de las mujeres, atender y prevenir los casos de violencia en razón de género y garantizar el derecho al voto en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.

Competencia del Consejo Nacional Electoral – CNE

Como máxima autoridad electoral, el Consejo Nacional Electoral regula, inspecciona y controla toda la actividad concerniente a los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, protegiendo los derechos tanto de los ciudadanos como de los candidatos y sus organizaciones políticas.

Las competencias conferidas por el artículo 265 de la Constitución Política de 1991 (Constitución Política [CP], 1991, Art. 265):

- Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.
- Dar posesión de su cargo al registrador nacional del estado civil.

- Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
- Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.
- Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
- Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.
- Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.
- Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
- Reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.
- Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.
- Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.
- Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún

El artículo 11 del Código Electoral determinó que, además de la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y en el ejercicio de estas atribuciones, el CNE cumplirá las funciones que le asignen las Leyes y expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de éstas y de los Decretos que las reglamenten.



caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

- Darse su propio reglamento.
- Las demás que le confiera la ley.

Por medio de la Legislación también se han conferido competencias al órgano electoral, es así como en el artículo 11 del Código Electoral se determinó que además de la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y en el ejercicio de estas atribuciones, el CNE cumplirá las funciones que le asignen las Leyes y expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de éstas y de los Decretos que las reglamenten (Decreto 2241, 1986, art. 11), y en el artículo 12 *ejusdem* se mencionan otras funciones más específicas (Decreto 2241, 1986, art. 12):

- Remover al Registrador Nacional del Estado Civil por cualesquiera de las causales establecidas en la Ley.
- Designar sus delegados para que realicen los escrutinios generales en cada Circunscripción Electoral.
- Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adicciones, traslaciones, créditos o contra créditos.
- Realizar el escrutinio para Presidente de la República y expedir la respectiva credencial.
- Conocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las deci-

siones de sus Delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y llenar sus vacíos y omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieren presentado legalmente.

De acuerdo a lo anterior, la Corte Constitucional Sentencia C-570 del 18 de julio de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub en el expediente D-8814 señaló que el Consejo Nacional Electoral, tiene la autoridad para regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden.



En términos generales, las funciones de inspección, vigilancia y control han sido caracterizadas por la Corte Constitucional, así: (i) la función de inspección implica la facultad para solicitar y/o verificar información o documentos en poder de los sujetos controlados, (ii) la vigilancia está circunscrita al seguimiento y evaluación de las actividades que realiza el sujeto vigilado, y (iii) el control refiere a la potestad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones (Corte Constitucional, C-570, 2012).

Sobre la potestad sancionatoria del CNE:

La potestad sancionatoria le es conferida al Consejo Nacional Electoral por medio del ya mencionado artículo 265 Constitucional, que fue desarrollado por el artículo 39 de la Ley 130 de 1994 y el artículo 13 de la Ley 1475 de 2011 por medio de los cuales, se pueden adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas electorales y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas que deben actualizarse por el Consejo Nacional Electoral anualmente. Estas investigaciones se surtirán conforme a la gravedad, eximentes y atenuantes de la infracción cometida (Ley 1475, 2011, art. 13).

No obstante, el marco normativo sancionatorio que se pone de presente en general, es imperioso referirnos

a que el CNE se encuentra dotado para investigar y sancionar ante el conocimiento de una posible violación al régimen electoral y por cuenta de cualquier actor que intervenga en el escenario electoral, veamos:

Conductas Relacionadas con Financiamiento de Campañas: capítulo II - Ley 1475 de 2011:

- Aportes no declarados o ilegales a campañas políticas.
- Violaciones de los límites de financiamiento de campañas.
- No presentación o presentación incorrecta de informes financieros.
- Designación de gerente, apertura de cuenta única (Ley 1475, 2011).

Conductas Relacionadas con Propaganda Electoral capítulo III- Ley 1475 de 2011:

- Uso indebido de recursos públicos para propaganda política.
- Propaganda electoral falsa o engañosa.



- Incumplimiento de regulaciones sobre tiempos de propaganda (Ley 1475, 2011).

Conductas Relacionadas con el Proceso Electoral:

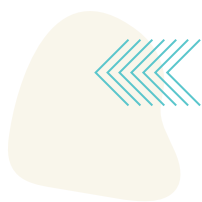
- Trashumancia electoral o inscripción irregular de cédulas.

El Consejo Nacional Electoral, por mandato Constitucional del artículo 316 conoce y lleva a cabo las investigaciones por presunta “inscripción irregular de cédulas de ciudadanía” o “trashumancia electoral” ya sea por queja presentada ante la Corporación bajo los requisitos establecidos o de oficio (C.P., 1991, art. 316). El mecanismo de control con el que cuenta el Consejo Nacional Electoral está desarrollado por el artículo 4 de la Ley 163 de 1994, consistente en que cuando se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, se dejará sin efecto la inscripción correspondiente (Ley 163, 1994, art. 4), para tal finalidad, la Resolución No. 2857 de 2018, establece mecanismos para hacer efectivo y oportuno el

control de la trashumancia electoral, dicho acto administrativo permite a la máxima autoridad electoral para que efectúe un cotejo o cruce de bases de datos de distintas entidades públicas o privadas, con la finalidad de obtener los elementos de juicio necesarios que le permitan confirmar o desvirtuar, la residencia electoral de los ciudadanos (Consejo Nacional Electoral, Resolución 2857 de 2018).

Encuestas y sondeos de opinión pública

Solo podrán publicar las encuestas de aquellas firmas que estén debidamente inscritas ante el CNE, las cuales deberán demostrar, al momento de su registro, la experiencia mínima de un año, representación legal y tres constancias de empresas o usuarios que certifiquen la idoneidad de su trabajo, el incumplimiento de estas disposiciones será sancionado conforme lo dispuesto en la Ley 130 de 1994, y las resoluciones 23 de 1996 y 50 de 1997 (Ley 130, 1994).



El Consejo Nacional Electoral, por mandato Constitucional del artículo 316 conoce y lleva a cabo las investigaciones por presunta “inscripción irregular de cédulas de ciudadanía” o “trashumancia electoral” ya sea por queja presentada ante la Corporación bajo los requisitos establecidos o de oficio.

Discriminación o exclusión de grupos étnicos o minorías en la representación política

El Consejo Nacional Electoral, conoce y lleva a cabo las investigaciones sobre violación de cuota género que desencadena en revocatoria de la inscripción, además de realizar investigaciones donde se presente violencia política contra la mujer, grupos étnicos y/o minorías y puede llegar a imponer sanciones a Partidos Políticos candidatos y actores electorales que trasgreden esta prerrogativa.



Conductas relacionadas a los partidos políticos, Grupos Significativos de Ciudadanos y movimientos sociales

El CNE es competente de estudiar impugnaciones de las decisiones de los partidos y movimientos políticos. La Ley 130 de 1994 confirió competencia al CNE al disponer que cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, o las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas (Ley 130, 1994).

Violaciones de las normas sobre la participación política de mujeres y la representación política

La Resolución 8947 de 2021 del Consejo Nacional Electoral, “Por medio de la cual se adopta el protocolo para promover una mayor participación política de las mujeres, para garantizar el derecho al voto en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, prevenir y atender los casos de violencia contra las mujeres en política”. En la que se busca entre otras, orientar

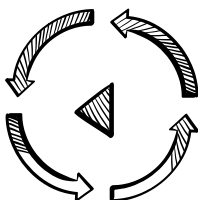
y coordinar el cumplimiento de las normas que garantizan las condiciones de igualdad y la protección de los derechos políticos de las mujeres en los procesos electorales y en materia específica de VCMP, busca rechazar, prevenir y sancionar este tipo de violencias contra las mujeres, así como cualquier discurso de odio que afecte la igualdad política (Consejo Nacional Electoral, Resolución 8947 de 2021).

Actualmente cursa un proyecto de Ley Estatutaria N° 006 de 2022 acumulado con proyectos de ley 095 de 2022 y proyecto de ley 109 de 2022 Senado - proyecto de ley N° 320 de 2022 Cámara. *“Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles”*, el cual de ser aprobado se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres (en debate), el CNE quedaría con responsabilidades junto con el ministerio del interior de la coordinación de una instancia de vigilancia, control

y seguimiento, especialmente en el registro y reporte de dichas violencias. Además, la organización electoral se encargará de generar pedagogía sobre la prevención de la VCMP y las rutas de atención y denuncia en los casos que se presenten.

Estatuto de oposición

Con la expedición del estatuto de la oposición (Ley 1909 de 2018), también se dotó al CNE de una acción ágil, celer y eficaz para garantizar los derechos de oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes, la cual, de interponerse, deberá resolverse en el término bastante celer. El Consejo Nacional Electoral se encuentra facultado para tomar todas las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho vulnerado, incluida la adopción de medidas cautelares, que, de incumplirse estas órdenes, podrá sancionar a toda persona natural o jurídica, con multas entre diez (10) y mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (Ley 1909, 2018).



De la revocatoria de la inscripción de candidaturas

De conformidad con el numeral 12 del artículo 265 Superior, corresponde al Consejo Nacional Electoral, por una parte, regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral, además de velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías como lo vimos con precedencia, y por otra, decidir sobre las solicitudes de revocatoria de los actos de inscripción de candidaturas, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causales de inelegibilidad al tenor de los presupuestos Constitucionales y legales. Con relación a las características que reviste la figura de revocatoria de inscripción de candidaturas, se tienen los siguientes aspectos (C.P., 1991, art. 12):

- Acción Constitucional Pública.
- No existe un procedimiento especial para su trámite;
- Es de carácter preventivo, un medio de control administrativo del acto de inscripción de candidatos
- Tiene como finalidad proteger los derechos fundamentales en virtud del derecho a la conformación, ejercicio y control del poder político para elegir y ser elegido; y
- Exige la Plena Prueba de la causal de inhabilidad invocada para que opere la revocatoria de inscripción.

De acuerdo al numeral II señalado, al no existir un procedimiento especial, las actuaciones que se adelanten con la finalidad de revocar la inscripción de candidaturas deberán sumirse al debido proceso del artículo 29 Superior, y el artículo 34 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, recaudando material probatorio útil, pertinente y conducente y respetando las etapas del proceso administrativo dando espacio a los intervinientes el derecho de defensa y contradicción (C.P., 1991, art. 29).

Es preciso indicar que las inhabilidades son taxativas y de interpretación restrictiva, por lo que no admiten interpretaciones extensivas, siendo aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la Ley que impiden o imposibilitan que un ciudadano participe en un proceso electoral determinado, sea elegido o designado en un cargo público; su finalidad no es otra que lograr la moralización, idoneidad, probidad, permanencia en el servicio público e imparcialidad de quienes ingresen al empleo público.

En las Sentencias C-380-97, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-200-01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-1212-01, M.P. Jaime Araujo Rentería se señaló que las inhabilida-

des son “(...) restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas (...)” (Corte Constitucional, C-380 de 1997) (Corte Constitucional, C-1212 de 2001).

Podemos dividir las inhabilidades en dos grandes grupos, las inhabilidades generales que aplican para todos los cargos públicos de elección popular o no y las inhabilidades especiales donde se describen las restricciones para cada cargo determinado. Veamos, en la Constitución política podemos encontrar las inhabilidades para servidores públicos en general y aquellos elegidos por voto popular, a ejemplo tenemos:

- Por haber sido condenado por delitos contra el patrimonio del estado.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 122, establece respecto a las inhabilidades para quienes hayas sido condenados, en cualquier tiempo por delitos que afecten el patrimonio del estado (C.P., art. 122).

- Por haber sido sancionado disciplinariamente.

Artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, señala inhabilidad por haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción (Ley 1952, 2019, art. 265).

- Por parentesco con el nominador.

Con el artículo 126 de la Constitución Política de Colombia, la negativa para el funcionario que ejerza el cargo nominador, radica en que no puede nombrar en la entidad que dirige, a personas con las cuales tenga relación de parentesco en los grados señalados en la citada norma constitucional, es decir hasta el cuarto grado de consanguinidad, o primero civil. Tampoco podrá designar a personas vinculadas por los mismos lazos con el servidor público nominador (C.P., 1991, art. 126).



En el segundo grupo tenemos las inhabilidades específicas para cada cargo, las cuales se pueden encontrar en la Constitución y la Ley, por ejemplo, para las dignidades de elección popular, en la Ley 617 de 2000 que modificó parcialmente la ley 136 de 1994 se establecen las inhabilidades para gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y juntas administradoras. En el caso específico de Gobernadores y Diputados, recientemente estas fueron unificadas en la Ley 2200 de 2022.

A modo de ejemplo señalaremos las más recurrentes:

- *Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.*

Esta inhabilidad aplica para cargos de elección popular como Presidente, Congresistas, Gobernadores, Alcaldes y Concejales, se encuentra contenida en la constitución Política en el artículo 179, en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 2200 de 2022, con la particularidad que para las Juntas Administradoras Locales el termino disminuye a 6 meses (Ley 136, 1994., y Ley 617, 2000., y Ley 2200, 2022)

- *Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés*

propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales.

Inhabilidad aplicada a Congresistas con el termino de 6 meses de acuerdo al artículo 179 de la Constitución Política, pero para Alcaldes Gobernadores y Concejos Municipales y JAL, el término es de 12 meses de acuerdo a la Ley 136 de 1994 y 617 de 2000 y 2200 de 2022 (Ley 136, 1994., y Ley 617, 2000., y Ley 2200, 2022).

- *Quienes hayan perdido la investidura.*

Inhabilidad aplicada a miembros de Corporaciones Públicas que pierdan la dignidad. Congresistas (art 179 CP)- Diputados- Concejales. Ley 136 de 1994, 617 de 2000 y 2200 de 2022 (Ley 136, 1994., y Ley 617, 2000., y Ley 2200, 2022).

- *Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.*

Inhabilidad aplicada a todo servidor Público de elección popular, varía únicamente el factor temporal para el caso de los congresistas.

- *Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad,*

segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.

Esta inhabilidad aplicada únicamente para corporaciones públicas.

- *Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.*

Inhabilidad establecida para Gobernadores y Diputados.

De la revocatoria de inscripción por la proscripción de doble militancia

El artículo 107 de la Constitución Política, en su inciso segundo, implanta la proscripción de doble militancia, al decir que *“en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político”* (C.P., 1991, art. 107) y de acuerdo al artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, la doble militancia ocurre cuando un ciudadano pertenece a más de un partido o movimiento político. La finalidad de esta norma fue la de fortalecer a los partidos y movimientos políticos como representantes de la sociedad, garantizando la fidelidad que deben tener los candidatos con sus inscriptores (Ley 1475, 2011, art. 2).

La prohibición la podemos clasificar en cinco modalidades:

1. Norma General- Para todos los ciudadanos:

Establece que no se permitirá a los ciudadanos pertenecer a más de un partido o movimiento político (C.P., 1991, art. 107) (Ley 1475, 2011, art. 2).

2. Candidatos que participen en consultas populares interpartidistas:

Si un candidato participa en las consultas populares de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral (Constitución Política, 1991, art. 107).

3. Miembros de una corporación pública y candidatos electos en general:

Los miembros de corporaciones públicas que deseen postularse a la siguiente elección por un partido distinto deberán renunciar a la curul y al partido político que lo avaló al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones” (C.P., 1991, art. 107) (Ley 1475, 2011, art. 2).

4. Directivos de organizaciones políticas:

Quienes ostenten cargos directivos y aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos,

deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos (Ley 1475, 2011, art. 2).

5. Miembros de organizaciones políticas por apoyar candidatos de otra organización:

Los directivos de los partidos y movimientos políticos debidamente registrados ante el CNE y aspiren a cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados” (Ley 1475, 2011, art. 2).

De las medidas cautelares - procesos electorales-administrativos

El Consejo Nacional Electoral dentro de la estructura institucional trazada desde el artículo 113 Constitucional, es un órgano independiente de raigambre Constitucional. Bajo esa naturaleza jurídica, le fue conferida la salvaguarda de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías como ya se ha expuesto con antelación.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, el Consejo Nacional Electoral adelanta las investigaciones administrativas tendientes a verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en el estatuto electoral y sancionar a los partidos, movimientos

y candidatos con multas su incumplimiento además de en algunos casos ordenar el retiro de publicidad o dar cualquier orden que permita detener la consumación de un daño o un derecho (Ley 39, 1994, art. 39).

La figura de medida cautelares en los procesos Electorales son una herramienta que el Consejo Nacional Electoral puede usar, en cualquier momento del proceso Administrativo, siempre y cuando, su adopción sea precedida por un estudio que demuestre la necesidad de su imposición, con el propósito de proteger o restituir un derecho, impedir la consolidación de infracciones, prevenir daños o hacer cesar los que se estén causando, por ello, son herramientas jurídicas que proceden cuando resultan “(...)necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (...)”¹

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en Sala Plena - Sentencia C-379 de 2004 – M.P. Alfredo Beltrán Sierra, señaló (Corte Constitucional, en Sala Plena, Sentencia C-379 de 2004):

“(...) Para la Corte, las medidas cautelares, son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese

1 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Artículo 229. Procedencia de Medidas Cautelares.

mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido. (...)”.

Sin embargo, la Corporación Electoral ha encontrado dificultad a la hora de imponer medidas cautelares, dado

que estas medidas no están tácitamente permitidas dentro de los procesos electorales administrativos, y se contraponen normas que dificultan realizar estas órdenes dentro del derecho fundamental del debido proceso, por lo que, por medio de la aplicación de analogía de la norma y jurisprudencia es utilizada esta figura, pese a que dentro de sus actos administrativos varié el nombre que se le dé; unas veces se señalada como medida cautelar, en otras como medida correctiva y en otras como medidas de policía administrativa, sin que la finalidad de la misma cambie.

Principios que rigen la aplicación de las medidas cautelares

Es importante conocer las características generales de las medidas cautelares, porque esto ayuda a entender mejor el sentido de las mismas y saber aplicarlas con mayores criterios de justicia y eficacia. Además, también es importante conocer cuáles son las características intrínsecas de las mismas, es decir, la “camisa de fuerza” que impide que sean aplicadas arbitrariamente.

- *Excepcional*: La medida cautelar deberá en principio, ser excepcional, ésta nunca procedería de manera generalizada.
- *Proporcional*: Porque deben estar en adecuada relación con el hecho que se atribuye y con lo que se

busca garantizar, lo que implica que la misma, no podrá ser más gravosa de la decisión final, y que ésta logre detener la consumación del hecho constitutivo de sanción.

- *No tiene fin en sí misma*: Ya que la medida cautelar no tiene una finalidad en sí misma. La característica principal de la coerción procesal es la de no tener un fin en sí misma. Es siempre un medio para asegurar el logro de otros fines: los del proceso. Las medidas que la integran no tienen naturaleza sancionatoria -no son penas- sino instrumental y cautelar: sólo se conciben en cuanto sean necesarias para neutralizar los peligros que puedan

cernirse sobre el descubrimiento de la verdad o la actuación de la ley sustantiva, según Torrealba (2009) atendiendo a Piero Calamandrei, como citó Clavijo Meléndez, L. I. (2019). (Pag. 25,26)

- *Temporal*: La medida cautelar solo puede adoptarse estando pendiente el proceso administrativo principal y tiene una duración limitada en el tiempo, de lo contrario, pierde eficacia la medida.

- *Necesaria*: La medida que se adopte por el Magistrado ponente deberá estar enmarcada en un concepto de urgencia, que, de no aplicarla, se continuaría con la agravación del daño causado, o que, al tomar la decisión, prevendrá un daño irreparable, es por ello que, la misma deberá estar sustentada para proteger en el curso del proceso, la finalidad y la efectividad de la sentencia.

Conclusiones

El Consejo Nacional Electoral –CNE, como máximo órgano electoral, desempeña un papel crucial en la consolidación democrática de Colombia, su marco legal, refleja una clara orientación hacia la transparencia y la legitimidad en los procesos electorales como garante de procesos transparentes. Como máxima autoridad electoral, se erige como el asegurador de procesos electorales transparentes, imparciales y equitativos. Su competencia para regular, inspeccionar y controlar todas las actividades relacionadas con partidos y movimientos políticos asegura la integridad de las elecciones y la legitimidad de los resultados.

La proscripción de la Doble Militancia como mecanismo de fidelidad establecida en la Constitución y legislación colombiana, destaca la importancia de la fidelidad partidista. Al evitar que

ciudadanos pertenezcan simultáneamente a más de un partido, se fortalece la coherencia ideológica y se salvaguarda la representatividad política.

La potestad sancionatoria como herramienta de cumplimiento, respaldada por la Constitución y leyes específicas, constituye una herramienta vital para mantener el cumplimiento de normativas electorales. Desde multas hasta la revocatoria de la personería jurídica, estas medidas refuerzan la responsabilidad de partidos y candidatos en la observancia de las reglas electorales.

En el nuevo código Electoral que se encuentra en proceso de revisión por parte de la Corte Constitucional faltó que se incluyera la competencia específica de imponer medidas cautelares, para que con ello no haya dificultad por parte del órgano electoral utilizar esta herramienta.

En conjunto, el CNE no solo se presenta como un ente regulador y supervisor, sino como un actor clave en la preservación de la integridad electoral y la garantía de derechos fundamentales. Su evolución, herramientas jurídicas y posición comparativa reflejan una institución que, a lo largo de los

años, ha contribuido a la consolidación de un sistema democrático sólido en Colombia, que logra, la participación ciudadana y la estabilidad política del país, además de legitimar los procesos electorales haciendo que cada vez más personas confíen en los resultados electorales.

Referencias

Amaya-Páez, F. A. (2014). Diagnóstico sobre demandas electorales ante el Consejo de Estado a partir de la constitución de 1991: un estudio por regiones, recurrencia y causal invocada. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia

Asamblea Nacional Constituyente. (28 de abril 1905). Artículo 21. Sobre elecciones populares. [Ley 42 de 1905]. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1788167>

Clavijo Meléndez, L. I. (2019). Las medidas cautelares innominadas en el código general del proceso y sus efectos constitucionales de legalidad y debido proceso. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/20529/ClavijoMel%E9n-dezLauralsabel2019.pdf?sequence=1>

Constitución Política de Colombia. [C.P.]. (4 de julio de 1991). Artículo 265.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Constitución Política de Colombia. [C.P.]. (4 de julio de 1991). Artículo 316. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Constitución Política de Colombia. [C.P.]. (4 de julio de 1991). Artículo 12. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Constitución Política de Colombia. [C.P.]. (4 de julio de 1991). Artículo 29. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Constitución Política de Colombia. [C.P.]. (4 de julio de 1991). Artículo 122. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

tos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. [Ley 130 de 1994]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4814>

Congreso de Colombia. (14 de julio de 2011). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. [Ley 1475 de 2011]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43332>

Congreso de Colombia. (14 de julio de 2011). Artículo 13. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. [Ley 1475 de 2011]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43332>

Congreso de Colombia. (14 de julio de 2011). Artículo 2. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. [Ley 1475 de 2011]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43332>

Congreso de Colombia. (31 de agosto de 1994). Artículo 4. Por la cual se ex-

piden algunas disposiciones en materia electoral. [Ley 163 de 1994]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37781#:~:text=Los%20ciudadanos%20que%20padezcan%20limitaciones,problemas%20avanzados%20de%20la%20visi%C3%B3n>

Congreso de Colombia. 9 de julio de 2018). Por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. [Ley 1909 de 2018]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87302>

Congreso de Colombia. (28 de enero de 2019). Artículo 265. [Titulo XII]. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. [Ley 1952 de 2019]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>

Congreso de Colombia. (8 de febrero de 2022). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos. [Ley 2200 de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=177869#:~:text=Permite%20que%20los%20departamentos%2C%20teniendo,asociativos%20que%20establecen%20las%20leyes>

- Congreso de Colombia. (6 de octubre de 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. [Ley 617 de 2000]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>
- Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [Ley 136 de 1994]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Congreso de Colombia. (15 de enero de 1993). Artículo 39. "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba. [Ley 39 de 1994]. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1594885>
- Corte Constitucional de Colombia. (23 de mayo de 2017). Acto legislativo 03. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/a499-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (19 de julio de 2012). Sentencia C-570/12. [M.P. Pretelt, J.]. [https://www.avancejuridico.com/actualidad/ultimoscomunicados/C-570-12\(D-8814\).html](https://www.avancejuridico.com/actualidad/ultimoscomunicados/C-570-12(D-8814).html)
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (27 de abril de 2004). Sentencia C-379/04. [M.P. Beltrán, A.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-379-04.htm>
- Consejo Nacional Legislativo. (31 de enero de 1888). Artículo 11. [Capítulo III]. Sobre elecciones populares. [Ley 7 de 1888]. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019393>
- Consejo Nacional Legislativo. (31 de enero de 1888). Artículo 133. [Capítulo III]. Sobre elecciones populares. [Ley 7 de 1888]. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019393>
- Consejo Nacional Legislativo. (31 de enero de 1888). Artículo 3. [Capítulo III]. Sobre elecciones populares. [Ley 7 de 1888]. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019393>
- Mejía, G. (2015). Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia, abril 2015, Medellín. En: Jattin, F. (2019). *De decisiones eficientes*. https://web.archive.org/web/20230104034442id_/https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/97e-84a6f-01db-416f-aac4-81afce-17fb07/content
- Jiménez, M. C. (2012). La importancia del accountability social para la consoli-

dación de la democracia en América Latina. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 7(2), 97-130.

Presidencia de la Republica. (15 de julio de 1986). Artículo 11. [Título II]. Por el cual se adopta el Código Electoral. [Decreto 2241 de 1986]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9029>

Presidencia de la Republica. (15 de julio de 1986). Artículo 12. [Título II]. Por el cual se adopta el Código Electoral. [Decreto 2241 de 1986]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9029>

Ortega, R. R. C. El Consejo Nacional Electoral de Colombia en el contexto de las Autoridades Electorales De América Latina.





4. Recomendaciones para la implementación efectiva de la política criminal electoral

*Programa Transparencia por Colombia**

Presentación

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

Una de las acciones que Transparencia por Colombia (TPC) ha venido realizando como socio del programa JxT es el seguimiento e incidencia para la formalización e implementación de la Política Criminal Electoral (PCE) en el país; en marco de lo cual ha desarrollado las siguientes acciones:



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

1. Liderar seis mesas de trabajo del equipo técnico de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales contribuyendo a la discusión sobre la implementación de la PCE, presentando recomendaciones que contribuyeran a dicha implementación;
2. Estudiar el comportamiento de la criminalidad electoral durante las elecciones celebradas en los años 2019 y 2022, labor que permitió identificar niveles de ocurrencia de los delitos e irregularidades electorales;
3. Analizar las herramientas que desde el gobierno nacional se implementaron para la prevención, control y sanción de los delitos electorales;
4. Promover y posicionar la necesidad de la puesta en marcha de la PCE en la opinión pública, divulgando el análisis de la criminalidad electoral a través de diferentes medios de comunicación; y
5. Presentar en dos oportunidades recomendaciones para avanzar en la implementación efectiva de la PCE, incluyendo el análisis integral de la criminalidad electoral, la relevancia de la cooperación interinstitucional y acciones con miras a controlar, investigar y sancionar la criminalidad electoral¹.

1 Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral

Para dar continuidad al trabajo adelantado en los últimos dos años, el presente documento hace un balance al proceso de implementación de la PCE, dando especial énfasis al desarrollo de recomendaciones orientadas a fortalecer la cooperación interinstitucional y la armonización de los esfuerzos estatales, para robustecer la investigación de los delitos electorales, enfrentar la criminalidad electoral y lograr una implementación efectiva de la PCE.

En primer lugar, este documento realiza un balance a las acciones de investigación en torno de los delitos electorales definidos por la Ley 1864 de 2017. En segundo lugar, se presentan unos desafíos identificados en torno a la implementación de la PCE. En tercer lugar, se presentan recomendaciones de cooperación interinstitucional para avanzar en la puesta en marcha de la PCE, particularmente en las etapas de prevención, monitoreo, control y sanción de la criminalidad electoral. Finalmente, el documento recoge unas reflexiones frente a la relevancia de contar con una PCE en el país.

(2021). Consultar en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/cartilla-pce-digital.pdf>

Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral (2022). <https://transparenciacolombia.org.co/recomendaciones-para-la-implementacion-efectiva-de-la-politica-criminal-electoral-2022-2/>

Introducción

La Ley 1864 de 2017 modificó el Código Penal y dictó disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática, incorporando nuevos delitos electorales y ajustando los existentes. Adicionalmente, incluyó de manera explícita la obligación de formular y poner en práctica la Política Criminal Electoral (PCE), incluyendo estrategias educativas, pedagógicas y de prevención con la finalidad de “generar respeto y conciencia frente a la importancia del voto y los demás mecanismos de participación²”.

En ese sentido, en el año 2019 se constituyó la mesa técnica de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales conformada por 9 entidades de carácter nacional³, para dar cumplimiento a la directriz señalada por la Ley, proyectando el documento base de la PCE. En el año 2021 el Consejo Superior de Política Criminal expidió el Plan Nacional de Política Criminal, cuyo propósito es articular el actuar estatal en la lucha contra toda la criminalidad en el país. A partir de este Plan se hizo necesario actualizar el documento base de

En 2019 se constituyó la mesa técnica de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales conformada por 9 entidades de carácter nacional, para dar cumplimiento a la directriz señalada por la Ley, proyectando el documento base de la PCE.



PCE e incorporarlo dentro de la Política Criminal del país. Así las cosas, en marzo de 2022 se expidió la Política Criminal Electoral 2022 – 2025 tomando como punto de referencia el Plan Nacional de Política Criminal.

La PCE trazó como objetivo “desarrollar, analizar y establecer los lineamientos generales, acciones y estrategias interinstitucionales para combatir la criminalidad en el marco de los procesos electorales”, con el fin de garantizar que estos procesos se desarrollen bajo los principios de transparencia, legalidad, economía y celeridad.

El cumplimiento de la PCE se enmarca en cinco propósitos específicos, a saber: i) comprender los fenómenos criminales que afectan la participación política; ii) generar capacidad en las instituciones que tienen a su cargo la prevención, investigación y sanción de los delitos electorales; iii) actualizar permanentemente la respuesta

2 Artículo 17, Ley 1864 de 2017.

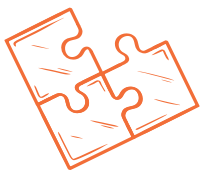
3 Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación Nacional, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral, la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Policía Nacional.

institucional de acuerdo al contexto; iv) gestionar el conocimiento para que las instituciones encargadas de implementar la política puedan comprender la criminalidad electoral; y v) crear mayor conciencia de la importancia de la participación democrática.

Además, la PCE, contiene tres enfoques para orientar la implementación de las acciones definidas: i) el enfoque territorial, que hace referencia a que la puesta en marcha de la política responda a los contextos regionales; ii) el enfoque preventivo, que busca recuperar la integridad de los procesos electorales a través de mecanismos de sensibilización, educación, seguimiento, control y mejora permanente de los procesos y procedimientos rela-

cionados con los espacios electorales y; iii) el enfoque de legalidad, el cual implica garantizar la total transparencia de los resultados electorales para recuperar la confianza de los electores en las instituciones (Consejo Superior de Política Criminal, 2022).

En este orden de ideas, la PCE emerge como un pilar fundamental en Colombia para salvaguardar la democracia participativa, contribuyendo a la construcción de un futuro democrático sólido y representativo, razón por la cual se hace necesario continuar avanzando en su implementación efectiva y en estrategias que fortalezcan el quehacer de la institucionalidad estatal, algunas de esas estrategias se proponen a lo largo de este documento.



Capítulo 1.

Balance de las acciones de investigación para enfrentar la criminalidad electoral

La Ley 1864 de 2017 modificó el Código Penal (Ley 599 de 2000) respecto al robustecimiento de las penas establecidas para castigar once delitos electorales que ya existían en ese momento. Así mismo, tipificó cinco delitos adicionales con el fin de enfrentar la corrupción electoral y ordenó “evaluar, proponer y modificar” la Política Criminal Electoral.

Desde la sanción de la Ley, su importancia ha girado alrededor de la necesidad de proteger los mecanismos de participación democrática, los cuales han sido tradicionalmente atacados en el país por actores criminales cuyo propósito es incidir en los resultados electorales y en el funcionamiento del Estado.

Las modificaciones normativas incluidas en la Ley 1864 de 2017 tienen como objetivo principal prevenir y castigar la corrupción electoral en aras de salvaguardar la democracia y el derecho al voto de los ciudadanos; derecho que, por principio constitucional, se debe ejercer en términos libres, sin interferencias por parte de actores externos en la forma en que los ciudadanos definen su voto. Contrariamente, cuando la voluntad popular se ve afectada por terceros, se pone en ries-

go la democracia “ante la corrupción y (...) la falta de legitimidad de las instituciones y gobernantes⁴”.

A lo largo de los años, ha sido una constante el aumento de las quejas y denuncias por irregularidades que afectan el normal desarrollo de los procesos electorales y la transparencia de los mismos. Al respecto, hay dos aspectos importantes modificados en esta reforma al Código Penal que resultan fundamentales para fortalecer el sistema electoral colombiano:

1. Aumento de penas y establecimiento de multas: se incrementaron las penas de prisión para los delitos electorales que estaban previamente contemplados en el Código Penal. Además, se instauró la obligación de pagar multas que oscilan entre los 50 y los 1.200 SMLMV para aquellos que incurran en estos delitos. La fijación de estas multas fue una modificación importante, dado que en principio la Ley 599 solo consideraba multas

4 Exposición de Motivos Proyecto de Ley 017 de 2015 que posteriormente fue sancionado como Ley 1864 de 2017: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicalados/Ponencias/2015/gaceta_511.pdf

para el tipo penal de “corrupción al sufragante”.

2. Inclusión de nuevos delitos: se incorporaron cinco delitos adicionales, lo que elevó el número total de delitos a dieciséis. Dentro de estos se encuentran tráfico de votos, elección ilícita de candidatos, financiación de campañas con fuentes prohibidas, violación de topes o límite de gastos de campaña

y omisión de información del aportante. La inclusión de los últimos tres delitos refleja un enfoque preponderante alrededor de investigar y, por tanto, sancionar irregularidades relacionadas a la financiación electoral.

La siguiente tabla (Tabla 1) presenta los tipos penales establecidos por la Ley 1864 de 2017, con su respectiva pena y sujeto penal:

Tabla 1

Tipos penales establecidos por la Ley 1684 de 2017

Delito	Tipificación	Pena y sujeto penal
Art.386 - Perturbación del certamen democrático.	El que por medio de maniobra engañosa perturbe o impida votación pública relacionada con los mecanismos de participación democrática, o el escrutinio de la misma, o la realización de un cabildo abierto.	Prisión de 4 a 9 años. Multa de 50 a 200 SMLMV. Sujeto penal indeterminado.
Art.387 - Constreñimiento al sufragante.	El que amenace o presione por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio.	Prisión de 4 a 9 años. Multa de 50 a 200 SMLMV. Sujeto penal indeterminado.
Art.388 - Fraude al sufragante.	El que mediante maniobra engañosa obtenga que un ciudadano o un extranjero habilitado por la ley, vote por determinado candidato, partido o corriente política o lo haga en blanco.	Prisión de 4 a 8 años. Multa de 50 a 200 SMLMV. Sujeto penal indeterminado.
Art.389 - Fraude en inscripción de cédulas.	El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato.	Prisión de 4 a 9 años. Multa de 50 a 200 SMLMV. Sujeto penal indeterminado.

Art.389A - Elección ilícita de candidatos.	El que se ha elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal.	Prisión de 4 a 9 años. Multa de 200 a 800 SMLMV. Sujeto penal: candidato.
Art.390 - Corrupción de sufragante.	El que celebre contrato, condicione su perfección o prórroga, prometa, pague o entregue dinero, dádiva u ofrezca beneficio particular o en favor de un tercero a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley con el propósito de sufragar por un determinado candidato, partido o corriente política. o para que lo haga en blanco o se abstenga de hacerlo.	Prisión de 4 a 8 años. Multa de 200 a 1.000 SMLMV. Sujeto penal indeterminado.
Art.390A - Tráfico de votos.	El que ofrezca los votos de un grupo de ciudadanos a cambio de dinero o dádiva con la finalidad de que dichos ciudadanos consignent su favor de determinado candidato, partido o corriente política, voten en blanco, se abstengan de hacerlo o lo hagan en determinado sentido en un plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria de mandato.	Prisión de 4 a 9 años. Multa de 400 a 1.200 SMLMV. Sujeto penal indeterminado.
Art.391 - Voto fraudulento.	El que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria del mandato.	Prisión de 4 a 8 años. Multa de 50 a 200 SMLMV. Sujeto penal indeterminado. Sujeto penal indeterminado.
Art.392 - Favorecimiento de voto fraudulento.	El servidor público que permita suplantar a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho.	Prisión de 4 a 9 años. Multa de 50 a 200 SMLMV. Sujeto penal: servidor público.
Art.393 - Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación.	El servidor público que no haga entrega oportuna competente de documentos electorales, sellos de urna o de arca triclave.	Prisión de 4 a 9 años. Multa de 50 a 200 SMLMV. Inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta. Sujeto penal: servidor público.
Art.394 - Alteración de resultados electorales.	El que por medio distinto de los señalados en los artículos precedentes altere el resultado de una votación o introduzca documentos o tarjetones indebidamente.	Prisión de 4 a 8 años. Multa de 50 a 200 SMLMV. Sujeto penal indeterminado.

Art.395 - Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula.	El que haga desaparecer, posea o retenga cédula de ciudadanía ajena o cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho de sufragio.	Prisión de 4 a 8 años. Multa de 50 a 200 SMLMV. Sujeto penal indeterminado.
Art.396 - Denegación de inscripción.	El servidor público a quien legalmente corresponda la inscripción de candidato o lista de candidatos para elecciones populares que no cumpla con esta función o la dilate o entorpezca.	Prisión de 4 a 9 años. Multa de 50 a 200 SMLMV. Inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta. Sujeto penal: servidor público.
Art.396A - Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas.	El gerente de la campaña electoral que permita en ella la consecución de bienes provenientes de fuentes prohibidas por la ley para financiar campañas electorales.	Prisión de 4 a 8 años. Multa de 400 a 1.200 SMLMV. Inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo. Sujeto penal: gerente de campañas y/o candidatos.
Art.396B - Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales.	El que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral.	Prisión de 4 a 8 años. Multa correspondiente al mismo valor de lo excedido. Inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo. Sujeto penal indeterminado.
Art.396C - Omisión de información del aportante.	El que no informe de sus aportes realizados a las campañas electorales conforme a los términos establecidos en la ley.	Prisión de 4 a 8 años. Multa de 400 a 1.200 SMLMV. Sujeto penal indeterminado.

Nota. Fuente: Elaboración propia de Transparencia por Colombia con base en la Ley 1684/2017 y en Fiscalía General de la Nación & Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2018). Tipologías de corrupción en Colombia. Tomo 6: Corrupción Electoral. Documento disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Tomo-VI.pdf>

Es importante resaltar que, dentro de los nuevos delitos electorales, el Estado colombiano haya optado por abordar las irregularidades relacionadas con el financiamiento de campañas bajo una óptica sancionatoria estable-

ciendo penas y multas (Ley 1864 de 2017), las cuales fortalecen las prohibiciones que ya se habían establecido desde 2011 por medio de la Ley 1475, en relación a los topes de campaña y las fuentes prohibidas de financiación.

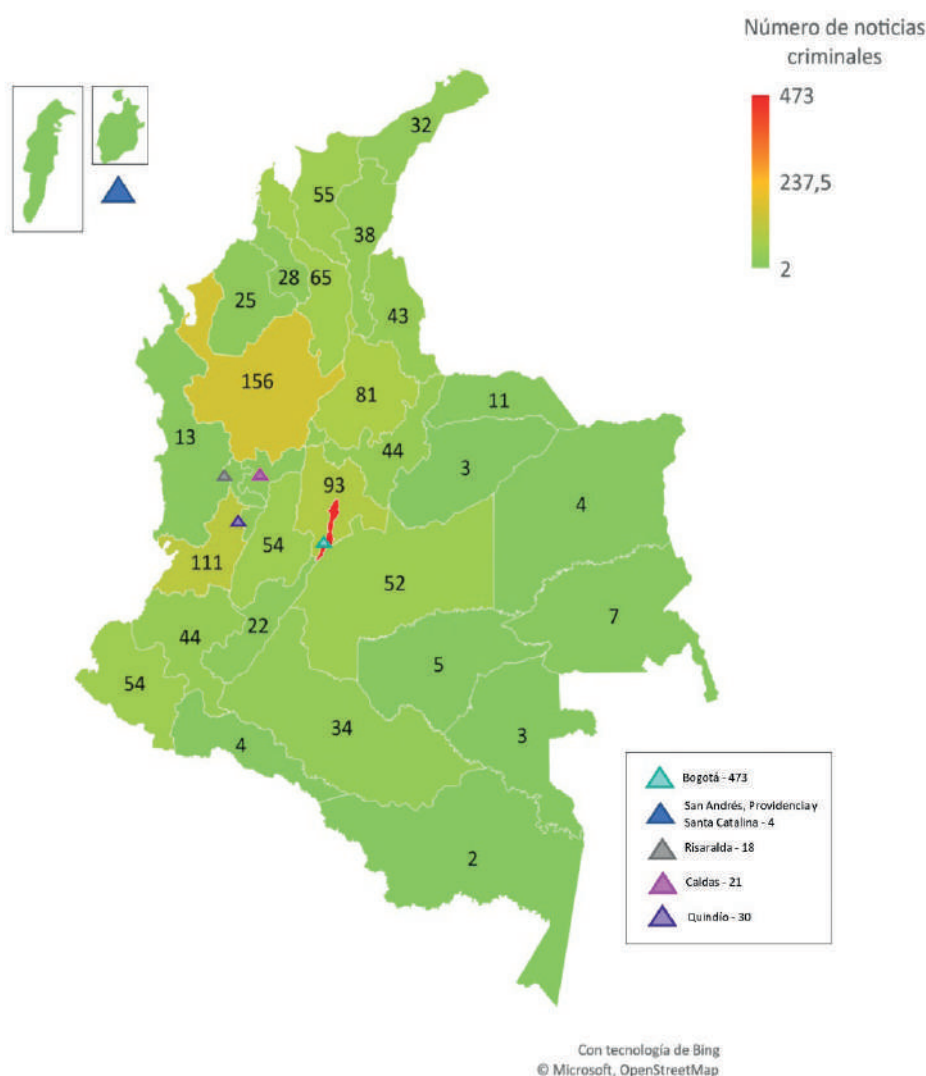
Análisis a las acciones de investigación de la criminalidad electoral

Teniendo en cuenta los delitos definidos por la Ley 1864 de 2017, se presenta a continuación la información suministrada por el Centro de

Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), sobre la distribución territorial de las noticias criminales reportadas desde el 1 de enero de 2022 hasta el 4 de agosto del presente año.

Mapa 1

Noticias criminales identificados por departamentos en el territorio colombiano en 2022 y 2023



Nota. Fuente: Elaboración propia de Transparencia por Colombia con base en la información recogida por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (2023)

Del Mapa anterior se evidencia que:

- En todas las entidades territoriales del país se reportan noticias criminales relacionadas con delitos electorales.
- Bogotá, D.C. es la entidad territorial que registra la mayor cantidad de noticias criminales, con un total de 473 casos. Seguido de Antioquia con 156 casos y el Valle del Cauca con 111.

- Los territorios con el mayor número de casos de igual forma corresponden con aquellos que presentan el censo electoral más alto y, por consiguiente, los topes de gastos electorales con la suma más alta permitida.

Ahora bien, a partir del consolidado de noticias criminales identificadas en el territorio, es importante analizar las etapas en que estas se encuentran:

Tabla 2

Etapas de casos de noticias criminales en 2022 y 2023

Etapas del caso	Procesos en 2022	Porcentaje 2022	Procesos a agosto de 2023	Porcentaje 2023
Indagación preliminar	680	47,92%	241	86,69%
Casos archivados	724	51,02%	36	12,95%
Investigación	2	0,14%	0	0%
Juicio	12	0,85%	1	0,36%
Ejecución de penas	1	0,07%	0	0%
Total por años	1.419		278	
Total general	1.697			

Nota. Fuente: Elaboración propia de Transparencia por Colombia con base en la información recogida por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (2023).

Frente a esta tabla, se observar que:

- Los casos que se encuentran en etapa de indagación preliminar representan el 47,9% del total reportado como noticia criminal en 2022.
- De los casos reportados en 2022, al 4 de agosto de 2023, solamente 15 avanzaron de la etapa de indagación preliminar, esto equivale al 1%.
- A la fecha de corte, tan solo 1 caso paso a etapa de juicio de las indagaciones preliminares iniciadas en 2023.

A continuación, se presenta la Gráfica 1 con la comparación de los casos de presuntos delitos electorales recibidos como noticia criminal en los años 2022 y 2023.

A partir de la Figura 1 (ver página 112), se puede concluir que:

- Para el año 2022, las conductas asociadas a presuntos delitos electorales con mayor ocurrencia para las elecciones legislativas y presidenciales fueron: constreñimiento al sufragante (art. 387) con 353 noticias criminales, seguido de corrupción al sufragante (art. 390) con 246 y voto fraudulento (art. 391) con 242.
- En relación a las noticias criminales reportadas en 2023, la conducta que registra mayor ocurrencia es la de fraude en la inscripción de cédulas (art. 389), también cono-

cido como trashumancia. Ello se debe posiblemente a las dinámicas propias de las elecciones territoriales, donde cobra relevancia el puesto de votación en el que se inscribe la cédula debido a la circunscripción territorial de las mismas.

- A partir de las noticias criminales, se puede observar que las conductas sobre ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas (art. 395) para el año 2023 es de 58 casos.
- Llama la atención que, frente a conductas asociadas a los tres delitos relacionados con el financiamiento de campañas, se registran cifras muy inferiores en comparación con los demás delitos. Esto puede ocurrir por diferentes hipótesis, por ejemplo, es un reto para la institucionalidad a la hora de investigar estas conductas, recopilar pruebas convincentes que permitan comprobar la comisión del delito y que quizás la financiación irregular se oculta a través de operaciones en efectivo o se transforma en operaciones lícitas difíciles de rastrear (Gordillo, 2022)⁵.

5 Gordillo, E. (2022). *Financiación Política en el Marco de la Política Criminal Electoral en Colombia*, documento elaborado en consultoría para Transparencia por Colombia.

Figura 1

Presuntos delitos electorales recibidos como noticia criminal en 2022 y 2023



Nota. Fuente: Elaboración propia de Transparencia por Colombia con base en la información recogida por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (2023).

A continuación, se presentan las noticias criminales discriminadas por

conductas sancionadas como delitos electorales:

Tabla 3

Etapas del proceso de noticias criminales asociadas a presuntos delitos electorales de acuerdo al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales en 2022 y 2023

Año	2022				2023		Total
Delito	Inda- gación	Investigación	Juicio	Ejecución de penas	Inda- gación	Juicio	
Alteración de resultados electorales, art. 394 C.P.	71				1		72
Constreñimiento al sufragante, art. 387 C.P.	154				30		184
Corrupción de sufragante, art. 390 C.P.	129	2	4		20		155
Denegación de inscripción, art. 396 C.P.	2				2		4
Elección ilícita de candidatos, art. 389a	4				2		6
Favorecimiento de voto fraudulento, art. 392 C.P.	11						11

Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas, art. 396a	15			9		24
Fraude al sufragante art. 388 C.P.	68			7		75
Fraude en la inscripción de cédulas, art. 389 C.P.	25			104		129
Intervención en política, art. 422 C.P.	28			18		46
Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula, art. 395 C.P.	28	4	1	37	1	71
Omisión de información del aportante, art. 396c	1			1		2
Perturbación de certamen democrático, art. 386 C.P.	27	2		2		31
Tráfico de votos, art. 390a	27			3		30
Violación de los topos o límites de gastos en las campañas electorales, 396 b	3			2		5

Voto fraudulento, art. 391 C.P	87		2		3		92
Total general	692	2	12	1	242	1	950

Fuente: Elaboración propia de Transparencia por Colombia con base en la información recogida por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (2023). Si bien en el documento Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral 2022 se señalaron cifras inferiores del total de casos (861) a las que aparecen en esta tabla para el año 2022 (1422), es importante tener en cuenta que la diferencia se debe a que la fecha de corte del primer documento es de abril de 2022 mientras que en esta ocasión el corte es de diciembre del 2022.

Los delitos de constreñimiento al sufragante y corrupción de sufragante son los dos delitos con mayor ocurrencia durante 2022. Frente a los casos recibidos al 4 de agosto de 2023 el delito de mayor frecuencia es fraude en la inscripción de cédulas.

El delito de alteración de resultados, como su nombre lo indica, ocurre cuando una persona modifica los resultados de una votación. Para el 2023, aunque no se han celebrado las elecciones de autoridades locales, se presenta en etapa de indagación 2 casos asociados a este delito, lo que quizás pudo ocurrir en las consultas populares, internas o interpartidistas que se desarrollaron en junio.

A pesar de que en la actualidad no existe el canal para que los aportantes privados de campañas informen sobre sus contribuciones, es interesante notar que se presente en etapa de indagación una noticia criminal asocia-

da al presunto delito de omisión de información del aportante⁶.

También se evidencia en la anterior gráfica que ninguna noticia criminal relacionada con el financiamiento de campañas avanzó a etapa de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación. En este caso vale la pena tener en cuenta que, una vez poseídos los candidatos elegidos para Congreso y Presidencia de la República, estos adquieren un fuero constitucional que le impide a la entidad avanzar en las investigaciones.

6 Cabe mencionar que la Ley 1864 de 2017 creó el delito de omisión de información del aportante con el que se busca investigar y sancionar a quien no informe de los aportes realizados a las campañas electorales, sin embargo, el país no cuenta con una herramienta que les permita a los aportantes privados poner en conocimiento público los recursos que destinaron para una campaña política y así evitar incurrir en la comisión de este delito.

Corrupción electoral y su relación con la cooptación del Estado

La importancia de avanzar en los procesos de investigación de la criminalidad electoral y de manera particular los vinculados a irregularidades a la hora de financiar una campaña, está relacionada con la disuasión de un fenómeno que sirve de puerta de entrada para la cooptación del Estado. Dicha cooptación que se manifiesta en la manipulación de los procesos contractuales para favorecer a actores puntuales; en la designación de financiadores de campañas como contratistas, aun cuando no resultan idóneos para la labor que deben desarrollar o son elegidos quebrando los principios que orientan la contratación pública; y en la generación de conflictos de interés que no son debidamente declarados ni tramitados dentro del marco legal (Transparencia por Colombia, 2019b)⁷.

Estas irregularidades, además de generar riesgos sobre la captura del Estado, también afectan la credibilidad y la confianza en las organizaciones políticas, los políticos, los mecanismos de participación ciudadana y el correcto

actuar institucional. Como resultado, se produce un impacto negativo en la garantía de la provisión de bienes y servicios que el Estado está llamado a suplir. En palabras de José Ugáz, ex presidente de Transparencia Internacional, “ahora los actores corruptos tienen enormes cuotas de poder político y económico —a veces internacional—, las cantidades de recursos oscuros movilizados son colosales y el impacto sobre los derechos fundamentales de las poblaciones en los países es monumental. Por eso es llamada la ‘gran corrupción’”⁸.

Situaciones como estas generan desequilibrios que impactan el normal desarrollo de los procesos electorales y el ejercicio de los derechos políticos al derivar en alteraciones a los principios de equidad de un certamen electoral, puesto que los candidatos que financian sus actividades de campaña legalmente, de forma inmediata, entran en una desventaja frente a los candidatos que violan las normas de financiación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). Esta particularidad pone de manifiesto una vez más la relación entre corrupción y financiamiento de campañas políticas.

7 Transparencia por Colombia. (2019). *Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral*. <https://transparenciacolombia.org.co/recomendaciones-para-la-implementacion-efectiva-de-la-politica-criminal-electoral-2/>

8 Conclusiones del Foro Organizado por Transparencia Internacional, Caracol Televisión y Revista Semana. Ver “El monstruo de la gran corrupción”: <https://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-cada-vez-mas-sofisticada-y-va-por-sus-mas-mas-grandes-de-dinero/522857/>

Capítulo 2.

Desafíos para la implementación de la política criminal electoral

La Ley 1864 de 2017 no solo fortaleció multas y penas y creó nuevos delitos electorales, sino que además estableció el compromiso estatal de crear una Política Criminal Electoral (PCE), como una estrategia para hacerle frente a la ocurrencia de delitos electorales. En marzo de 2022 dicha política entró en vigencia, sin embargo, se han puesto en manifiesto importantes desafíos frente a su implementación efectiva. Dichos desafíos no significan en cualquier caso obstáculos insuperables, antes bien, deben ser vistos bajo la perspectiva de oportunidades de mejora que permitirán la consolidación y el robustecimiento de la PCE:

- Falta de articulación entre el Plan Nacional de Política Criminal y la PCE. El Plan Nacional de Política Criminal aborda de manera general toda la criminalidad del país con el fin de responder a cualquier manifestación delincuencia. Sin embargo, dicho Plan no contiene lineamientos puntuales para enfrentar la criminalidad electoral, particularidad que representa una limitante tanto para la comprensión de este fenómeno, como para la acción coordinada de las entidades estatales para hacer frente a los delitos electorales.
- Además, la PCE aborda de forma sistémica acciones comprendidas en el Plan Nacional de Política Criminal, toda vez que este último únicamente contempla riesgos en el desarrollo de los procesos electorales a partir de la incidencia de organizaciones al margen de la ley, por lo que esta visión presenta una comprensión limitada al dejar de lado los demás actores que pueden llegar a afectar la integridad electoral.⁹
- Ausencia de indicadores que permitan conocer el estado de implementación de la Política Criminal Electoral. A más de un año de su puesta en marcha y luego de dos procesos electorales nacionales, se presentan dificultades en la adopción de la PCE al no contar con indicadores cualitativos y cuantitativos que especifiquen la obten-

9 Esta barrera fue previamente identificada y expuesta en el documento publicado por Transparencia por Colombia (2022). *Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral 2022*. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/recomendaciones-para-la-implementacion-efectiva-de-la-politica-criminal-electoral-2022-2/>

ción de resultados de acuerdo con metas concretas de diferentes naturalezas, como temporales, porcentuales o territoriales. Para determinar la efectividad de las acciones recogidas dentro de la PCE es necesario hacer una evaluación continua de la puesta en marcha y los resultados de esta Política. Aunque la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales debe realizar informes para verificar el estado y los resultados de la implementación de la PCE, no se han establecido términos de periodicidad que definan las líneas de corte para alcanzar los objetivos y tampoco se han formulado indicadores que contribuyan a evaluar la ejecución de las actividades de la PCE.

- Nuevos nombramientos en cabezas de entidades. Desde el año 2019, las entidades que conforman la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales dieron inicio al proceso de definición de la PCE. No obstante, como se mencionó previamente en la introducción, con la expedición del Plan Nacional de Política Criminal, fue necesario actualizar el documento base elaborado en 2019 e incorporarlo a lo trazado por este plan. Así, tres años después de iniciado el proceso, logra expedirse formalmente la PCE.

Lo anterior supone un desafío no solo en términos de la duración del proceso de construcción de la Política, sino también en la implementación de la misma. Esto teniendo en cuenta que la PCE se expide en un momento de grandes cambios en el país, debido a la composición del nuevo Gobierno Nacional, Congreso de la República y a la elección de los magistrados del CNE en 2022, así como la elección del Registrador Nacional del Estado Civil y del Fiscal General de la Nación previsto para 2023¹⁰. Tal situación supone que, por un lado, quienes formularon la PCE no sean quienes ejecuten su implementación, ya que se finalizó su periodo de gestión en su respectiva entidad, y por el otro, que las instituciones con responsabilidad en este proceso presenten riesgos en la coordinación interinstitucional debido a estos cambios.

¹⁰ Pese a que la elección del Fiscal General de la Nación estaba programada para el segundo semestre de 2023, la Corte Suprema de Justicia ha anunciado su intención de elegir este cargo a comienzos de 2024, antes de la salida del actual Fiscal Francisco Barbosa el próximo 12 de febrero de 2024.

Capítulo 3.

Recomendaciones para la implementación efectiva de la política criminal electoral

A partir del panorama presentado, es crucial reforzar la respuesta institucional ante la criminalidad electoral. Esto incluye fomentar la cooperación interinstitucional para la prevención y disuasión de los delitos electorales para garantizar el desarrollo de procesos electorales equitativos, transparentes, justos y libres.

Recomendaciones para la implementación efectiva de la PCE

La siguiente tabla presenta los actores con responsabilidades en la PCE y cuya acción conjunta resulta crucial para su implementación efectiva:

Tabla 4

Actores con responsabilidades en la Política Criminal Electoral

No	Actor
1	Consejo Nacional Electoral
2	Tribunales de Vigilancia y Garantías Electorales
3	Unidad de Investigación y Análisis Financiero
4	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
5	Superintendencia Financiera de Colombia
6	Fiscalía General de la Nación
7	Consejo de Estado
8	Procuraduría General de la Nación
9	Colombia Compra Eficiente

10	Ministerio del Interior
11	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
12	Defensoría del Pueblo
13	Registraduría Nacional del Estado Civil
14	Ministerio de Educación Nacional
15	Policía Nacional
16	Ministerio de Justicia y del Derecho
17	Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE
18	Partidos Políticos
19	Medios de Comunicación
20	Organizaciones de la sociedad civil
21	Academia

Fuente: Elaboración propia de Transparencia por Colombia con base al documento Política Criminal Electoral (2022).

Teniendo en cuenta los actores con responsabilidad en la PCE, a continuación, se presentan unas recomendaciones dirigidas a fortalecer las labores de prevención, monitoreo, control y sanción de la criminalidad electoral, enfocadas en la cooperación interinstitucional, entendiendo esta como una acción indispensable para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral.

1. *Capacitación y sensibilización a los diferentes actores involucrados en el proceso electoral sobre las reglas electorales, particular-*

mente las asociadas al financiamiento de campañas políticas, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Es fundamental el rol de los partidos y movimientos políticos puesto que la Ley 1475 de 2011 los responsabiliza no solo frente al cumplimiento de las normas asociadas al funcionamiento y financiación de sus organizaciones y campañas políticas (artículo 8 y 10) sino también por la realización de espacios de formación dirigidos a sus militantes, candidatos, gerentes y contadores de campañas. Tales capa-

citaciones necesitan incluir temas asociados a la normatividad vigente. Por ejemplo, la relacionada con fuentes permitidas y prohibidas de financiación, los topes máximos de gastos en campañas, el proceso de solicitud de anticipos, reposición de gastos por votos y el reporte detallado y sustentado del origen, monto y destinación de los recursos de campañas a través del aplicativo Cuentas Claras, entre otros aspectos. Así mismo, deben incluir aspectos prácticos y aplicados como la identificación de irregularidades y delitos electorales, los canales de denuncia y las sanciones administrativas y penales resultantes.

Entidades como el Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Procuraduría, Registraduría, Defensoría del Pueblo y Consejo Nacional Electoral también tienen asignado dentro de la PCE un rol protagónico en la pedagogía electoral. Para no duplicar esfuerzos sino actuar de manera más efectiva y coordinada es importante que se establezcan alianzas entre estas entidades y otros actores como medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y la academia, para el desarrollo de distintos escenarios de pedagogía electoral dirigido a candidatos, equipos de campañas, organizaciones políticas. También es importante involucrar a las organizaciones sociales, academia y medios de comunicación entre otros para promover una y participación más activa que permita transfor-

mar la cultura política y el ejercicio del control ciudadano a los procesos electorales.

Para lograr lo anterior, se necesita la revisión y actualización de herramientas de formación ya existentes, así como la creación de nuevas que si bien diferentes instituciones despliegan acciones para la difusión de conocimiento relacionado a la normatividad electoral y los delitos electorales¹¹ que los recursos humanos y financieros y el alcance territorial son limitados. Se recomienda complementar estas labores con estrategias tecnológicas que permitan una mayor y más rápida difusión a lo largo y ancho del país (por ejemplo, módulos de capacitación virtual que permitan el descargue de la información, teniendo en cuenta que la conectividad no es óptima en todo el territorio nacional) a candidatos, organizaciones políticas, funcionarios públicos, ciudadanía, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

11 Se resaltan las capacitaciones que en el marco de los procesos electorales y en cumplimiento con la normatividad y las tareas definidas por la Política Criminal Electoral, desarrollan entidades como: Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil (SICE), Consejo Nacional Electoral, Policía Nacional, entre otros.

El alcance de la recomendación anterior puede extenderse a nuevos actores, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que ayuden a robustecer el uso de herramientas tecnológicas para el desarrollo de módulos de capacitación virtual al contar actualmente con plataformas digitales que ofrecen la posibilidad de generar estos contenidos; por medio de los cuales se difundan temas como: la importancia del voto, delitos electorales, sus consecuencias y canales de denuncia, normas sobre financiamiento electoral, requerimientos para apertura de cuentas de campañas, anticipos y reposición de votos.

Se necesita la revisión y actualización de herramientas de formación ya existentes, así como la creación de nuevas que si bien diferentes instituciones despliegan acciones para la difusión de conocimiento relacionado a la normatividad electoral y los delitos electorales.



2. *Construir un manual unificado de actividades, funciones y normativa asociada a la inspección, vigilancia y control electoral. Es clave reunir esta información para que el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Tribunales de Vigilancia y Garantías Electorales, Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior y Procuraduría, creen y compartan un manual donde se detallen las funciones de inspección, vigilancia y control, de acuerdo a la misionalidad de cada entidad, y se determinen actividades concretas para desarrollar en las diferentes etapas.*

Este manual debería contener los lineamientos institucionales para el adecuado desarrollo de sus funciones en relación al proceso electoral, ya que mediante éstos se homogenizan criterios de análisis e interpretación de la criminalidad electoral. De igual forma, el manual permitiría la acción coordinada de las entidades para la reacción para judicializar los diferentes casos.

Una vez se cuente con este manual, también las entidades pueden construir mensajes unificados que tenga mayor impacto y difusión nacional sobre la información contenida en este y que no solamente abarque los medios de comunicación institucionales (cuentas oficiales de redes sociales, canales de televisión y radio

estatales, correos electrónicos, sitios web, etc.) sino principalmente en canales privados y horarios prime.

Fortalecer las capacidades del Estado y su preparación para mitigar las amenazas en los comicios electorales. Se requiere de mayor coordinación interinstitucional entre las entidades encargadas de la implementación de la PCE para la recolección y análisis de la información de variables. Por lo que es importante contar con un sistema de recolección de información conjunta a partir de bases de datos que permitan comprender el contexto social, económico, de orden público y electorales, que influyen en el aumento de riesgo de comisión de los delitos contra la participación democrática, la administración pública y todos los delitos conexos con la captura del Estado.

De igual forma, es importante que esta información sea analizada desde una perspectiva territorial, teniendo presente las condiciones particulares de los departamentos y municipios. Es necesario tener en cuenta que los datos se deben geo referenciar de acuerdo a las tasas de censos electorales, inscripción de cédulas y otros datos que permitan la correlación entre variables. De esta manera, poder construir modelos predictivos que permitan focalizar las acciones de las entidades y actuar de manera preventiva más que reactiva ante las irregularidades electorales y posibles delitos.

Es importante involucrar a entidades como el Departamento Nacional de Estadística, Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación, en materia socioeconómica; Defensoría del Pueblo, Policía, y Fiscalía, en asuntos de orden público y presencia de organizaciones criminales; la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral, frente al contexto electoral; la Contraloría General de la República, con las investigaciones y sanciones fiscales a funcionarios públicos por irregularidades en la contratación pública, el Ministerio del Interior (URIEL), Fiscalía, Policía y Procuraduría General de la Nación, en relación a las investigaciones a funcionarios públicos.

Igualmente, se recomienda que el Ministerio de Justicia coordine la realización de un análisis de riesgos electorales, para cada proceso electoral, que sea elaborado conjuntamente entre la Fiscalía, la Registraduría, Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Procuraduría y la Policía Nacional a través del Centro Integrado de Información e Inteligencia Electoral (CI3E), pues estas entidades cuentan con información y gestionan el conocimiento propio de sus funciones. Esto haría que todas las entidades prioricen delitos electorales y comprendan las causas de la criminalidad electoral.

3. *Análisis predictivos para lograr efectividad en la investigación de las irregularidades electorales. El trabajo conjunto puede desa-*

rollarse con el uso de la tecnología que posibilite el desarrollo de bases de datos compartidas que, por medio del análisis predictivo y el uso de herramientas de inteligencia artificial, permitan detectar patrones que generan alertas cuando se presenten irregularidades en torno al proceso electoral, teniendo en cuenta las condiciones como indicios de personas, operaciones o movimientos sospechosos establecidos por las autoridades.

En relación al financiamiento de campañas hay patrones que permiten alertar sobre la posible comisión de delitos, como por ejemplo, que personas jurídicas que administran recursos públicos estén financiando campañas, personas naturales o jurídicas relacionadas a delitos de lavado de activos o narcotráfico, personas que perdieron derechos políticos, personas cuyos ingresos se han originados en más de un 50% en contratos o subsidios del Estado (Transparencia por Colombia, 2019).

Por lo tanto, si se cruzan bases de datos y se reconocen las alertas se podrían predecir las operaciones sospechosas y lavado de activos durante la etapa preelectoral de manera que se puedan elaborar planes de acciones para la etapa electoral. Para este seguimiento es indispensable la labor de la Unidad de Investigación y Análisis Financiero (UIAF), el Consejo Nacional Electoral (CNE), la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la DIAN.

Por último, en la etapa preelectoral es necesario que se adelanten investigaciones para detectar irregularidades en el financiamiento político que se relacionen con la administración pública. Por lo que se debe prestar especial atención en los gobiernos locales que se encuentren en riesgo, en tanto recursos de contratación pública sean utilizados para favorecer a un determinado candidato. De esta manera se propone que la institucionalidad pueda compartir información relevante en la etapa preelectoral y detectar alertas priorizando territorios donde la relación entre procesos de campañas y contratación pública pueda ser un riesgo de corrupción.

4. *Fortalecer el monitoreo de los informes de rendición de cuentas de campañas. Teniendo en cuenta que las candidaturas deben reportar en tiempo real los ingresos y gastos de campaña a través del aplicativo Cuentas Claras¹², es necesario que la información reportada pase por procesos de verificación, en las que se revise y comprueben los datos*

12 Resolución 4737 de 2023 del Consejo Nacional Electoral. Por medio de la cual se adopta el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de campaña electorales de candidatos, partidos, movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos, y de las consultas populares, internas e interpartidistas, se establece el uso obligatorio del software aplicativo “cuentas claras”, y se dictan otras disposiciones.

suministrados y se depure información repetida. Para este ejercicio es posible apoyarse en tecnologías emergentes como Blockchain, Inteligencia Artificial o Machine Learning.

El uso de estos mecanismos permite maximizar los esfuerzos y tiempos para revisar todos los soportes de gastos reportados por los candidatos, estableciendo la correlación con la inversión de estos en las campañas. Cuando existen grandes flujos de dinero, se hace más difícil verificar la transparencia de esos recursos; todo ello dificultando que el personal de la institucionalidad pueda adelantar investigaciones completas y suficientemente sustentadas.

De la misma manera, se recomienda fortalecer el rol de los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral en el monitoreo y verificación del cumplimiento de las normas en materia de propaganda electoral y financiación de campañas a través de tener acceso a la información reportada en tiempo real en Cuentas Claras para compararla con lo observado en campo, así como con la información que sea solicitada a las campañas.

Unificación de bases de datos que permitan conocer si los candidatos o sus familiares contaban dentro de su patrimonio con los recursos que reportan en Cuentas Claras. Durante el seguimiento realizado por Transparencia por Colombia al financiamiento electoral, se logró identificar que en las elecciones territoriales la principal

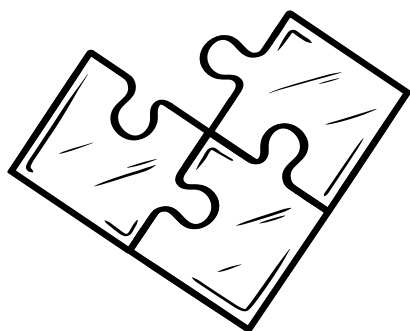
fueron los aportes del patrimonio del candidato y de sus familiares, representando un promedio del 63% del total de los ingresos en 2011, 2015 y 2019.

Por lo tanto, es importante que se puedan realizar cruces de información entre la DIAN, Cuentas Claras (CNE) y el reporte de movimientos financieros de la UIAF, entre otras fuentes, con el objetivo de establecer si los candidatos y sus familiares poseían en su patrimonio en antelación al proceso electoral, el dinero que reportan como ingreso de campaña. Este cruce ayudará a prevenir que fuentes prohibidas ingresen a financiar las campañas bajo la justificación de “recursos propios”.

Se recomienda fortalecer el rol de los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral en el monitoreo y verificación del cumplimiento de las normas en materia de propaganda electoral y financiación de campañas



5. *Crear un mecanismo conjunto de monitoreo a la inscripción de cédulas para evaluar la posible comisión del delito de fraude en la inscripción de cédulas. Si bien existe el Comité de Seguimiento al Proceso de Inscripción de Cédulas para votar, liderado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, y el Consejo Nacional Electoral es el encargado de depurar el censo electoral anulando la inscripción de cédulas, es necesario que las entidades encargadas de la vigilancia puedan investigar y sancionar a quienes son los determinadores de la comisión del delito de fraude en la inscripción de cédulas. Esto incluye un trabajo articulado entre Policía Nacional, Consejo Nacional Electoral, Registraduría, la Fiscalía y entidades de inteligencia como la UIAF y el Dirección Nacional de Inteligencia con el propósito de identificar comportamientos atípicos que permitan reacciones inmediatas por parte de las autoridades.*



De la misma forma, se debe tener en cuenta otras variables que pueden generar alertas por el incremento en las tasas de inscripción de cédulas, por ejemplo, la dispersión territorial del municipio, la superación de dificultades de movilidad que se hayan dado para facilitar la inscripción, y la creación de nuevos municipios que antes fueron territorios no municipalizados.

6. *Conformar un grupo especializado por parte del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil que genere estrategias para fomentar acciones de veeduría de los ciudadanos sobre el proceso electoral. Dentro de un sistema democrático orientado a mantener el equilibrio de poder, es primordial asegurar la participación ciudadana en los asuntos estatales. El CNE y la Registraduría Nacional al ser las entidades con un rol primordial dentro de la organización electoral del país pueden trabajar mancomunadamente liderando espacios que promuevan un ejercicio ciudadano más participativo, entregando herramientas de monitoreo que permitan observar e indagar los medios de rendición de cuentas donde reportan los candidatos, como el Aplicativo de Cuentas Claras. (Transparencia por Colombia, 2018, p.63)*

El rol de monitoreo de la ciudadanía dentro de los procesos electorales en generar alertas y denuncias que

sean entregadas oportunamente a las autoridades competentes permitirá identificar situaciones irregulares, siendo este un paso importante en la construcción conjunta de la acción pública entre gobernantes y gobernados. (Transparencia por Colombia, 2018, p.63)

7. *Impulsar una cooperación estratégica entre los organismos de inteligencia en el rastreo de los recursos de las campañas políticas. Es clave que actores como la Dirección Nacional de Inteligencia, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, Unidad de Información y Análisis Financiero y la Fiscalía General de la Nación articulen sus esfuerzos para efectuar un análisis minucioso de los aportes de personas naturales y jurídicas que respaldan las campañas políticas, así como del uso de los recursos públicos destinados para este propósito.*

Este esfuerzo conjunto debe concentrarse en la alerta temprana de actuaciones ilícitas o riesgos de irregularidades. La cooperación entre estos actores y su conocimiento en el campo de la inteligencia y el control permitirá reconocer señales, tendencias y comportamientos que podrían evidenciar mal uso de los recursos o influencias indebidas en el proceso electoral, llevando a su vez a mayores avances en la detección criminal y la posterior sanción

8. *Examinar el potencial de la Inteligencia Artificial (IA) y otras técnicas avanzadas de análisis para fortalecer el control de las normas electorales. Es crucial que los organismos de control y las autoridades electorales aprovechen las capacidades de la Inteligencia Artificial para transformar datos en información valiosa, optimizando los procesos de detección y disuasión de actividades delictivas. Paralelamente, es esencial considerar otras técnicas analíticas como el modelado estadístico, el análisis de riesgos y el aprendizaje automático, con el fin de identificar tendencias y comportamientos anómalos tanto en los contribuyentes y en los candidatos como en la utilización de los recursos públicos.*

La cooperación entre estos actores y su conocimiento en el campo de la inteligencia y el control permitirá reconocer señales, tendencias y comportamientos que podrían evidenciar mal uso de los recursos o influencias indebidas en el proceso electoral,



Estas técnicas deben dirigirse hacia la consecución de un control más eficiente, ágil y focalizado, buscando una intervención activa que fortalezca la integridad y transparencia en el proceso electoral. Para ello, es importante garantizar que tanto los modelos de IA como los parámetros de detección empleados en el análisis de datos sean transparentes y validados con rigurosidad. Esta medida es esencial para evitar cualquier percepción de opacidad en el proceso y para preservar la confianza de la ciudadanía en la equidad del control electoral.

9. *Fomentar la realización de estudios base de costos de campañas electorales y la revisión del Índice de Costos como elemento integral del proceso de control electoral. Es evidente que en Colombia los costos de las campañas varían significativamente según el tipo de elección, lo que plantea desafíos en la transparencia y equidad del proceso electoral. Al respecto, el Índice de Costos de Campañas Electorales (ICCE), actualmente gestionado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), representa un paso inicial para evaluar estos costos. Sin embargo, al estar basado en información del aplicativo Cuentas Claras puede ser vulnerable al subregistro de gastos ante el Consejo Nacional Electoral (CNE).*

Por lo tanto, es fundamental emprender un análisis exhaustivo de los costos de campañas que considere variables como el territorio, los precios y los tipos de candidaturas. Esta evaluación rigurosa fortalecería y consolidaría el ICCE, permitiendo la comparación y validación de las cifras obtenidas y asegurando la veracidad de las estadísticas. Para tal fin, resulta imperativo establecer una colaboración estratégica entre el DANE, el CNE y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que permita llevar a cabo un estudio detallado que aborde las diferencias territoriales en los costos, recopilando los datos sobre los gastos típicos asociados a campañas (publicidad, eventos, personal y otros rubros relevantes).

Además de fortalecer el ICCE, esta acción proporcionará información precisa para otras tareas importantes, como la definición de topes realistas de gastos de campaña por parte del CNE y la facilitación de auditorías externas rigurosas. De igual forma, permitiría beneficiar directamente a la ciudadanía al garantizar campañas electorales más justas y equitativas, al mejorar a su vez la confiabilidad de los datos y el sentido de legitimidad del proceso. En última instancia, esta iniciativa reforzará la capacidad de control y supervisión de las entidades en el proceso electoral, dotando a las autoridades de información exacta para identificar gastos indebidos e incentivando al cumplimiento adecua-

do de las obligaciones de reporte por parte de los actores políticos.

10. Fortalecimiento del proceso de implementación de la identificación biométrica en los comicios. De acuerdo con el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011, la identificación biométrica en Colombia es un mecanismo que se implementa durante las elecciones en el país con el fin de evitar el fraude por suplantación de sufragantes. Su funcionamiento consiste en la verificación de las huellas dactilares de los ciudadanos con una base de datos, lo que permite validar su identidad y evitar que voten en nombre de otras personas. Este sistema también contribuye a evitar otros delitos electorales, al contar con el potencial para combatir eficazmente otras conductas tipificadas como el ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas, que afectan la transparencia y legitimidad de los comicios. Sin embargo, aunque la Registraduría Nacional del Estado Civil ha trabajado en planes piloto para incluir equipos de identificación biométricas en las entradas de los puestos de votación desde 2008, este procedimiento no se ha generalizado en la mayoría de los puestos de votación del país (Transparencia por Colombia, 2019).

Por tanto, es crucial aumentar los esfuerzos para avanzar en la modernización tecnológica de los comicios

ya que, a la fecha, la biometría no es obligatoria ni se aplica en todos los municipios, sino que depende de la disponibilidad de recursos y de la evaluación del riesgo de fraude electoral. Lo anterior puede verse impulsado por el uso de la cédula digital como una herramienta adicional para mejorar la identificación de los ciudadanos en escenarios electorales, aprovechando sus beneficios en términos de seguridad, accesibilidad y rapidez, tomando en consideración que la expedición de la cédula digital está basada en tecnología ABIS – Automated Biometric Identification System (Sistema de Identificación Biométrica Automatizado), la cual fortalece la identificación biométrica al contar no solo con huella dactilar sino también con biometría facial que permite su activación en los dispositivos tecnológicos.

Estas técnicas deben dirigirse hacia la consecución de un control más eficiente, ágil y focalizado, buscando una intervención activa que fortalezca la integridad y transparencia en el proceso electoral. Para ello, es importante garantizar que tanto los modelos de IA como los parámetros de detección empleados en el análisis de datos sean transparentes y validados con rigurosidad.



11. *Establecer un canal de seguimiento directo y eficiente entre el Ministerio del Interior y las entidades que conforman la URIEL. La Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) es una plataforma digital desarrollada por el Ministerio del Interior para recibir y gestionar las quejas y denuncias ciudadanas relacionadas con delitos e irregularidades perpetrados durante los procesos electorales. Este sistema permite a los ciudadanos notificar cualquier incidente que amenace la transparencia y legalidad de los procesos electorales, presentando las pruebas pertinentes en respaldo de sus alegaciones. Tal información entregada a la URIEL es sometida a análisis por un equipo multidisciplinario del Ministerio, que verifica la autenticidad de los eventos y posteriormente los remite a las autoridades competentes para su investigación y sanción.*

No obstante, se requiere de una coordinación más robusta entre el Ministerio del Interior y las entidades que conforman la URIEL, a saber, aquellas que tienen asiento en la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del orden nacional, lo que permita mayor seguimiento y resolución de las denuncias. Por ende, se sugiere la creación de un canal de comunicación entre las instancias que permita el seguimiento directo y eficaz, destinado a compartir tanto

información recopilada como evaluaciones efectuadas en URIEL. Así mismo, se busca transmitir los pasos que se están llevando a cabo para garantizar el cumplimiento de las reglas electorales. Con esta iniciativa se persigue agilizar el procesamiento de las denuncias hechas por los ciudadanos, recortando los plazos de respuesta, asegurando la legalidad y el control ciudadano a las campañas electorales.

12. *Adopción de una herramienta por medio de la cual los aportantes privados de campañas informen sobre sus contribuciones. La Ley 1864 de 2017 creó el delito de omisión de información del aportante con el que se busca investigar y sancionar a quien no informe de los aportes realizados a las campañas electorales, sin embargo, el país no cuenta con una herramienta que les permita a los aportantes privados poner en conocimiento público los recursos que destinaron para una campaña política y así evitar incurrir en la comisión de este delito. Por ello, la institucionalidad tiene el reto de adoptar un mecanismo que se convierta en el canal oficial a través del cual los financiadores privados de campañas puedan informar sobre los recursos donados o prestados a una campaña y aportar así a que desde dicho mecanismo, las contribuciones de privados se hagan conforme a la Ley y con total transparencia. Cabe resaltar que la financiación*

privada de campañas es una forma legítima de participación política, por lo que es importante prevenir riesgos de corrupción asociados a posible captura de las campañas por parte de intereses particulares o prácticas ilegales.

13. Consolidar las capacidades de las entidades con responsabilidad en la investigación de la criminalidad electoral. Esa consolidación parte por robustecer las capacidades, competencias, recursos e infraestructura de las entidades y funcionarios con responsabilidad en la investigación de presuntos delitos electorales, para lograr efectos disuasivos eficaces y eficientes contra todos los actores ilegales que incurren en este tipo de conductas. Esta recomendación se hace necesaria teniendo en cuenta que es urgente que el Estado responda a la misma o mayor velocidad en la que la criminalidad actúa y se reinventa.

En concordancia con lo anterior, se debe mejorar la preparación del Estado creando estructuras dedicadas a gestionar las investigaciones en tiempo real y acorde al calendario electoral, aprovechando las oportunidades de relacionamiento interinstitucional entre entidades como el Ministerio del Interior, Fiscalía General, CNE, Procuraduría y Policía Nacional.

Esto, considerando que los delitos electorales en general y, puntualmente, los de financiación, requieren ser

atendidos, investigados y sancionados inmediatamente, pues si las candidaturas que incurren en estas irregularidades posterior al proceso electoral salen elegidas, la competencia para investigarlas y juzgarlas ya no recae en los mismos actores que pueden hacerlo en época electoral. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales, de cometerse violaciones a los topes de gastos de campaña, el encargado de investigar y sancionar esa conducta, con una eventual pérdida del cargo, es el Congreso de la República por medio de juicio por indignidad política, y el CNE tan solo puede “imponer la devolución parcial o total de los recursos del Estado entregados para financiar la campaña” (artículo 21, Ley 996 de 2005).

Se requiere de una coordinación más robusta entre el Ministerio del Interior y las entidades que conforman la URIEL, a saber, aquellas que tienen asiento en la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del orden nacional,



14. Priorizar la respuesta institucional en los territorios donde se presentan más quejas y denuncias electorales. Gracias a que la institucionalidad recibe en tiempo real quejas y denuncias por la posible comisión de delitos electorales en marco de todas las etapas del proceso electoral, las entidades encargadas de investigar la criminalidad electoral pueden priorizar territorios y delitos donde se presentan esas situaciones que ponen en riesgo el normal desarrollo de las elecciones, con el fin de desplegar las acciones institucionales que permitan sancionar estas conductas lo que a su vez generaría resultados disuasivos de cara a la ocurrencia de delitos. Esa priorización se puede adelantar a partir tanto de la información que han recibido previamente como aquella que se presenta en el transcurso del proceso.

Tomando como ejemplo iniciativas recientes que tenían un propósito similar, como la adelantada durante 2022 por la Fiscalía General de la Nación mediante la Directiva 002, que priorizó delitos electorales y territorios, para focalizar el trabajo de la entidad en esas zonas, por medio de metodologías específicas que permitieran identificar situaciones irregulares del proceso electoral. Además de la priorización propia que adelanta cada entidad, se puede hacer un ejercicio conjunto y articulado entre todas las entidades con funciones de investigación y sanción de la criminalidad electoral que conlleve a un mayor impacto y que demuestre una presencia sólida de la institucionalidad en el territorio.

15. Fortalecer el intercambio de información desde la Fiscalía General de la Nación con las demás entidades con responsabilidad en la sanción de delitos electorales en los casos en los que la Fiscalía conozca nueva información a partir del principio de oportunidad. Al respecto, la Fiscalía General puede aprovechar el principio de oportunidad en el marco de las investigaciones que adelante por delitos electorales, entendiendo este mecanismo jurídico como una herramienta por medio de la cual en el país se han conocido en detalle casos de corrupción. Dicho principio es solicitado por aquellos a quienes se les puede probar que han participado en la comisión de un delito,



y que tenga un material probatorio robusto, que le permita al fiscal del caso conocer que otros actores han participado en la conducta delictiva que se está investigando. Es importante que, cumpliendo los parámetros del debido proceso y la custodia de pruebas, la Fiscalía General de la Nación pueda compar-

tir el material probatorio recolectado -a partir de la información suministrada por aquellos acusados que han decidido someterse voluntariamente al principio de oportunidad a otras entidades con el fin de que estas puedan adelantar investigaciones- relacionadas con su quehacer institucional.

Conclusiones

Es claro que el abordaje e implementación de la Política Criminal Electoral requiere de la articulación de diferentes acciones complementarias y la interacción de diversos actores. Es necesario enfocar esfuerzos y fomentar la cooperación interinstitucional para enfrentar la criminalidad electoral, esto con el fin de maximizar esfuerzos, puntualizar estrategias para poner en acción las tareas que define la PCE y mitigar la comisión de posibles delitos electorales.

Las recomendaciones acá presentadas se sustentan en el trabajo conjunto que realicen tanto las entidades que conforman la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales y el Consejo Superior de Política Criminal, que tienen bajo su responsabilidad adelantar acciones definidas por la PCE, así como las otras entidades que son indispensables en la prevención, monitoreo, control y sanción de hechos relacionados a la criminalidad electoral. Así mismo, es crucial invo-

lucrar a otros actores como las organizaciones políticas, la sociedad civil, la academia y las empresas privadas.

Se debe destacar el rol y responsabilidad de las organizaciones políticas a la hora de conocer e implementar la normatividad que regula los procesos electorales, para que sus candidatos y seguidores sean actores que aporten a la transparencia electoral, previniendo la materialización de los crímenes electorales. Esto demostrando un compromiso decisivo con la democracia, la integridad en la política y con una futura gestión pública.

De otra parte, teniendo en cuenta que la PCE hace un énfasis alrededor de la prevención de la comisión de delitos electorales, las acciones pedagógicas son indispensables para avanzar en ese propósito, así como el fortalecimiento de capacidades, conocimientos y competencias de las autoridades con responsabilidad en el seguimiento y vigilancia de las elecciones.

Las acciones de disuasión estipuladas en la PCE, requieren del fortalecimiento de las acciones de control y el acopio de pruebas que permitan adelantar procesos de investigación más eficaces. Esto es crucial no solo para desincentivar a los actores corruptivos al ver que se incrementan las probabilidades de ser investigados y sancionados, sino que también contribuirá a fortalecer la confianza ciudadanía en las instituciones a la hora de presentar quejas y denuncias sobre posibles irregularidades que afecten el normal desarrollo de los procesos electorales.

Para finalizar, es crucial reconocer que, debido al contenido de la PCE, hay acciones básicas que se necesitan

tanto para adelantar tareas preventivas como disuasivas. Estas incluyen garantizar la protección a los denunciantes de la criminalidad electoral, fortalecer la autonomía de la autoridad electoral y su presencia a lo largo del territorio nacional no solo en marco de los procesos electorales, establecer criterios de evaluación sobre la estructura y la democracia interna de las organizaciones políticas de cara a la proliferación de partidos políticos en el sistema y, por último, la necesidad de que el Estado se apoye en herramientas tecnológicas que contribuyan al seguimiento, prevención, monitoreo, control y sanción de la criminalidad electoral, entre otras.



Referencias

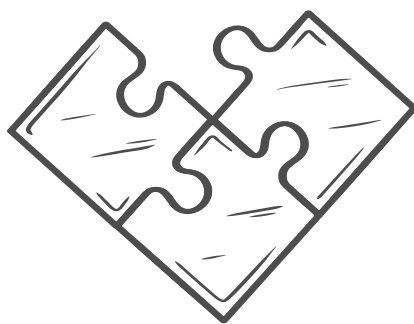
- Carrillo, Y. (2023). ¿Cómo se puede fortalecer la colaboración interinstitucional entre los órganos de control y las autoridades electorales para garantizar un monitoreo y sanción más efectivo del financiamiento político? *Memoria del Evento Multisectorial: "Reformas prioritarias para la integridad política"*. Bogotá.
- Colombia, C. T. (2019). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. 2016-2018. Monitor Ciudadano de la Corrupción. Tercer informe*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>
- Colombia, C. T. (2023). *Arquitectura Institucional Anticorrupción - Propuestas para combatir la corrupción en el Sector Público desde un enfoque sistémico*. Bogotá, D.C. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/06/Arquitectura-Institucional-Anticorrupcion-VF-1.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (6 de Diciembre de 2019). *Corrupción y derechos humanos*. Obtenido de Organización de los Estados Americanos: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- Consejo Superior de Política Criminal. (2022). *Política Criminal Electoral 2022-2025*. Obtenido de Política Criminal Electoral: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/PCElectoral/POLITICA%20CRIMINAL%20ELECTORAL%202022-2025%20-%20DOCUMENTO%20FINAL%20APROBADO%20CSPC%20Y%20CSDE.pdf>
- Duque Daza, J. (2011). El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada. *Uni-pluri/versidad*, 11(3), 53-74. Obtenido de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/12432/11261>
- Gordillo, E. (s.f). *Financiación Política en el Marco de la Política Criminal Electoral en Colombia*.
- Fiscalía General de la Nación & Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2018). *Tipologías de corrupción en Colombia. Tomo 6: Corrupción Electoral*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Tomo-VI.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2018). *Propuestas de ajuste a los procesos de revisión, control y sanción del finan-*

ciamiento de campañas políticas. <https://transparenciacolombia.org.co/propuestas-de-ajuste-a-los-procesos-de-revision-control-y-sanccion-del-financiamiento-de-campanas-politicas-2/>

Transparencia por Colombia. (2019). *Protocolo para la Identificación de Alertas e Irregularidades en la Financiación de Campañas Electorales*. <https://transparenciacolombia.org.co/proto->

[colo-identificacion-alertas-financiacion-campanas-electorales/](https://transparenciacolombia.org.co/colo-identificacion-alertas-financiacion-campanas-electorales/): Transparencia por Colombia.

Transparencia por Colombia. (2019b). *Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral*. <https://transparenciacolombia.org.co/recomendaciones-para-la-implementacion-efectiva-de-la-politica-criminal-electoral-2/>



5. Estrategia de educación electoral para la prevención de delitos e irregularidades electorales I-Electo

Aura Helena Peñas Felizzola*

Ludis Emilse Campo Villegas**

Kelly María Manotas Llinás***

La cultura cívica electoral ha sido señalada como una importante herramienta de prevención de la abstención electoral y de la ocurrencia de delitos e irregularidades electorales.

Con este propósito, la Registraduría Nacional formuló un modelo educativo y de gestión del conocimiento de integridad electoral a la cual se le denominó “I-Electo”. La estrategia busca incrementar la transparencia,

la confianza de doble vía ciudadanos – Estado y la calidad de la democracia, cualificando las acciones de los actores electorales y el debate público informado acerca de los procesos electorales.

La organización electoral colombiana está comprometida con garantizar la credibilidad del proceso electoral y generar espacios para que la ciudadanía perciba que la democracia no

* Doctora y magister en Sociología, abogada, Centro de Estudios de Democracias y Asuntos Electorales (CEDAE) de la Registraduría Nacional Del Estado Civil, Bogotá D.C., 2023. ahpenas@registraduria.gov.co ORCID: 0000-0001-5063-4026

** Máster en Derecho Línea Constitucional, Especialista en democracia, y régimen electoral, especialista en Gestión y Responsabilidad Fiscal, Abogada, Directora de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional de Estado Civil. Bogotá D.C., 2023. lecampo@registraduria.gov.co. ORCID: 0009-0008-5995-9271

*** Maestría en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Administrativo, Especialista en Derecho Contencioso Administrativo, Especialista en Democracia y Régimen Electoral, abogada y contador público, Asesora externa de la Registraduría Nacional de Estado Civil. Bogotá D.C., 2023. kellymanotas.abogados@gmail.com ORCID: 0009-0004-5937-0679.

es utópica sino práctica y accesible y que la organización de las elecciones se sustenta cada vez más en la educación, la funcionalidad y el servicio a la ciudadanía.

“I – electo”, es un mecanismo pedagógico y de gestión del conocimiento que promueve la (i) integridad en todo el proceso de elección (electo), ajustado al calendario electoral y a las necesidades de formación para los/as candidatos/as, directivos y personal vinculado a las campañas políticas, testigos y electores/as.

Descripción de la estrategia

La estrategia I-electo, “Integridad electoral”, formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de la Registraduría delegada en lo Electoral y del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales –CEDAE, está dirigida a personas habilitadas para votar, actores del proceso electoral y a la ciudadanía residente en todo el territorio nacional y en el exterior, tiene como objetivos:

- Contribuir al cumplimiento del punto 2 de participación política del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*
- Promover la participación de los/as electores/as, disminuyendo la abstención electoral en las regiones

del país con mayor porcentaje de personas habilitadas para votar que no ejercieron el derecho al voto.

- Promover la participación de la ciudadanía en calidad de candidatos/as, con enfoques de género y diversidades étnicas.
- Reducir votos nulos mediante procesos de formación a la ciudadanía sobre la forma correcta de ejercer el derecho al voto.
- Mejorar la calidad del debate democrático sobre las elecciones en Colombia, reduciendo la desinformación y la generación de noticias falsas sobre eventos electorales, y brindando fuentes de información sobre la trayectoria de candidatos/as.
- Incrementar los niveles de cumplimiento de la normatividad sobre elecciones por parte de los actores del proceso electoral en Colombia, mediante procesos pedagógicos virtuales y presenciales con contenidos especializados dirigidos a candidatos/as a las elecciones, gerentes y personal de campañas políticas, directivos y personal de partidos y movimientos políticos, escrutadores, mesas de justicia y otros actores del proceso electoral.

La estrategia I -Electo se formula desde un modelo de gestión del conocimiento. El modelo de gestión del conocimiento aplicado a la capacitación de los acto-

res que hacen parte del sistema electoral colombiano implica desarrollar acciones de: i) generación de contenidos pedagógicos, teniendo en cuenta el marco de derechos y deberes de cada actor, y creación de recursos didácticos interactivos multimedia para la pedagogía virtual, presencial o mixta; ii) desarrollo de un portal educativo alojado en un micrositio propio de la organización electoral; vi) seguimiento y evaluación del impacto de las acciones pedagógicas; iv) comunicación multicanal orientada a la difusión y la apropiación del conocimiento de la ciudadanía sobre las elecciones.

Desde el enfoque de gestión del conocimiento sobre elecciones para la Organización Electoral colombiana, la estrategia I-electo tiene como pilares:

1. El diseño y desarrollo de un modelo pedagógico y acciones de capacitación a los actores electorales;
2. El desarrollo de un micrositio con objetos virtuales de aprendizaje enfocados a la pedagogía electoral;
3. Una estrategia de comunicaciones basada en la difusión de contenidos de capacitación dirigidos a habitantes de los territorios más afectados por la abstención electoral, y sobre los tópicos más frecuentes acerca de los cuales se generan noticias falsas, y
4. Un conjunto de indicadores que permiten monitorear y evaluar los resultados de los procesos peda-

gógicos en relación con la calidad del debate democrático, en términos de una ciudadanía informada.

Componentes de la Estrategia I - Electo

1. Diseño, desarrollo y mantenimiento de un portal educativo web que tenga funciones de repositorio de contenidos pedagógicos sobre elecciones, Escuela Virtual, aplicativos webs para conocer a los/as candidatos/as, sus trayectorias y propuestas, foros de preguntas y respuestas, y enlaces a redes sociales, entre otros componentes.

La estrategia I-electo, “Integridad electoral”, formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de la Registraduría delegada en lo Electoral y del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales –CEDAE, está dirigida a personas habilitadas para votar, actores del proceso electoral y a la ciudadanía residente en todo el territorio nacional y en el exterior.



2. Un modelo pedagógico que diferencie los actores del proceso electoral, las competencias a fortalecer en cada uno de ellos desde un enfoque de derechos fundamentales, estrategias didácticas apropiadas para cada público, seguimiento y evaluación a los aprendizajes y sistematización de experiencias, incluida la evaluación de impacto sobre la reducción de la abstención electoral.
3. Diseño, desarrollo y oferta de capacitación virtual en plataforma educativa para testigos electorales, delegados de puesto, facilitadores electorales, registradores *ad hoc*, comisiones escrutadoras y claveros, mesas de justicia y medios de comunicación.
4. Diseño, desarrollo y oferta de capacitación virtual o presencial en plataforma educativa para candidatos/as a las elecciones territoriales, gerentes de campaña y partidos y movimientos políticos, y para observadores electorales (incluye el diseño pedagógico y gráfico, el desarrollo web, la apertura al público interesado, el cierre y la certificación a participantes que completen la formación) en las regiones o municipios priorizados.
5. Difusión de los resultados de las capacitaciones virtuales y presenciales.
6. Difusión del componente pedagógico de las elecciones territoriales en múltiples canales de comunicación masiva: redes sociales, radio nacional, espacios de televisión, redes sociales, entre otros.
7. Herramientas de interacción entre actores electorales para propiciar el debate democrático, mediante: i) la integración de herramientas web ya desarrolladas en certámenes anteriores para dar a conocer y permitir la interacción entre votantes y sus candidatos/as, mediante las aplicaciones “Infovotantes” e “Infocandidatos”, y ii) una nueva herramienta web de interacción permanente de la organización electoral, área electoral, con candidatos/as y personas que trabajan en campañas políticas de las elecciones territoriales: “Foro virtual de preguntas y respuestas”.



La estrategia I-electo tiene como pilares, el diseño y desarrollo de un modelo pedagógico y acciones de capacitación a los actores electorales; el desarrollo de un micrositio con objetos virtuales de aprendizaje; una estrategia de comunicaciones basada en la difusión de contenidos de capacitación, así como un conjunto de indicadores que permitan monitorear y evaluar los resultados de los procesos pedagógicos.

Fases de desarrollo de la estrategia “I-electo”:

- En la primera fase, se concentrarán esfuerzos en la instalación de capacidades en el organismo electoral colombiano para promover la integridad electoral en las elecciones territoriales de 2023: alcaldías, concejos municipales, juntas administradoras locales, gobernaciones y asambleas departamentales.
- En la segunda fase, se espera desarrollar contenidos, objetos virtuales de aprendizaje y capacitaciones presenciales, de cara a los certámenes electorales del orden nacional: Consejos de Juventud de 2025 y Congreso y Presidencia 2026.
- En la tercera fase, se espera ofrecer programas de educación formal, especializaciones y maestrías, en temas electorales y participación ciudadana.

Tabla 1

Matriz de Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas –FODA para la formulación y el desarrollo de la estrategia I-Electo

Aspecto	Estrategia de Integridad Electoral “I-Electo”.
Fortalezas	- En Colombia: La Registraduría Nacional del Estado Civil cuenta con el Sistema Integral de Capacitación Electoral - SICE. El SICE es un repositorio de contenidos de capacitación muy importante. Tiene más de 1.000 contenidos pedagógicos, incluyendo materiales de capacitación (infografías, videos, tutoriales, cartillas, manuales de uso de los aplicativos webs, estadísticas de resultados electorales y registros administrativos de las elecciones) y normatividad electoral. La Oficina de Comunicaciones y prensa cuenta con un vasto repositorio de contenidos multimedia especializados en elecciones, que merece ser aprovechado en todos los procesos electorales. - Con respecto a las capacidades instaladas para ofrecer cursos virtuales a los actores del proceso electoral, la Registraduría desarrolló, para las elecciones de Consejos de Juventud en 2021 y Presidencia en 2022, un curso virtual para jurados, de 40 horas de duración, que capacitó a 50 000 ciudadanos. La capacitación virtual es complementaria a la capacitación presencial de 2 horas de duración. El proceso de formación virtual coadyuvó al logro de los objetivos de formación y a beneficiar a una amplia población, especialmente para los jurados que actuaron en la 2ª vuelta de las elecciones presidenciales, pues resultó la manera óptima de capacitarlos en tanto que, por los tiempos (la 2ª vuelta se da 3 semanas calendario después de la 1ª vuelta), no es posible el despliegue para las capacitaciones presenciales de los jurados.

Fortalezas

Para las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud, además, la Registraduría suscribió un convenio internacional con la Organización de Estados Americanos -OEA, en 2021, mediante el cual se certificaron a 49 000 jóvenes electores, candidatos/as, docentes de instituciones educativas públicas y privadas y a familiares y orientadores de los/as candidatos/as.

- El Centro de Estudios cuenta también con una Escuela Virtual de Democracia que integra 15 objetos virtuales de aprendizaje dirigidos a fortalecer capacidades para el ejercicio de la participación electoral de la ciudadanía, que ha beneficiado con cursos, en convenio con ESAP y OEI, a 100 000 personas en 2 años y medio. Incorporan enfoques de género, étnicos, de juventudes y para víctimas del conflicto armado

Para candidatos/as y gerentes de campaña a las elecciones territoriales de 2019 fue realizado un diplomado virtual y presencial mediante un modelo mixto presencial y virtual por la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, el Departamento Administrativo Nacional de la Función Pública y el Consejo Nacional Electoral colombiano, el Diplomado “Elijo Saber”.

Oportunidades

Contexto internacional

Otros organismos electorales de la OEA cuentan con planes de educación electoral sumamente sólidos y con contenidos altamente especializados.

El Instituto CAPEL, adscrito a la OEA, ofrece en su plataforma educativa una extensa gama de cursos especializados en temas electorales con enfoque de género. La población beneficiada se enfoca en los/as funcionarios/as de organismos electorales de los países que pertenecen a la OEA.

El organismo electoral de Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales -ONPE, cuenta con una dependencia de capacitación que ha desarrollado más de 60 cursos virtuales, dirigidos a actores del proceso electoral.

El organismo electoral de México, el Instituto Nacional Electoral -INE, cuenta con un Plan de Educación para el septenio 2016- 2023. Ofrece educación no formal a actores del proceso electoral y cuenta con una dirección de capacitación a la ciudadanía. Ofrece además programas de educación formal, a nivel de maestría, en temas electorales.

El Servicio Electoral de Chile- Servel, cuenta con una Unidad de Formación ciudadana que ha desarrollado un modelo de educación cívica electoral inmerso en los currículos escolares, desde el nivel de párvulos hasta secundaria.

Contexto nacional

En la vigencia de 2022, se aprobó un nuevo indicador de cumplimiento del Plan Marco de Implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera cuyo responsable es el Ministerio del Interior y está relacionado con la reducción de la abstención electoral en las elecciones de carácter municipal. La Registraduría deberá contribuir al cumplimiento del indicador a través de las 3 acciones ligadas a la cedulação masiva, adopción de acciones para la remoción de obstáculos para el ejercicio del derecho al voto de las poblaciones vulnerables según el documento de diagnóstico, y la creación o reubicación de puestos de votación en zonas alejadas y dispersas.

En la Registraduría Nacional la capacitación a jurados electorales se ha realizado

	de manera presencial, en grupos de máximo 40 participantes; sin embargo, la legislación electoral no prevé la obligatoriedad de la asistencia a las capacitaciones. La capacitación a testigos es ofrecida a todas las organizaciones políticas que postulan candidatos a certámenes electorales nacionales y territoriales. Es realizada por funcionarios de la Registraduría (facilitadores, registradores y personal supernumerario), de manera presencial, con duración de 2 horas. La capacitación a las comisiones escrutadoras generales la realiza el Consejo Nacional Electoral. Las comisiones regionales y auxiliares son realizadas por los delegados departamentales y/o registradores.
Oportunidades	Los modelos de capacitación a actores electorales basados exclusivamente en talleres presenciales requieren ser complementados con capacitaciones virtuales estructuradas en cursos, certificadas por instituciones de educación superior acreditadas, ante el incremento progresivo de la cantidad de actores del proceso electoral: población habilitada para votar en el censo electoral (cerca de 39.000.000 de personas en 2022). La oferta virtual posee un plus para los actores del proceso electoral en Colombia: ahorra el tiempo necesario para desplazarse físicamente a las capacitaciones presenciales, ofrece flexibilidad de horario (en contraste con la rigidez de los horarios de capacitación presencial), instala contenidos validados, actualizados de forma rápida y tiene contenidos, metodología y evaluación orientados por expertos temáticos de la Organización Electoral, y no por personas legas en dicho campo.
Debilidades	Frente a los desafíos que impone para la logística electoral el crecimiento del censo electoral y del número de actores electorales (testigos y jurados, especialmente), el organismo electoral colombiano carece actualmente de un portal único de educación virtual especializado para los actores del proceso electoral que ofrezca formación especializada, masiva, certificada por instituciones de educación superior.
Riesgos	Altos niveles históricos de abstención por parte de personas habilitadas para votar en el censo electoral, cercana al 50% y hasta del 97% para 5 departamentos del país en las elecciones territoriales y de nivel nacional, que pueden persistir a pesar de los intentos para reducirla por medio de estrategias pedagógicas, siendo necesario adoptar un diseño constitucional que haga el voto obligatorio, entre otras medidas. Brecha tecnológica, violencia, corrupción y pobreza multidimensional que afectan a los habitantes de los departamentos que presentaron mayor abstención en las elecciones de Congreso y Presidencia de 2022. Frente a la ausencia de sanciones pecuniarias o de otro tipo para quienes no asistan a las capacitaciones, los actores del proceso electoral podrían dejar de cumplir con su función adecuadamente, y sin el conocimiento de las novedades y tecnologías implementadas en el proceso electoral.

Nota. La tabla muestra la matriz FODA para la formulación y el desarrollo de la estrategia I-Electo. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración propia.

En cumplimiento de los deberes constitucionales y legales y de las decisiones administrativas en materia de formación y capacitación, la RNEC debe preparar a los servidores, que se encargarán de la transmisión de los conocimientos y de la puesta en marcha de los sistemas tecnológicos de información y las comunicaciones que se ofrecen para facilitar los trámites y servicios electorales a las entidades públicas, servidores públicos, actores del proceso y ciudadanía, y a los actores del proceso electoral, que intervienen en el debate y requieren de la capacitación por parte de la Registraduría para el cumplimiento de sus funciones como lo son los jurados de votación, testigos electorales, Fuerza Pública, comisiones escrutadoras, mesas de justicia observadores electorales y medios de comunicación. Para ello, la RNEC requiere de la elaboración de contenidos, difusión y capacitación sobre los procesos y

procedimientos y tecnologías aplicadas en materia de inscripción de ciudadanos, registro de grupos significativos de ciudadanos, inscripción de candidatos, designación de jurados de votación, acreditación de testigos electorales, biometría, infovotantes, pre conteo, digitalización de formularios y software de escrutinio. Así, es de vital importancia que se produzca conocimiento y se garantice, a través de las capacitaciones presenciales y plataformas virtuales, que todos los funcionarios y actores del proceso conozcan y apliquen las novedades normativas, administrativas y tecnológicas para el buen desarrollo del proceso en las etapas preelectoral, electoral y poselectoral.

Actualmente, la Registraduría, desde la Dirección de Gestión Electoral, tiene la siguiente oferta para el cumplimiento de lo anteriormente expuesto en materia de capacitación a los funcionarios:

Tabla 2

Oferta de capacitación virtual para funcionario de la Registraduría Nacional

Oferta de capacitación para funcionarios de la RNEC (elecciones ordinarias)		Población beneficiada en 2022
Presencial	Virtual	
Facilitadores electorales: 581		
Delegados departamentales, coordinadores electorales y enlaces de informática: 132	Plataforma de facilitadores electorales	
Funcionarios de apoyo: 355	3 horas	20.322
Delegados de puesto: 19 254	No certifica	

Nota. La tabla muestra la oferta de capacitación electoral para funcionarios de la RNEC. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración propia.

En cuanto a la oferta de capacitación virtual y presencial a los actores del proceso electoral, se tiene lo siguiente:

Tabla 3

Oferta de Capacitación virtual para actores del proceso electoral

Actor del proceso	Oferta de capacitación actual (elecciones ordinarias)		Población beneficiada en 2022
	Presencial	Virtual	
Jurados	RNEC: 1.094 municipios Cooperen: 9 ciudades 2 horas	SENA 40 horas No certifica	4.191
Testigos	Organizaciones políticas 2 horas	SENA 3 horas No certifica	1.181
Comisiones escrutadoras y claveros	RNEC y CNE 1 día	No disponible actualmente	No aplica
Fuerza Pública	2 horas	No disponible actualmente	No aplica
Mesas de justicia	RNEC y entes de control	No disponible actualmente	No aplica
Medios de comunicación	RNEC	No disponible actualmente	No aplica
Candidatos y agrupaciones políticas	RNEC, CNE y entes de control	No disponible actualmente	No aplica

Nota. La tabla muestra la oferta de capacitación electorales para actores del proceso electoral en elecciones territoriales. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración propia.

Como se puede observar, la labor de capacitación y difusión de la información electoral es vital para el desarrollo del proceso electoral, pero requiere de una capacidad institucional inmensa para poder transmitir adecuadamente la información electoral. Si bien se

ha avanzado con la implementación de herramientas virtuales de capacitación, es fundamental que se fortalezcan y amplíen los portales educativos para que los actores del proceso y funcionarios de la RNEC cuenten no solo con la posibilidad de capacitarse

presencialmente, sino también que complementen o adquieran los conocimientos sobre los procesos, procedimientos y tecnologías aplicadas en las actividades electorales. Ampliar los actores a través de los cuales se brinda capacitación virtual y presencial y fortalecer y ofrecer una variedad de formas de adquirir conocimientos, no puede pensarse sin la unificación de los portales que brindan este servicio a los funcionarios y actores del proceso. Esta dispersión dificulta la elaboración y difusión del contenido y, sobre todo, el acceso a la información. De ahí que sea urgente contar con un solo portal que genere recordación y se sedimente como única fuente de capacitación electoral para la funcionarios electorales y actores del proceso electoral.

Con el ánimo de continuar con este trabajo interinstitucional, solamente el curso de jurados estaría por fuera de la plataforma educativa que adopte la Registraduría para así concentrarse solo en dos frentes: RNEC-SENA y plataforma educativa para funcionarios electorales y el resto de los actores del proceso electoral.



Ahora bien, mediante el convenio interadministrativo de cooperación suscrito con el SENA, arriba citado, se han ofertado, desde 2021, los cursos de formación virtual para jurados de votación y testigos electorales. A pesar de que desde la Dirección de Gestión Electoral se ha procurado ampliar el alcance e incluir mayor oferta para todos los actores del proceso electoral, el SENA, por su disponibilidad, recursos tecnológicos, tiempos y personal, limita la posibilidad de construir y diseñar los contenidos entregados por la RNEC. Razón por la cual, el convenio se podrá circunscribir a la oferta del curso de formación de jurados de votación pues ha tenido una buena acogida, ha ido incrementando el número de ciudadanos designados como jurados desde 2021 que ingresan a su plataforma (por ejemplo, en las últimas elecciones ordinarias, el total de ciudadanos que realizaron el curso complementario fue de 33 161) y, ante la alta probabilidad de que una buena porción de ciudadanos sean nuevamente designados para la próxima elección, es preferible que se mantenga esa ruta ya aprendida para continuar incrementado el número de jurados capacitados a través de esta herramienta.

En el caso del curso de testigos electorales, empero, el total de ciudadanos capacitados a través de esta plataforma en la última elección ordinaria no superó los 1200, a pesar de la amplia difusión que se le dio a esta posibilidad de reforzar los conocimientos de

las capacitaciones presenciales. En este sentido, el portal educativo de la RNEC se puede convertir en una buena estrategia para incrementar el número de ingresos en tanto que se podría visibilizar y vincular a los candidatos y gerentes de campaña para que inviten, con el tiempo suficiente, a las personas que serán postuladas como testigos electorales.

En síntesis, con el ánimo de continuar con este trabajo interinstitucional, solamente el curso de jurados estaría por fuera de la plataforma educativa que adopte la Registraduría para así concentrarse solo en dos frentes: RNEC-SENA y plataforma educati-

va para funcionarios electorales y el resto de los actores del proceso electoral.

Por otra parte, es necesario mencionar que en julio del presente año fue aprobado un indicador, dentro del Plan Marco de Implementación del proceso de paz, relacionado con la *Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos*. Si bien el responsable de reportar los avances y cumplimiento del indicador es el Ministerio del Interior, se acordó que este, la RNEC y el Consejo Nacional Electoral alimentarían el reporte con las siguientes acciones:

Ministerio del Interior

1. Promover campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional, con especial énfasis en promover una mayor participación de las mujeres, de poblaciones vulnerables y de territorios especialmente afectados por el conflicto y el abandono.

Registraduría Nacional Del Estado Civil

1. Realizar una campaña nacional de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono y previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales.
2. Promover un ejercicio ampliamente participativo de diagnóstico con enfoque de género, de los obstácu-

los que enfrentan estas poblaciones en el ejercicio del derecho al voto, y adoptar las medidas correspondientes.

3. Adoptar mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas.

Consejo Nacional Electoral

- Procesos de formación a través de la Escuela de Formación en Democracia, Escuela de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática y la Escuela de partidos y movimientos políticos.
- Ciclos de conferencias sobre temas electorales que fomentan las buenas prácticas y la participación democrática.
- Actualización de material pedagógico.

En particular, en lo atinente al ejercicio de construir el documento de diagnóstico con enfoque de género, de los obstáculos que enfrentan estas poblaciones en el ejercicio del derecho al voto, y adoptar las medidas correspondientes, el Ministerio del Interior ya elaboró el documento de *Diagnóstico de las barreras que impiden a las poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio del derecho al voto* y el anexo *Propuestas y recomendaciones para profundizar la inclusión electoral: Elementos para superar las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepre-*

sentadas en Colombia, el ejercicio de su derecho al voto. Precisamente, en este último documento se proponen acciones atinentes a la pedagogía electoral a las poblaciones vulnerables y que es necesario ofertar en articulación con el Ministerio y el CNE. Luego, resulta una oportunidad inmejorable la de abordar, en este portal educativo, el enfoque diferencial para reducir las barreras que impiden el derecho al voto de poblaciones marginadas como lo son las personas con discapacidad, mujeres y personas trans, e impactar así el porcentaje de participación electoral.

Objetivo:

Desarrollar una estrategia de capacitación electoral y gestión del conocimiento, con enfoque diferencial, aplicada al robustecimiento de la integridad electoral, mediante el uso y la aplicación de tecnologías de información y comunicación disruptivas que aseguren y certifiquen la apropiación de conceptos y competencias para todos los actores electorales del país, con el potencial para alcanzar a una gran comunidad de potenciales beneficiarios.

Metodología:

Mixta (*blended-learning*), inspirado en aprendizajes significativos y en la comunicación activa entre los participantes del proceso pedagógico: actores del proceso electoral y funcionarios/as de la organización electoral.

Consta de dos componentes, que serán detallados en un modelo pedagógico dirigido a actores del proceso electoral, desarrollado de manera participativa con expertos/as temáticos/as, representantes de organizaciones políticas y sociales, instituciones académicas, cooperación internacional y funcionarios/as de otras instituciones del Estado con funciones en temas electorales:

- Un componente presencial del 10 % administrado por el CEDAE y desarrollado mediante talleres

de dos horas de duración que se realizarán en las cinco regiones del país, sobre la importancia de las elecciones en la garantía de los derechos fundamentales de participación política, y las responsabilidades constitucionales y legales que tienen los actores a los cuales se dirige la formación: candidatos/as, gerentes y demás personas vinculadas a las campañas políticas o ciudadanos que deseen profundizar sus conocimientos sobre las elecciones en Colombia, y

- Un componente virtual del 90% administrado por la Dirección de Gestión Electoral, como una estrategia educativa que facilita el manejo de importantes volúmenes de información mediante recursos didácticos específicos para la virtualidad, idóneos para fortalecer competencias de comprender y actuar éticamente, para garantizar el derecho fundamental a la participación de electores y candidatos/as: el proceso electoral de autoridades territoriales, la estructura del Estado colombiano que ejerce funciones en la organización, supervisión y controles sobre las elecciones, los sistemas de información, actores, procesos y procedimientos. El componente de educación virtual hace posible que se beneficien con la capacitación poblaciones muy amplias,

como las que se espera impactar con este proyecto, con horarios ajustados a una gran diversidad de participantes, y facilitando la interacción continua entre participantes por medios virtuales.

Impacto:

El Modelo de Integridad *i – electo*, logra su impacto al producir un cambio de cultura en la sociedad, en la magnitud cualificable que se encuentra en el ecosistema electoral y que nutre sistémicamente el proceso con demandas saludables de democracia y ofertas con conocimiento de gobierno. Se reduce el problema del desconocimiento y se coloca el proceso electoral en formato de cultura.

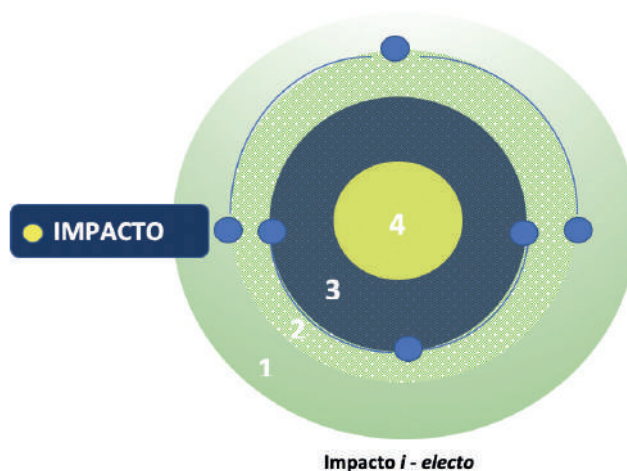
1. Los extremos de impacto van desde el ciudadano elector, la organización electoral (RNEC – CNE), testigos electorales, partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos/as, personas que trabajan en las campañas políticas y sus gerentes.
2. El primer impacto ocurre desde la esfera general corresponde a la ciudadanía. El elector debe ser

informado, con información base de naturaleza neutra, transparente, sin sesgos para que luego este produzca o ejercite un derecho de decisión consciente y afín a sus ideologías.

3. El segundo impacto se da desde la organización electoral, integrada por RNEC y CNE, quienes tienen en sus competencias la organización, la inspección, vigilancia y control del proceso electoral respectivamente y son sus funcionarios los que hacen posible que los resultados electorales sean confiables y transparentes para la sociedad.
4. El tercer impacto está dirigido a partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, como el punto de partida de las diferentes organizaciones políticas que promuevan y encaucen la participación de los ciudadanos observando el derecho a postulación de sus candidatos y de sus testigos electorales.
5. El cuarto impacto se da en los candidatos dentro del esquema político, en la estructura de sus campañas, a través de sus gerentes de campaña, y de todo su esquema de organización.

Figura 1

Impacto del modelo de Integridad I-Electo



Nota. La figura muestra el Modelo de Integridad *i – electo* en elecciones territoriales. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración propia.

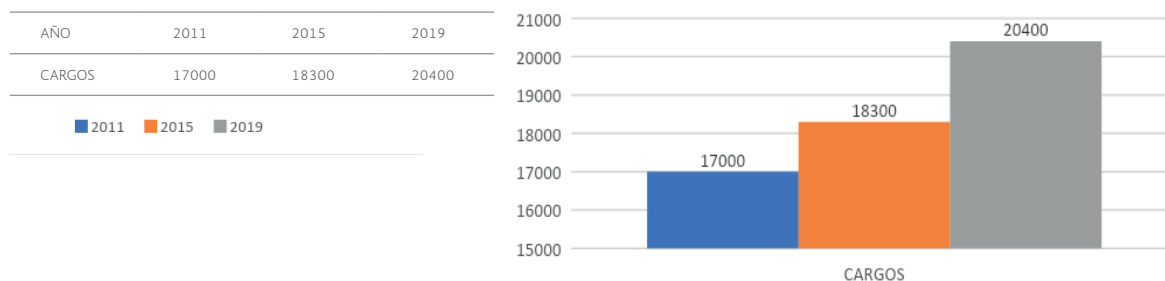
Alcance

El Modelo de Integridad *i – electo* es medible y cuantificable. Es por ello que debemos comparar los números que resultan del ecosistema por impactar. Se encuentra que, en las 3 últimas elecciones territoriales, las esferas

correspondientes al ciudadano elector (1), partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos (3), candidatos y gerentes de campaña tienen aumento significativo en cargos y corporaciones a elección, candidatos inscritos y censo y participación del ciudadano elector en cada elección.

Figura 2

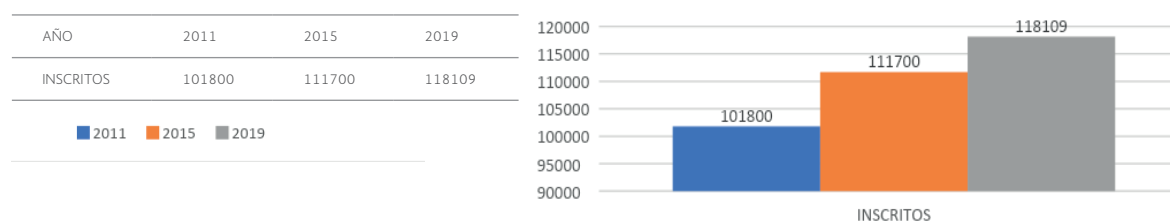
Número de cargos y corporaciones en elecciones territoriales



Nota: La figura muestra el número de cargos y corporaciones a elección en elecciones territoriales para los años 2011, 2015 y 2019. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración propia.

Figura 3

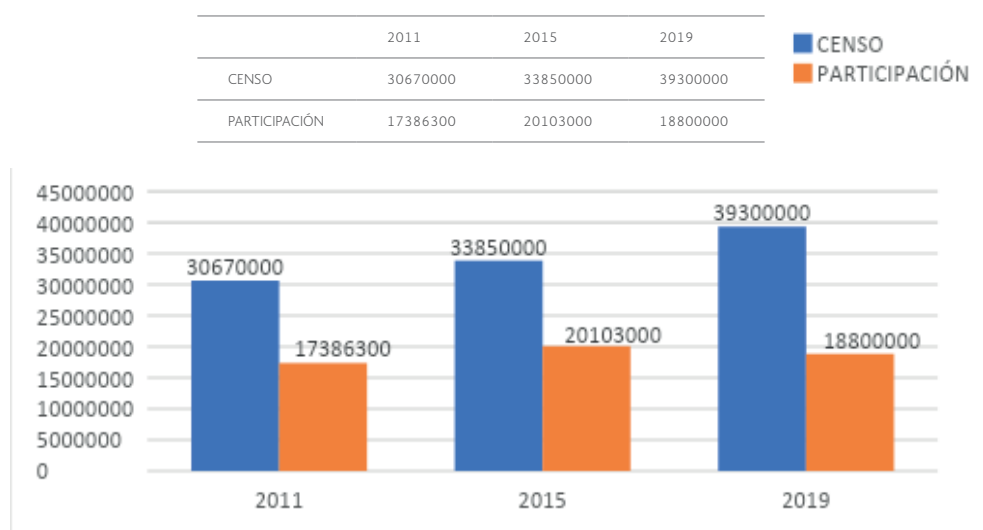
Número de candidatos inscritos en elecciones de autoridades locales



Nota: La figura muestra el número de candidatos para elecciones territoriales en Colombia para los años 2011, 2015 y 2019. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración propia.

Figura 4

Censo Electoral vs participación en elecciones territoriales



Nota: La figura muestra el total de censo electoral vs la participación en elecciones territoriales en Colombia para los años 2011, 2015 y 2019. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración propia.

De igual forma la organización electoral requiere en cada proceso electoral un mayor número de personal que contribuya a que el proceso se realiza con efectividad.

Población a la cual se beneficiará:

- 38.819.000 ciudadanos habilitados en el censo electoral de 2022
- Cerca de 140.000 candidatos/as por partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales y directivos de campaña, y
- Cerca de 600.000 testigos que actuarán en las elecciones de autoridades territoriales en 2023.
- Cerca de 30.000 funcionarios electorales que garantizarán el buen desarrollo del proceso electoral.

Conclusión

Las conclusiones extraídas de este detallado estudio muestran claramente la importancia de fortalecer la cultura cívica electoral para reducir la abstención y mejorar la integridad en los procesos electorales en Colombia.

Para lo anterior, en primer lugar, se destaca el enfoque integral de la Registraduría Nacional del Estado Civil al desarrollar el modelo educativo y de gestión del conocimiento “I-Electo”. Este modelo no solo busca prevenir la abstención electoral, sino también

Componentes de la estrategia de Integridad electoral “I – electo”

“I – electo” es el espacio y oportunidad que se crea en el proceso electoral para formar, hablar, debatir, identificar y apropiar conceptos, competencias, funciones, derechos y obligaciones de los distintos actores del ecosistema electoral.

Se materializa en una oferta de diplomados de 120 horas virtuales, cursos de 40 horas virtuales y recursos didácticos tipo micro *e-learning* (cápsulas informativas, infografías, cartillas, videos, podcast, retos y juegos didácticos, entre otros), específicos de acuerdo con los intervinientes en el proceso.

combatir la desinformación, promover la transparencia y aumentar la participación ciudadana, particularmente enfocada en candidatos diversos y la reducción de votos nulos.

La estrategia se fundamenta en pilares clave: un portal educativo, modelos pedagógicos diferenciados para diversos actores electorales, capacitación virtual para una amplia gama de roles, difusión de resultados, interacción a través de herramientas web y fases de desarrollo progresivo.

La matriz FODA presentada resalta tanto las fortalezas existentes, como la capacidad de la Registraduría para ofrecer capacitación virtual a una gran cantidad de actores, como las debilidades, riesgos y oportunidades identificadas. En especial, se subraya la importancia de fortalecer la capacidad institucional y la unificación de portales educativos para mejorar el acceso a la información y la capacitación.

El análisis destaca la necesidad de mejorar la capacitación y la difusión de información electoral, especialmente enfocándose en una plataforma educativa unificada para actores del proceso electoral. A pesar de los avances logrados mediante convenios con el SENA, se evidencia la limitación de recursos tecnológicos y de diseño de contenidos, lo que sugiere la necesidad de una mayor integración y fortalecimiento de los recursos educativos.

La estrategia delineada en este artículo revela un compromiso profundo hacia la inclusión y la equidad en el proceso electoral colombiano. Su enfoque integral, combinando métodos presenciales y virtuales, muestra una adaptación inteligente a las distintas realidades de los participantes. Al abordar a ciudadanos, organizaciones políticas y funcionarios electorales, esta estrategia busca no solo educar, sino transformar la cultura electoral en el país. La capacidad de medir el impacto a través de datos concretos como el aumento en cargos a elección, candidatos inscritos y participación electoral brinda un marco sólido para evaluar su efectividad. Si se ejecuta de manera efectiva, esta estrategia podría representar un cambio significativo en la comprensión y participación democrática en Colombia.

Referencias

Registraduría Nacional del Estado Civil (2023). Dirección de Censo Electoral. <https://www.registraduria.gov.co/Censo-electoral-2043.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil (2023). Resultados Electorales. <https://resultadosterritoriales2023.registraduria.gov.co/>

Registraduría Nacional del Estado Civil (2023). I-electo. https://i-electo.registraduria.gov.co/esce-na_16_11_23/

6. La Abstención Electoral en Colombia: Un Riesgo para la Democracia

*David Andrés Cortés Torres**

Presentación

La participación electoral se erige como piedra angular en la consolidación democrática de cualquier nación. Sin embargo, en el caso de Colombia, se evidencia una disparidad significativa entre la población habilitada en el censo electoral y aquellos que efectivamente emiten su voto. Esta discrepancia pone de relieve la necesidad de comprender y abordar el fenómeno de la abstención electoral en profundidad.

Los datos recopilados de las elecciones territoriales y nacionales, respaldados por mapas detallados, revelan una realidad contundente: la

alta abstención en diversas regiones del país. En elecciones para cargos territoriales como asambleas departamentales, gobernaciones, concejos municipales y alcaldías, se observan porcentajes preocupantes de ausencia en la participación electoral, alcanzando hasta el 49% en la propia capital del país Bogotá y valores muy cercanos en otras regiones.

Asimismo, las elecciones a nivel nacional para la Cámara de Representantes, Senado y Presidencia de la República, tanto en primera como segunda vuelta, no escapan a esta tendencia de alta abstención. Depar-

* Geógrafo, Investigador del Centro de Estudios de Democracias y Asuntos Electorales (CEDAE). dacortes@registraduria.gov.co.

** Cómo citar este artículo: Cortes, D. (2023). El riesgo de abstención por parte de la ciudadanía habilitada para votar. Investigador CEDAE, Bogotá D.C. El presente artículo es un producto investigativo del Centro de Estudios de Democracias y Asuntos Electorales (CEDAE) de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Bogotá D.C., 2023.

tamentos como San Andrés y Providencia exhiben, de manera conciente, porcentajes significativos de ausencia en las urnas, superando en promedio el 63%.

Este análisis exhaustivo, respaldado por datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, revela una clara dicotomía entre la participación en elecciones territoriales y nacionales. Mientras las locales muestran un promedio de abstención inferior, las

La participación electoral se erige como piedra angular en la consolidación democrática de cualquier nación. Sin embargo, en el caso de Colombia, se evidencia una disparidad significativa entre la población habilitada en el censo electoral y aquellos que emiten su voto.



elecciones nacionales evidencian una menor participación del electorado.

Estableciendo criterios basados en el promedio de abstención durante periodos electorales específicos, se identifican territorios con un mayor riesgo de abstención, proporcionando una guía crucial para dirigir esfuerzos de concientización y participación ciudadana.

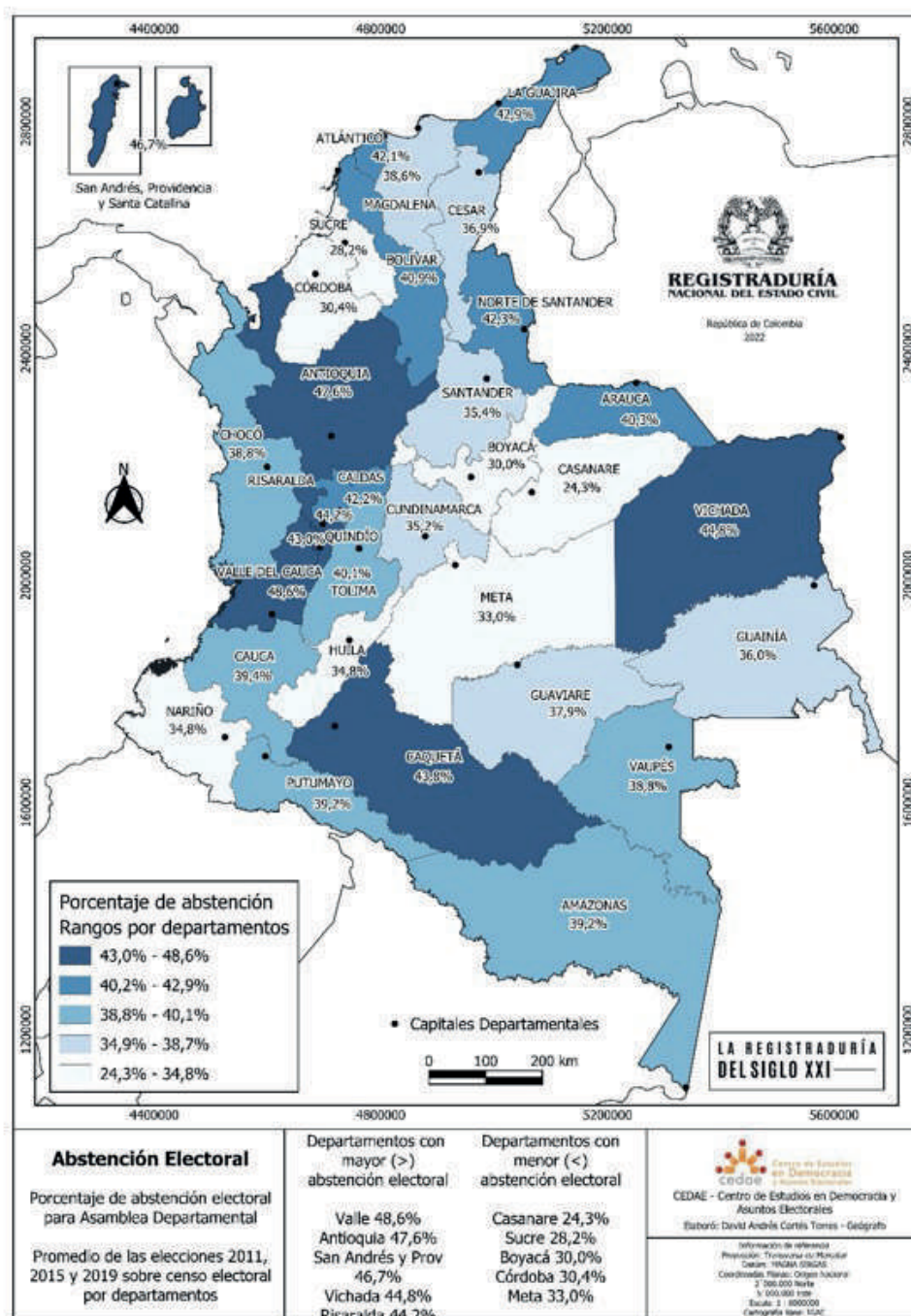
El desafío de la abstención electoral en Colombia demanda una comprensión profunda de sus causas subyacentes y una acción concertada para fomentar una mayor participación ciudadana. Este análisis representa un llamado a la reflexión y a la implementación de estrategias innovadoras que promuevan una participación electoral más inclusiva y comprometida con el futuro democrático del país.

Mapas de abstención de votantes en las elecciones territoriales

En las elecciones territoriales de asambleas departamentales de los años 2011, 2015 y 2019 (mapa 1), los departamentos y regiones con mayor abstención fueron: Valle del Cauca (48,6%), Antioquia (47,6%), San Andrés y Providencia (46,7%), Vichada (44,8%), Risaralda (44,2%), Caquetá (43,8%) y Quindío (43,0%).

Mapa 1

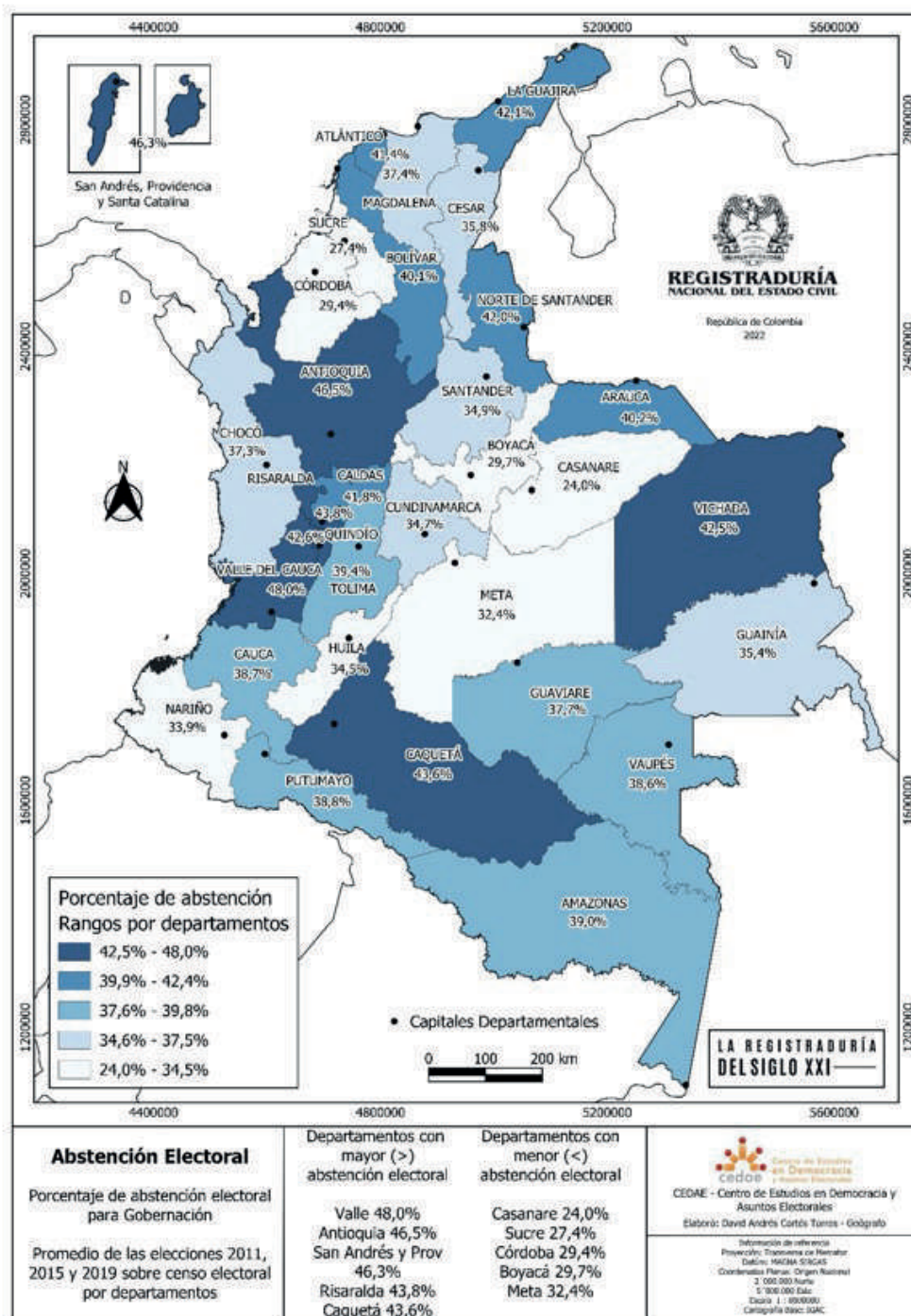
Abstención electoral por departamento. Promedio de abstención elecciones de Asamblea Departamental 2011, 2015 y 2019



Nota. El mapa 1 muestra la abstención electoral de elecciones para asamblea departamental. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2022). Elaboración propia.

Mapa 2

Abstención electoral por departamento. Promedio de abstención elecciones de Gobernaciones 2011, 2015 y 2019



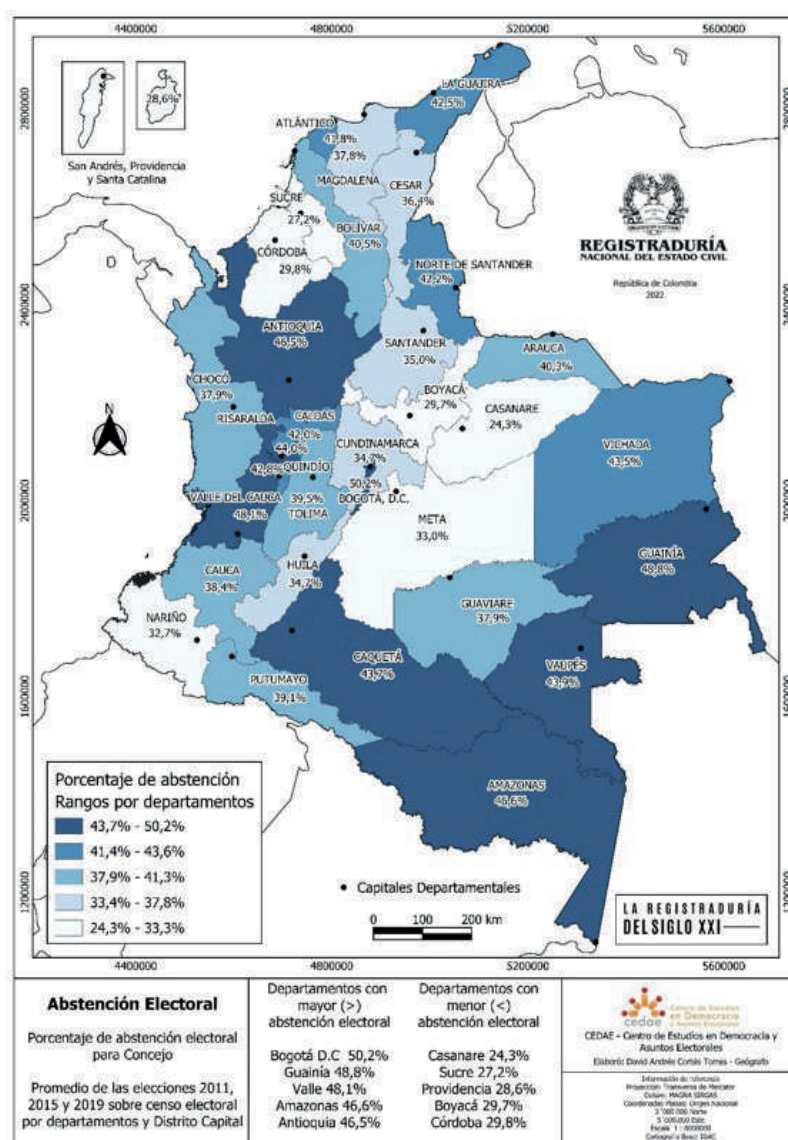
Nota. El mapa 2 muestra la abstención electoral de elecciones a gobernación por departamentos. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2022). Elaboración propia.

En las elecciones territoriales de gobernaciones departamentales, años 2011, 2015 y 2019 (mapa 2), los departamentos y regiones con mayor abstención fueron: Valle (48%), Antio-

quia (46,5%), San Andrés y Providencia (46,3%), Risaralda (43,8%) y Caquetá (43,6%), Quindío (42,6%) y Vichada (42,5%).

Mapa 3

Abstención electoral por departamento. Promedio de abstención elecciones de Concejos Municipales 2011, 2015 y 2019



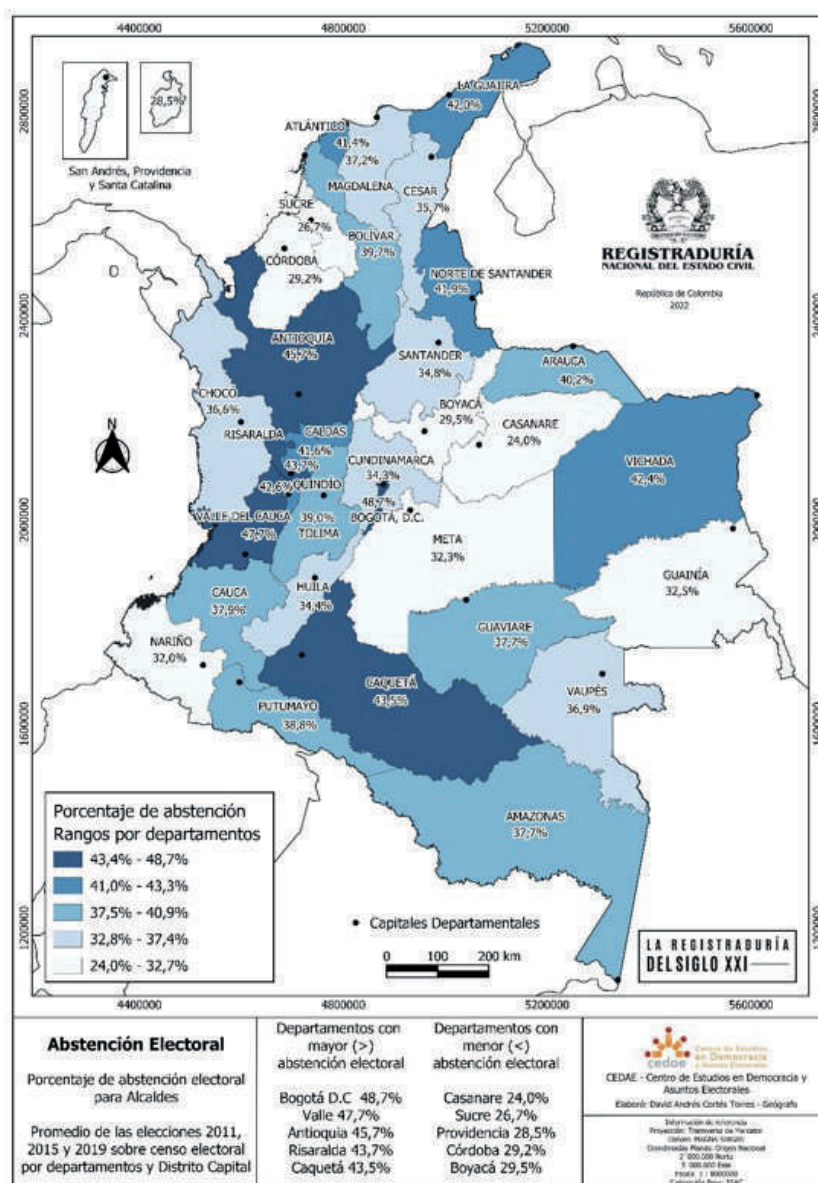
Nota. El mapa 3 muestra la abstención electoral de elecciones a concejo municipal por departamentos. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2022). Elaboración propia.

En las elecciones de concejos municipales (mapa 3) el promedio de abstención más alto para los mismos períodos, 2011, 2015 y 2019, se

observó en: Bogotá (50,2%), Valle del Cauca (48,1 %), Antioquia (46,5%), Risaralda (44,0%) y Caquetá (43,7%).

Mapa 4

Abstención electoral por departamento. Promedio de abstención elecciones de Alcaldes 2011, 2015 y 2019



Nota: El mapa 4 muestra la abstención electoral de elecciones para alcaldes por departamentos. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2022). Elaboración propia.



En las elecciones de alcaldías municipales (mapa 4), períodos 2011, 2015 y 2019, la mayor abstención se dio en Bogotá (48,7%), Valle (47,7%), Antioquia (45,7%), Risaralda (43,7%) y Caquetá (43,5%).

La abstención electoral para la asamblea departamental no supera en ninguno de los departamentos el 50%, siendo Valle del Cauca con 48,6% la entidad político-administrativa con mayor promedio de abstención seguido de Antioquia y San Andrés y Providencia, Vichada en la Orinoquía, Risaralda, Caquetá y Quindío.

El promedio (2011, 2015 y 2019) a nivel nacional de abstención electoral para asamblea departamental es de 38,8%.

En cuanto a las gobernaciones, los departamentos de Valle, Antioquia y San Andrés son los tres primeros en tener los promedios más altos sin embargo resaltamos el hecho de que ninguno supera el 50% de abstención electoral.

El promedio (2011, 2015 y 2019) a nivel nacional de abstención electoral para gobernación es de 38,1%.

Para Concejo municipal con el 50,2% de abstención, el Distrito Capital es el

que más aventaja en abstención electoral al resto del país seguido de cuatro departamentos (Valle del Cauca, Antioquia, Risaralda y Caquetá) es decir, en la parte sur-occidental del país en el Valle del Cauca con 48,1%, continúa en dos departamentos más centrales como lo son: Antioquia con 46,5% y Risaralda 44,0%, siendo Caquetá el último departamento cuyos promedios porcentuales de abstención son los más altos del país para esta corporación.

El promedio (2011, 2015 y 2019) a nivel nacional de abstención electoral para concejo es de 38,0%.

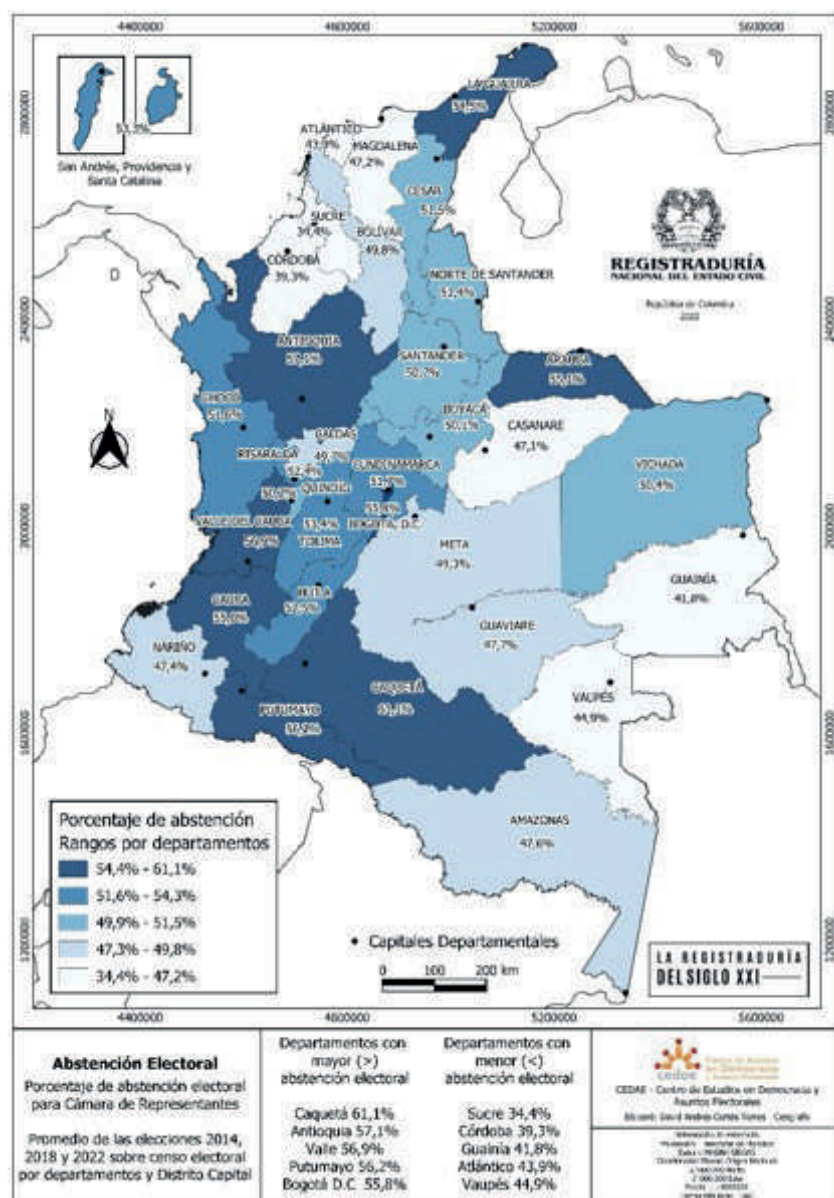
En cuanto a las votaciones por alcaldías, cuyo promedio general es el más bajo en comparación con las otras corporaciones de carácter territorial y nacional; Bogotá D.C con 48,7% lidera con el mayor promedio de abstención electoral y así mismo, como en la corporación anterior, los departamentos (Valle del Cauca, Antioquia, Risaralda y Caquetá) presentan los promedios más altos manteniendo la tendencia y similitud en la dinámica de abstención a las urnas electorales.

El promedio (2011, 2015 y 2019) a nivel nacional de abstención electoral para alcaldías es de 37,5%.

Mapas de abstención de votantes en las elecciones de nivel nacional

Mapa 5

Abstención electoral por departamento. Promedio de abstención elecciones a Cámara de Representantes 2014, 2018 y 2022



Nota: El mapa 5 muestra la abstención electoral de elecciones a cámara de representantes por departamentos. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2022). Elaboración propia.

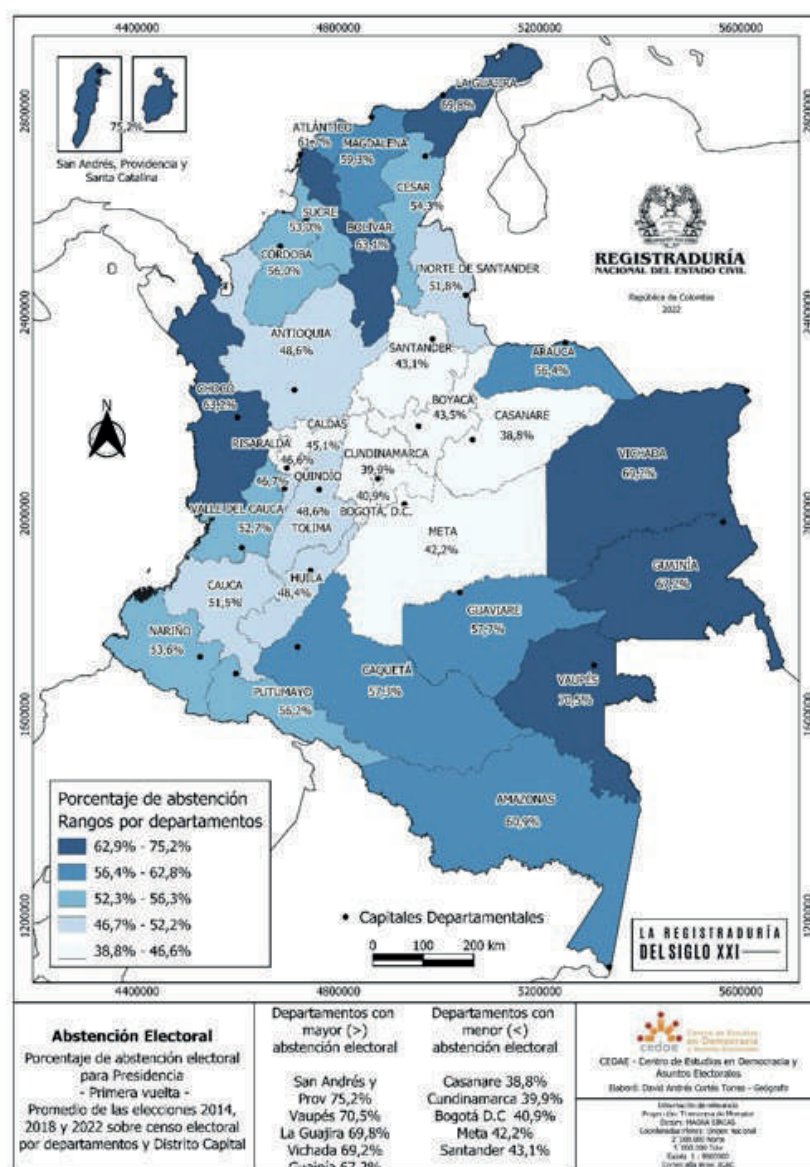
Caquetá (61,1 %), Antioquia (57,1 %), Valle del Cauca (56,9%), Putumayo (56,2 %), Bogotá D.C. (55,8 %), Arauca (55,1%), Cauca (55,0%) y La Guajira (54,5%).

En las elecciones de Senado (mapa 6), los departamentos con mayor abstención fueron Caquetá (61,4%), Antioquia (57,0%), Valle (56,9%),

Putumayo (56,3%), Bogotá (55,5%), San Andrés y Providencia (55,4%), Arauca (55,1%) y Cauca (55,0%).

Mapa 7

Abstención electoral por departamento. Promedio de abstención elecciones a Presidencia de la República – Primera Vuelta - 2014, 2018 y 2022



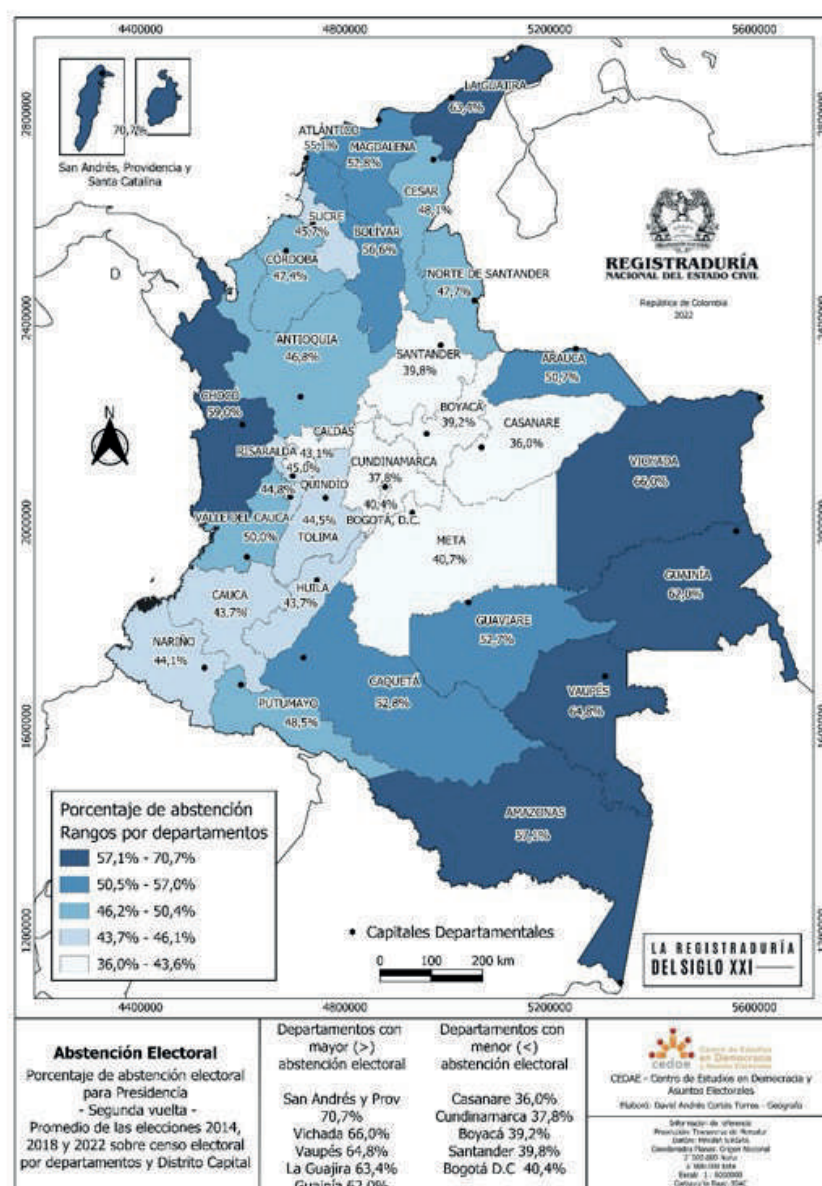
Nota: El mapa 7 muestra la abstención electoral de elecciones a la presidencia de la república (primera vuelta) por departamentos. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2022). Elaboración propia.

En las elecciones de Presidencia de la República, en la primera vuelta (mapa 7), la mayor abstención se registró en los departamentos de: San Andrés y

Providencia (75,2%), Vaupés (70,5%), La Guajira (69,8%), Vichada (69,2%), Guainía (67,2%), Chocó (63,2%) y Bolívar (63,1%).

Mapa 8

Abstención electoral por departamento. Promedio de abstención elecciones Presidencia de la República – Segunda Vuelta – 2014, 2018 y 2022



Nota: El mapa 8 muestra la abstención electoral de elecciones a la presidencia de la república (segunda vuelta) por departamentos. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2022). Elaboración propia.

En las elecciones de Presidencia, en la segunda vuelta, (mapa 8), el mayor porcentaje de abstención se presentó en los departamentos de San Andrés y Providencia (70,7%), Vichada (66%), Vaupés (64,8%), La Guajira (63,4%), Guainía (62,0%), Chocó (59%) y Amazonas (57,1%).

En cuanto a la abstención electoral para Cámara de Representantes podemos observar como los índices más altos tienen hacia el occidente del país y la capital de la República con porcentajes superiores al 55% de abstención.

Destacamos a Sucre y Córdoba, cuyo promedio de abstención fue menor a nivel nacional indicando una alta participación en los comicios electorales para esta corporación. Los departamentos que integran el eje cafetero mantienen un patrón similar entre el 49 y 52% siendo Risaralda el más alto.

Las elecciones territoriales o locales presentan en general, un promedio de abstención inferior a las elecciones de carácter nacional, por lo tanto, se evidencia una mayor participación del electorado.



El promedio (2014, 2018 y 2022) a nivel nacional de abstención electoral para cámara de representantes es de 50,3%.

Para senado se muestra un comportamiento de abstención electoral muy parecido o siguiendo un patrón muy parecido a la abstención por cámara; dos de los departamentos de la región Caribe como Córdoba y Sucre presentan los porcentajes más bajos mientras Caquetá, Antioquia, Valle del Cauca y Putumayo mostraron el comportamiento más alto de abstención.

El promedio (2014, 2018 y 2022) a nivel nacional de abstención electoral para senado es de 50,8%.

Podemos observar cómo en la primera vuelta de las elecciones para presidencia de la república, en el área insular de San Andrés y Providencia se presenta la mayor concentración de este fenómeno seguido de las regiones de la Orinoquía y Amazonía con tres departamentos; la región Caribe con dos departamentos en el rango de mayor % y el Pacífico colombiano con el departamento del Chocó. En resumen, los departamentos con los mayores porcentajes de abstención se encuentran en la periferia del país mientras que los departamentos con porcentajes de menor abstención se presentan en el centro del mismo con datos inferiores 50 % de abstención.

El promedio (2014, 2018 y 2022) a nivel nacional de abstención electoral

para presidencia de la república (primera vuelta) es de 54,3%.

Para la segunda vuelta se presenta una similitud con respecto a la dinámica de abstención electoral de la primera vuelta, resaltando nuevamente el archipiélago de San Andrés y Providencia y con altos índices de abstención en los departamentos Caribe, Orinoquía (con excepción de Casanare y Meta) y Amazonía.

En el Pacífico colombiano nuevamente el departamento del Chocó con los niveles porcentuales más altos de abstención de la región, aunque con una leve disminución respecto al promedio de la primera vuelta presidencial.

El promedio (2014, 2018 y 2022) a nivel nacional de abstención electoral para presidencia de la república (segunda vuelta) es de 49,7%.

Conclusiones generales

Las elecciones territoriales o locales presentan en general, un promedio de abstención (38,2%) lo cual es inferior a las elecciones de carácter nacional (51,3%), por lo tanto, se evidencia una mayor participación del electorado.

Estableciendo como criterio de selección el promedio de abstención durante los últimos tres periodos electorales (2011, 2015 y 2019) para los comicios locales de Concejo, Alcaldía, Asamblea y Gobernación por departamento, los 10 territorios con mayor riesgo de abstención son:

Bogotá D.C (49,4%)

Valle del Cauca (48,1%)

Antioquia (46,6%)

Risaralda (44,0%)

Caquetá (43,6%)

Vichada (43,3%)

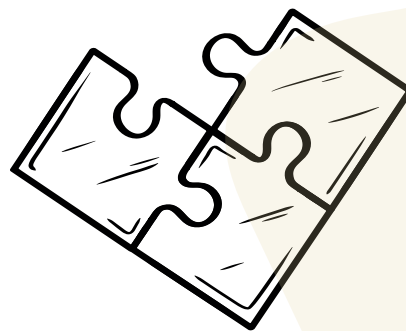
Quindío (42,8%)

La Guajira (42,3%)

Norte de Santander (42,1%)

Caldas (41,9%)

Las elecciones nacionales presentan en general, un promedio de abstención (51,3%) por lo tanto es mayor a las elecciones de carácter local o territorial, por ende, se evidencia una menor participación del electorado.



A partir del promedio de abstención durante los últimos tres periodos electorales (2014, 2018 y 2022) para los comicios nacionales de Cámara de Representantes, Senado y Presidencia de la República (primera y segunda vuelta) por departamento, los 10 territorios con mayor riesgo de abstención son:

San Andrés y Providencia (63,6%)

La Guajira (60,5%)

Vichada (59,3%)

Caquetá (58,2%)

Vaupés (57,2%)

Chocó (56,6%)

Bolívar (54,8%)

Guainía (54,4%)

Arauca (54,3%)

Putumayo (54,3%)

Referencias

Registraduría Nacional del Estado Civil (2023). <https://www.registraduria.gov.co/>



00A976081744 1 44421250

PECA DE NACIMIENTO
CARAMANGA
ANT ANDERIN
PECA DE NACIMIENTO
O+
1.50
24-SEP-2014
24-SEP-2014
PECA DE NACIMIENTO DE EXPEDICION

PECA DE NACIMIENTO
FLORIDA
(VALLE)
PECA DE NACIMIENTO
O+
1.63
23-SEP-2013
PECA DE NACIMIENTO DE EXPEDICION

PECA DE NACIMIENTO
FLORIDA
(VALLE)
PECA DE NACIMIENTO
O+
1.63
23-SEP-2013
PECA DE NACIMIENTO DE EXPEDICION

00A976081744 1 44421250

PECA DE NACIMIENTO
CARAMANGA
ANT ANDERIN
PECA DE NACIMIENTO
O+
1.50
24-SEP-2014
24-SEP-2014
PECA DE NACIMIENTO DE EXPEDICION

PECA DE NACIMIENTO
FLORIDA
(VALLE)
PECA DE NACIMIENTO
O+
1.63
23-SEP-2013
PECA DE NACIMIENTO DE EXPEDICION

PECA DE NACIMIENTO
FLORIDA
(VALLE)
PECA DE NACIMIENTO
O+
1.63
23-SEP-2013
PECA DE NACIMIENTO DE EXPEDICION



Esta cartilla fue resultado del trabajo
del Centro de Estudios en Democracia
y Asuntos Electorales, en colaboración de
Transparencia por Colombia.



LA REGISTRADURÍA
DEL SIGLO **XXI**





En este trabajo se presentan datos oficiales y de organizaciones privadas que inciden en la prevención y en la denuncia de delitos electorales y de desinformación que afecta la confianza en el sistema electoral.

Esperamos que contribuya a la ejecución de la política criminal electoral formulada por el Ministerio de Justicia, como un insumo para avanzar en el conocimiento y en el cumplimiento de las reglas constitucionales y legales que rigen el sistema electoral colombiano por parte de todos los actores, especialmente de instituciones públicas, organizaciones políticas y el electorado en su conjunto.



LA REGISTRADURÍA
DEL SIGLO **XXI**