



BOLETÍN

ELECTORAL





Camilo Alberto Enciso Vanegas

Director
Instituto Anticorrupción

Maryluz Barragán González

Iván Velásquez Gómez
Michel Levien González
Junta Directiva
Instituto Anticorrupción

Adriana María Romero Barreto

Directora de Estudios y Política Pública
Instituto Anticorrupción

Elizabeth Salazar Niño

Coordinadora del Observatorio de Justicia e Impunidad
Instituto Anticorrupción

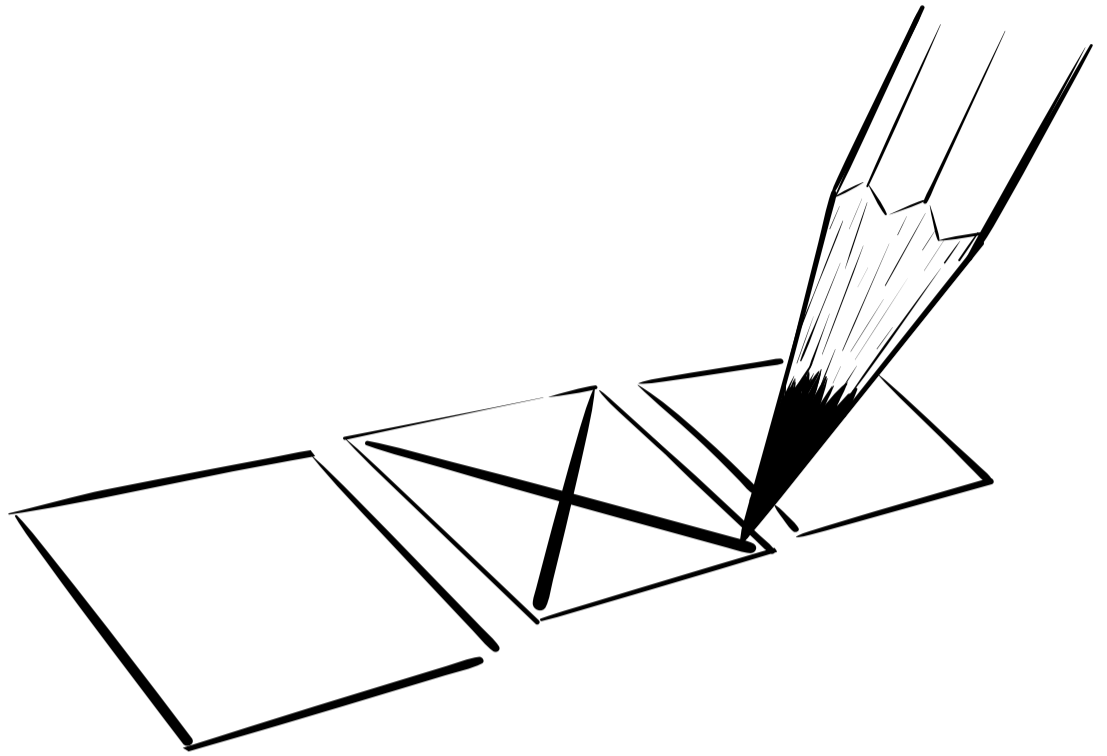
María Fernanda Salcedo Céspedes

Juan Pablo Contreras Pérez
Ivón Daniela Sepúlveda Pérez
Observatorio de Justicia e Impunidad
Instituto Anticorrupción

María Alejandra Pabón Acevedo

Coordinadora de Litigio Estratégico
Instituto Anticorrupción

Este documento se escribió en el marco del proyecto Cero Impunidad, desarrollado por el Instituto Anticorrupción y financiado por el National Endowment for Democracy.



Introducción

Este documento del **Instituto Anticorrupción** presenta datos sobre las denuncias por corrupción electoral recibidas por las autoridades colombianas entre 2014 y 2020. Igualmente, presenta información sobre las decisiones de revocatoria de inscripciones de candidatos a cargos de elección popular (Congreso y Presidencia de la República) para el mismo periodo. Finalmente, presenta datos sobre las investigaciones disciplinarias adelantadas durante esos seis años por las autoridades electorales por presuntas violaciones a la normativa electoral.

Con esta publicación buscamos que las autoridades, la academia, los actores políticos y la ciudadanía en general, puedan comprender de forma más clara el funcionamiento de nuestros sistemas de investigación y sanción de las infracciones a las reglas del proceso electoral y democrático. Asimismo, pretendemos brindar elementos que le permitan a las autoridades adoptar los correctivos necesarios en donde son más urgentes, y darle más —y mejores— herramientas a la ciudadanía para vigilar y denunciar el abuso de poder y la corrupción electoral.

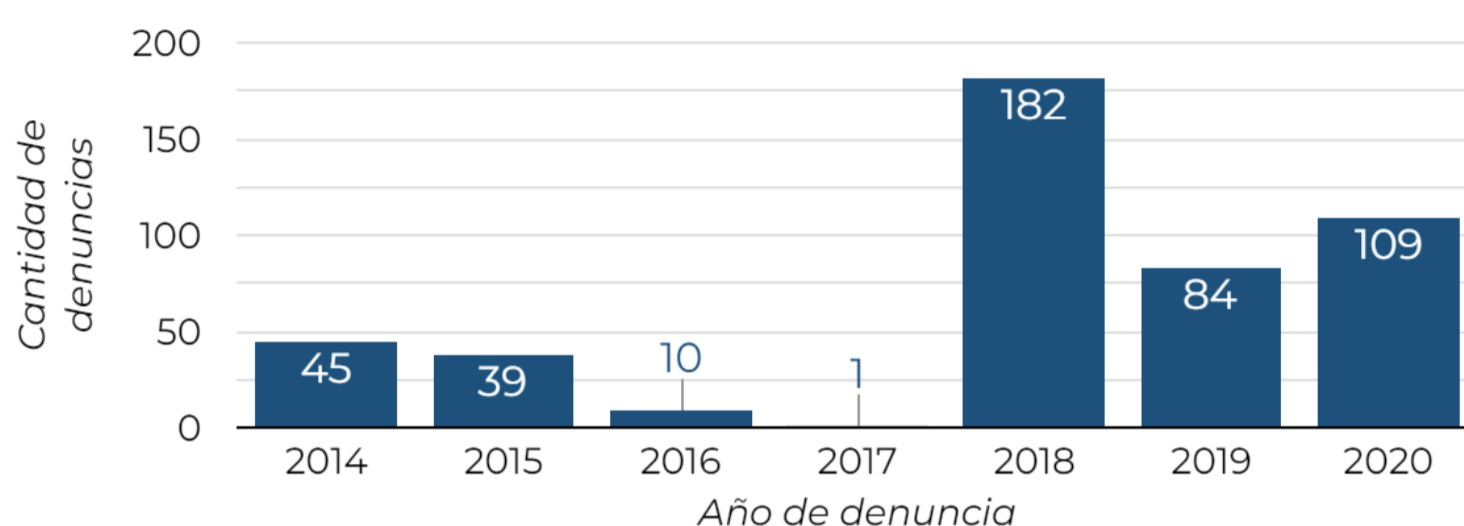
Colombia está ad portas de las elecciones de Congreso y de las consultas interpartidistas, que tendrán lugar en marzo de 2022, y de las elecciones presidenciales, que tendrán lugar entre mayo y junio de este mismo año. Estas podrían ser las elecciones más violentas y corruptas en décadas, con ocasión del creciente poder de los nuevos carteles de la droga, las nuevas organizaciones guerrilleras y el auge de una nueva generación de paramilitares. Todas esas organizaciones, en mayor o menor grado, se han aliado con grupos políticos en diversas regiones, como estrategia para conquistar el dominio territorial que necesitan para actuar con impunidad, y para asegurar una fuente adicional de recursos: los recursos públicos. Así, la corrupción y delincuencia electoral están a la vuelta de la esquina. Prevenir su ocurrencia exige conocer nuestra historia, entender mejor la eficacia (o ineficacia) del Estado en la protección de la integridad del sistema político, y adoptar los correctivos necesarios. Este documento es una modesta contribución en esa dirección.

Denuncias electorales registradas en las plataformas SIGDEA y SIAF-ALFA de la Procuraduría General de la Nación

El presente apartado muestra la información de las denuncias sobre posibles delitos electorales registradas entre 2014 y 2020 en las plataformas informáticas de la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN), tanto en la plataforma SIGDEA como en la SIAF-ALFA, esta última vigente hasta 2017.

La Gráfica 1 presenta el número denuncias de irregularidades y delitos electorales registradas por año entre 2014 y 2020.

Gráfica 1. Cantidad de denuncias registradas en las plataformas SIAF-ALFA o SIGDEA entre 2014 y 2020

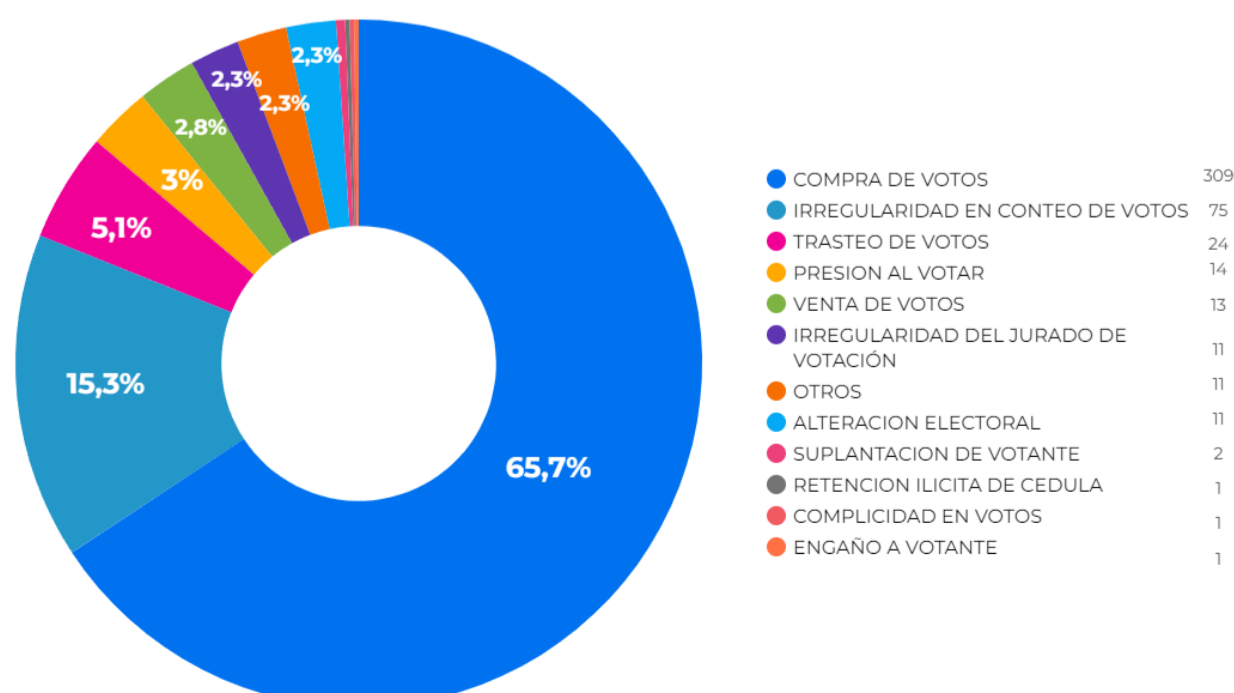


Partiendo de los datos que la gráfica refleja, concluimos que:

- Desde 2018 aumentó la cantidad de denuncias por posibles irregularidades electorales recibidas por la PGN.
- 2018 fue el año en que más se registraron denuncias en el SIGDEA sobre posibles irregularidades electorales, año que coincide con las últimas elecciones presidenciales y legislativas.
- 2017 fue el año en que menos se recibieron denuncias por posibles irregularidades electorales, lo cual puede deberse a la transición entre las plataformas SIAF-ALFA y SIGDEA, y también a que no fue un año electoral.

De las anteriores denuncias por posibles irregularidades electorales, es importante analizar las causales que las motivaron, las cuales referenciamos a continuación.

Gráfica 2. Principales posibles irregularidades electorales denunciadas entre 2014 y 2020 en las plataformas SIAF-ALFA y SIGDEA



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Procuraduría General de la Nación (2021).

De la información presentada en esta gráfica se puede afirmar que:

- La PGN recibió 309 denuncias por irregularidades electorales entre 2014 y 2020 por compra de votos (65,7% del total registrado).
- La PGN recibió 72 denuncias por irregularidades electorales entre 2014 y 2020 relacionadas con irregularidades en el conteo de votos (15,3% del total registrado).
- La PGN recibió 24 denuncias por irregularidades electorales entre 2014 a 2020 por trasteo de votos (5,1% del total registrado).

En suma, la compra de votos es la práctica corrupta con mayor cantidad de denuncias durante los últimos 6 años en el marco de las elecciones democráticas, conducta que afecta directamente la legitimidad de los candidatos elegidos y genera desconfianza sobre el correcto funcionamiento del sistema político electoral.

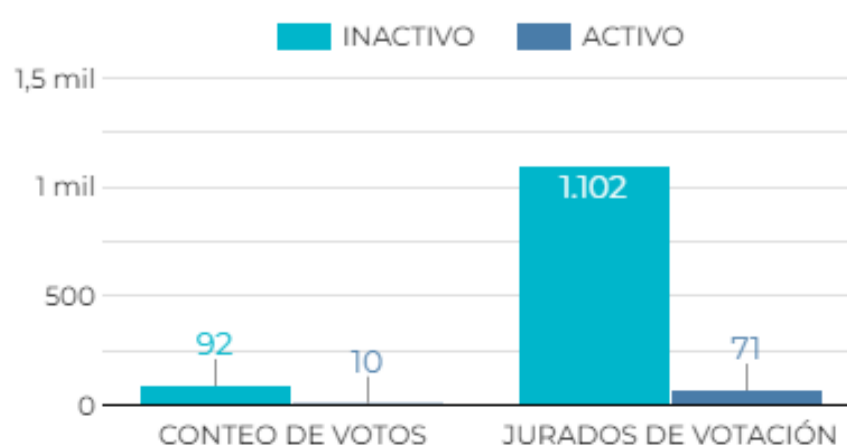
Procesos disciplinarios por irregularidades en conteos de votación y procesos adelantados contra jurados de votación

Este apartado presenta información relacionada con el control disciplinario que puede ejercer la PGN contra jurados de votación. Los motivos por los que la PGN inicia este tipo de procesos son los siguientes: por no devolverle a los ciudadanos su cédula de ciudadanía, por no entregarles la constancia de votación, por incurrir en errores en la consignación de formularios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por inasistir a la jornada electoral, abandonar el cargo, o ser parte de irregularidades al hacer el escrutinio (Procuraduría General de la Nación, 2021c).

La PGN también se encarga de adelantar procesos disciplinarios por irregularidades presentadas en el conteo de votos. Algunas razones por las que la PGN puede abrir este tipo de proceso son: corrupción y malas prácticas del personal de la Registraduría en el conteo de votos, irregularidades en el registro de documentos electorales porque no corresponde el acta de escrutinio con los votos efectivamente depositados, e inconsistencias en el recuento de los votos (Procuraduría General de la Nación, 2021c).

Las gráficas 3 y 4 presentan información sobre los procesos disciplinarios contra jurados de votación y por irregularidades en conteo de votos, registrados en el Sistema de Información Misional- SIM de la PGN, con corte a 10 de julio de 2021, fecha en que la PGN entregó la información al Instituto Anticorrupción:

Gráfica 3. Estado de los procesos disciplinarios adelantados por la PGN entre 2014 y 2020 contra jurados de votación y por irregularidades en el conteo de votos, con corte a 10 de julio de 2021



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Procuraduría General de la Nación (2021d).

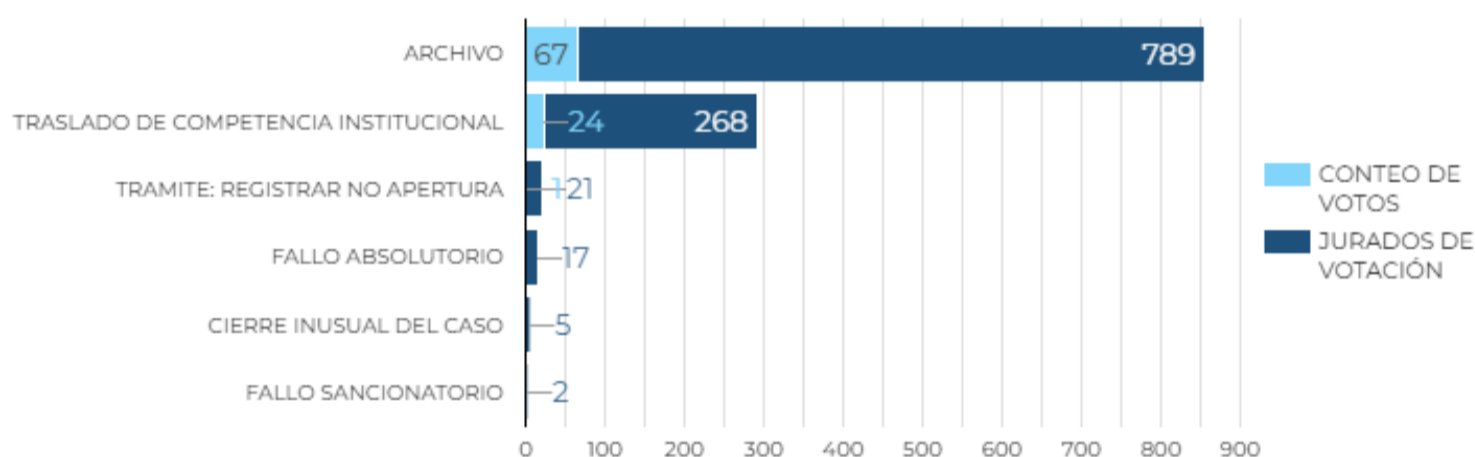
De la anterior gráfica es posible afirmar que:

- Del total de procesos disciplinarios adelantados entre 2014 y 2020 contra jurados de votación, el 94% estaban inactivos y el 6% restante estaban activos.
- Del total de procesos disciplinarios adelantados entre 2014 y 2020 por irregularidades en el conteo de votos, el 90% se encontraban inactivos y el 10% de los procesos estaban activos.

Los procesos disciplinarios inactivos son procesos finalizados en la Procuraduría General de la Nación, que pueden darse, entre otras, por una decisión de archivo, porque se profiera fallo de fondo, o porque son trasladados a una entidad externa de la PGN por no competencia de funciones. De la información recibida, se aclara que algunos procesos están inactivos por un cierre inusual del caso: los procesos se cerraron en estos eventos, según lo explicó por la Entidad (Procuraduría General de la Nación, 2022), porque no existía mérito para continuar con la investigación, porque la queja no aportaba datos para registrarla, porque se profieren autos inhibitorios o porque los hechos de la queja se presentaron en palabras de la PGN “de manera absolutamente incorrecta”.

En consecuencia, a continuación presentamos estadísticas sobre las causales de inactividad de los procesos disciplinarios contra jurados de votación o por irregularidades en el conteo de votos, a la fecha de corte de la información.

Gráfica 4. Decisión adoptada en los procesos disciplinarios inactivos adelantados por la PGN desde 2014 a 2020 contra jurados de votación y por irregularidades en el conteo de votos



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Procuraduría General de la Nación (2021).

La anterior gráfica muestra que:

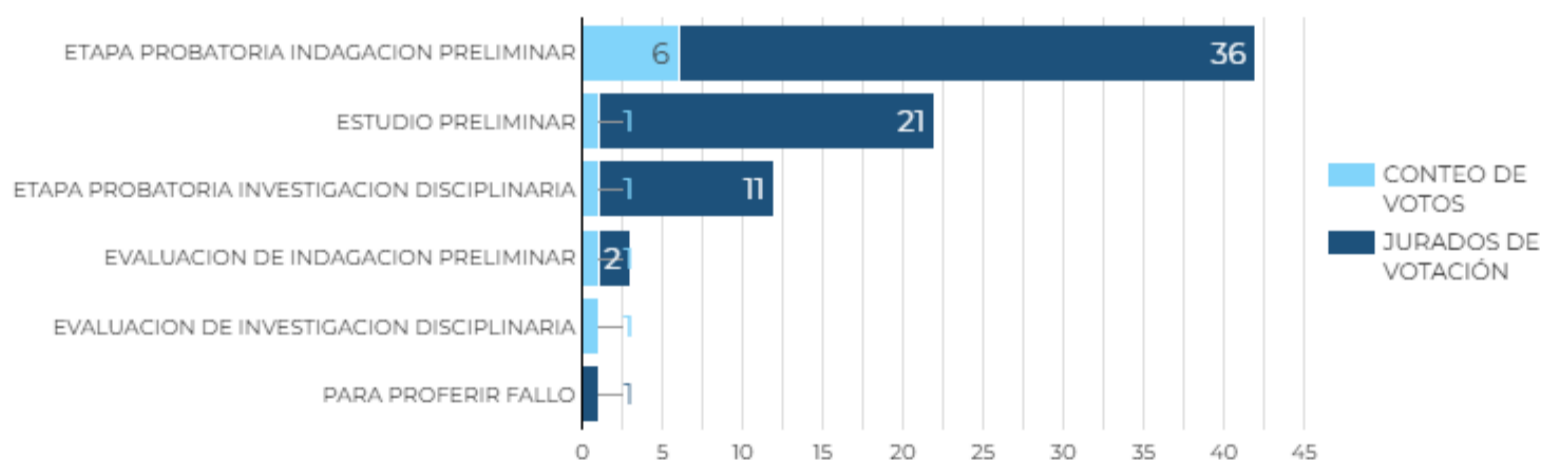
- 789 procesos disciplinarios contra jurados de votación estaban inactivos por la causal de archivo hasta la fecha de corte, es decir, el 71,6% del total de procesos disciplinarios inactivos contra jurados de votación.
- 67 procesos disciplinarios por irregularidades en el conteo de votos estaban inactivos por la causal de archivo hasta la fecha de corte, es decir, el 72,8% del total de procesos inactivos por irregularidad en el conteo de votos.
- La PGN ha trasladado por competencia 268 procesos contra jurados de votación y 24 procesos por irregularidades en conteo de votos.
- De los 1.102 procesos disciplinarios inactivos contra jurados de votación, en 17 se profirieron fallos absolutorios y en 2 se profirieron fallos sancionatorios.
- De los 1.102 procesos disciplinarios inactivos contra jurados de votación, 5 procesos fueron cerrados de forma inusual por los motivos explicados anteriormente.

La indagación e investigación disciplinaria en la PGN se divide en las siguientes etapas:

- I** Estudio preliminar: en esta etapa el operador disciplinario revisa la queja y decide si inicia la actuación disciplinaria, traslada por competencia o se inhibe de iniciar la actuación;
- II** Etapa probatoria de indagación preliminar: es una etapa inicial en la que se realiza el decreto y práctica de pruebas;
- III** Evaluación de indagación preliminar: se evalúan las pruebas recolectadas para decidir si se archiva la diligencia, se inicia el proceso verbal o la investigación disciplinaria;
- IV** Etapa probatoria investigación disciplinaria: si una vez evaluada la queja o la indagación preliminar el operador disciplinario decide que hay motivos suficientes, se inicia la investigación disciplinaria, adelantando a su vez, el decreto y práctica de pruebas de la investigación disciplinaria;
- V** Evaluación de investigación disciplinaria: terminado el proceso probatorio de la investigación disciplinaria empieza la evaluación de las pruebas obtenidas, con el fin de decidir si se continúa con el proceso profiriendo pliego de cargos, iniciando el proceso verbal o si se archiva el proceso. (Procuraduría General de la Nación, 2022).

A continuación, presentamos la cantidad de procesos disciplinarios activos hasta la fecha de corte adelantados por la PGN contra jurados de votación y por irregularidades en conteo de votos, según la etapa procesal en la que se encontraban al 10 de julio de 2021.

Gráfica 5. Cantidad de procesos disciplinarios activos adelantados por la PGN entre 2014 y 2020 contra jurados de votación y por irregularidades en el conteo de votos, por etapa procesal



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por la Procuraduría General de la Nación (2021).

A partir de esta gráfica es posible concluir que:

- El 83% de los procesos disciplinarios activos contra jurados de votación y el 80% de los procesos disciplinarios activos por irregularidades en el conteo de votos están en una etapa preliminar, es decir, en alguna de las siguientes fases: estudio preliminar, etapa probatoria de indagación preliminar o en evaluación de la indagación preliminar.
- 11 procesos disciplinarios activos contra jurados de votación y 1 proceso disciplinario por irregularidades en el conteo de votos están en la etapa probatoria de investigación disciplinaria.
- Solo 1 proceso disciplinario activo por irregularidades en el conteo de votos está en evaluación de la investigación disciplinaria.
- Solo 1 proceso disciplinario activo contra jurados de votación está pendiente de proferir fallo.

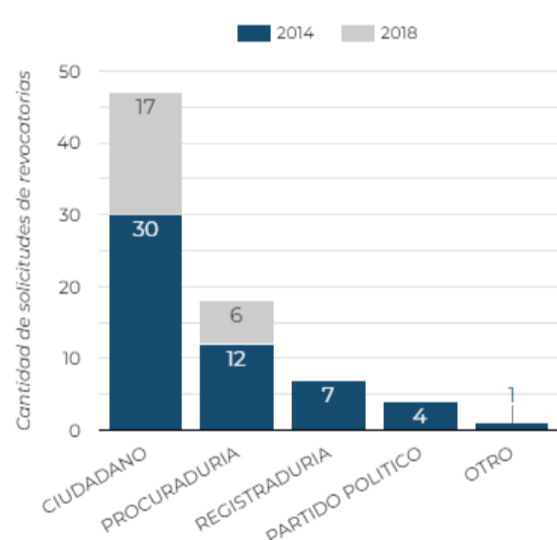
A la luz de lo anterior, el Instituto Anticorrupción llama a la celeridad de los procedimientos disciplinarios adelantados desde 2014 a 2020 contra jurados de votación y contra irregularidades en conteo de votos, ya que la mayoría están en un momento preliminar del proceso disciplinario¹.

Procesos de revocatoria de inscripción de candidaturas para las elecciones presidenciales y legislativas de 2014 y 2018

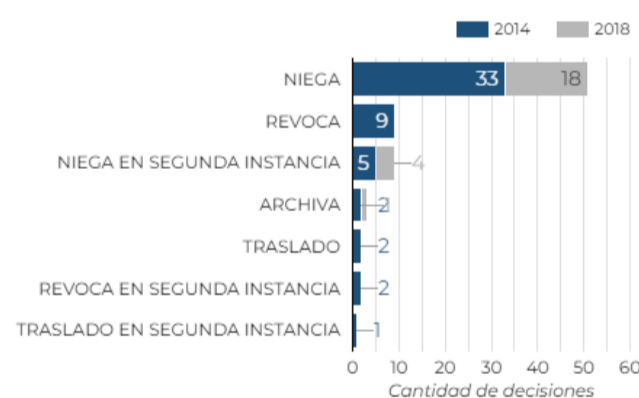
Este último apartado presenta información sobre los procesos de revocatoria de inscripción de candidaturas que conoció el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) en el marco de las elecciones presidenciales y legislativas de los años 2014 y 2018.

La revocatoria de inscripción de candidatura es una figura constitucional que se introdujo a través del Acto Legislativo 01 de 2009 (art. 12), con el propósito de depurar las listas de candidatos que aspiran a los diferentes cargos de elección popular. Así, el papel de los entes de control, de la organización electoral, de la ciudadanía y de los partidos políticos es clave para constatar la idoneidad de los aspirantes a estos cargos públicos. A continuación se analiza esta información.

Gráfica 6. Solicitudes de revocatorias de inscripción a candidatos por tipo de peticionario, en los años 2014 y 2018



Gráfica 7. Solicitudes de revocatoria de inscripción según el tipo de decisión adoptada, en los años 2014 y 2018



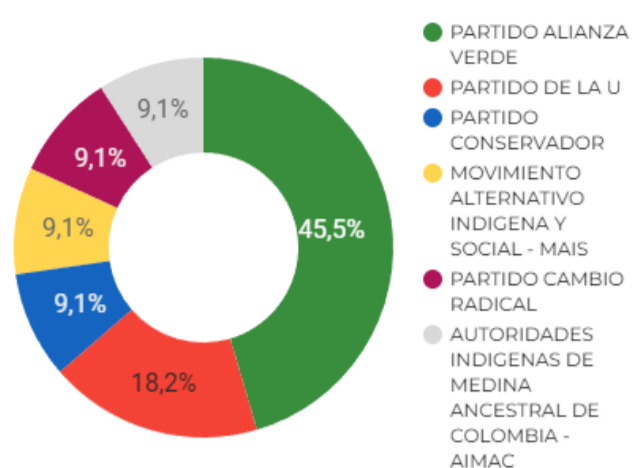
Fuente: Elaboración propia, con información entregada por el Consejo Nacional Electoral (2021).

De la información referente a las solicitudes en materia de revocatoria, se evidencia que:

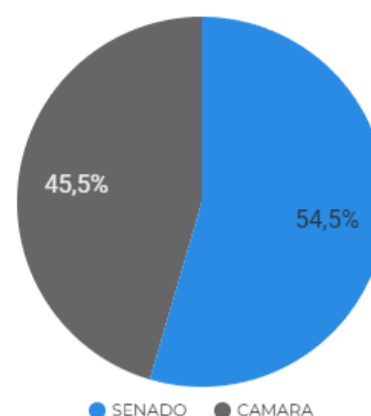
- En 2018 se presentaron 31 solicitudes de revocatoria menos que en 2014.
- Los ciudadanos presentaron la mayor cantidad de solicitudes de revocatoria frente a los demás peticionarios, con un total de 47 solicitudes, 30 en 2014 y 17 en 2018.
- Las autoridades decidieron revocar la inscripción del candidato en tan solo el 14% de los procesos. Todas las solicitudes revocadas fueron para los comicios de 2014. En el año 2018 el CNE no revocó ninguna inscripción de candidatura.

¹ El Código Disciplinario vigente establece que el procedimiento disciplinario ordinario se conforma por las siguientes etapas: (i) indagación preliminar; (ii) investigación disciplinaria; (iii) cierre de la investigación disciplinaria; (iv) evaluación de la investigación disciplinaria; (v) formulación de pliego de cargos; (vi) descargos; (vii) pruebas; (viii) alegatos de conclusión; (ix) fallo; y (x) fallo de segunda instancia.

Gráfica 8. Partidos y/o Movimientos Políticos de los candidatos a los que el CNE les revocó la inscripción (2014)



Gráfica 9. Participación porcentual de los tipos de cámara a las que aspiraban las candidaturas revocadas (2014)



Fuente: Elaboración propia, con información entregada por el Consejo Nacional Electoral (2021).

De las gráficas 8 y 9, se puede afirmar que:

- El papel de la ciudadanía fue notorio en materia de control y veeduría de los diferentes aspirantes durante las elecciones nacionales, presentando 47 de las 77 solicitudes en los años 2014 y 2018, a diferencia de las elecciones locales de 2015 y 2019, en donde no tuvo mayor participación². Sin embargo, del total de peticiones presentadas en 2014 y 2018, únicamente en 3 de las 47 solicitudes presentadas por la ciudadanía se decidió revocar la inscripción, mientras que la PGN emitió 18 solicitudes de las cuales el CNE profirió revocar la inscripción en 7 casos.
- Así mismo, el porcentaje de decisiones en que el CNE revocó la inscripción fue menor en el caso de las elecciones nacionales, en comparación con las elecciones locales. Esto podría explicarse por la naturaleza de las elecciones nacionales, cargos públicos y candidatos, que posibilitan tener un mejor control sobre todos los aspirantes por los entes de control, los partidos políticos, movimientos políticos, y la misma ciudadanía.
- Finalmente, llama la atención que los partidos y movimientos políticos sigan otorgando avales a aspirantes con inhabilidades tan evidentes como la establecida en el numeral primero del artículo 179 de la Constitución Política, la cual inhabilita a “Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos” (Const., 1991, art. 179). Resulta aún más preocupante que parte de estos delitos hayan sido cometidos contra la administración pública, como fue el caso de dos aspirantes al Congreso de la República condenados por peculado.

² El porcentaje de participación de las solicitudes de revocatoria por parte de la ciudadanía en las Elecciones Regionales de 2015 y 2019 fue apenas de 7%, tomando la suma de ambos años, mientras que en las elecciones nacionales fue de 61%. Véase el Primer Informe de Hallazgos del Observatorio de Justicia e Impunidad.

Conclusiones

- 1** La compra de votos es una práctica corrupta que va en contra de la democracia, pues altera los resultados electorales y afecta la legitimidad de los funcionarios de elección popular escogidos debido al beneficio directo que ofrecieron al electorado manipulado, y no por su plataforma de política. Entre 2014 y 2020 la compra de votos ha sido la irregularidad electoral más denunciada ante la Procuraduría General de la Nación.
- 2** La mayoría de los procesos disciplinarios activos adelantados por la Procuraduría General de la Nación por irregularidades en conteo de votos y contra jurados de votación desde 2014 a 2020 se encuentran en momentos iniciales del proceso disciplinario.
- 3** El papel de la ciudadanía y del Consejo Nacional Electoral en la depuración de los candidatos que presentan una inhabilidad que imposibilita su postulación es relevante. Sin embargo, en las elecciones nacionales legislativas de 2014 se revocó la inscripción de postulaciones en candidatos al Congreso de la República.

Recomendaciones

- 1** Concientizar a la ciudadanía sobre la importancia del voto informado para evitar posibles fraudes electorales, e invitar a las instancias competentes a ejercer un mayor control eficaz a los delitos e irregularidades electorales, en especial frente a la compra de votos, así como actuar con celeridad en la investigación y sanción de estas prácticas para que no queden en la impunidad.
- 2** Actuar con celeridad en los procesos disciplinarios activos adelantados por la PGN contra jurados de votación y conteo de votos, los cuales son de vital importancia para sancionar a quienes afectan la legalidad de las elecciones democráticas.
- 3** Verificar el cumplimiento de los requisitos legales por parte de los partidos políticos previamente a otorgar avales a sus candidatos. Se sugiere crear un registro unificado de inhabilidades que facilite la revisión de la idoneidad de los aspirantes a cargos de elección popular.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (5 de febrero de 2002). Ley 734 de 2002. Bogotá, Colombia.
- Consejo Nacional Electoral. (14 de octubre de 2021). Oficio con Radicado de Salida No. CNE-S-2021-002138-PQRSD-DGC. Bogotá, Colombia.
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 179.
- Corte Constitucional. (4 de abril de 2018). Sentencia C 018 de 2018. (MP Alejandro Linares Cantillo)
- Corte Constitucional. (5 de agosto de 2021). Sentencia SU 257 de 2021. (MP Jorge Enrique Ibáñez Najjar)
- Instituto Anticorrupción (2021). Primer Informe de Hallazgos. Observatorio de Justicia e Impunidad. Consultado en: https://www.estudiosanticorruptcion.org/wp-content/uploads/2021/09/2021_0916-Informe-de-Hallazgos-2-Cero-Impunidad_es_cae..pdf
- Procuraduría General de la Nación (10 de agosto de 2021a). Oficio con Radicado de Salida No. S-2021-031370. Bogotá, Colombia.
- Procuraduría General de la Nación (6 de diciembre de 2019). Concepto 178 de 2019. Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (10 de julio de 2021c). Archivo Excel "E-2021-243482 PROCESOS DISCIPLINARIOS CONTRA JURADOS DE VOTACIÓN Y CONTEO DE VOTOS". Bogotá, Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (10 de julio de 2021d). Oficio Radicado de Salida: S-2021-026143. Bogotá, Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (23 de julio de 2021b). Oficio con Radicado de Salida No. S-2021-027968. Bogotá, Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (4 de enero de 2022). Oficio con Num. Radicado Salida: S-2022-000395. Bogotá, Colombia.



BOLETÍN

ELECTORAL

 **CERO**
IMPUNIDAD

 **IA** INSTITUTO
ANTICORRUPCIÓN