



## Misión de Observación electoral -MOE-

Alejandra Barrios Cabrera

### Dirección General

Juan Gabriel Navarrete

### Coordinador Componente de Jurídica

Camilo Máncera Morales

Mónica Díaz Aya

Frey Alejandro Muñoz

### Equipo Componente de Jurídica

### Diseño y diagramación

Andrés De La Cuadra Sanmiguel

### Impreso en:

Torre Blanca Agencia Gráfica

[www.torreblanca.com.co](http://www.torreblanca.com.co)

Impreso en Bogotá, Colombia

Febrero 2012

Las opiniones y conclusiones presentadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión, ni comprometen al Instituto Nacional Demócrata -NDI- ni a la agencia de cooperación del pueblo de Estados Unidos de América -USAID- como organismos financiadores que lo auspician.

La modificación parcial o total de los textos, imágenes o colores de la presente publicación está prohibida bajo cualquier circunstancia. Así mismo, la reproducción parcial o total del contenido del documento deberá hacerse con autorización expresa de la Misión de Observación Electoral -MOE-.

# Contenido

## INTRODUCCIÓN

- 4 -

## CAPÍTULO I

Informe preelectoral de anomalías e irregularidades electorales

- 6 -

## CAPÍTULO II

Informe electoral de anomalías e irregularidades electorales

- 22 -

## CAPÍTULO III

Informe poselectoral de anomalías e irregularidades electorales

- 30 -

## CAPÍTULO IV

Barreras electorales Pilas con el voto 2011

- 38 -

## CAPÍTULO V

Recomendaciones para la prevención y sanción efectiva de conductas que afectan el proceso electoral

- 40 -

## LOS DELITOS ELECTORALES

- 55 -

# Introducción

La Misión de Observación Electoral construyó para las elecciones de autoridades locales de 2011 el portal Web PILAS CON EL VOTO<sup>1</sup> a través del cual los ciudadanos y observadores pudieron reportar a la organización la comisión de posibles irregularidades y anomalías electorales, y al mismo tiempo consultar los reportes hecho por las demás personas, con la opción de ubicar en un mapa de Colombia los lugares de procedencia de la información.

PILAS CON EL VOTO tuvo como objetivo incrementar la producción de la información sobre el contexto electoral colombiano, visibilizar la información entregada a la MOE y generar una amplia base de datos sobre las conductas irregulares y problemáticas que aquejan al certamen electoral, que permitieran a la organización presentar recomendaciones sobre los ajustes institucionales o normativos necesarios para conseguir un sistema político cada vez más libre, justo y auténtico.

La totalidad de los reportes ciudadanos hechos a la MOE a través de PILAS CON EL VOTO fueron remitidos directamente a las autoridades por intermedio de la Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) con el propósito de que éstas adoptaran las medidas correctivas o sancionatorias correspondientes.

Este documento tiene como propósito presentar, a partir de las tres etapas electorales, preelectoral, electoral y poselectoral, el número y el tipo de irregularidades reportadas a la MOE. La clasificación y agrupación de la información recibida fue hecha por el equipo jurídico de la organización, con el objetivo de exponer la información de una forma clara que facilite y fomente el análisis de las dificultades que afronta el país en esta materia.

El texto está dividido en cinco capítulos, el primero de ellos está dedicado al análisis de la etapa preelectoral, el segundo a la etapa electoral, el tercero a la etapa poselectoral. El cuarto, se enfoca en el comportamiento de la ciudadanía en la denuncia efectiva de las irregularidades ante las autoridades estatales. Y el quinto, recoge una serie de recomendaciones dirigidas a la prevención y la sanción de las conductas que atentan contra la transparencia electoral.

A continuación se presenta un breve resumen de los reportes ciudadanos recibidos por la MOE durante el año 2011 a través de PILAS CON EL VOTO, la línea gratuita nacional y el correo electrónico institucional.

1 Consultar [www.pilasconelvoto.com](http://www.pilasconelvoto.com)

En el periodo comprendido entre el 8 de febrero y el 30 de Noviembre del año en curso, la MOE recibió un total de **4661 reportes ciudadanos**, de los cuales fueron clasificados como presuntas irregularidades y anomalías electorales **4277 reportes**, los restante **384 reportes** no fueron clasificados por no comportar ningún tipo de anomalía electoral. **Los reportes provinieron de los 32 departamentos y de Bogotá**. Se destacan por el número de reportes los departamentos de **Antioquia** con el **19,38%** de reportes, **Valle del Cauca** con el **9,63%**, **Cundinamarca** con el **8,54%**, **Santander** con el **4,95%** y **Bolívar** con **4,90%**.

PORCENTAJE DE REPORTES POR DEPARTAMENTO (Consolidado total)			
Antioquia	19,38%	Caldas	2,12%
Valle del Cauca	9,63%	Cauca	2,02%
Cundinamarca	8,54%	Chocó	1,45%
Santander	4,95%	Guajira, La	1,40%
Bolívar	4,90%	Casanare	1,33%
Nariño	4,28%	Huila	1,23%
Magdalena	4,04%	Putumayo	1,11%
Sucre	3,92%	Quindío	0,96%
Boyacá	3,89%	Caquetá	0,91%
Bogotá D.C.	3,42%	Arauca	0,71%
Meta	3,18%	Guaviare	0,20%
Risaralda	3,05%	Vichada	0,20%
Tolima	2,98%	Vaupés	0,17%
Norte de Santander	2,81%	San Andrés y Providencia	0,15%
Córdoba	2,46%	Amazonas	0,12%
Cesar	2,34%	Guainía	0,02%
Atlántico	2,12%		
<b>Total general</b>		<b>100%</b>	

Las anomalías electorales más reportadas en todo el proceso estuvieron principalmente relacionadas con dos temas: a) **Irregularidades en Campaña**: con **2021 reportes**, donde se incluyeron temas como trashumancia, compra de votos y doble militancia, entre otros; y b) **Intervención en Política**: con **878 reportes**.

El informe discrimina los reportes dependiendo de la etapa electoral en la que fueron recibidos pues en cada una de ellas las irregularidades electorales tienden a ser diferentes.

REPORTES CIUDADANOS DE IRREGULARIDADES ELECTORALES			
	Total de reportes recibidos	Número de presuntas irregularidades	Conductas que no comportan irregularidad alguna
<b>Pre-electoral</b>	3515	3218	297
<b>Día electoral</b>	770	700	70
<b>Pos-electoral</b>	376	359	17
<b>TOTAL</b>	<b>4661</b>	<b>4277</b>	<b>384</b>



## Capítulo I Informe preelectoral de anomalías e irregularidades electorales

(Información recibida entre el 8 de febrero y el 29 de octubre del 2011)

fraude en inscripción de cédulas

perturbación al certamen democrático favorecimiento de voto fraudulento

intervención en política

costreñimiento al sufragante fraude al sufragante

corrupción de sufragante denegación de inscripción

mora en la entrega de documentos voto fraudulento

Ocultamiento, retención y posición ilícita de la cédula

alteración de resultados electorales

# Informe Preelectoral

### 1. NÚMERO TOTAL Y CLASES DE REPORTE.

En el periodo comprendido entre el 8 de Febrero y el 29 de Octubre del 2011, la MOE recibió un total de **3515 reportes ciudadanos**, de los cuales fueron clasificados como presuntas irregularidades y anomalías electorales **3218 reportes**. Un total de **297 reportes** no fueron clasificados por no comportar ningún tipo de anomalía electoral.

Por la importancia y la naturaleza de los reportes referidos a casos de violencia política, éstos se trataron en un informe independiente<sup>1</sup>. De esta manera, el presente documento se concentró en **3002 reportes** sobre irregularidades que fueron clasificadas de la siguiente forma:

- Omisión De Autoridad: **27 Reportes**
- Publicidad Ilegal: **74 Reportes**
- Financiamiento Ilegal: **80 Reportes**
- Subsidio y Ayuda Humanitaria a Favor de un Candidato: **142 Reportes**
- Violencia Política: **216 Reportes**
- Vínculos Con Grupos Ilegales: **297 Reportes**
- Intervención En Política: **786 Reportes**
- Irregularidades En Campaña: **1596 Reportes**

De estos **3218** reportes, **515** se clasificaron como de confiabilidad alta, **1257** de confiabilidad baja y **1446** de confiabilidad moderada.



<sup>1</sup> Ver informe sobre Violencia Política de la MOE.

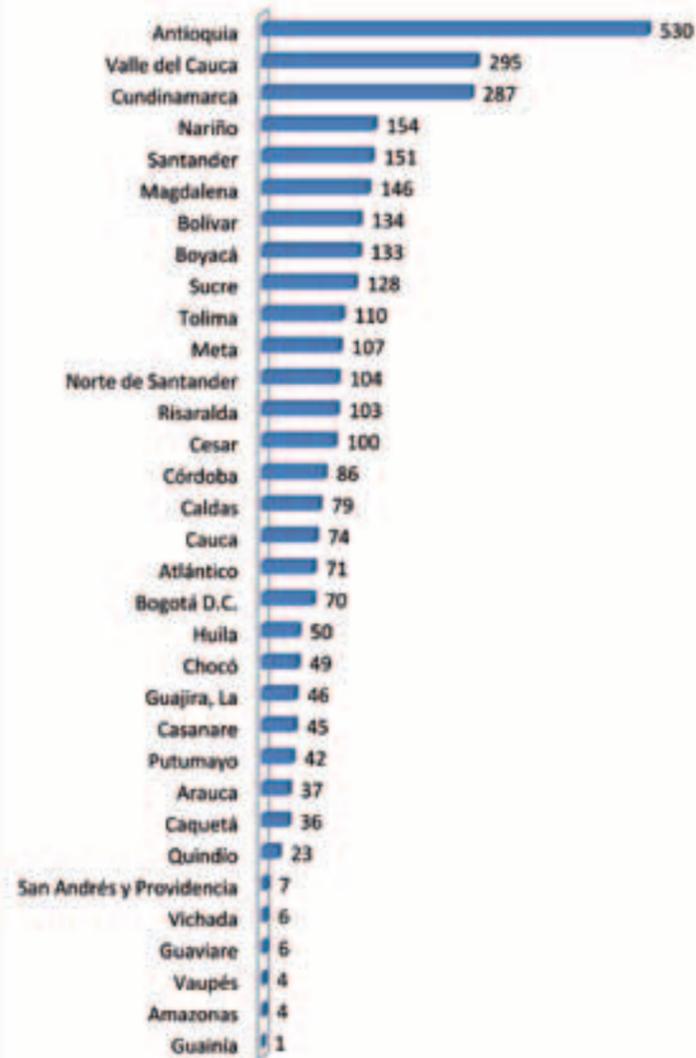
# Reportes Irregularidades

Total:1596

## 2. PROCEDENCIA DE LOS REPORTES CIUDADANOS

Los reportes ciudadanos provinieron de los **32 departamentos** y de **Bogotá**. Destacaron los departamentos de **Antioquia** con el **16%** de los reportes, seguido por **Cundinamarca** y **Valle del Cauca**, cada uno con el **9 %**

**Total de Reportes por Departamento: 3218**



## 3. REPORTES POR IRREGULARIDADES EN CAMPAÑA.

Se recibieron **1596 reportes** por conductas irregulares en campaña. De estos **1596 reportes**, un **29%** se concentró en posibles casos de compra de votos con **460 casos**, seguido de posibles casos de **trashumancia** con un **23%** correspondiente a **370 casos**, y posible **candidato inhabilitado o investigado** con un **19%** correspondiente a **299 casos**.

Del examen completo de los reportes por presuntas irregularidades en campaña, se identificó que los departamentos más afectados fueron **Antioquia** con **261 reportes**, **Cundinamarca** con **163 reportes** y **Valle del Cauca** con **121 reportes**.



**Reportes Irregularidades Total:1596**



oreelectora

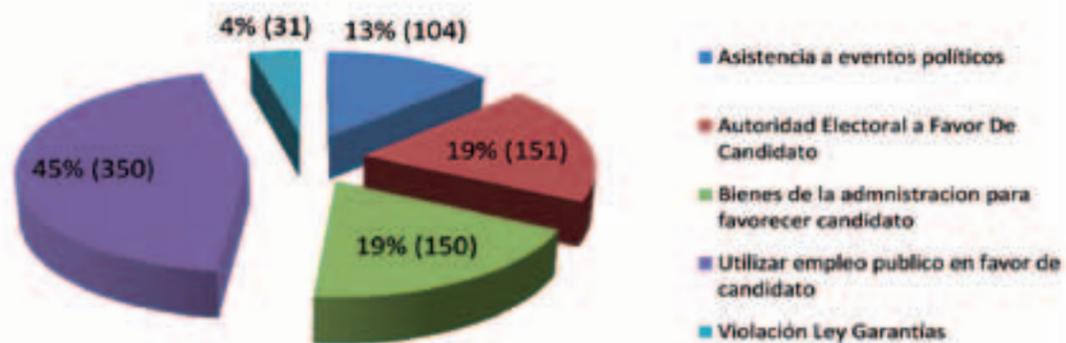
#### 4. REPORTE POR INTERVENCIÓN EN POLÍTICA

Se recibieron **786 reportes** en los que se informó de posibles casos en los que funcionarios públicos estaban participando en política, principalmente poniendo al servicio de un candidato o campaña sus atribuciones como servidores públicos.

Un **45%** se concentró en **Uso del empleo público a favor del candidato** con **350 casos**, seguido por **Autoridad electoral a favor de candidato** y **uso de bienes de la administración para favorecer al candidato** con **151** y **150 casos** respectivamente, que equivalían a un **19%**.

Revisada la procedencia de los reportes por intervención en política, se observó que los departamentos más afectados fueron **Antioquia** con **151 reportes**, **Cundinamarca** con **76** y **Valle del Cauca** con **70**.

**Reportes Intervención Política**  
Total:786



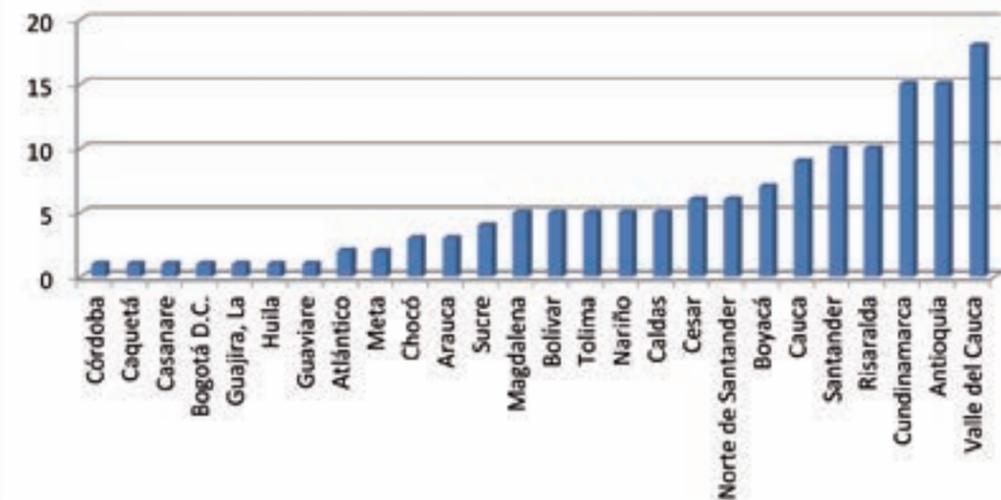
#### Reportes de Subsidios o Ayudas Humanitarias a Favor de un Candidato o Campaña

Total:142

#### 5. REPORTE POR SUBSIDIOS O AYUDA HUMANITARIA A FAVOR DE UN CANDIDATO

Se recibieron **142 reportes** por supuesta utilización indebida de bienes y dineros destinados para programas sociales y ayuda humanitaria en beneficio de candidatos. Los casos provinieron de **25 departamentos** y **Bogotá D.C.** Los departamentos en los que la ciudadanía presentó más reportes fueron: **Valle del Cauca** con **13 %** y **Antioquia** y **Cundinamarca** con **11 %** respectivamente.

**Reportes de Subsidios o Ayudas Humanitarias a Favor de un Candidato o Campaña**  
Total:142



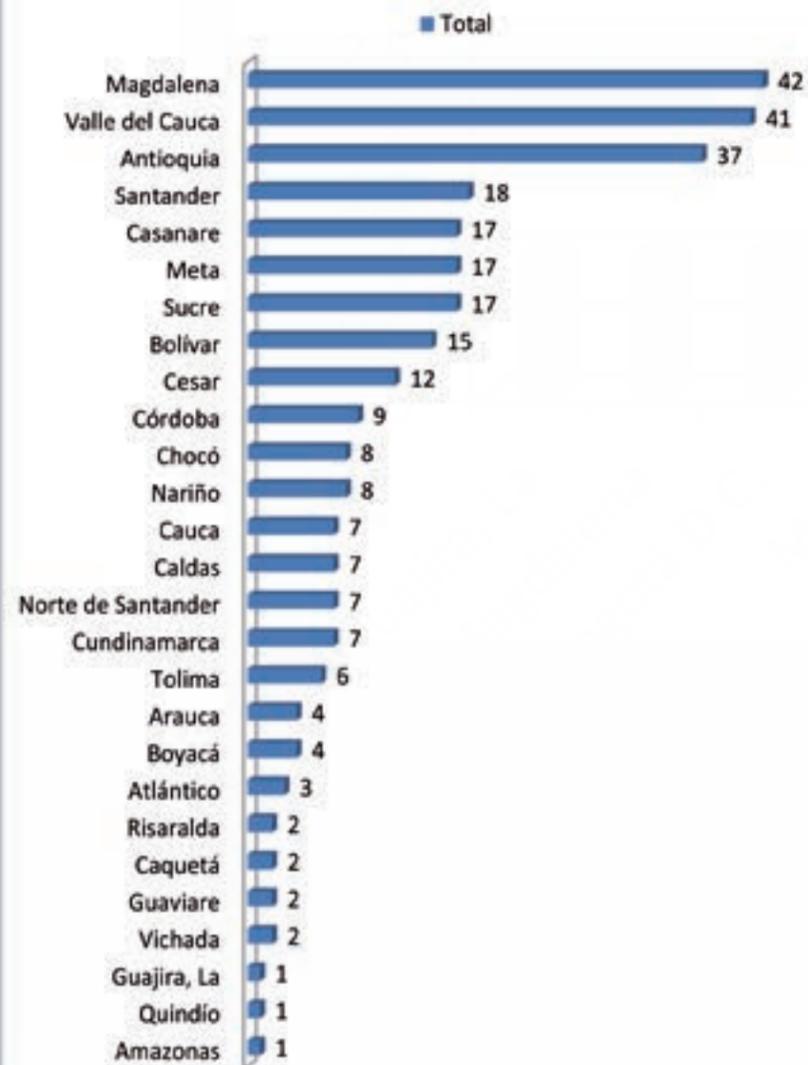
preelectoral

### 6. REPORTES POR VÍNCULOS ENTRE CANDIDATOS Y GRUPOS ILEGALES

Se recibieron **297 reportes** en los que la ciudadanía puso de presente la posible existencia de vínculos o alianzas entre candidatos y agrupaciones ilegales. Los casos provinieron de **24 departamentos**, en los que se destacaron **Magdalena** y **Valle del Cauca** con el **14 %** de los reportes y **Antioquia** con el **12 %** de los reportes.

Dentro de los grupos ilegales se incluyeron guerrillas, neo paramilitares o bacrim y narcotraficantes.

**Reportes por Vinculos con Grupos Ilegales**  
Total: 297



12

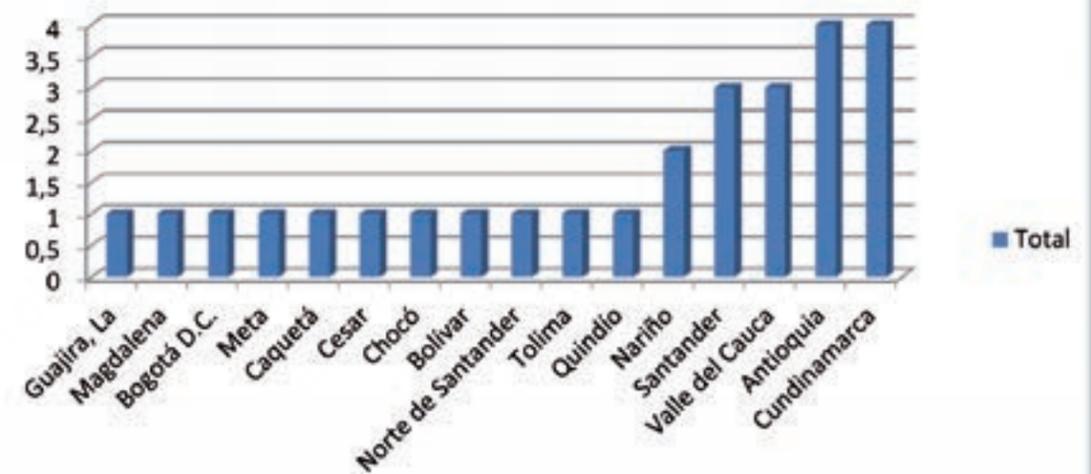
## Reportes por Omisión de Autoridad

### Total : 27 Reportes

### 7. REPORTES POR OMISIÓN DE AUTORIDAD

Se recibieron **27 reportes** en los que los ciudadanos informaron la posible existencia de una omisión por parte de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones y deberes. Los reportes provinieron **15 departamentos** y **Bogotá D.C.** Se destacaron **Antioquia** y **Cundinamarca** con el **15 %** de los reportes y **Valle del Cauca** y **Santander** con el **11 %** de los reportes respectivamente.

**Reportes por Omisión de Autoridad**  
Total : 27 Reportes



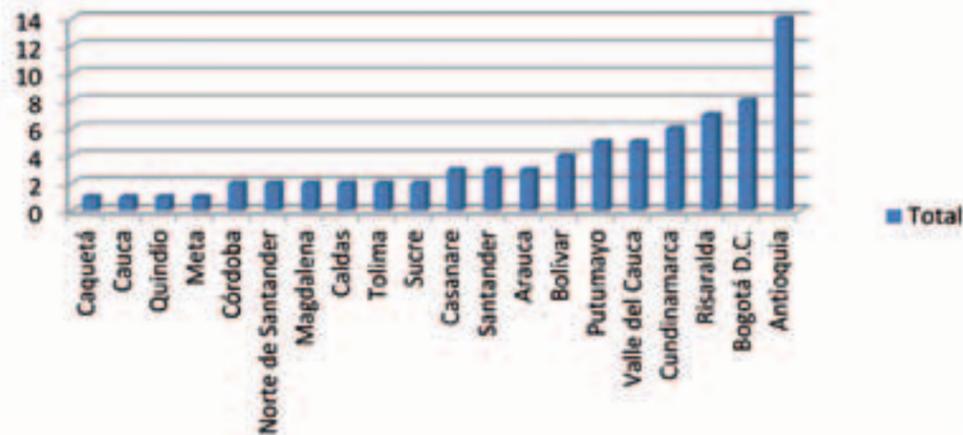
13

## Reportes Publicidad Ilegal Total:74

### 8. REPORTES POR PUBLICIDAD ILEGAL

Se recibieron **74 reportes** en los que se señalaron eventos de publicidad que pudieron violar las normas electorales. Los casos provinieron de **19 departamentos y Bogotá D.C.** Destacándose **Antioquia** con **19%** de los reportes, seguido de **Bogotá** con **11%** de los reportes y **Risaralda**, con **9%** de los reportes.

### Reportes Publicidad Ilegal Total:74

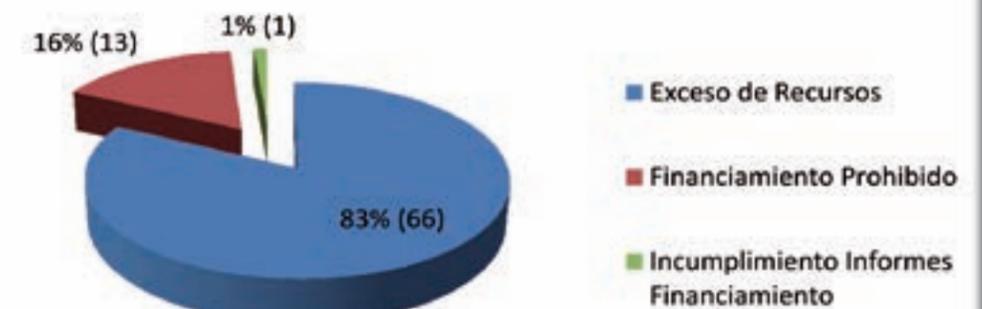


### 9. REPORTES POR FINANCIAMIENTO ILEGAL

Se recibieron **80 reportes** en los que la ciudadanía advirtió posibles casos en los que se pudieron violar normas sobre financiación de las campañas políticas, ya fuese a través del exceso de recursos o de la financiación a través con algunos prohibidos.

Los departamentos que resultaron más afectados según el número de reportes fueron **Cundinamarca** con **10**, **Risaralda** con **7** reportes, y **Tolima** y **Sucre** con **6** cada uno.

### Reportes Financiamento Ilegal Total:80



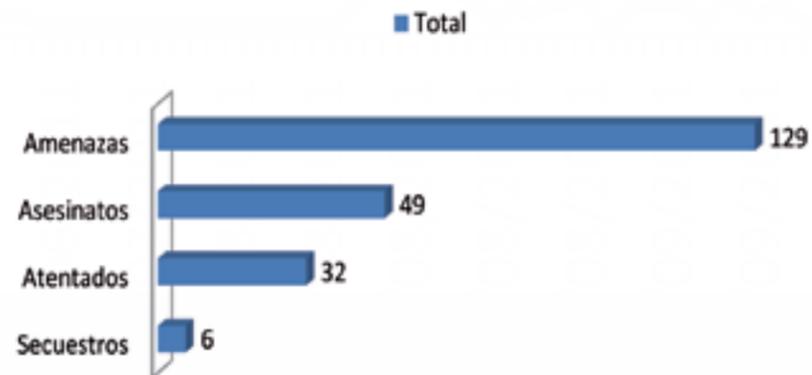
# preelectoral

# Comportamiento Reportes Compra de Votos Febrero- Octubre

## 10. REPORTES RELACIONADOS CON VIOLENCIA POLÍTICA

Se recibieron **216 reportes** por actos de violencia política a candidatos y líderes políticos. Un **59%** se concentró en **amenazas** con **129 casos**, seguido por **asesinatos** con **22%** de los reportes correspondiente a **49 casos**. Los departamentos más afectados han sido **Antioquia** con **46 reportes**, **Valle** con **34 reportes** y **Arauca** con **16 reportes**.

### Total Reportes Violencia Política: 216



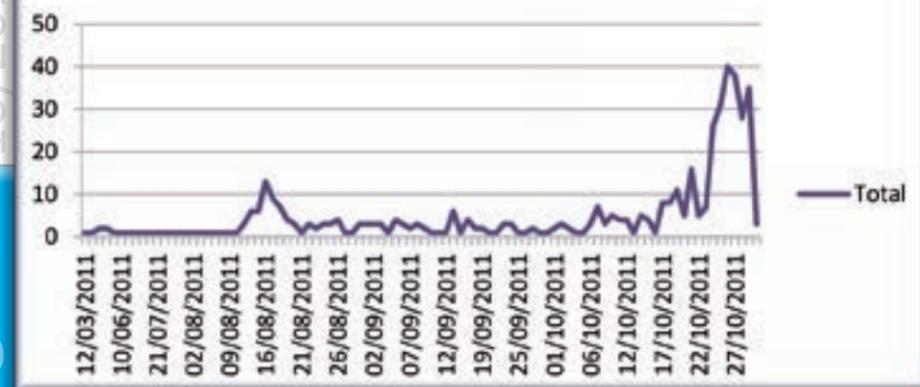
## 11. COMPORTAMIENTO DE LOS REPORTES CIUDADANOS

Luego de examinado el comportamiento de las denuncias se identificaron ciertas tendencias en el contenido de los reportes, así, se encontró que las **irregularidades electorales más reportadas** fueron, **compra de votos** con **460 casos**, **trashumancia** con **370 casos**, **uso del empleo público a favor del candidato** con **250 casos**, seguida de **candidato inhabilitado o investigado** con **299 casos**, y **vínculos con grupos ilegales** con **297 reportes**.

A continuación se presenta la evolución en el comportamiento de dicho reportes:

**COMPRA DE VOTOS.** Se presentaron **460 reportes** sobre posible compraventa de votos, equivalentes al **15 %** del total de reportes presentados a la MOE. Resaltaron aquí **Cundinamarca**, **Antioquia** y **Valle del Cauca**.

### Comportamiento Reportes Compra de Votos Febrero- Octubre



preelectoral

**TRASHUMANCIA.** Se presentaron **370 reportes** sobre **trashumancia**, equivalentes al **12 %** del total de los presentados a la MOE. Resaltaron aquí **Antioquía, Cundinamarca y Nariño**.



**CANDIDATOS INHABILITADOS O INVESTIGADOS.** Se presentaron **299 reportes** sobre presuntos candidatos inhabilitados o investigados equivalentes al **10%** del total de reportes. Sobresalieron **Cundinamarca, Antioquia y Boyacá** como los departamentos en los que más se informó sobre el fenómeno.



**INTERVENCIÓN EN POLÍTICA.** Se presentaron **786 reportes** sobre la categoría genérica de Intervención en Política equivalentes al **26 %** del total de reportes, de los cuales **350 casos (12%)** se relacionaban con el **uso del empleo público a favor o en contra de candidato**. Sobresalieron **Antioquía, Valle del Cauca y Cundinamarca**.

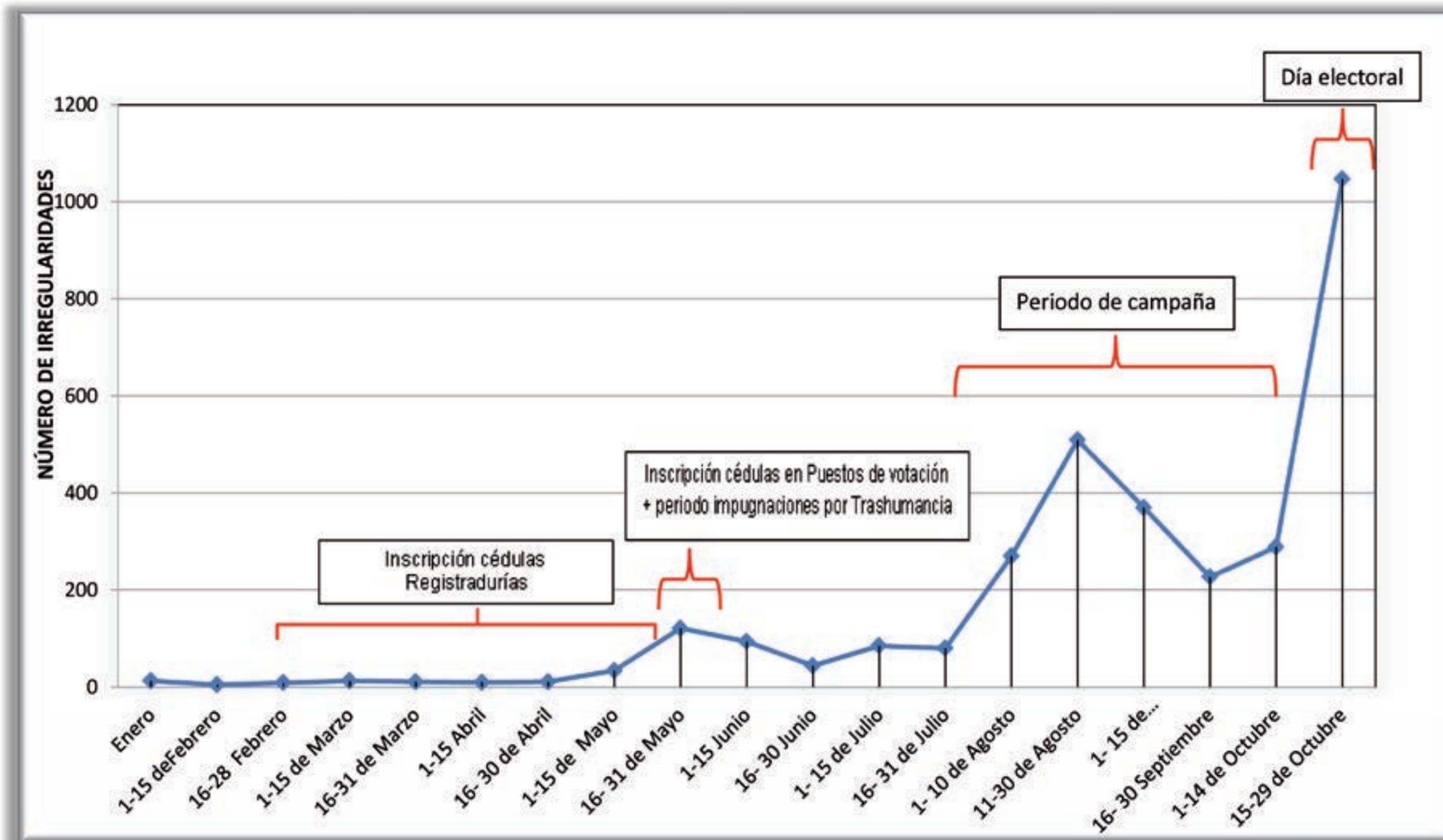
Además vale enfatizar el alto número de reportes que se refirieron a la **presión sobre funcionarios** del **ICBF** y del **SENA** para apoyar a candidatos e incluso el uso de programas institucionales para favorecerlos.



**VÍNCULOS CON GRUPOS ILEGALES.** Se presentaron **297 reportes** sobre posibles vínculos de candidatos con grupos ilegales, equivalentes al **10 %** del total de reportes presentados. Resaltaron aquí **Magdalena, Valle del Cauca y Antioquia**.



EVOLUCIÓN IRREGULARIDADES ENERO- OCTUBRE  
(DISCRIMINADO QUINCENALMENTE)



20

21

preelectora



## Capítulo II

# Informe electoral de anomalías e irregularidades electorales

(Información recibida el 30 de octubre del 2011)



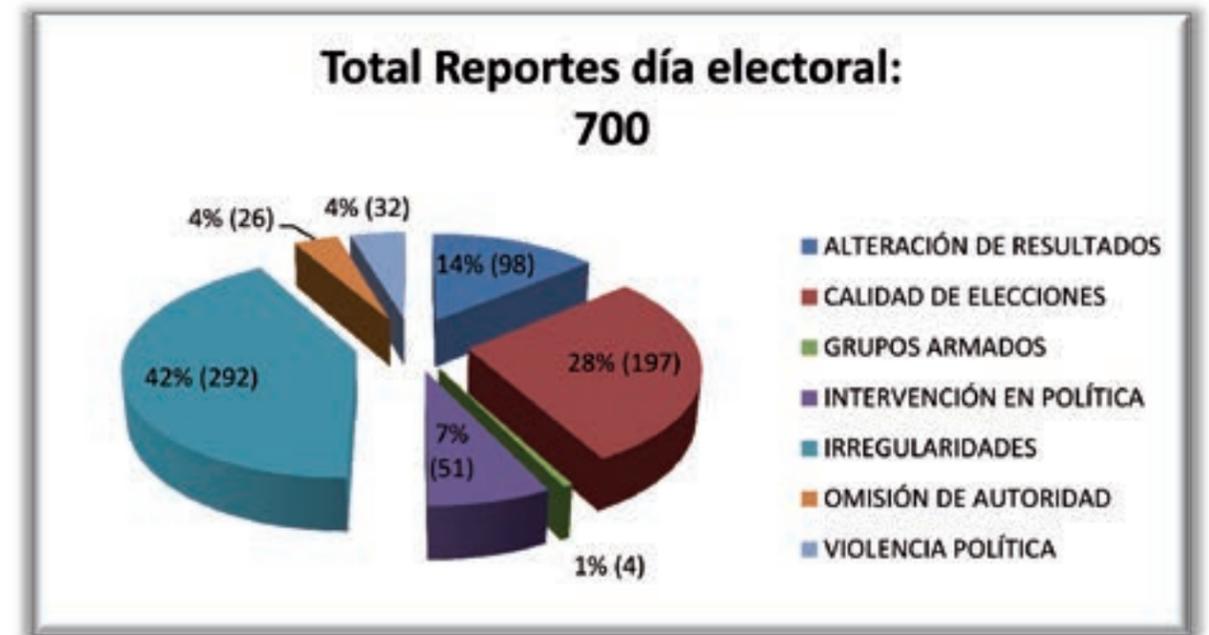
# electoral día

### 1. NÚMERO TOTAL Y CLASES DE REPORTE.

Durante el 30 de Octubre de 2011 la MOE recibió un total de **770 reportes ciudadanos**, de los cuales fueron clasificados como presuntas irregularidades y anomalías electorales **700 reportes**. Un total de **70 reportes** no fueron clasificados por no comportar ningún tipo de anomalía electoral. La información allegada fue clasificada de la siguiente forma:

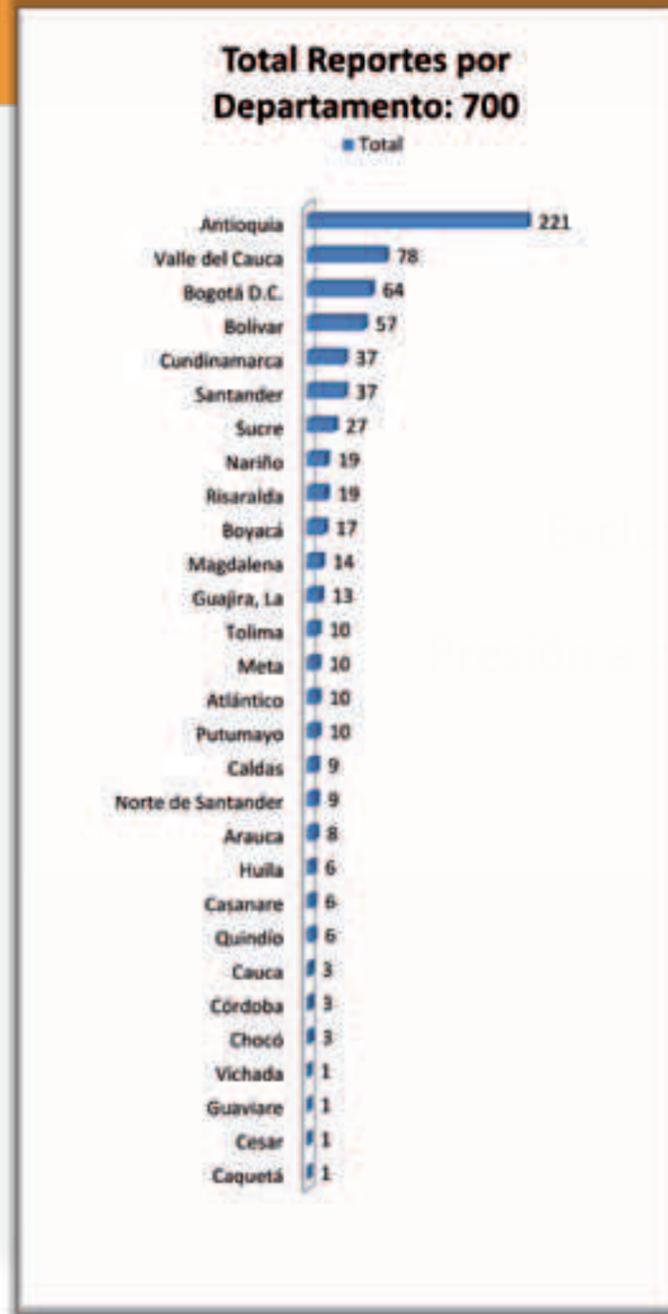
- Irregularidades En Campaña: **292 Reportes**
- Intervención En Política: **51 Reportes**
- Grupos Armados: **4 Reportes**
- Omisión De Autoridad: **26 Reportes**
- Calidad de elecciones: **197 Reportes**
- Alteración de Resultados: **98 Reportes**
- Violencia Política: **32 Reportes**

De estos reportes, **93** se clasificaron como de confiabilidad alta, **366** de confiabilidad baja y **241** de confiabilidad moderada.



## 2. PROCEDENCIA DE LOS REPORTES CIUDADANOS

Los reportes ciudadanos provinieron de **28 departamentos** y de **Bogotá**. Destacaron los departamentos de **Antioquia** con el **32%** de los reportes, seguido por **Valle del Cauca** con el **11 %** y **Bogotá** con el **9 %**.



# Reportes por Irregularidades Total: 292

## 3. REPORTES POR IRREGULARIDADES EN CAMPAÑA.

Se recibieron **292 reportes** por conductas irregulares en campaña. De estos reportes, un **48 %** se concentró en posibles casos de **compra de votos** con **141 casos**, seguido de otras irregularidades en las que se incluyeron casos de **posible perturbación del certamen democrático, fraude al sufragante, voto fraudulento, favorecimiento del voto fraudulento**, entre otras conductas, con **22 %** correspondiente a **63 casos**, y posible trasteo de votantes con un **14 %** correspondiente a **42 casos**.

Del examen completo de los reportes por presuntas irregularidades en campaña, y revisada su procedencia se encontró que se reportaron posibles irregularidades en **25 departamentos** y **Bogotá**. Los departamentos más afectados fueron **Antioquia** con **89 reportes**, **Valle del Cauca** con **54 reportes** y **Bogotá** con **24 reportes**.

- Compra de votos
- Otros
- Trasteo de votantes
- Exclusión ilegal del cédulas
- Presión a ciudadanos para votar
- Engaño al sufragante



#### 4. REPORTES POR INTERVENCIÓN EN POLÍTICA

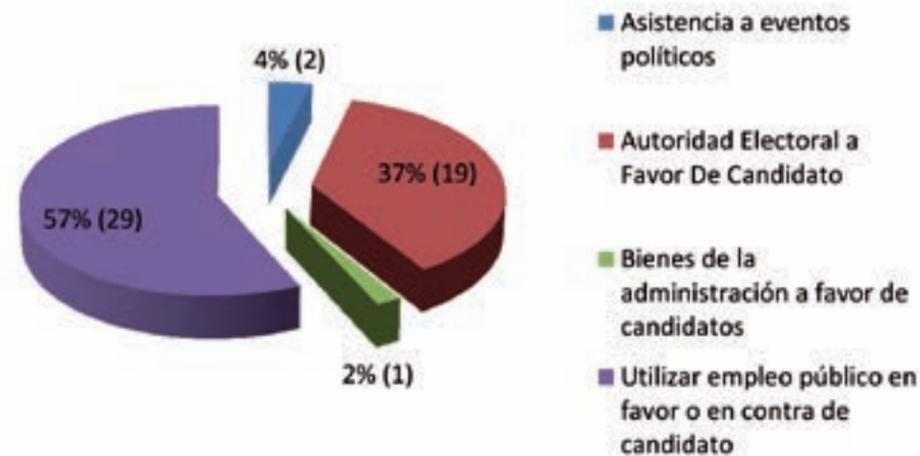
Se recibieron **51 reportes** en los que se señalaron posibles casos en los que funcionarios públicos estuvieron participando en política, principalmente poniendo al servicio de un candidato o campaña sus atribuciones como servidores públicos.

Un **57%** de los reportes se concentró en casos de **posible utilización del empleo público a favor o en contra de candidato** con **29 casos**, seguido por **posible autoridad electoral a favor de candidato** con un **37%** de los reportes con **19 casos**.

Revisada la procedencia de los reportes por intervención en política, se reportó la posible ocurrencia de esta irregularidad en **13 departamentos**, se desprende que los departamentos más afectados fueron **Antioquia** con **24 reportes**, **Sucre** con **8** y **Cundinamarca** con **5**.

#### Reportes por Intervención en Política

Total: 51



#### 5. REPORTES RELACIONADOS CON GRUPOS ARMADOS

Se recibieron **4 reportes** en los que la ciudadanía puso de presente la posible intervención o presión de agrupaciones ilegales en las elecciones. Los casos provinieron de **3 departamentos**, **Antioquia, Nariño y Quindío**.

Dentro de los grupos ilegales se incluyeron guerrillas, neo paramilitares o bacrim y narcotraficantes.

#### 6. REPORTES POR OMISIÓN DE AUTORIDAD

Se recibieron **26 reportes** en los que los ciudadanos pusieron de presente la posible existencia de una omisión por parte de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones y deberes. Los reportes provinieron de **9 departamentos y Bogotá**.

#### Reportes Omisión de Autoridad

Total: 26 Reportes

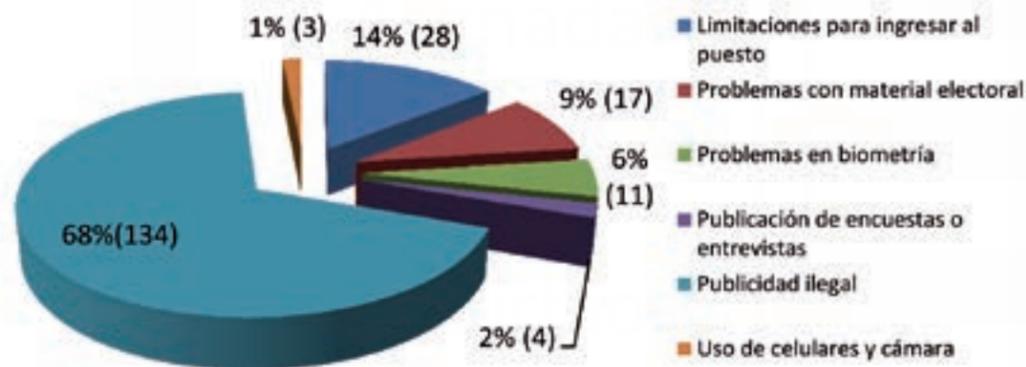


### 7. REPORTES RELACIONADOS CON CALIDAD DE ELECCIONES

Se recibieron **197 reportes** en los que se agruparon eventos de calidad de elecciones en que se pudo violar las normas electorales, el decreto de orden público, o hubo problemas de falta de material, con biometría, entre otros. De estos reportes, un **68 %** se concentró en posibles casos de **publicidad ilegal** con **134 casos**, seguida de **limitaciones para ingresar al puesto** con **14%** correspondiente a **28 casos**, y problemas con material electoral con un **9 %** correspondiente a **17 casos**.

Los casos provinieron de **22 departamentos** y **Bogotá D.C.** Se destacaron **Antioquia** con **65 reportes**, seguido de **Bogotá** con **29 reportes**, y **Bolívar** con **19 reportes**.

**Reportes Calidad de elecciones**  
Total: 197

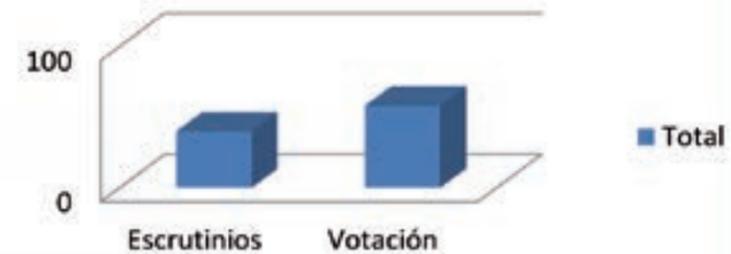


### 8. REPORTES RELACIONADOS CON ALTERACIÓN DE RESULTADOS

Se recibieron **98 reportes** en los que la ciudadanía informó de posibles casos en los que se pudo haber facilitado la alteración de los resultados, aquí se incluyeron temas de tarjetones marcados e irregularidades en los escrutinios.

De estos reportes, un **59 %** se concentró en **posibles casos de alteración de resultados en la votación**, seguida de un **41 %** en **posible alteración de escrutinios**. Los departamentos que resultaron más afectados fueron **Antioquia** con **28 reportes**, **Cundinamarca** con **8 reportes** y **Valle del cauca** y **Bogotá** con **7 reportes** cada uno.

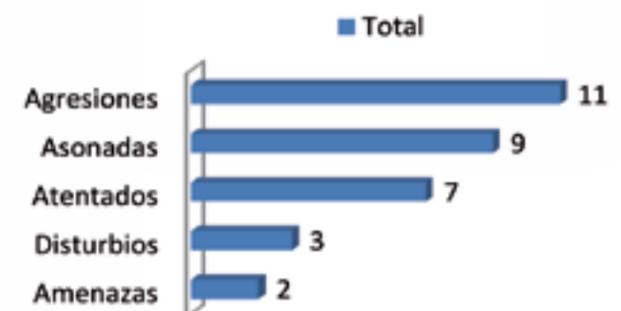
**Reportes Alteración de Resultados**  
Total: 98



### 9. REPORTES RELACIONADOS CON VIOLENCIA POLÍTICA

Se recibieron **32 reportes** por actos de violencia política tanto contra candidatos, líderes políticos y miembros de la MOE, así como los referidos a disturbios y asonadas. Un **35%** se concentró en agresiones con **11 casos**, seguido por asonadas con **28%** de los reportes correspondiente a **9 casos**. Los departamentos más afectados fueron **Antioquia, Nariño** y **Bolívar** con **5 reportes**.

**Reportes Violencia Política**  
Total: 32

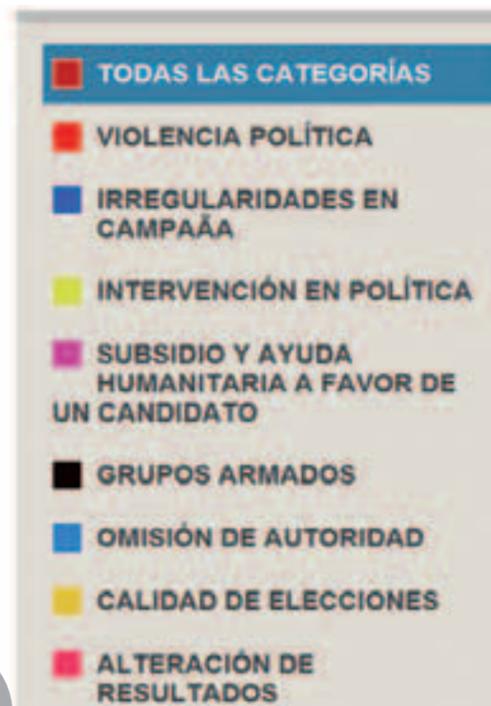


día electoral



## Capítulo III Informe poselectoral de anomalías e irregularidades electorales

(Información recibida entre el 31 de octubre y el 30 de noviembre del 2011)



### 1. NÚMERO TOTAL Y CLASES DE REPORTE.

Entre el 31 de Octubre y el 30 de Noviembre de 2011 la MOE recibió un total de **376 reportes ciudadanos**, de los cuales fueron clasificados como presuntas irregularidades y anomalías electorales **359 reportes**. Un total de **17 reportes** no fueron clasificados por no comportar ningún tipo de anomalía electoral. La información allegada fue clasificada de la siguiente forma:

- Irregularidades: **133 Reportes**
- Intervención En Política: **38 Reportes**
- Grupos Armados: **10 Reportes**
- Omisión De Autoridad: **6 Reportes**
- Calidad de elecciones: **29 Reportes**
- Alteración de Resultados: **132 Reportes**
- Violencia Política: **10 Reportes**
- Subsidio o ayuda humanitaria en favor de candidatos: 1 Reporte

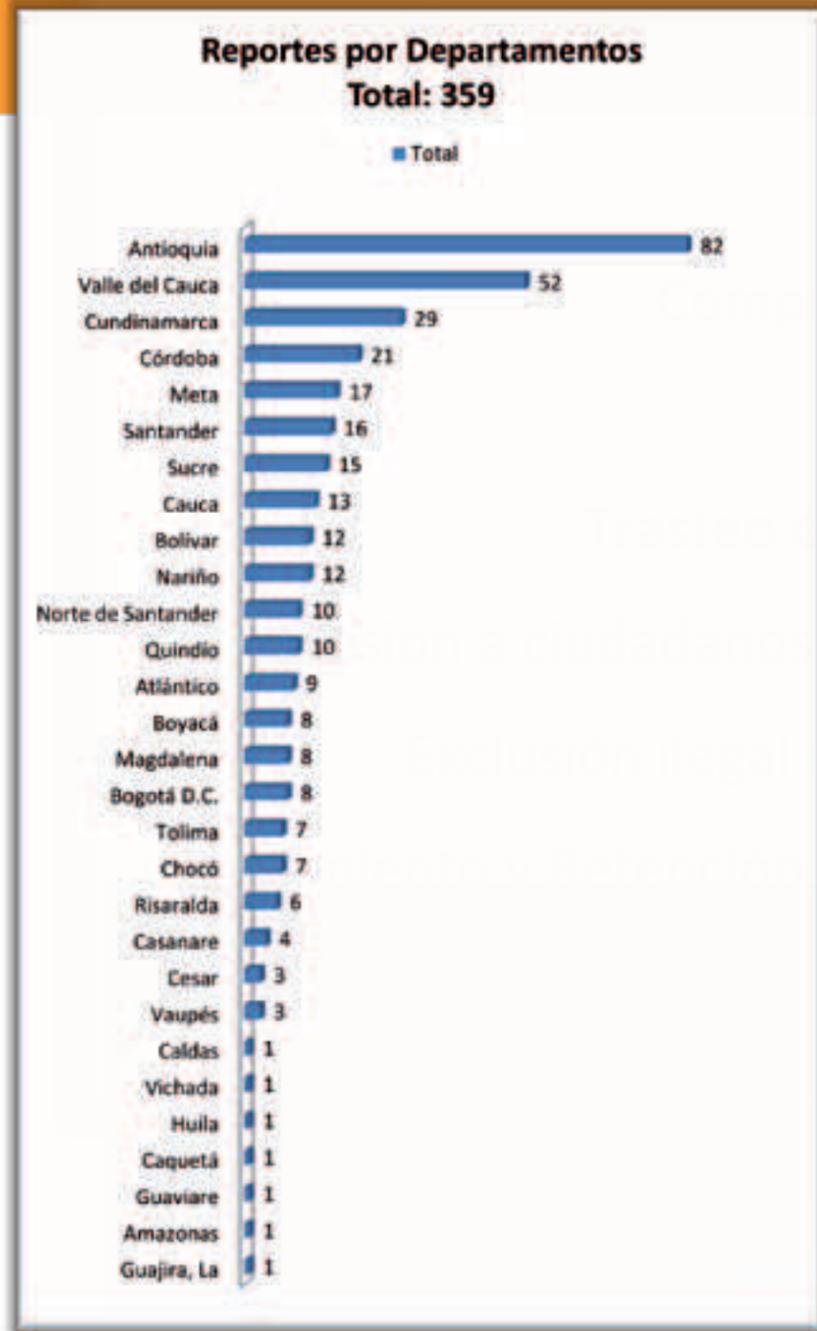
De estos reportes, **52** se clasificaron como de **confiabilidad alta**, **122** de **confiabilidad baja** y **185** de **confiabilidad moderada**.



# Informe Poselectoral de anomalías e irregularidades electorales

## 2. PROCEDENCIA DE LOS REPORTES CIUDADANOS

Los reportes ciudadanos provinieron de **28 departamentos** y de **Bogotá**. Se destacaron los departamentos de **Antioquia** con el **23%**, seguido por **Valle del Cauca** con el **14 %** y **Cundinamarca** con el **9 %**.



## Reportes Irregularidades.

### 133 Reportes

■ Total

Compra de votos  
Otros  
Trasteo de votantes  
Presión a ciudadanos para votar  
Exclusión ilegal del cédulas  
Ocultamiento y Retención de cédulas  
Engaño al sufragante

## 3. REPORTES POR IRREGULARIDADES EN CAMPAÑA

Se recibieron **133 reportes** por conductas irregulares en campaña. De estos reportes, un **42 %** se concentró en **posibles casos de compra de votos** con **56 casos**, seguida de otras irregularidades en las que se incluyeron casos de **posible perturbación del certamen democrático, fraude al sufragante, voto fraudulento, favorecimiento del voto fraudulento**, entre otras conductas, con **27 %** correspondiente a **36 casos**, y **posible trasteo de votantes** con un **14 %** correspondiente a **19 casos**.

Del examen completo de los reportes por presuntas irregularidades en campaña, y revisada su procedencia se encontró que se reportaron posibles irregularidades en **24 departamentos** y **Bogotá**. Los departamentos más afectados fueron **Valle del Cauca** con **27 reportes**, **Antioquia** **25 reportes** y **Cundinamarca** con **12 reportes**.



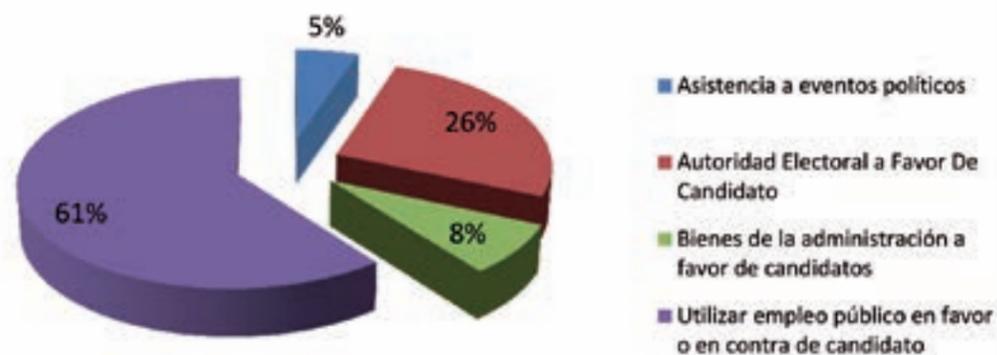
#### 4. REPORTES POR INTERVENCIÓN EN POLÍTICA

Se recibieron **38 reportes** en los que se da cuenta de posibles casos en los que funcionarios públicos estarían participando en política, principalmente poniendo al servicio de un candidato o campaña sus atribuciones como servidores públicos.

Un **61%** de los reportes se concentró en casos de **posible utilización del empleo público a favor o en contra de candidato** con **23 casos**, seguido por **posible autoridad electoral a favor de candidato** con un **26%** de los reportes con **10 casos**.

Revisada la procedencia de los reportes por intervención en política, se reportó la posible ocurrencia de esta irregularidad en **18 departamentos**, se observó que los departamentos más afectados fueron **Antioquia** con **7 reportes**, **Cundinamarca** con **5** y **Atlántico** con **3**.

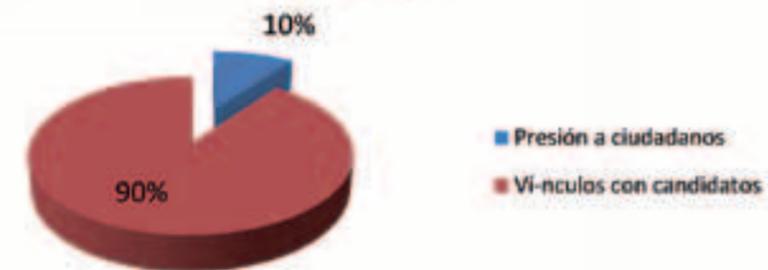
#### Reportes Intervención en Política Total:38



#### 5. REPORTES RELACIONADOS CON GRUPOS ARMADOS

Se recibieron **10 reportes** en los que la ciudadanía puso de presente la posible intervención o presión de agrupaciones ilegales en las elecciones. Los casos provinieron de **8 departamentos**. **Atlántico, Cesar, Cundinamarca, Magdalena, Meta, Santander, Sucre y Antioquia**, los últimos con **2 reportes** respectivamente. Dentro de los grupos ilegales se incluyen guerrillas, neo paramilitares o bacrim y narcotraficantes.

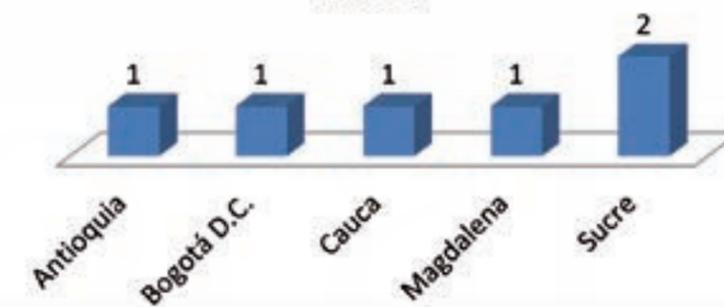
#### Reportes Grupos Armados Total: 10



#### 6. REPORTES POR OMISIÓN DE AUTORIDAD

Se recibieron **6 reportes** en los que los ciudadanos señalaron la posible existencia de una omisión por parte de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones y deberes. Los reportes provinieron de **4 departamentos** y **Bogotá**.

#### Reportes Omisión de Autoridad Total: 6



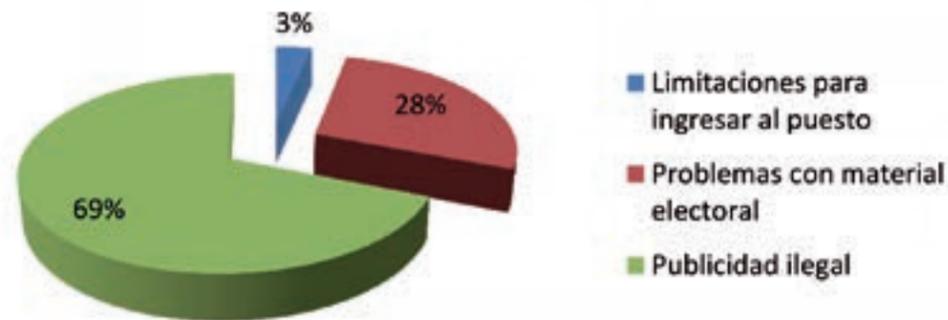
### 7. REPORTES RELACIONADOS CON CALIDAD DE ELECCIONES

Se recibieron **29 reportes** en los que se agruparon eventos de calidad de elecciones en que se pudo violar normas electorales, el decreto de orden público, o hubo problemas de falta de material, con biometría, entre otros. De estos reportes, un **69 %** se concentró en posibles casos de publicidad ilegal con **20 casos**, seguida de problemas con material electoral con un **28%** correspondiente a **8 casos** y limitaciones para ingresar al puesto con **3 %** correspondiente a **1 caso**.

Los casos provinieron de **7 departamentos** y **Bogotá D.C.** Se destacaron **Antioquia** con **13 reportes**, seguido de **Valle del Cauca** con **9 reportes**, y **Santander** con **2 reportes**.

#### Reporte de Calidad de elecciones

Total: 29



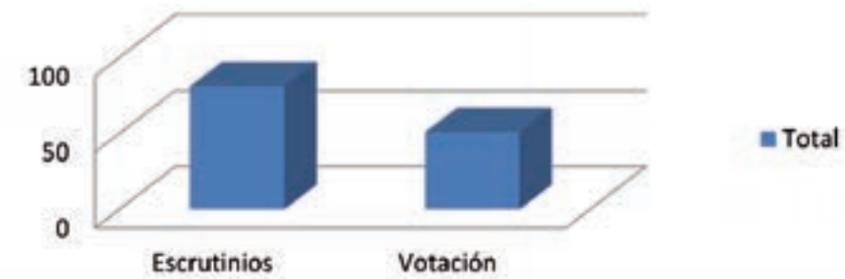
### 8. REPORTES RELACIONADOS CON ALTERACIÓN DE RESULTADOS

Se recibieron **132 reportes** en los que la ciudadanía informa de posibles casos en los que se pudo facilitar la alteración de los resultados, aquí se incluyeron temas de tarjetones marcados e irregularidades en los escrutinios. De estos reportes, un **61 %** se concentró en **posibles casos de alteración de resultados en escrutinios**, seguido de un **39 %** de **posibles casos de alteración de resultados durante el tiempo de la votación**. Los departamentos que resultaron más afectados fueron **Antioquia** con **33 reportes**, **Valle del Cauca** con **13 reportes** y **Córdoba** con **12 reportes** cada uno.

Reportes Violencia Política  
Total: 10

#### Reportes Alteración de Resultados

Total: 132



### 9. REPORTES RELACIONADOS CON VIOLENCIA POLÍTICA

Se recibieron **10 reportes** por actos de violencia política tanto contra candidatos, líderes políticos y miembros de la MOE, así como lo referido a disturbios y asonadas. Un **40%** se concentró en **amenazas** con **4 casos**, seguido por **asonadas** con **30%** de los reportes correspondiente a **3 casos**. Los departamentos más afectados fueron **Bolívar** y **Cundinamarca** con **2 reportes**.

#### Reportes Violencia Política

Total: 10





## Capítulo IV

# Barreras electorales Pilas con el Voto 2011



# Barreras

La Misión de Observación Electoral (MOE) incluyó dentro del formulario de captura de información ciudadana una batería de preguntas que tenían como propósito establecer en qué casos los reportes presentados a la organización se tradujeron a su vez en denuncias formales ante las autoridades y en qué casos no, y así mismo identificar cuáles fueron las principales causas de la abstención en la denuncia.

A continuación se presentan algunos de los resultados más relevantes:

### 1. Relación entre reportes ciudadanos y efectiva presentación de denuncias ciudadanas.

Vale la pena señalar que las preguntas no fueron de obligatorio diligenciamiento por parte de los ciudadanos.

Relación reportes MOE y denuncia ante autoridades		
	Total	Porcentaje
SI Denunciado	1814	38%
NO denunciado	1138	24%
N/S N/R	1509	32%
<b>Total Reportes MOE</b>	<b>4661</b>	<b>100%</b>

### 2. Principales causas de la abstención en la denuncia ciudadana:

El ciudadano tuvo la posibilidad de indicar más de un motivo por el que no acudía a las autoridades a presentar la denuncia.

MOTIVOS DE LA NO DENUNCIA		
	Total (Respuestas)	Porcentaje
Cree que no se hace nada	418	28%
Miedo	410	27%
Desconfianza	266	17%
No sabe ante quién	231	15%
Otro	112	7%
No autoridad cerca	50	3%
<b>TOTAL (respuestas múltiples)</b>	<b>1487</b>	<b>100%</b>

### 3. Autoridades ante las que más denuncias ciudadanas se presentan:

El ciudadano tuvo la posibilidad de indicar a qué autoridad se dirigió para denunciar la irregularidad, teniendo la oportunidad de expresar si acudió a más de una.

AUTORIDADES ANTES LAS QUE SE DENUNCIA		
	Total (Respuestas)	Porcentaje
Procuraduría	755	20%
CNE	740	20%
Fiscalía	587	16%
Registraduría	602	16%
Policía	358	10%
Contraloría	326	9%
Personería	248	7%
Otras	129	3%
<b>TOTAL (respuestas múltiples)</b>	<b>3745</b>	<b>100%</b>



## Capítulo V

### Recomendaciones para la prevención y sanción efectiva de conductas que afectan el proceso electoral



# recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación son el resultado del análisis de la información que la Misión de Observación Electoral – MOE – recibió a través de reportes ciudadanos en el portal WWW.PILASCONELVOTO.COM, la línea gratuita nacional 01 8000 111 101, la información recogida en los comités de Coordinación y Seguimiento Electoral y, naturalmente, de los resultados del ejercicio de observación y vigilancia electoral efectuado a todas las etapas del proceso.

Es importante anotar que un importante número de los problemas encontrados a lo largo del proceso electoral pueden ser solucionados a partir del trabajo conjunto y coordinado entre autoridades, organizaciones políticas y sociedad civil. Es decir, no se requieren profundas modificaciones a la legislación electoral, sino de una clara voluntad política para modificar algunas rutinas institucionales e interinstitucionales.

De esta manera y con el objetivo de ser un actor propositivo dentro de la problemática, la MOE considera importante y oportuno presentar algunas recomendaciones que juicio de la organización contribuyen a mejorar los niveles de transparencia electoral, pero principalmente a mejorar la efectiva investigación, persecución y sanción de las infracciones que afectan más gravemente la participación ciudadana dentro del proceso electoral.

Si bien las recomendaciones se dirigen a casi todos los protagonistas de los comicios, la MOE desea resaltar aquellas que van dirigidas a la Fiscalía General de la Nación, pues como ya es públicamente conocido, esta entidad deberá afrontar el reto de diseñar y poner en funcionamiento la Unidad Nacional de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática, sobre la cual, ciudadanía y Estado, han depositado todas las expectativas y confianza para la efectiva judicialización de los delitos electorales.

No desconoce la MOE los esfuerzos realizados por una muy buena parte de las entidades estatales y organizaciones políticas por evitar la comisión de conductas irregulares que afectan las elecciones, sin embargo, persiste la idea de que aún quedan tareas pendientes que deben ser consideradas y resueltas. En este sentido las recomendaciones que se presentarán a continuación van dirigidas a los sujetos de mayor relevancia en el proceso electoral y se enfocarán en la prevención, investigación y sanción de las dinámicas que afectan el proceso de manera directa.

#### FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN Y POLICIA JUDICIAL.

1. **La Fiscalía General de la Nación tiene una de las labores más arduas frente a la lucha contra la criminalidad electoral. Esta institución es la responsable, dentro de toda la institucionalidad, de diseñar e implementar una política criminal que combata eficientemente las conductas que afectan y atentan contra la transparencia de los procesos comiciales.**

Teniendo ese propósito como norte de su actuar, dentro de las principales tareas de la Fiscalía General en esta materia se encuentran el estudio y la comprensión de la dinámica de los delitos electorales, la identificación de los contextos en que estos se presentan, sus principales modalidades y la identificación de los sujetos que intervienen en su ejecución. En este orden de ideas, es importante que al interior de la Fiscalía se fortalezca el área de construcción de políticas criminales, a partir de investigaciones y análisis criminológicos sólidos que determinen una línea base para actuar e intervenir.

La Fiscalía debe sumergirse en el mundo de la participación política y comprender que no todas las elecciones son iguales. Dependiendo del contexto y las variables que juegan en un

certamen electoral, éste puede llegar a ser muy diferente de los otros. Así, por ejemplo, según la naturaleza de la elección que esta por realizarse, se puede caracterizar e incluso identificar previamente, qué tipo de delitos son lo que más puede llegar a cometerse y en qué zonas en específico.

Sólo para enunciar un caso véase lo siguiente.

El trabajo que ha adelantado la MOE en estos últimos años, ha permitido concluir que en términos de criminalidad electoral son diferentes las elecciones en las que se eligen autoridades generales de aquellas en las que se eligen autoridades locales<sup>1</sup>, en cada una de ellas los comportamientos más denunciados difieren significativamente. Así, mientras que en las primeras, los delitos que aparentemente más afectarían el certamen electoral son: voto fraudulento y ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas; en las segundas son fraude en inscripción de cédulas y voto fraudulento<sup>2</sup>.

Identificar este tipo de particularidades, permitirá a la Fiscalía estar alerta sobre determinados comportamientos y, con seguridad, facilitará su labor a la hora de investigar la comisión de un ilícito y la identificación de sus autores y partícipes.

42

## 2. La Unidad Especializada en la persecución de delitos electorales de la Fiscalía General de la Nación no debe funcionar únicamente durante los periodos correspondientes a las elecciones generales y locales.

La realidad ha mostrado que en Colombia, debido a la celebración de las elecciones atípicas<sup>3</sup>, prácticamente se realiza una elección cada mes, esto sin tener en cuenta las votaciones que se realizan con ocasión de las consultas populares, los referendos y las revocatorias de mandato. Esto quiere decir que la Fiscalía no puede pensar en estructurar la Unidad Especializada únicamente para las elecciones ordinarias, que son aproximadamente cada 4 años, sino que debe pensar en construir una entidad que tenga vocación de permanencia, de lo contrario se excluirían de su control los certámenes que no se llevan a cabo en el calendario electoral regular.

Sobre este particular, también debe tenerse en cuenta que una Unidad Especializada con vocación de permanencia permite al ente investigador acercarse con mejor preparación logística y cognitiva a los hechos que debe investigar. La permanencia en el tiempo evita que los Fiscales y la Policía Judicial a cargo de estos temas deban prepararse y actualizarse sobre la normatividad electoral al tiempo que se inicia el calendario electoral, lo que podría generar improvisaciones en un tema que como este la ilegalidad electoral ya ha demostrado haber tomado bastante ventaja.

1 En las elecciones generales se eligen: Presidente, Congreso y Parlamento Andino. En las elecciones locales se eligen: alcaldes, gobernadores, concejos municipales y asambleas departamentales.

2 Ver investigación de la Misión de Observación Electoral. *"Hacia una Política Criminal Electoral: el reto de la justicia frente a la democracia"*.

3 Elecciones Atípicas: son eventos electorales que se realizan por fuera del calendario electoral ordinario, con el fin de cubrir la vacancia absoluta de un mandatario y elegir una autoridad por el tiempo que resta del periodo constitucional del cargo, cuando esta vacancia se registra faltando 18 meses o más para la terminación de dicho periodo. Para consultar más a este respecto ver <http://www.registraduria.gov.co/-Elecciones-Atipicas,362-.html>.

## 3. Los tipos penales que debe aplicar la Fiscalía General de la Nación, y su futura Unidad Nacional de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática, para poder judicializar las conductas punibles relacionadas con el certamen electoral, contienen una gran variedad de ingredientes normativos que por sus características requieren de conocimientos específicos y de permanente actualización.

Las modalidades de comisión de estos comportamientos se han especializado de tal manera que para poderlas comprender, no solo se debe tener conocimiento de los procedimientos e intervinientes electorales, sino también de los *modus operandi* con los que actúa la delincuencia electoral. Estos *modus operandi* generalmente varían entre los diferentes procesos electorales y regiones del país, donde adquieren características propias de los entornos culturales y socio económicos.

En este sentido es importante fomentar procesos de formación y capacitación especializada y permanente al interior de la Fiscalía. Para hacerlo, se recomienda coordinar y desarrollar un trabajo conjunto con las autoridades electorales (Consejo Nacional Electoral y Registradurías Nacional del Estado Civil) y otras entidades, públicas y de la sociedad civil que tengan amplios conocimientos, teóricos y prácticos, en la materia.

Este conocimiento especializado facilitará la elaboración de protocolos generales de investigación de la delincuencia electoral, que seguramente repercutirán en el mejoramiento de la estructura y calidad de los programas metodológicos y en la forma en la que Fiscalía e investigadores abordarán la problemática.

43

## 4. La información que recauda el CNE en la investigaciones administrativas que son de su competencia debe ser manejada acatando las normas y procedimientos que regulan la cadena de custodia. Adoptar esta medida permite que las pruebas recaudadas por la autoridad electoral puedan ingresar válidamente como elementos materiales probatorios y evidencia física a los procesos que adelantan conjuntamente Policía Judicial y Fiscalía General de la Nación en la investigación de los delitos electorales.

Un acuerdo de coordinación de actividades entre Fiscalía General de la Nación y Consejo Nacional Electoral debería contemplar (i) los temas en los que la autoridad electoral desempeñará funciones de policía judicial, por ejemplo seguimiento a la financiación y la inscripción de cédulas, que actualmente realizan como parte de sus deberes en materia inspección, vigilancia y control electoral<sup>4</sup>; (ii) los funcionarios a los que se les asignarán estas atribuciones; (iii) las condiciones necesarias para implementar las disposiciones que regulan la cadena de custodia, entre otros aspectos.

4 Código de Procedimiento Penal. Ley 906 de 2004. **Artículo 202.** Ejercen permanentemente funciones especializadas de policía judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos: 1. La Procuraduría General de la Nación. 2. La Contraloría General de la República. 3. Las autoridades de tránsito. **4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.** 5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario. 6. Los alcaldes. 7. Los inspectores de policía.

Parágrafo. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes.

Este tipo de acuerdos podrían hacerse extensivos a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República teniendo en cuenta la gran cantidad de información que manejan estas entidades sobre la financiación de los candidatos y el manejo de los recursos del Estado y las infracciones que cometen los funcionarios públicos en el período electoral.

Con este tipo de formulas, la Fiscalía podría acceder a información y material probatorio indispensable para la judicialización de este tipo de procesos, que actualmente tiene el Consejo Nacional Electoral, la Procuraduría o la Contraloría, que normalmente no llega a su conocimiento, y sin ningún tipo de desgastes adicionales para su Policía Judicial (Dijin, Sijin, CTI).

5. **Es recomendable que la Fiscalía desarrolle una política en materia de prevención de delincuencia electoral. Si bien es cierto que la Fiscalía se enfoca en la persecución de conductas punibles, no lo es menos, que ostenta una posición privilegiada para la prevención de las mismas.**

Sobre este particular, es fundamental traer a colación que muchos de los delitos electorales se cometen e incluso no se denuncian, por desconocimiento de la ilicitud en el actuar de los ciudadanos que no saben que su comportamiento o el de sus vecinos, familiares o amigos puede ser sancionado. En este punto, la Fiscalía pueda trabajar conjuntamente con otras autoridades para difundir públicamente cuáles comportamientos están prohibidos, y así concienciar y formar a los ciudadanos sobre delitos electorales.

6. **La Fiscalía debe afianzar sus relaciones con las organizaciones políticas dado el carácter protagónico de estas en las elecciones.**

Debe haber una comunicación y colaboración armónica que no se circunscriba únicamente a las denuncias de los partidos por la comisión de delitos electorales o conexos, sino que de igual manera facilite que la Fiscalía entregue información sobre la existencia de los procesos que la entidad adelanta contra personas que vayan a candidatizarse. De esta manera, las organizaciones políticas cuentan con información fidedigna y necesaria para evaluar el otorgamiento de un aval, y entre los dos, garantizan que los candidatos que se postulen a la ciudadanía sean lo suficientemente probos.

7. **El ente acusador debe estar abierto a recibir y valorar información ciudadana en la que se reporten posibles delitos electorales, aun cuando se desconozca la identidad del denunciante o, en su defecto, debe implementar protocolos y sistema de protección en los que se garantice y resguarde la integridad del denunciante.**

Con respecto a este tipo de delitos, se recomienda iniciar las investigaciones y trabajos de pesquisas judiciales manejando la figura de fuentes no formales mientras se verifica o comprueba la existencia del delito y el compromiso de sus autores. La MOE considera que no deben subestimarse este tipo de reportes, ya que muchos de ellos vienen con información completa y detallada, que fácilmente pueden servir de insumos básicos en la organización y planeación de un operativo judicial.

Esta recomendación surge del reconocimiento del contexto y las particularidades de estos

delitos. En efecto, cuando se presenta una denuncia por alguno de estos comportamiento, generalmente se dirige contra candidatos, partidos o líderes políticos que participan en las elecciones, es decir, el ciudadano se esta enfrentando al poder político vigente o futuro, que fácilmente puede tomar retaliaciones en su contra o en contra de su familia, principalmente en el caso de elecciones locales y en pequeños municipios.

De allí la necesidad de que el denunciante encuentre el respaldo y protección suficientes de parte de la Fiscalía y el Estado, que garanticen la interposición de la denuncia y, eventualmente, incluso hasta la comparecencia como testigo al proceso.

## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

1. **Jurados de Votación.** Dadas las dificultades que se tiene con el sorteo de jurados a partir listas que envían sectores económicos, sociales y políticos, se recomienda suprimir dicho sistema a fin de implantar un modelo en el que se seleccione a los jurados a partir del censo electoral<sup>5</sup>. La MOE entiende que para implantar esta propuesta se requiere modificar el modelo de censo electoral que actualmente se utiliza, pues entre otros cambios, sería necesario que la base de datos estuviera permanentemente actualizada por parte de los ciudadanos sobre su lugar de residencia.

Una muestra tomada a partir del censo electoral tendría menor probabilidad de generar parcialidad de los jurados y homogenización política de las mesas de votación. Evitándose de esta manera que las listas enviadas por las empresas, entidades públicas, educativas y partidos políticos estén predispuestas a favorecer a determinado candidato, o que desde la Registraduría se privilegie en el sorteo a entidades u organizaciones parcializadas a favor de una campaña política.

Ser jurado hacer parte de los derechos políticos de un ciudadano, por lo tanto, maximizar las posibilidades de que una persona sea seleccionada implica una optimización y una interpretación extensiva de ese derecho fundamental que debería ser preferida por el Estado. Sin embargo, se debe fortalecer la planeación en el proceso de selección y capacitación de los jurados de votación, para ello es necesario fortalecer el conocimiento de la ciudadanía respecto del sistema electoral y en especial acerca de la institución del jurado.

2. **Investigación y prevención de la criminalidad electoral.** Es recomendable que la Registraduría Nacional capacite a profundidad a los fiscales e investigadores en general, y de manera particular a quienes conformen la Unidad Especializada contra los Delitos de la Participación Democrática. Con este trabajo conjunto se familiarizaría a quienes tienen a su cargo la persecución de la comisión de delitos electorales, con todos los elementos que conforman el proceso electoral.
3. **Formularios de inscripción de cédulas (E-3).** La Registraduría Nacional debería permitir a la ciudadanía un fácil acceso a los formularios de inscripción de cédulas (E-3) en los periodos establecidos, de esta manera se vuelve más sencillo identificar los casos de trashumancia

<sup>5</sup> Como sucede en Bolivia, Chile, Venezuela y España.

e instaurar las demandas de anulación de inscripción de cédulas ante el Consejo Nacional Electoral.

4. **Identificación Biométrica.** El certamen electoral debe tener a su disposición las mejores herramientas tecnológicas y logísticas a fin de erradicar posibles vicios que puedan acontecer durante una jornada electoral. En este sentido la implementación de la identificación biométrica es una necesidad imperiosa que no puede ser postergada en el tiempo. La biometría favorece la correcta identificación del votante y prevendría cualquier tipo de suplantación.

Dado que ya existe a pequeña escala la experiencia de la identificación biométrica en Colombia, es conveniente reconocer los problemas que tuvo este sistema en algunos lugares donde se implementó el 30 de octubre de 2011<sup>6</sup>:

- El retraso a la hora de la identificación,
- la falta de máquinas;
- la confusión de los pasos a seguir; y
- la lectura lenta de reconocimiento de los ciudadanos por parte de las máquinas.

Las anteriores deficiencias deben ser corregidas a partir de la adquisición de adicionales máquinas de identificación que tengan un software rápido y que permita ser actualizado de acuerdo a los avances en dicha tecnología, a su vez es necesaria la capacitación de la ciudadanía hasta en los más remotos rincones del país con simulacros de larga duración.

5. **Actas de Escrutinio.** Dentro del material electoral se debe contemplar las copias de las actas de escrutinio para los testigos electorales. Se deben recaudar los recursos económicos y tecnológicos suficientes que permitan dar cumplimiento a la obligación de la Registraduría de entregar las copias del formulario E-14 y E-24 del escrutinio de mesa y municipal todos y cada uno de los testigos electorales y no trasladarle esa carga a los partidos como ocurrió en 2011, donde se le dijo que para ese fin llevaran cámaras fotográficas que permitieran capturar la imagen de los formularios.

La entrega inmediata de las actas de escrutinio, principalmente del E-14, fue una medida fundamental que adoptó la legislación para identificar y enfrentar al alteración de los resultados electorales luego del escrutinio de mesa, sin embargo de nada sirve si en la práctica no se puede acceder a las copias de las actas.

## CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

<sup>6</sup> CARACOL RADIO, "OEA detectó falencias en la identificación biométrica", Octubre 31 de 2011. <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/oea-detecto-falencias-en-la-identificacion-biometrica/20111031/nota/1570716.aspx>. Pagina web consultada el día 10 de febrero a las 4:18pm.

1. **Remisión de investigaciones y material probatorio recaudado a las autoridades competentes.** Es de vital importancia que en los casos en que a la entidad se allegue información para adelantar investigaciones las remita a la autoridad competente junto con el material probatorio que haya recaudado, así como con las pruebas que haya practicado. Lo anterior en consideración a que es el Consejo Nacional Electoral, en su condición de máxima autoridad electoral, la entidad que recibe y maneja la mayor cantidad de información sobre el proceso electoral y sus irregularidades.

Sobre este particular, vale la pena resaltar que para que los elementos probatorios recaudados por el Consejo Nacional Electoral puedan ser tenidos en cuenta por la Fiscalía, los funcionarios de la autoridad electora deben garantizar el cumplimiento de las reglas de la cadena de custodia, tal como se señaló en las recomendaciones suministradas a la Fiscalía.

2. **Criminalidad electoral.** El Consejo Nacional Electoral debería apoyar el proceso de formación y capacitación de los Fiscales y Policía Judicial sobre asuntos electorales, haciendo particular énfasis en las principales tipología de fraude que ha identificado el Consejo Electoral durante sus investigaciones.
3. **Cuentas Claras.** Es fundamental lograr una presentación mucho más amigable para el ciudadano del aplicativo "Cuentas Claras". El contenido de este aplicativo, además de ser de interés para las organizaciones políticas y la autoridad electoral, lo es también para la ciudadanía en general quien debe poder entender e identificar los gastos que partidos y candidaturas han reportado.
4. **Publicidad Electoral.** Para efectos de controlar y sancionar a quienes violen las prohibiciones en materia de publicidad electoral, es fundamental que se de una coordinación entre las labores que realiza el Consejo Nacional Electoral, Policía Nacional y las autoridades locales. No es concebible que en el nivel nacional, el Consejo Nacional Electoral desconozca las actividades de desmonte y retiro de publicidad anómala que se realiza a nivel territorial, y por ende que los responsables de estas conductas no reciban las sanciones correspondientes.
5. **Reclamaciones y solicitudes.** Es importante facilitar a la ciudadanía la presentación de reclamaciones y solicitudes al Consejo Nacional Electoral. Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario tener en cuenta que al momento de regular los procedimientos administrativos no se impongan requisitos o cargas innecesarias a las personas que están interesadas en aportar información o hacer uso de un recurso con miras a mejorar de la calidad del certamen electoral.

Por ejemplo, debería eliminarse la presentación personal en casos tales como las demandas de revocatoria de inscripción de candidatos. En el último proceso electoral, algunas de estas fueron rechazadas por el Consejo Nacional Electoral por el hecho de no haberse presentado personalmente. Incluso en algunas ocasiones sobreponiéndose las formas sobre el derecho sustancial y la integridad de los candidatos, poniéndose en riesgo la transparencia de la

elección.

Con la adopción de esta medida se incentiva la participación de la comunidad y la autoridad electoral llega a tener un conocimiento más profundo de los candidatos.

6. **Tribunales Seccionales de Garantías.** Mejorar la difusión de la existencia y las funciones de los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales. Informar sobre la existencia de los Tribunales promovería que la ciudadanía se acercarse directamente a interponer denuncias sin necesidad de desplazarse o enviar directamente información al Consejo Nacional Electoral, tal como ahora sucede.

**Esta promoción debe hacerse extensiva a las autoridades locales** (Fiscalía, Policía Judicial, Contraloría o Procuraduría) a fin de que puedan contactarse con ellos y conocer las información que recaudan, que con el adecuado manejo podrán servir de evidencia física o pruebas dentro de sus investigaciones.

7. **Debe coordinarse con el Ministerio del Interior para que se gestionen los recursos necesarios para garantizar la instalación y presencia de Tribunales Seccionales de Garantías en todos los departamentos del país.** Dado el centralismo del Consejo Nacional Electoral y lo alejados que quedan algunos municipios esto contribuiría a acercar a la ciudadanía con la autoridad electoral. De igual manera, es importante que los informes de los Tribunales sean públicos y cuenten con amplia difusión local y nacional a través de la página web del CNE.

## POLICÍA NACIONAL

1. **Por la importancia que tiene la fuerza pública en la jornada electoral, es importante continuar fortaleciendo la capacitación y la formación de los funcionarios de la Policía en materia electoral, mucho más allá de las funciones que cumplen el día de las elecciones.** Así mismo, para que presten un mayor apoyo a la Fiscalía General en materia de identificación de fraudes electorales y por consiguiente de realización de capturas en flagrancias de aquellos que sean sorprendidos infringiendo la normatividad penal.

Aquí vale la pena resaltar que uno de los principales roles de esta institución, el día de la elección, se traduce en gran medida en la reacción inmediata frente a la comisión de delitos electorales. La confianza y la información que entrega la ciudadanía, a las autoridades que se encuentran en el lugar y el momento preciso de la comisión de la conducta, deben tener una respuesta eficaz. Esta respuesta debe traducirse en impedir la comisión de la conducta, recoger la mayor cantidad de material probatorio, tomar nota de posibles personas que puedan rendir testimonio explicándoles la importancia de su colaboración, y realizar la captura en flagrancia y poner en disposición del juez para las respectivas legalizaciones.

2. **Se debe difundir entre todos los funcionarios de esta institución la prohibición referida a**

# RECOMENDACIONES

**la existencia de puntos de información y guías electorales el día de la votación, teniendo en cuenta que es la Policía quien tiene la obligación y la posibilidad más inmediata de conocer y adoptar las medidas correspondientes para levantar los puestos que hayan sido instalados.**

Sin bien es cierto que esta medida ha sido ampliamente criticada desde su implementación en la ley 1475 de 2011, no es menos cierto que, mientras las prohibiciones existan la Policía debe hacerlas cumplir.

## ORGANIZACIONES POLÍTICAS

1. **Los partidos y movimientos políticos deben fomentar una formación política al interior de su organización en la que se rechacen de manera tajante todas las conductas que afectan el certamen democrático.** Si bien el rechazo debe ir incluido dentro del discurso del partido, este también debe reflejarse en unas sanciones fuertes que únicamente se logran a través de un control interno fortalecido que realmente haga un seguimiento a las actuaciones de sus representantes o candidatos ya sean electos o no.
2. **Las organizaciones políticas deben ser consientes de su responsabilidad frente a la ciudadanía.** Los partidos deben interiorizar las nuevas responsabilidades frente a la postulación de candidatos y control de prácticas ilícitas que desarrollen sus avalados para la consecución de votos, por consiguiente deben desplegar estrictos controles a través de los veedores y los directorios municipales, y naturalmente hacer la denuncia e imponer las sanciones internas a que haya lugar.

Las organizaciones políticas deben hacer ejercicios juiciosos y concienzudos a la hora del otorgamiento de un aval a un candidato, sacrificando incluso su presencia en un municipio si no tienen certeza de la probidad de un postulado, de eso no hay duda.

También sería deseable que establecieran mecanismos de intercambio de información sobre la entrega de avales entre ellas de tal forma que los veedores pudieran tener información oportuna sobre las personas y los motivos que los llevaron a negar la entrega de los mismos.

## ORGANOS DE CONTROL –PROCURADURÍA Y CONTRALORÍA-

1. **Debe haber un mayor control en la ejecución de los recursos destinados para subsidios o beneficios sociales sobre los cuales tienen disposición las autoridades locales, pues la ciudadanía reportó continuamente la utilización de dichos recursos en beneficio de causas políticas.**

A este respecto, es recomendable realizar un riguroso seguimiento a la realización de las

encuestas SISBEN para evitar que se actualicen cuando se esté muy cerca del proceso electoral.

2. **Deben generarse los mecanismos correspondientes para que la base de datos que maneja la Procuraduría donde están contenidas todos los registros sobre inhabilidades (SIRI) de los ciudadanos para ejercer cargos y funciones públicas esté actualizada con todas las sentencias proferidas por la justicia penal al igual que la disciplinaria, esto para evitar que ciudadanos que han sido condenados puedan postularse como candidatos.**

Las elecciones de 2011 permitieron identificar múltiples casos en los que, a pesar de que una persona había sido condenada penalmente y que la sentencia había quedado ejecutoriada, aquella fue avalada, inscrita, no revocada y, por ende, participó efectivamente como candidata en la elección, con todo lo que ello implica en el defraudamiento del electorado y los gastos en que se pudo haber incurrido en caso de que hubiera resultado vencedora.

3. **Para corregir y sancionar la intervención en política de las autoridades locales es necesaria una actuación efectiva de los órganos de control como Procuraduría<sup>7</sup> y Contraloría.** Desafortunadamente en época electoral es común escuchar como personeros o contralores participaban abiertamente en política, actuando con igual parcialización que los alcaldes y por consiguiente anulando la vigilancia de la conducta de los funcionarios públicos y su gestión fiscal<sup>8</sup>.

Además de la corrupción una de las causas que podría explicar la falta de efectividad y parcialización de estos funcionarios es el hecho de que estos sean elegidos por los Concejos Municipales y dependan del presupuesto municipal para su gestión; carga política que se presta para las más diversas prácticas clientelistas, al punto de que han habido denuncias que indican cómo los Concejales piden dinero a cambio de su voto para nombrar personeros y contralores municipales<sup>9</sup>.

El hecho de que la figura del personero y contralor sean cargos de fácil politización representa un riesgo para el sistema de pesos y contrapesos de la administración municipal<sup>10</sup>. Por

7 A nivel municipal los funcionarios que hacen las veces de Procuraduría son los Personeros.

8 PILASCONELVOTO. REPORTE 1354, 22/08/2011: “Las volquetas de la alcaldía se encuentran repartiendo cemento, ladrillos y arena para apoyar a la señora Portilla. En el corregimiento de Altamira realizaron una reunión para la candidata Portilla en la que participaron el Personero y el coordinador de la Humata obligando a los empleados y a sus familias a que le colaboren a la candidata o quedan sin empleo. Los funcionarios de la Alcaldía son los que se encuentran pintando y entregando publicidad de la candidata Amparo. Existe una denuncia realizada por un grupo de ciudadanos en la Procuraduría sobre estos hechos de los cuales se tienen videos”.

9 “Así lo reveló el procurador delegado para Asuntos Territoriales, Carlos Mesa, quien dijo que (...) ante la Procuraduría han llegado múltiples denuncias en las que se señala que varios cabildantes estarían exigiendo hasta 60 millones de pesos para nombrar a estos funcionarios de control público”. W RADIO, 3 de enero de 2012; <http://www.wradio.com.co/noticias/judiciales/procuraduria-investiga-posibles-sobornos-para-nombrar-personeros-y-contralores-municipales/20120103/nota/1601297.aspx>.

10 El ministro Vargas, durante el Seminario de Capacitación e Inducción a los Nuevos Contralores Regionales, dijo ayer que “existe la percepción de que las coaliciones mayoritarias que proceden a su elección, siempre inducidas por los gobernadores y alcaldes, hace que, en términos generales, ese control que Ustedes

consiguen, en esta materia se recomienda replantear la forma de elección de los órganos de control y variarla por una en la que no deban controlar la gestión de sus electores.

Urge entonces, realizar cambios institucionales a la estructura y organización de los órganos de control municipal siendo una sugerencia el que estos a través de la técnica administrativa de desconcentración penden en lo administrativo y presupuestal de la Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la Republica.

**Dentro de la propuesta es necesario implementar un concurso público de meritos que permita vincular personero y contralores municipales de manera técnica e imparcial.** Dichos funcionarios, de igual forma a como se concibe hoy, podrían tener un periodo de 4 años con capacidad de postularse nuevamente, o en su defecto ser funcionarios de carrera que tengan rotación cada 4 años.

## LEGISLADOR

1. **Es urgente la reglamentación de la participación política frente a todos los servidores públicos, para lo cual debe tenerse en cuenta lo consagrado el régimen penal y en el régimen disciplinario para no contrariar el ordenamiento político.**

La evolución histórica de la prohibición de los empleados públicos a participar en política, la complejidad del tipo penal que sanciona dicha práctica, la dispersión normativa que la desarrolla y la calificación del sujeto que la lleva a cabo, han generado gran confusión entorno a las actividades que pueden o no desarrollar las personas que tiene alguna relación con el Estado. Es por este motivo que desde la Constitución de 1991 se exhortó al legislador a desarrollar el tema por medio de una ley estatutaria.

La Constitución en estricto sentido solo prohíbe intervenir en política a los empleados públicos de la Rama Judicial, de los órganos electorales, de control y de seguridad, para los demás; incluso aquellos que tienen jurisdicción, o autoridad civil, política o administrativa la ley estatutaria deber ser la que fije las condiciones en las que se permite la intervención, lo cual no se ha hecho 21 años después de expedida la norma en comento.

desempeñan no esté a la altura de sus responsabilidades”. 14 de febrero de 2012; <http://elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2012-se-abre-pol%C3%A9mica-por-elecci%C3%B3n-de-contralores.html>

# NOTAS



