

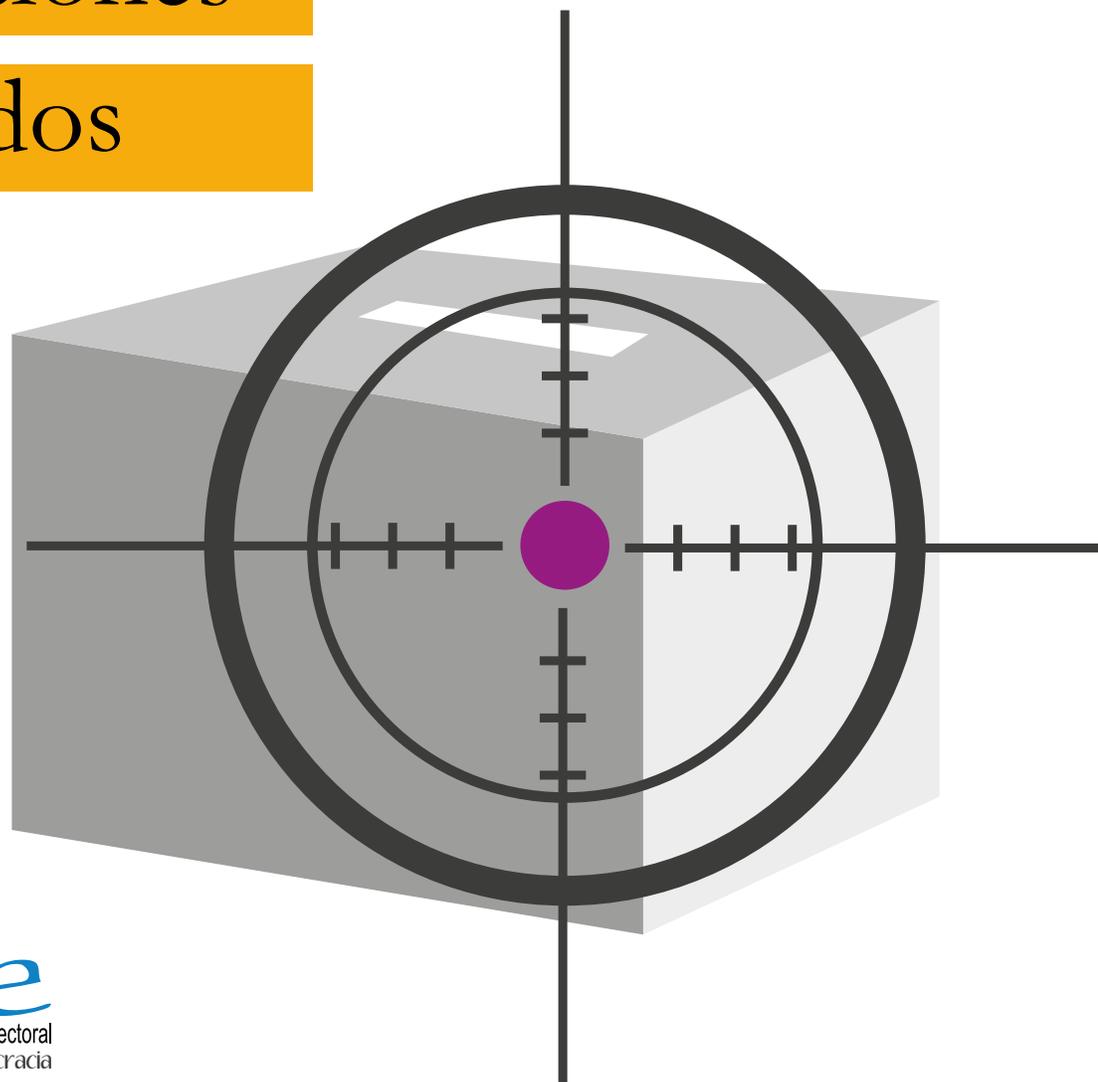
Criminalidad Electoral

Elecciones de Autoridades Locales 2015

Problemas

Innovaciones

Resultados





CRIMINALIDADELECTORALELECCIONESDE
AUTORIDADES LOCALES 2015: PROBLEMAS,
INNOVACIONES Y RESULTADOS.

Alejandra Barrios Cabrera

Directora Nacional

Misión de Observación Electoral – MOE-

Camilo Mancera Morales

Coordinador Observatorio de Justicia Electoral

Misión de Observación Electoral – MOE-

Maria Perea Garcés

Investigadora Observatorio de Justicia Electoral

Misión de Observación Electoral – MOE-

Luis Fernando Serrano Lozano

Asesor – Coordinador

Eje temático de protección a los mecanismos de
participación democrática – Fiscalía General de la
Nación

Paula Rojas Figueroa

Nicolás Pinzón Márquez

Frey Muñoz Castillo

Analistas

Eje temático de protección a los mecanismos de
participación democrática – Fiscalía General de la
Nación

Maquetación

Javier Muñoz

Diseñador Gráfico de la MOE-Nacional

ÍNDICE

	Pág.		Pág.
INTRODUCCIÓN.....	5	2.2.1.1.6. Determinar el último lugar de inscripción de los ciudadanos.....	23
1. EL EJE TEMÁTICO DE PROTECCIÓN A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA – ETPMPD: INNOVACIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ELECTORAL.....	7	2.2.1.1.7. Determinar lugar de residencia a partir de otras fuentes de datos.....	24
1.1. Resultados ETPMPD en el marco de las elecciones de autoridades locales del año 2015.....	7	2.2.1.1.8. Determinar datos dentro de los formularios incompletos, erróneos o atípicos.....	24
2. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL - MOE Y EL EJE TEMÁTICO DE PROTECCIÓN A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN– FGN.....	12	2.2.1.1.9. Técnicas de indagación e investigación de policía judicial.....	24
2.1. Similitud entre los datos suministrados por el spoa de la fgn - pilas con el voto de la moe.....	13	2.2.2. Análisis del fenómeno de trashumancia por parte de la Misión de Observación Electoral.....	24
2.1.1. Datos recolectados por el Sistema Penal Oral Acusatorio.....	14	2.2.2.1. Análisis de antecedentes de trashumancia electoral por municipio 2011.....	24
2.1.2 Datos recolectados a través de PILAS CON EL VOTO.....	15	2.2.2.2. Análisis de distribuciones atípicas de censo electoral frente a censo poblacional 2014.....	25
2.1.3 Coincidencias de los datos reportados a nivel territorial.....	16	2.2.2.3. Análisis de la inscripción de cédulas 2015.....	26
2.2 Metodología de investigación de delitos electorales.....	17	2.2.2.3.1 Hallazgos sobre el comportamiento de la tasa de inscripción de cédulas 2015.....	27
2.2.1. Sobre el fraude en la inscripción de cédulas:.....	17	2.2.2.3.2 Hallazgos sobre cambios de la información oficial luego del cierre de inscripciones.....	30
2.2.1.1. Análisis del fenómeno de trashumancia por parte de la Misión de Observación Electoral.....	18	2.2.2.4. Análisis de la información recibida a través de PILAS CON EL VOTO.....	31
2.2.1.1.1 Análisis de las perspectivas.....	18	2.3. SOBRE LA CORRUPCIÓN Y EL CONSTREÑIMIENTO AL SUFRAGANTE.....	31
2.2.1.1.2. Contexto del territorio.....	19	2.3.1 Tratamiento por parte del ETPMPD de la FGN.....	31
2.2.1.1.3. Determinación del nivel de atipicidad en la inscripción de cédulas para votar en el municipio.....	19	2.3.2. Descripción del manejo de la metodología manejada a través de PILAS CON EL VOTO.....	32
2.2.1.1.4. Determinar la clase de inscripciones que se han dado en el municipio y determinar su comportamiento por meses y días.....	21	3. LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ELECTORAL DE CARA A LOS PROCESOS ELECTORALES A CELEBRARSE ENTRE 2018 Y 2019.....	33
2.2.1.1.5. Determinar el número de inscripciones en puestos de votación.....	22		

GRÁFICAS

	Pág.
Gráfico 01. – Denuncias radicadas en la FGN por la comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática, entre los años 2012 – 2016.....	14
Gráfico No. 02. – Etapa de las denuncias activas elevadas ante el FGN entre los años 2014 y 2015.....	15
Gráfico No. 03. - Delitos electorales que se encuentran en etapa de investigación y juicio ante la Fiscalía General de la Nación. Período de elección de autoridades locales 2014 – 2015. Corte Marzo 2016.....	16
Gráfico No. 04. – Infografía del trabajo realizado entre el ETPMPD de la FGN y la MOE en el marco de las elecciones de autoridades locales del año 2015.....	20
Gráfico No. 05. Trabajo articulado entre Fiscalía General y MOE para monitorear el fraude en la inscripción de cédulas.....	21
Gráfico N° 06. Perspectivas de estudio del fenómeno de la trashumancia.....	21
Gráfico N° 07. Ejemplo de identificación de número de inscripciones discriminada por mes.....	22
Gráfico N° 08. Determinar último lugar de votación.....	23
Gráfico No. 09. Comportamiento mensual de la tasa de inscripción de cédulas 2015.....	29
Gráfico No. 10. Tasa de inscripción de cédulas por departamento (cierre a octubre 6 de 2015).....	30

TABLAS

	Pág.
Tabla No. 01 – Clasificación de los delitos contra los mecanismos de participación democrática denunciados ente 2014 -2016.....	8
Tabla No. 02. Reportes por categoría de irregularidades electorales recibidas entre octubre de 2014 y noviembre de 2015.....	9
Tabla No. 03 - Comportamiento territorial de denuncias penales e irregularidades electorales para el período.....	10
Tablas No. 04 y 05 - Ejemplo de Indicadores para determinar el nivel de atipicidad en la inscripción de cédulas en un municipio.....	13
Tabla No. 06. - Ejemplo de identificación de número de inscripciones discriminada por clase.....	18
Tabla No. 07. Ejemplo de identificación de número de inscripciones discriminada por puesto de votación.....	22
Tabla No. 08. Número de municipios según nivel de riesgo por antecedente de trashumancia.....	23
Tabla No. 09. Número de cédulas inscritas y tasa de inscripción promedio por departamento 2010-2015.....	27
Tabla No. 10. Diferencias en el número de cédulas inscritas según página web y plataformas internas de la RNEC.....	28

INTRODUCCIÓN

La Misión de Observación Electoral – MOE en el desarrollo de su trabajo como organización de la sociedad civil cuyo objetivo se encuentra encaminado a acompañar los ejercicios políticos y democráticos, ha podido ser testigo del impacto de los delitos electorales en el marco de los diferentes debates electorales que han tenido lugar en el país.

Las lecciones que han brindado los últimos procesos electorales celebrados en Colombia, nos han dejado como enseñanza que la compra y venta de votos, las amenazas y presiones, las alteraciones a los censos electorales de los municipios, entre otras conductas delictivas, lamentablemente se han convertido en la forma como varios actores han decidido hacer política en el país, vulnerando la voluntad de los votantes y perpetuando estructuras de corrupción y violencia en los ámbitos local y nacional.

La aparente permisividad por parte de un amplio sector de los actores políticos, el desgobierno e inclusive la indiferencia y falta de apropiación de la ciudadanía por lo que estaba ocurriendo en su entorno, se constituyó en el escenario perfecto para que estas prácticas criminales fueran perpetuándose en el tiempo, ocasionando así que poco a poco el sistema electoral entrara en una aparente falta de legitimidad.

Escándalos como la parapolítica, los desfalcos a los municipios y departamentos, la crisis en la gobernabilidad de las regiones, entre otros hechos, son problemas que en buena parte de sus manifestaciones han tenido su origen en la misma elección de los representantes y autoridades, y los cuestionables nexos de estos con miembros o integrantes de las distintas estructuras criminales que tienen presencia en el país.

Es así que como resultado del estudio de los distintos fenómenos de criminalidad electoral, se han identificado como las principales dificultades en la investigación y juzgamiento de estas conductas delictivas, las siguientes problemáticas:

i) Desconocimiento del delito: La experiencia ha señalado que en ocasiones la comisión del delito electoral no viene acompañado del elemento de dolo en su ejecución, sino que por el contrario, la materialización de esta conducta obedece a una práctica reiterada y de tanto arraigo por parte de quienes la llevan a cabo, que puede ser considerada como costumbre, a tal punto que en la concepción del perpetrador simplemente al ejecutarla no significa que se está involucrando en una conducta tipificada y condenada por el aparato judicial.

ii) Familiaridad con las prácticas de criminalidad Las conductas tipificadas como delitos electorales, si bien son entendidas como punibles por un amplio sector de la ciudadanía, son muchos de esos mismos ciudadanos quienes las han adoptado como parte del normal desarrollo del proceso electoral en las regiones.

iii) Miedo a la denuncia: Otra dificultad que han hallado las autoridades encargadas de la investigación de las manifestaciones de la criminalidad electoral, ciertamente ha sido el temor que experimentan los ciudadanos de denunciar la existencia o comisión de las irregularidades de las que tienen conocimiento, dada las consecuencias negativas que esta acción puede implicar para el normal desarrollo de su vida cotidiana.

iv) Falta de conocimiento respecto al procedimiento de denuncia: Más allá de la falta de interés de colaborar a la tarea de las autoridades, la ciudadanía no conoce de manera clara ante cuáles organismos puede acudir para informar de las irregularidades electorales de los que son testigos en sus regiones, y en caso de saberlo, en ocasiones se encuentran frente a un trámite muchas veces complicado que desestimula toda intención de instaurar una denuncia.

Estas y otras razones, con el tiempo disminuyeron la capacidad de la institucionalidad para hacerle frente a la cada vez creciente injerencia de la criminalidad electoral, lo que se tradujo en que los resultados en esta materia fueran deficientes y se creara la percepción de que contra esta categoría de modalidad delictiva, realmente no se estuviera adelantando, desde la estatalidad, algún tipo de acción en aras de contrarrestarla.

El avance de la criminalidad electoral, han dado origen a la necesidad de fortalecer conceptual, normativa y procedimentalmente todo aquello que compone o se relaciona directamente con la organización electoral, conllevando a su vez la implementación de estrategias encaminadas a garantizar a todos y cada uno de los ciudadanos colombianos, el desarrollo sano y transparente de la democracia y el debate electoral.

Si bien a nivel estatal se han adelantado toda suerte de acciones para contrarrestar este tipo de conductas, solo hasta la última década se han surtido los cambios normativos y procedimentales pertinentes, encaminados a erradicar estos vicios y falencias de nuestro sistema electoral.

Es por ello que en aras de este “saneamiento electoral” ha sido posible comprender que en adición a las reformas de carácter normativo a las que haya lugar, es fundamental abordar la lucha contra el delito de una manera integral teniendo en cuenta todas y cada una de sus manifestaciones, actores e incidencia en el contexto en el que se desarrollan, razón por la cual iniciativas como la contemplada en el artículo 46 de la Ley 1475 de 2011, respecto a crear una unidad especializada para la investigación de delitos electorales, sumado a la voluntad de las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil, sin duda alguna ha contribuido de manera positiva y paulatina pero cada vez más efectiva, a la lucha contra la criminalidad electoral.

Si bien el avance hasta la fecha ha sido significativo, no se puede desconocer que el camino por recorrer para alcanzar los niveles de transparencia que una democracia como la nuestra exige todavía es largo, por lo que es necesario un compromiso aún mayor por parte de las instituciones, los partidos políticos y la ciudadanía, con el fin de poder dar cumplimiento a ese derecho de cada ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia.

1. EL EJE TEMÁTICO DE PROTECCIÓN A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA – ETPMPD: • INNOVACIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ELECTORAL.

Tal y como se esbozó con anterioridad, la falta de resultados en la investigación y judicialización de los delitos electorales hasta el año 2014, no solo perpetuaron en el ejercicio de la política esta clase de punibles, sino que de igual manera sembraron en la ciudadanía una percepción de falta de justicia y de efectividad por parte de las autoridades encargadas del tema.

Los altos índices de impunidad, sumada a la ausencia de apertura de procesos y determinación de responsables fueron determinantes para darle un nuevo enfoque a la manera como se concebían estas irregularidades, y en consecuencia, corregir el rumbo en materia de investigación de los delitos tipificados como atentatorios de los mecanismos de participación democrática.

Es por ello que con el objetivo de preservar la transparencia del proceso electoral, la voluntad popular, la eficacia del voto y el derecho a la autodeterminación de las comunidades, mediante la Resolución 0142 del 24 de diciembre de 2014, fue creado el Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática – en adelante ETPMPD-, adscrito a la Dirección de Fiscalías Nacionales.

Para cumplir con dicho fin, el ETPMPD desarrolló una nueva metodología de investigación conducente a identificar y acusar a los máximos responsables en la comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática y conexos, en cumplimiento a la política de priorización de situaciones y casos, e investigación penal en contexto de la Fiscalía General de la Nación.

Este grupo desde un inicio contó con fiscales, personal asistencial, analistas de contexto y unidades de Policía Judicial, exclusivamente dedicados a la persecución de delitos electorales, quienes conjugando las metodologías propias de la investigación penal y social, lograron efectuar la descripción y análisis de los elementos políticos, jurídicos, económicos y sociales de una determinada zona en un período

particular, además de elaborar las rutas estratégicas para judicializar las conductas susceptibles de ser investigadas por el ETPMPD, identificaron los casos a priorizar, correspondientes tanto a procesos ya adelantados en la Fiscalía, como a los casos que aún no se encuentran judicializados.

Dentro de los instrumentos de investigación desarrollados por el ETPMPD, se encuentran metodologías de análisis de casos, situacional, prospectivo y retrospectivo, con el fin de identificar estructuras criminales y a los máximos responsables de acciones ilegales que influyen de manera negativa en los certámenes democráticos, y para el proceso de elecciones de autoridades locales de 2015, las acciones emprendidas por este grupo fueron determinantes para que durante la totalidad del proceso electoral, en cada una de sus etapas se dieran golpes a las estructuras de las mafias electorales y sus relacionados.

A continuación pueden observarse algunos de los resultados obtenidos gracias al cambio de visión que desde el año 2014, se produjo en la investigación de esta tipología de conductas punibles:

1.1. Resultados ETPMPD en el marco de las elecciones de autoridades locales del año 2015.

En contraposición a lo ocurrido con anterioridad a la creación del Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Protección Democrática; entre los años 2014, 2015 y los primeros meses del 2016, fueron interpuestas ante la Fiscalía General de la Nación un total de 3.019 denuncias, por la comisión de delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática.

Para el 28 de marzo de 2016, un total de 1.554 denuncias se encontraban en estado activo, cifra que equivale al 51% de las acciones interpuestas ante esa entidad en el marco del proceso de las elecciones de autoridades locales del año 2015.

Los datos aportados por el Sistema Penal Oral

Acusatorio - SPOA revelan que para último proceso electoral, la Fiscalía General de la Nación-FGN, registró un incremento significativo respecto a la radicación de denuncias por delitos contra los Mecanismos de Participación

Democrática. La tabla a continuación, señala la variación experimentada desde el 2011 en materia de inicio del procedimiento penal en relación con los conocidos “delitos electorales”:

Gráfico 01. – Denuncias radicadas en la FGN por la comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática, entre los años 2012 – 2016.



En el gráfico No. 01 es posible observar como entre los años 2011-2014 el promedio de denuncias fue de 366 por año, mientras que solo en 2015 las acciones puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación alcanzaron a ser 1554, cifra que representa el 78% de las denuncias radicadas en los últimos 6 años, es decir que para las elecciones de autoridades locales del año 2015, se presentó un incremento en el número de denuncias radicadas ante el ente investigador.

Otra muestra del avance en materia de denuncia se puede obtener al efectuar un comparativo en la mejoría obtenida en relación al último proceso electoral de elección de autoridades locales del año 2011, toda vez que al contraponer lo sucedido en estos dos períodos se muestra un incremento del 119%, lo cual posiblemente puede obedecer a:

- a. **Pedagogía ciudadana en materia electoral:** El papel ejecutado por la MOE respecto a informar a la ciudadanía sobre todos los aspectos que abarca la criminalidad electoral, y de esta forma crear conciencia sobre la necesidad y la responsabilidad en cuanto su prevención, ha permitido a los votantes adquirir el conocimiento suficiente para detectar las irregularidades de las que puedan ser testigos y efectuar la denuncia correspondiente.
- b. **Confianza en las autoridades:** La dedicación exclusiva a investigar la criminalidad electoral, se tradujo inmediatamente en un incremento de la eficiencia estatal en relación con la investigación y sanción a este tipo de irregularidades, lo que a su vez ha tenido un impacto positivo en la ciudadanía en cuanto su percepción respecto a la persecución de estos delitos.

Los resultados en materia de apertura de investigaciones, juicios, e inclusive de capturas de aquellos que en otros tiempos parecían ser intocables por su estatus político, ciertamente ha transmitido confianza a la ciudadanía respecto de las acciones que desde el aparato estatal se han iniciado en procura de brindar transparencia al proceso electoral colombiano.

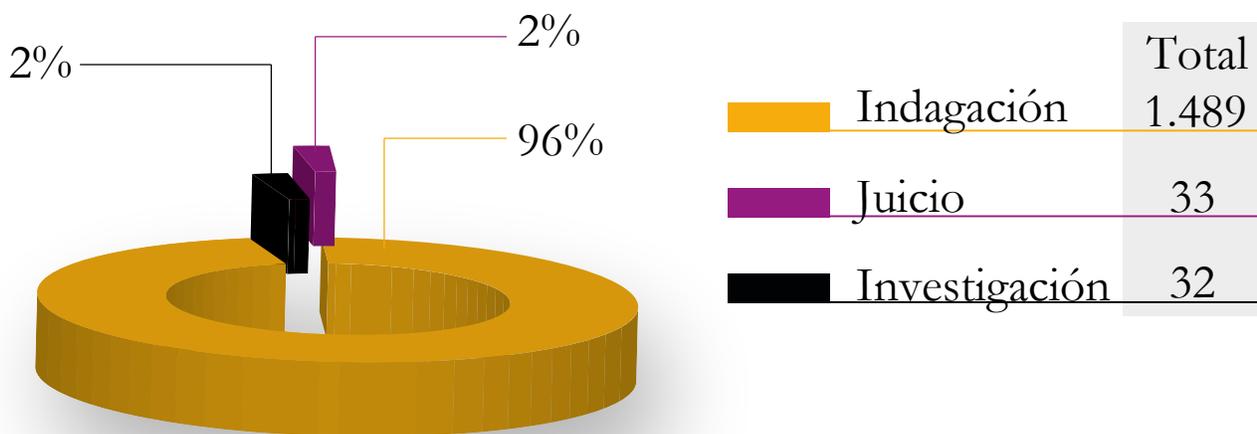
c. Percepción de cercanía con las autoridades que componen la organización electoral: El uso de herramientas como PILAS CON EL VOTO¹, ha significado un cambio sustancial en la relación de la ciudadanía con los diferentes entes estatales, toda vez que de una manera ágil y segura, los electores se vieron en la posibilidad de poner en conocimiento de las autoridades competentes, aquellas situaciones anómalas que estaban incidiendo en el proceso electoral en sus regiones, casi como si se tratara de una fuente directa de información, sin intermediarios o trámites dispendiosos para su realización.

Ahora bien, si el aumento de la interposición de denuncias representa un escenario positivo para el ejercicio de la democracia, indudablemente el incremento de las acciones ejecutadas por el ente investigador en el transcurso de un año, permiten dimensionar el acierto que para el proceso electoral colombiano significó la creación del Eje Temático de Protección de Mecanismos de Participación Democrática – ETPMPD-, que a través de la designación de fiscales dedicados en todo el territorio nacional, tuvo como función exclusiva investigar los modelos comportamentales que caracterizan esta clase de delitos.

En relación con la gestión del ETPMPD de la Fiscalía General de la Nación, las cifras revelan lo siguiente:

a. Procesamiento de las denuncias: Respecto al tratamiento al que se le han dado a las denuncias elevadas ante la Fiscalía General, los datos aportados por esa entidad, señalan lo siguiente:

Gráfico No. 02– Etapa de las denuncias activas elevadas ante el FGN entre los años 2014 y 2015 .



Fuente: FGN; Cálculos: MOE

Tal y como lo refleja el gráfico No. 02, 1489 (96%) de las denuncias elevadas ante la Fiscalía General de la Nación por cuenta de las irregularidades presentadas en el marco de la elección de autoridades locales del

año 2015, si bien registran un estado activo, para el mes de marzo de 2016, se encontraban en etapa de indagación, sin que se haya proferido una resolución de imputación formal.

¹PILAS CON EL VOTO es una herramienta que permite a los habitantes de Colombia a informar a la MOE, a la ciudadanía en general y a las autoridades sobre las irregularidades electorales en sus municipios y departamentos. La información reportada es enviada a las autoridades judiciales, administrativas, de policía y electorales del país, para que, conforme a sus competencias, procedimientos y discrecionalidad, adelanten las verificaciones, validación e investigación pertinentes con el propósito de adoptar las acciones y correctivos correspondientes.

Al respecto, los delitos de mayor impacto que están siendo objeto de indagación por parte de la Fiscalía General de la Nación son: i) Los delitos relacionados con las afectaciones al voto libre, es decir, la corrupción y el constreñimiento al sufragante que representan el 31%; seguido de ii) el fraude en la inscripción de cédulas que constituyen el 25% de los delitos a la espera de una resolución de imputación que de paso a la apertura de una investigación formal en los términos de la legislación penal.

Ahora bien, no debe perderse de vista la mejora obtenida en materia de investigación, toda vez que con la entrada en funcionamiento del ETPMPD, el sustento probatorio recolectado, el direccionamiento de los procesos, y la estructuración de los casos ha avanzado tan satisfactoriamente que para marzo de 2016, ya han sido varios los casos que se encuentran siendo procesados por los Juzgados de Conocimiento de la Rama Judicial del Poder Público.

Con el fin de comprender el avance obtenido, es pertinente volver a lo ocurrido entre los años 2002 a 2012 en cuanto a la investigación de los delitos electorales. Los datos suministrados por la Fiscalía General de la Nación demuestran que para esa década tan solo fue posible emitir un total de 261 resoluciones de acusación, las cuales representaron el 2.1% de las 12.194 denuncias presentadas en el transcurso de esos

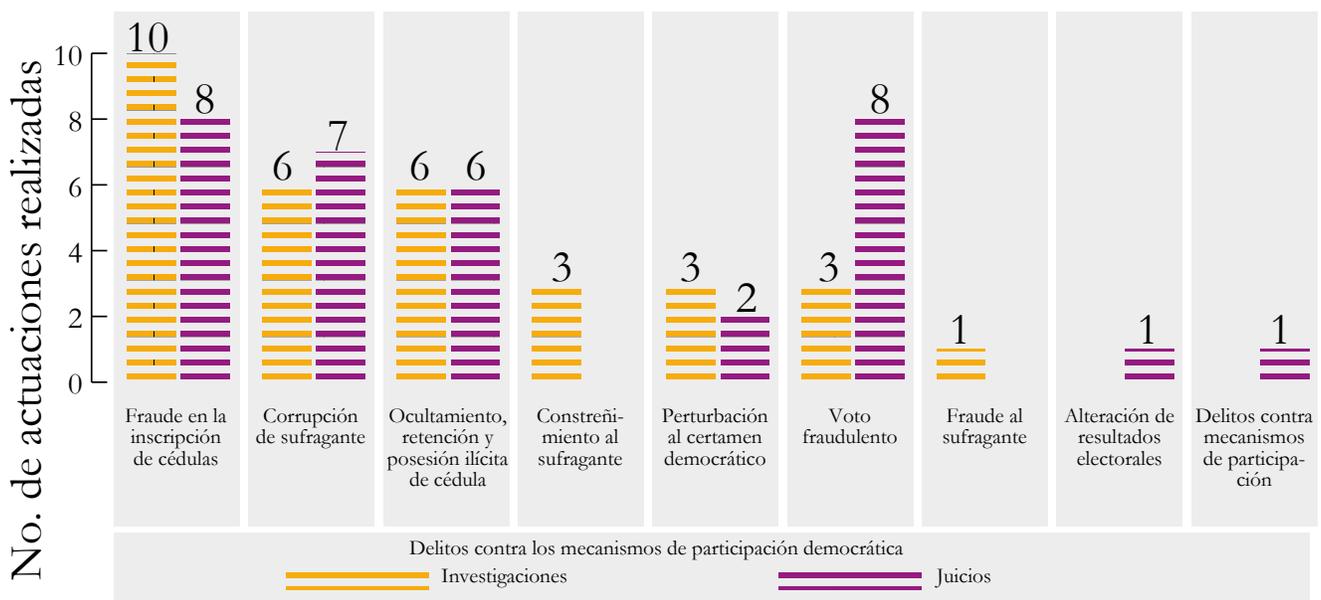
11 años; resultados que revelan la impunidad alrededor de los delitos que tienen ocurrencia en el marco de los certámenes electorales.

En contraste, respecto a lo ocurrido en el 2015, las cifras aportadas por el SPOA de la Fiscalía General de la Nación, señalan que a corte de marzo de 2016, el ente investigador había dado inicio a un total de 65 investigaciones, de las cuales 32 contaron con los suficientes elementos materiales de prueba para que se diera el proferimiento de una resolución de imputación, mientras que 33 investigaciones - es decir un 2% de las denuncias recibidas- se encuentran en la respectiva etapa de juicio.

Lo anterior indica que antes de la creación del ETPMPD, la Fiscalía General de la Nación profirió en promedio, un total de 23,72 resoluciones de acusación por año por la comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática, cifra que contrasta con las decisiones que hasta marzo de 2016 se profirieron con ocasión al proceso electoral del 2015, y que han representado un incremento del 39% en la investigación y la emisión de actos administrativos conducentes a la lucha frontal contra la criminalidad electoral.

Ahora, respecto a aquellos delitos que se encuentran en etapa de investigación y de juicio, los procedimientos iniciados han registrado el siguiente avance:

Gráfico No. 03- Delitos electorales que se encuentran en etapa de investigación y juicio ante la Fiscalía General de la Nación. Período de elección de autoridades locales 2014 – 2015. Corte Marzo 2016.



Fuente: FGN; Elaboración: MOE

Respecto a 3 delitos: i) Fraude en la inscripción de cédulas, ii) ocultamiento, retención y posesión de cédulas, y iii) Perturbación de certamen democrático; las investigaciones adelantadas por el ETPMPD han hecho tránsito a los Juzgados Penales de Conocimiento lo que representa una mejora respecto al rendimiento de la investigación del 91%.

Esta cifra de por sí, constituye un triunfo de la democracia participativa y muestra los avances alcanzados en el ámbito penal, puesto que la investigación dedicada de este tipo de fraudes, más allá de la sanción que pueda ser impuesta, adquirirá una función persuasiva de cara a las próximas elecciones, en donde con el debido control y trabajo por parte de las autoridades se logrará hacer comprender al votante común, que estas irregularidades además de ser moralmente reprochables, son penalmente condenables.

Por otra parte, en el gráfico No. 03 también es posible observar que para delitos como: i) la corrupción al sufragante, ii) el voto fraudulento, y iii) la alteración de resultados electorales, los casos que se encuentran en juzgamiento superan a aquellos que están en etapa de investigación, esto probablemente obedece a que la apertura de la investigación por dichos procesos se produjo con anterioridad a las elecciones del 2015, y fue solamente hasta este período electoral que alcanzó la instancia de juicio, situación que a la larga representa otro triunfo en contra de la criminalidad electoral.

2. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL - MOE Y EL EJE TEMÁTICO DE PROTECCIÓN A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN- FGN.

Los avances y éxito alcanzado en materia de detección, prevención y sanciones por cuenta de delitos electorales en relación con la elecciones del año de 2015, ciertamente requirieron de un esfuerzo conjunto entre las entidades que conforman la organización electoral, además de varias de las instituciones que hacen parte del aparato estatal, los actores políticos, y la sociedad civil.

El interés en comprender las dinámicas y fortalecer las investigaciones de “delitos electorales”, fue lo que condujo al ETPMPD a construir relaciones con diferentes organizaciones e instituciones con conocimiento del contexto político - electoral colombiano. Consolidar esos altos niveles de articulación, permitieron un mejor aprovechamiento de recursos, optimización de procesos y generación de conocimientos que pudieron ser volcados en beneficio de la investigación penal, y a su vez condujeron a descifrar el proceder de las organizaciones criminales que por años han atentado en contra de las instituciones democráticas.

Es así que en virtud de esas relaciones de cooperación y entendimiento, con ocasión de las elecciones de autoridades locales celebradas en el 2015, surgió una relación más cercana y activa con diferentes entidades y organizaciones, entre las que se encuentran: el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Superintendencia Financiera, Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), Unidad Nacional de Protección (UNP), Policía Nacional, Fuerzas Militares, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y Consejo Nacional Electoral (CNE), la Fiscalía General de la Nación y la Misión de Observación Electoral (MOE).

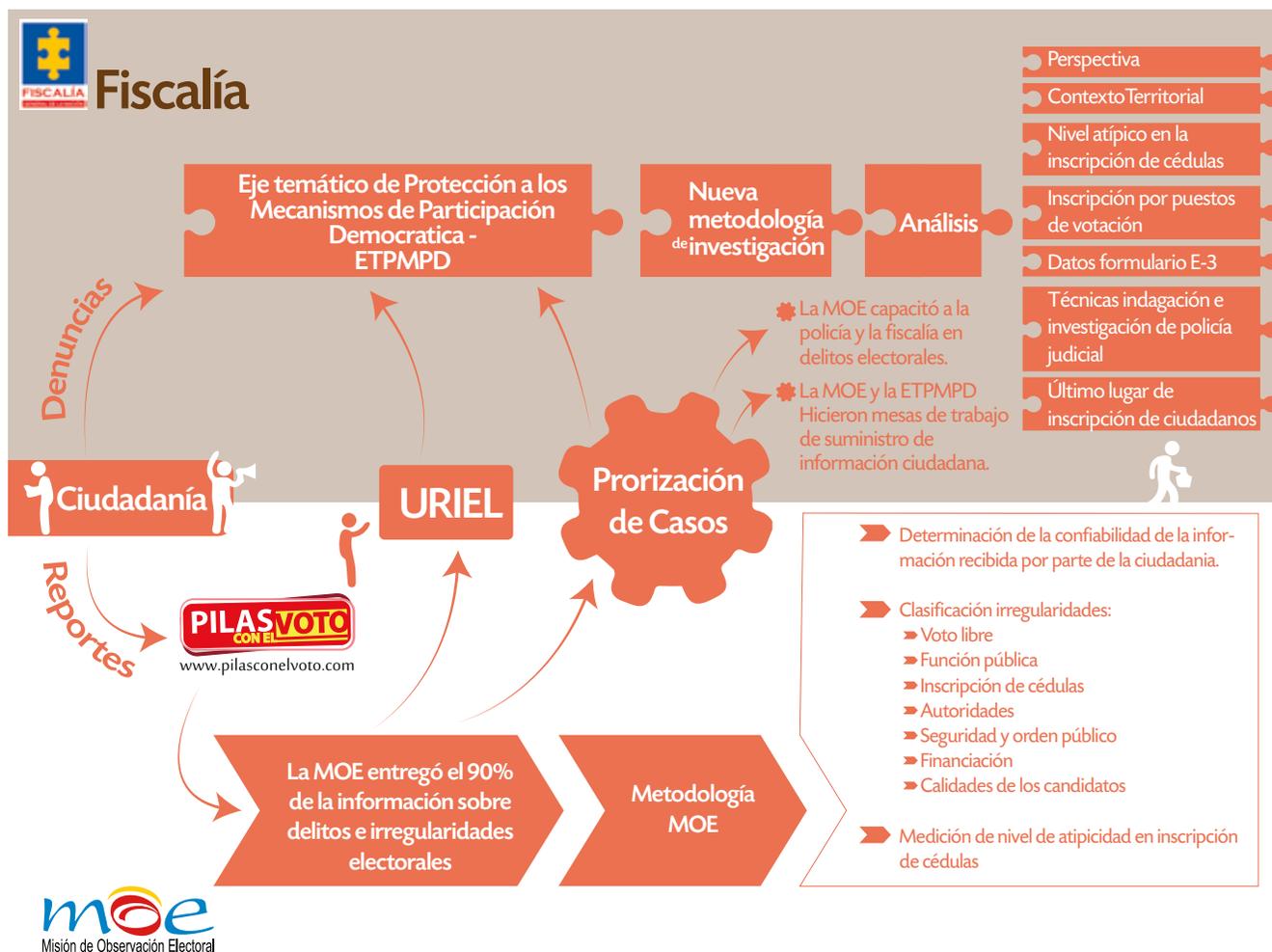
En este sentido y específicamente en lo que se refiere a la relación entre el ETPMPD de la Fiscalía General de la Nación y la Misión de Observación Electoral - MOE, se crearon espacios que facilitaron la obtención y canalización de información de manera más expedita, así como la agilización de procesos, tal y como ocurrió con las quejas reportadas por los ciudadanos a través de la herramienta PILAS CON EL VOTO.

Como producto de esta colaboración, la MOE procedió a brindar al eje Temático de delitos electorales de la Fiscalía General de la Nación, la información relacionada con las irregularidades electorales en cada uno de los departamentos reportada por la ciudadanía a través de la herramienta PILAS CON EL VOTO, y que tras ser revisada, se evaluó podría ser de utilidad para la labor del ente investigador.

Si bien de las alianzas que surgieron en el contexto del proceso electoral celebrado en octubre de 2015 se obtuvieron importantes resultados, la relación construida entre la MOE y el ETPMPD contó con un elemento especial de concurrencia entre la información recibida de manera independiente a través de sus respectivas plataformas, situación que contribuyó para que la Fiscalía General de la Nación pudiera efectuar una construcción más detallada de la investigación, y favorecer en consecuencia, la transparencia electoral.

Dicha colaboración permitió compartir conocimiento que condujo a capacitar y contextualizar a los analistas y demás colaboradores del ETPMPD, en relación de lo ocurrido en las regiones respecto a las irregularidades electorales en el período de elección de autoridades locales del año 2015. Para ello, la metodología empleada para esta aproximación colaborativa fue la siguiente:

Gráfico No. 04 – Infografía del trabajo realizado entre el ETPMPD de la FGN y la MOE en el marco de las elecciones de autoridades locales del año 2015.



Datos y elaboración: MOE, FGN.

Uno de los elementos que brindó mayor solidez al trabajo colaborativo anteriormente descrito, sin duda alguna fue la concurrencia de información entre SPOA Y PILAS CON EL VOTO, por lo que es conveniente analizar como la información obtenida tanto por la FGN como por la MOE, aportó seriedad a las investigaciones iniciadas por la Fiscalía General de la Nación en el marco del proceso electoral del 2015, tal y como se expone a continuación:

2.1. Similitud entre los datos suministrados por el spoa de la fgn - pilas con el voto de la moe.

En el transcurso del proceso electoral del año 2015, la información suministrada por la ciudadanía a través de PILAS CON EL VOTO y las mismas denuncias instauradas ante la Fiscalía General de la Nación se convirtieron en las alertas y la

fueron fuente legítima de insumo al trabajo desarrollado por el ETPMPD en relación con dicho proceso electoral.

Tal fue el grado de confiabilidad de los datos aportados por la ciudadanía que en materia de registros, que es posible observar una relación proporcional entre los registros de PILAS CON EL VOTO y las cifras del SPOA de la Fiscalía General de la Nación, por lo menos en lo que se refiere a los principales delitos y/o irregularidades electorales de mayor incidencia en el desarrollo de las elecciones de autoridades locales del 2015, tal y como se relaciona a continuación:

2.1.1. Datos recolectados por el Sistema Penal Oral Acusatorio.

Las cifras aportadas por la Fiscalía General de la Nación señalan que las conductas de criminalidad electoral, por las cuales se recibieron un mayor

número de denuncias y que en la actualidad se encuentran en estado activo dicho ente investigador, corresponden a las que se señalan en la tabla a continuación:

Tabla No. 01 – Clasificación de los delitos contra los mecanismos de participación democrática denunciados ente 2014 -2016.

No	Delitos contra mecanismos de participación democrática 2014-2016	Total denuncias	%
1	Fraude en la inscripción de cédulas art. 389 c.p.	396	25%
2	Corrupción de sufragante art. 390 c.p.	343	22%
3	Por determinar ¹	153	10%
4	Constreñimiento al sufragante art. 387 c.p.	143	9%
5	Alteración de resultados electorales art. 394 c.p.	130	8%
6	Voto fraudulento art. 391 c.p	110	7%
7	Fraude al sufragante art. 388 c.p.	97	6%
8	Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula art. 395 c.p.	92	6%
9	Perturbación de certamen democrático art. 386 c.p.	76	5%
10	Favorecimiento de voto fraudulento art. 392 c.p.	10	1%
11	Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación art. 393 c.p.	3	0%
12	Denegación de inscripción art. 396 c.p.	1	0%
	Total general	1554	100%

Fuente: FGN

La tabla No. 01, indica que el 31% de las denuncias instauradas ante la Fiscalía General de la Nación hicieron referencia a aquellos delitos que se constituyen en una afectación al voto libre, representados en la i) Corrupción y ii) el Constreñimiento al Sufragante.

486 de las quejas informaron como en el proceso electoral del 2015, las conductas relacionadas con la compra y venta de votos y las amenazas a los votantes, se convirtieron en los principales hechos denunciados por la ciudadanía de cara a la elección de alcaldes, gobernadores, concejales entre otros cargos.

En segundo lugar, la FGN se encontró de cara con la investigación del iii) Fraude en la Inscripción de Cédulas con uno de los problemas que más escándalos y dificultades trajo al proceso electoral en Colombia en el año 2015³. Tanto la comisión como el tratamiento brindado por las autoridades a esta conducta delictiva, fue causa de múltiples inconformidades, y lamentablemente trajo al proceso electoral, una falta de seguridad pocas

veces antes visto en el desarrollo de las elecciones en Colombia. Este delito representó el 25% de las denuncias instauradas ante la entidad.

Por otra parte, la iv) alteración de resultados electoral ocuparon el tercer lugar en la clasificación de investigación ante la Fiscalía General de la Nación con un total de 130 denuncias que representaron el 8% de las denuncias activas, seguido por la comisión del v) voto fraudulento que representó el 7% de querellas interpuestas ante el ente investigador.

El 19% restante de las denuncias instauradas por delitos cometidos en el transcurso de las elecciones del año 2015 fueron: vi) fraude al sufragante con 97 denuncias; vii) el ocultamiento, posesión o retención ilícita de cédulas con un total de 92 denuncias(12%); viii) la perturbación a certamen democrático con un 5%, ix) el favorecimiento a certamen democrático (1%), x) la mora en la entrega de documentos relacionados con una votación con 3 casos y xi) la denegación de inscripción, con 1 denuncia.

²Respecto a estos casos, fueron ingresados al sistema SPOA como delitos contra los mecanismos de participación democrática, sin embargo no se efectuó una individualización de cada una de las tipologías a las que pertenecían, lo que impidió su clasificación para el presente documento.

³<http://www.elpais.com.co/elpais/elecciones-2015/noticias/indignacion-por-anulacion-masiva-cedulas-por-trashumancia-todo-pais>

Es posible que las diferencias en cuanto a la proporción a las denuncias, obedezca a que el Fraude en la Inscripción de Cédulas, así como la Corrupción y el Constreñimiento al sufragante, si se miran de cerca, son conductas que cuentan con un mayor reconocimiento por parte de las autoridades, y de la ciudadanía sobre quienes - a fin de cuentas- recae el deber de denunciar. No pasa lo mismo con los otros delitos contra los mecanismos de participación democrática, puesto que, si bien es comprensible el bien jurídico final que lesionan, para buena parte de la población

no es clara su tipificación y los elementos que los configuran dificultando así su identificación y posterior reporte ante las autoridades competentes.

2.1.2 Datos recolectados a través de PILAS CON EL VOTO.

A través de PILAS CON EL VOTO la ciudadanía reportó como las principales irregularidades o anomalías del proceso electoral en sus regiones diferentes conductas, que para el final del período de elecciones de autoridades locales del año 2015, se clasificaron de la siguiente manera:

Tabla No. 02. Reportes por categoría de irregularidades electorales recibidas entre octubre de 2014 y noviembre de 2015.

No.	Categoría de irregularidades	No. de reportes	Porcentaje
1	Irregularidades en el voto libre ¹	1099	24,0%
2	Irregularidades en publicidad y medios de comunicación ²	1044	22,8%
3	Irregularidades en la inscripción de cédulas	698	15,2%
4	Irregularidades por parte de las autoridades electorales	617	13,5%
5	Irregularidades en la función pública	596	13,0%
6	Irregularidades en las calidades de los candidatos	177	3,9%
7	Irregularidades en seguridad y orden público	175	3,8%
8	Irregularidades en el conteo de votos / Escrutinios	137	3,0%
9	Irregularidades en la financiación	38	0,8%
Total irregularidades		4.581	100%

Tal y como lo indica la Tabla No. 02, los resultados finales de PILAS CON EL VOTO en comparación con la información suministrada por la FGN, coinciden plenamente en señalar a: i) Las Irregularidades en el voto libre conformadas por la Corrupción y el Constreñimiento al sufragante, que con 1099 reportes (24%), y ii) las irregularidades en la inscripción de cédulas⁶, con 698 reportes, es decir el 15,2% de la información recolectada, como las irregularidades electorales más percibidas por la ciudadanía en el marco del debate electoral del 2015.

En cuanto a la corrupción y el constreñimiento

Fuente: MOE- www.pilasconelvoto.com al sufragante, la información suministrada por la ciudadanía indicó como la entrega de dinero en efectivo, regalos, la asignación irregular de beneficios estatales, sumado a las amenazas respecto a la conservación de la continuidad laboral y la seguridad personal, así como cualquier otro método cuyo finalidad fueron claves para viciar la voluntad del electorado a favor de una determinada campaña política.

Asimismo, los hechos relacionados con la trashumancia o inscripción irregular de cédulas, se revelaron como una de las falencias más notorias y preocupantes de nuestro sistema electoral.

⁴ A través de esta categoría de PILAS CON EL VOTO, la ciudadanía puede reportar aquellos casos relacionados con los tipos penales de Constreñimiento al Sufragante Art. 387 C.P., y Corrupción al Sufragante, art. 390 C.P.

⁵ Es pertinente aclarar que los reportes relacionados las irregularidades en publicidad y medios de comunicación, esta no desarrolla un tipo penal de los descritos en el Código Penal, sino que se trata de una conducta violatoria de la normatividad electoral, que no corresponde al objeto de estudio del presente documento.

⁶ En la categoría PILAS CON EL VOTO de Irregularidades en la Inscripción de Cédulas, la ciudadanía puso en conocimiento de la MOE y las autoridades electorales a través de la plataforma URIEL sobre los hechos relacionados con el delito de Fraude de Inscripción de Cédulas, art. 389 C.P. Es pertinente aclarar que si bien otra de las categorías con mayor número de reportes en PILAS CON EL VOTO, se refirió a las irregularidades en publicidad y medios de comunicación, esta no desarrolla un tipo penal de los descritos en el Código Penal, sino que se trata de una conducta violatoria de la normatividad electoral, que no corresponde al objeto de estudio del presente documento.

Durante el transcurso del proceso electoral, las quejas relacionadas con el transporte de grupos de personas de un municipio a otro con el fin de realizar la inscripción del documento de identidad en un lugar distinto al de su residencia o trabajo, fue una de las constantes y conductas ilegales más percibidas por la ciudadanía, y por la cual debido a la preocupación y falta de legitimidad que trajo al proceso electoral, ocasionó que el Consejo Nacional Electoral, días previos a las elecciones anulara más de 1'600.000 inscripciones de cédulas en todo el país.

2.1.3 Coincidencias de los datos reportados a nivel territorial.

Para las elecciones del año 2015, la Fiscalía General de la Nación recibió denuncias de los 32 departamentos del país y del Distrito Capital, lo que le permitió al Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática

conocer y conciliar el trabajo realizado por sus fiscales y personal dedicado, a la realidad tuvo lugar en las regiones para el pasado proceso electoral del 2015.

Respecto al ámbito territorial, las similitudes de información recolectadas por ambas plataformas - SPOA y PILAS CON EL VOTO-, no solo se limitaron a las tipologías o categorías de irregularidades, sino que en ese mismo sentido, también pudo observarse cierta correspondencia en relación a los departamentos y municipios en los que estas anomalías y falencias del proceso electoral tuvieron lugar.

Con el fin de establecer una relación entre la información recolectada por la FGN y la MOE, se procedió a tomar como muestra los primeros 15 departamentos con más reportes y/o denuncias recibidas, de los cuales se obtuvieron los siguientes datos:

Tabla No. 03 - Comportamiento territorial de denuncias penales e irregularidades electorales para el período de elecciones de autoridades locales del año 2015.

<i>Comportamiento territorial de irregularidades reportadas a través de PILAS CON EL VOTO.</i>				<i>Comportamiento territorial denuncias instauradas ante la FGN</i>			
No.	DEPARTAMENTOS	TOTAL	%	No.	DEPARTAMENTO	TOTAL	%
1	Antioquia	786	17%	1	Antioquia	169	11%
2	Valle del cauca	378	8%	2	Bolívar	109	7%
3	Tolima	329	7%	3	Boyacá	102	7%
4	Cundinamarca	311	7%	4	Nariño	99	6%
5	Bogotá D.C.	301	7%	5	Santander	97	6%
6	Bolívar	250	5%	6	Magdalena	78	5%
7	Magdalena	225	5%	7	Cundinamarca	77	5%
8	Meta	193	4%	8	Córdoba	76	5%
9	Nariño	175	4%	9	Tolima	72	5%
10	Santander	161	4%	10	Atlántico	71	5%
11	Boyacá	156	3%	11	Valle del cauca	67	4%
12	Norte de Santander	152	3%	12	Cesar	65	4%
13	Atlántico	148	3%	13	La guajira	51	3%
14	Cesar	143	3%	14	Bogotá, D. C.	50	3%
15	Casanare	105	2%	15	Meta	48	3%

Fuente – Cálculos: FGN – MOE

De la tabla No. 03 es posible observar como entre los datos reportados por las dos plataformas, hay una coincidencia equivalente al 87% en relación a los departamentos de donde se recibieron el mayor número de denuncias e irregularidades.

Cabe anotar que para ambos sistemas el departamento con mayor número de irregularidades y delitos denunciados fue el departamento de Antioquia (PCV: 17% ; SPOA:11%), seguido de Tolima (PCV: 7%; SPOA:5%), Cundinamarca (PCV: 7%; SPOA:5%), Bolívar (PCV: 5%; SPOA:7%), Valle del Cauca (PCV: 8%; SPOA: 4%) y Bogotá (PCV: 7%; SPOA: 3%); en donde se encuentran contenidos los grandes centros urbanos y financieros de país, sino que a su vez se trata de regiones que se caracterizaron por sus altos índices de trashumancia⁷, sumados a las relaciones de sus dirigentes políticos con grupos al margen de la ley y la comisión de varios fraudes electorales⁸.

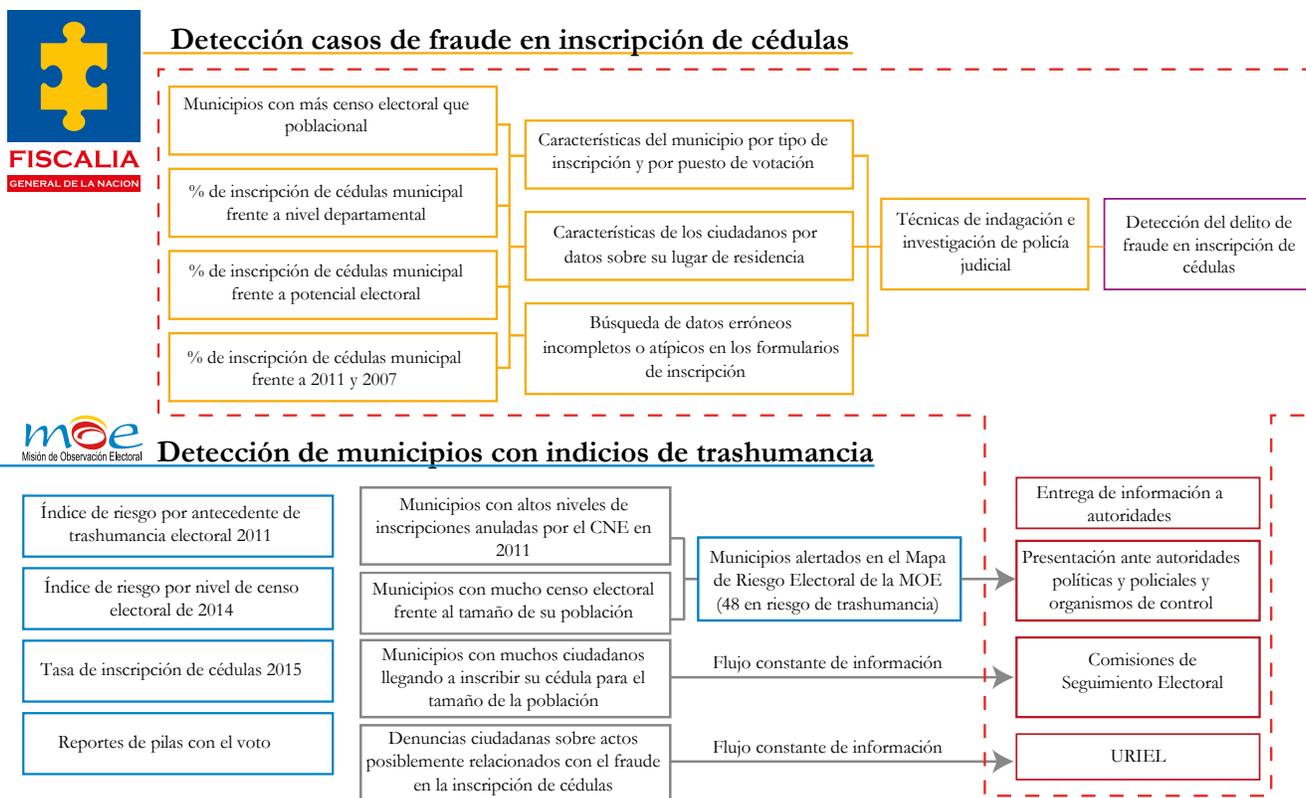
2.2 Metodología de investigación de delitos electorales.

Para que esos datos recolectados por el SPOA y por PILAS CON EL VOTO pudieran lograr ese objetivo común de traer transparencia al proceso electoral y garantizar el derecho de cada uno de los ciudadanos a participar en la conformación del poder político, se hizo necesario efectuar el análisis de la información recibida para que la misma fuera de utilidad y sirviera de insumo a las acciones emprendidas.

2.2.1. Sobre el fraude en la inscripción de cédulas:

Tanto el ETPMPD como la MOE, implementaron cada uno por su cuenta, metodologías propias de comprensión de recolección y análisis de la información, para determinar el nivel de atipicidad en los distintos municipios del país respecto a la inscripción de cédulas, la infografía a continuación resume las variables tenidas en cuenta para efectuar esta tarea:

Gráfico No. 05. Trabajo articulado entre Fiscalía General y MOE para monitorear el fraude en la inscripción de cédulas



Datos y elaboración: MOE, FGN

⁷Política. (5 de octubre de 2015). Antioquia lidera la lista de departamentos con más cédulas excluidas. El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/elecciones-2015-trashumancia/16395424>

⁸Las 2 orillas. (22 de abril de 2016). El fraude de Juan Carlos Martínez para quedarse con la gobernación del Valle. Las 2 orillas. Recuperado de: <http://www.las2orillas.co/el-fraude-de-juan-carlos-martinez-para-quedarse-con-la-gobernacion-del-valle/>

2.2.1.1. Análisis del fenómeno de trashumancia por parte de la Misión de Observación Electoral.

Para efectos de obtener el resultado que demanda el tipo penal consagrado en el artículo 389 del C.P y comprender si efectivamente se ha alterado el censo electoral de una población, se hizo necesario considerar⁹ una multiplicidad de factores que brindarían certeza o por lo menos ofrecieran un indicio suficiente para poder determinar si en un municipio, se produjo una alteración ilegal del censo electoral.

En primer lugar, el ETPMPD fijó como base de las indagaciones e investigaciones adelantadas por ese delito, judicializar a los máximos responsables del traslado de votantes, siendo estos:

a. Candidatos y servidores públicos: En la mayoría de los casos, las personas que de manera inmediata pudieron verse beneficiados con el acceso a un cargo público de elección popular, es decir, los candidatos que participaron de las elecciones y sus líderes locales, así como los registradores delegados para los municipios quienes en algunos casos, se prestaron para este tipo de fraude.

b. Votantes: Además es posible judicializar a los ciudadanos que conociendo de la ilicitud de su conducta, se prestaron para ser llevados a inscribir su cédula en un municipio diferente al de su residencia,

siendo los delitos más comunes en las que pudieron incurrir estas personas, la de obtención de documento público falso y corrupción al Sufragante, tipos penales contemplados en los artículos 288 y 390 del Código Penal, respectivamente.

Realizada esta observación preliminar, a partir de la experiencia obtenida en las elecciones de autoridades locales 2015, el Eje Temático construyó las siguientes metodologías y datos a tener en cuenta, con el fin de facilitar la investigación del fraude en la inscripción de cédulas:

2.2.1.1.1 Análisis de las perspectivas.

Entre las causas que pudieron influir en la ocurrencia de la trashumancia se ha mencionado comúnmente la existencia de intereses y disputas políticas, factores económicos o catástrofes naturales como la vivida en el municipio de Gramalote¹⁰ -Norte de Santander. Asimismo, se evidenció con frecuencia la entrega de dádivas en dinero o en especie, además del uso de programas oficiales para conseguir que las personas inscribieran su cédula de ciudadanía en un lugar distinto al de su residencia.

Bajo este panorama, una estrategia metodológica para el estudio de las denuncias por fraude en la inscripción de cédulas, pudo ser el abordaje desde diferentes perspectivas de análisis, tal y como se presenta en el gráfico N° 05:

Gráfico N°06. Perspectivas de estudio del fenómeno de la trashumancia



Fuente: FGN

⁹ Artículo 389. Fraude en inscripción de cédulas. El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

¹⁰ En diciembre del 2010, el deslizamiento del cerro de la Cruz desestabilizó el terreno y echó por tierra las casas, el convento de las bethlemitas y la mayor parte de la iglesia de San Rafael Arcángel, cuyas dos torres llegaron a ser el punto más reconocible del pueblo. Parte de la fachada de ese templo es lo único que queda en pie del municipio que fue. Luego de que fue declarado el desastre se ordenó demoler lo que quedó de las viviendas. Sus habitantes –con excepción de un puñado de familias que permanece en el sector conocido como La Lomita– abandonaron el lugar. Fuente: Periódico El Tiempo. <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/reconstruccion-de-gramalote/16309558>

a) Exoperspectiva

Se refiere concretamente a grupos de trashumantes, a momentos históricos en los cuales ocurrió este fenómeno, así como a las redes sociales de mayor amplitud y complejidad relacionadas con tales grupos.

b) Macroperspectiva

La trashumancia vista desde la macro perspectiva se concentró básicamente en el estudio de las organizaciones políticas, así como, en el papel que juegan los Estados, tomando en cuenta aspectos económicos y sociales.

c) Microperspectiva

La micro perspectiva se concentró más en los aspectos y problemáticas concretas relacionadas con las personas en términos individuales. Los estudios y análisis en el ámbito del micro-nivel tienen que ver con las expectativas individuales de los trashumantes de manera aislada, sus características, necesidades, intereses y preferencias.

d) Mesoperspectiva

Desde esta perspectiva se pretendió abordar diversas redes sociales que influyeron directa e indirectamente en la trashumancia (Familias, amigos y demás conexiones con los municipios donde se iba a cometer este delito). Esto muestra claramente que en el tema de la trashumancia debe tenerse en cuenta al individuo como parte de un contexto determinado, plenamente informado o influenciado por otras personas. Esta perspectiva demostró que los miedos, las expectativas y las decisiones de un trashumante no son independientes o están aisladas de los otros, de las interacciones y de las influencias recíprocas de los familiares, amigos, conocidos, funcionarios, etc.

Tener en cuenta las anteriores perspectivas fue de suprema importancia, dado que le permitió a los investigadores entender y encuadrar los hechos objeto de denuncia y adecuar los avances de la investigación dentro de una perspectiva de análisis que permitió, entre otras, reconocer el fenómeno, delimitar o ampliar la investigación y evidenciar si el mismo tiene trascendencia penal.

2.2.1.1.2. Contexto del territorio.

Para orientar la investigación, se sugirió contextualizar el municipio, distrito y/o departamento o región donde se presentó la denuncia, labor que permitió conocer la situación política, económica y social del territorio.

El informe de contexto tuvo como objetivo proporcionar la mayor información posible sobre los aspectos demográficos, sociales y económicos, además de la existencia e incidencia de actores armados o ilegales, así como la identificación del mapa político del territorio objeto de análisis, de tal manera que se identificaran las personas, familias, grupos y organizaciones que detentaban o luchaban por el poder político en el territorio objeto de análisis.

También fue necesario determinar que otras conductas ilícitas fueron denunciadas en el territorio en época de elecciones, especialmente las relacionadas con delitos contra los mecanismos de participación democrática y administración pública, máxime si se tiene en cuenta que la ejecución de los delitos contra los mecanismos de participación democrática tuvo como finalidad la obtención del poder político y administrativo de una entidad pública territorial, hecho que a la postre permitió beneficiar a los candidatos electos, coequiperos y financiadores políticos, las mayoría de las veces, a través de contratos públicos.

2.2.1.1.3. Determinación del nivel de atipicidad en la inscripción de cédulas para votar en el municipio.

Otro aspecto tenido en cuenta en una denuncia por fraude en la inscripción de cédulas, fue verificar el nivel de atipicidad de las inscripciones que se estaban denunciando.

Al respecto, lo primero que se debió tener en cuenta fueron los siguientes datos:

- Censo poblacional del municipio (proyecciones DANE año anterior al certamen electoral).
- Censo Electoral del municipio (Censo de elección anterior –Datos brindados por la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC).

- Inscritos en penúltimas y últimas elecciones (Deben ser la inscripción para el mismo tipo de elección – Datos brindados por la RNEC).
- Número de inscritos a la fecha, en el departamento o municipio a analizar.

Con base en la anterior información, se sugirió calcular los siguientes indicadores con el fin de determinar la atipicidad en la inscripción del municipio:

- **¿POTENCIAL ELECTORAL 2015, MAYOR AL CENSO POBLACIONAL? (Censo Poblacional < Potencial Electoral):** Cuando el potencial electoral es mayor al censo poblacional, es posible que se evidenciara una trashumancia histórica, razón por la cual se debió indagar con detenimiento sobre la causa de este fenómeno tratando de determinar si derivaba de una situación económica, social o política.
- **% DE INSCRITOS MUNICIPAL FRENTE AL TOTAL INSCRIPCIONES DEPARTAMENTAL((Total Inscritos a la fecha del municipio/ Total de Inscritos a la fecha del departamento)* 100):** Este indicador permitió determinar la atipicidad de inscripciones en un municipio tomando como referencia a los otros municipios de la misma circunscripción departamental, razón por la cual para determinar si el porcentaje presentado para el municipio era atípico, fue necesario promediar este indicador para todos los municipios del departamento.

- **% INSCRITOS FRENTE AL POTENCIAL ELECTORAL ((Total Inscritos a la fecha del municipio/ Potencial electoral)* 100):** La importancia del porcentaje que arrojó este indicador estuvo dado al momento de compararlo con el promedio que resultó de este indicador para los municipios del departamento o país.
- **% INSCRITOS 2015 CON RESPECTO A INSCRITOS EN ÚLTIMO Y PENÚLTIMO PROCESO ELECTORAL DE LA MISMA CLASE ((Total Inscritos a la fecha del municipio/ Total de Inscritos del proceso anterior de inscripción de cédulas del municipio)* 100) ((Total Inscritos a la fecha del municipio/ Total de Inscritos del proceso anterior de inscripción de cédulas del municipio)* 100:** Estos indicadores permitieron determinar si el número de inscripciones del proceso, fue representativo y atípico frente al número de inscritos que han existido en procesos electorales anteriores y semejantes. Este indicador debió ser mirado con cuidado, dado que los anteriores procesos también pudieron ser objeto del fenómeno de la trashumancia¹¹.

Con base en los anteriores datos y fórmulas, es posible generar a modo de ejemplo y para el municipio de Astrea –Cesar-, la siguiente información con el fin de determinar el nivel de atipicidad en las inscripciones que pudo presentarse para las elecciones del año 2015:

Tablas No. 04 y 05 - Ejemplo de Indicadores para determinar el nivel de atipicidad en la inscripción de cédulas en un municipio.

DATOS A TENER EN CUENTA						
Municipio	Censo poblacional proyección DANE 2014	Potencial electoral a la fecha de calculo	Inscritos 2007	Inscritos 2011	Inscritos en a fecha de calculo	Inscritos en departament o a fecha de calculo
ASTREA	19.130	13.369	1.591	1.885	1573	76.390

¹¹Por primera vez, mediante Resolución No. 133331 del 11 de septiembre de 2014 la RNEC, amplió el período de inscripción de cédulas, fijando una duración de 10 meses de conformidad a la Ley 1475 de 2011, el cual inició el 25 de octubre de 2014 y finalizó el 25 de agosto de 2015.

INDICADORES DE ATIPICIDAD				
¿Potencial electoral 2015, mayor al censo poblacional?	% de inscritos municipal frente al total inscripciones departamentales	% inscritos frente al potencial electoral	% inscritos 2015 con respecto a inscritos 2007	% inscritos 2015 con respecto a inscritos 2011
NO	2,06%	12,01%	99%	83%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC, elaboración Fiscalía General de la Nación

2.2.1.1.4. Determinar la clase de inscripciones que se han dado en el municipio y determinar su comportamiento por meses y días.

Para comprender la atipicidad en las inscripciones, fue necesario determinar si las mismas se efectuaron mediante proceso manual o automático.

En este punto es importante notar que la RNEC durante el proceso electoral del año 2015, brindó a la Fiscalía General de la Nación en su nivel central, acceso a los aplicativos donde se registraba de manera diaria el número de inscritos para cada una

de las clases de inscripciones. Esta información para posteriores procesos electorales debería seguir siendo de manejo de la Fiscalía, razón por la cual es importante durante el desarrollo del proceso electoral, la comunicación con el nivel central de la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana.

Hecho esta observación la información discriminada de inscripciones debió reportarse de la siguiente manera:

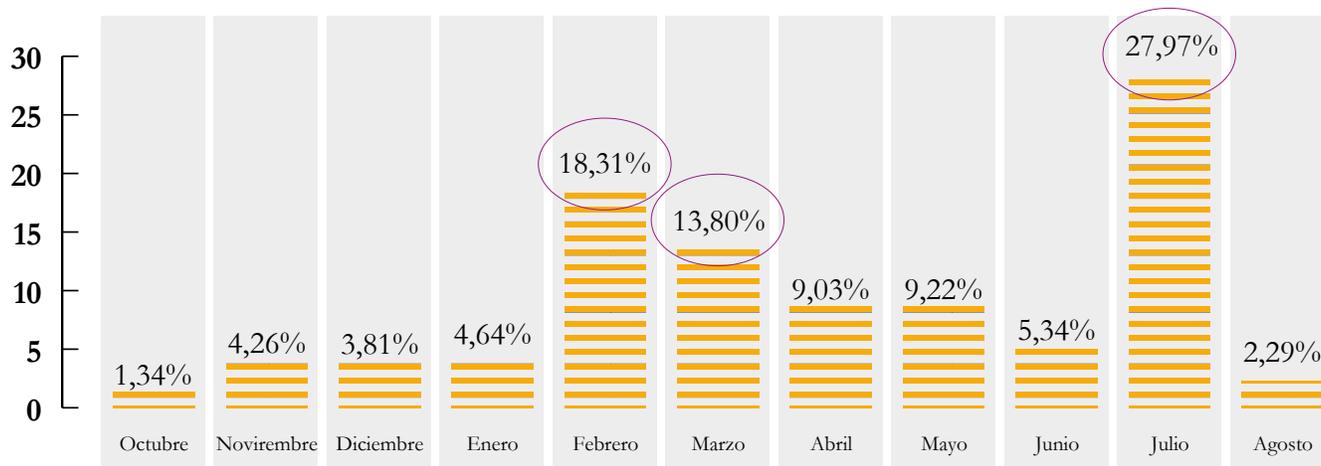
Tabla No. 06 . - Ejemplo de identificación de número de inscripciones discriminada por clase.

No	INSCRIPCIONES	TOTAL DE INSCRIPCIONES	% DE INSCRIPCIONES
1	Manual	1300	82,64%
2	Automática	273	17,36%
	TOTAL	1573	100,00%

Fuente: RNEC, Elaboración: FGN

Realizada esta discriminación y haciendo uso de las bases de datos que son brindadas por la RNEC, paso seguido es clasificar las inscripciones por meses a fines de generar un gráfico de inscripciones a este nivel temporal.

Gráfico N°07. Ejemplo de identificación de número de inscripciones discriminada por mes.



Fuente: RNEC, Elaboración: Fiscalía General de la Nación

El comportamiento mensual permitió identificar los meses en que se concentraron las inscripciones, y por ende posiblemente se presentó el fenómeno de fraude en la inscripción de cédulas, razón por la cual fue importante profundizar en los meses atípicos, con el fin de identificar los días con mayor número de inscripciones.

Por su parte, la identificación de los días permitió identificar de manera discriminada y bajo muestra a los ciudadanos que posiblemente inscribieron sus cédulas en lugar diferente al de su residencia.

2.2.1.1.5. Determinar el número de inscripciones en puestos de votación.

Otra manera de como se trató de tomar muestras de posibles ciudadanos objeto de trashumancia electoral, fue a través de la identificación por los puestos de votación en los que se habían inscrito, observando si se trataba de inscripciones atípicas en razón del puesto donde se inscribieron, por ejemplo, el hecho que las inscripciones se concentraran en un corregimiento, siendo la cabecera municipal el lugar con mayor población, es un indicio de posible fraude.

Tabla No. 07. Ejemplo de identificación de número de inscripciones discriminada por puesto de votación.

No	ZONA	PUESTO	NOMBRE DE PUESTO	INSCRITOS
1	00	00	PUESTO CABECERA MUNICIPAL	1029
2	99	10	ARJONA	296
3	99	20	LA YE	112
4	99	15	HEBRON	84
5	99	75	SANTA CECILIA	52
TOTAL				1573

Fuente: RNEC; Elaboración: FGN

En este punto y para claridad de la tabla presentada, es importante señalar que según la división territorial que realizó la RNEC, las cabeceras municipales llevan la nomenclatura de 00, mientras que los corregimientos 99, las cárceles son 98. De igual forma cada puesto de votación tiene una nomenclatura. Para conocer la división territorial de los puestos de votación se puede consultar con la RNEC la base denominada DIVIPOL.

2.2.1.1.6. Determinar el último lugar de inscripción de los ciudadanos.

Una de las labores más importantes para establecer una posible trashumancia de ciudadanos para votar, consistió en verificar sobre los ciudadanos objeto de indagación o sobre la base total de inscritos, el último lugar de inscripción de dichos ciudadanos. Esta información fue brindada por la RNEC a través de su página web o bases de datos que suministraron a la Fiscalía.

Por ejemplo si las inscripciones se realizaron en el municipio de Astrea –Cesar-, es llamativo que un número significativo de personas tuvieran como último lugar de inscripción Bogotá, Barranquilla, Valledupar, o un municipio cercano a esta localidad.

Este criterio, fue considerado como el más importante para orientar las labores investigativas, y puede ser un punto de partida para identificar ciudadanos a entrevistar o interrogar sobre los hechos objeto de indagación.

Identificados los ciudadanos que provienen de lugares comunes, fue importante determinar, los días y puestos de inscripción con el fin de buscar coincidencias que permitieron plantear una hipótesis sobre el posible lugar desde donde fueron trasteados los ciudadanos. Además fue importante determinar si existían direcciones de residencia comunes, así como los datos de contacto, tales como el correo electrónico y número telefónico.

Gráfico N°08 . Determinar último lugar de votación.



Fuente y Elaboración: FGN

2.2.1.1.7. Determinar lugar de residencia a partir de otras fuentes de datos.

Respecto a los ciudadanos inscritos sobre los cuales pesan indicios de haber sido trasteados, y en especial sobre los que se tenía identificado un lugar común de residencia en certamen electoral anterior, fue importante entrar a verificar y corroborar su lugar de residencia a partir de otras fuentes de datos abiertas, como el SISBEN, FOSYGA, RUAF, entre otras.

2.2.1.1.8. Determinar datos dentro de los formularios incompletos, erróneos o atípicos.

La información contenida en los formularios E-3 manuales o automáticos, brindaron información primordial para orientar las labores investigativas, para lo cual fue importante identificar la transparencia o veracidad de la misma. Para el proceso electoral de 2015, se evidenciaron formularios que no registraban direcciones, o si la registraban eran datos generales que no permitían determinar con claridad el lugar de residencia, siendo esto un indicio de fraude en la inscripción. De igual forma tenían un indebido diligenciamiento, y la impronta de la huella tenía falencias (huella empastada).

2.2.1.1.9. Técnicas de indagación e investigación de policía judicial.

Indudablemente, con base en la información obrante en la denuncia, además de la extraída a partir del análisis de los formularios de inscripción y otros datos relacionados con este proceso, debieron realizarse actividades de indagación e investigación, tal y como lo fueron: las entrevistas, inspecciones, allanamientos, búsqueda selectiva de base de datos, entre otras, a fines de identificar y judicializar a los responsables del fraude en la inscripción de cédulas y delitos que sean conexos, como lo puede ser la corrupción y constreñimiento al Sufragante, así como el concierto para delinquir.

2.2.2. Análisis del fenómeno de trashumancia por parte de la Misión de Observación Electoral.

Para la construcción de su metodología en relación con la determinación del nivel de atipicidad respecto a la inscripción de cédulas

en los municipios, la Misión de Observación Electoral – MOE sostuvo un constante diálogo con las autoridades electorales con el fin de transmitirles información útil y oportuna acerca del comportamiento de la inscripción de cédulas, la conformación del censo electoral y toda la información que ofreciera indicios de este delito.

En este contexto, la MOE con el fin de construir las variables que condujeron a la elaboración del Mapa de Riesgo Electoral del 2015 y brindar información relevante a la FGN y otras entidades sobre la comisión del delito de fraude en la inscripción de cédulas, se dispuso además de las metodologías existentes, diseñó nuevas formas de analizar la información disponible, de tal manera que produjo datos en las siguientes áreas para la totalidad de municipios del país:

1. El peso de los antecedentes de trashumancia electoral en 2011.
2. La existencia de distribuciones atípicas del censo electoral frente al censo poblacional en 2014.
3. El comportamiento de la inscripción de cédulas en 2015.
4. El análisis de la información recibida a través de PILAS CON EL VOTO.

Los datos producidos a través de estas metodologías sirvieron a la MOE para la elaboración de variables del Mapa de Riesgo Electoral de 2015, así como para exponer municipios con aparentes irregularidades ante las comisiones de seguimiento electoral desarrolladas en la antesala de las elecciones.

2.2.2.1. Análisis de antecedentes de trashumancia electoral por municipio 2011

Para 2015 la MOE retomó la metodología creada a inicios de 2011 por la RNEC, la cual elaboró por primera vez un mapa de riesgo electoral por trashumancia con base en los datos registrados por esta misma institución sobre inscripción de cédulas en 2007, junto con los datos proveídos por el Concejo Nacional Electoral (CNE) acerca de inscripciones anuladas por probarse irregularidad en el proceso (lo cual puede ser indicativo de actos

relacionados con el delito de trashumancia). Sobre la base de este antecedente la RNEC constituyó un índice de riesgo con cobertura en todos los municipios del país para las elecciones de 2011.

La MOE actualizó este trabajo con los datos de inscripción de cédulas y anulación de inscripciones de las elecciones de 2011, con lo cual se constituyó un indicador de riesgo por antecedente de trashumancia electoral de cara a las elecciones de octubre de 2015.

De acuerdo con la información registrada por la MOE en 2011, el Consejo Nacional Electoral resolvió la anulación de 461.530 cédulas de ciudadanía en todo el país, de las cuales 437.109 fueron anuladas a partir de impugnaciones presentadas por ciudadanos ante el CNE, y 24.421 se anularon de oficio. Este número de cédulas se tomó como un referente desde las cifras oficiales emitidas por las autoridades competentes acerca de irregularidades en la inscripción de cédulas que pueden ser indicativas de la comisión del delito de

trashumancia. Así, se encontró que en 2011 hubo irregularidades en la inscripción de cédulas en 727 municipios (el 65% del país).

A partir de estos datos, la MOE identificó los municipios con mayor porcentaje de las cédulas inscritas anuladas, pues en estos había la probabilidad de que existiera una mayor capacidad de los actores criminales que cometen el delito de fraude en la inscripción de cédulas, lo que significaba un mayor riesgo de que la irregularidad se presentara en 2015.

Con base en la clasificación usada originalmente por la RNEC, el indicador de riesgo se compuso de la siguiente manera: se consideraron en riesgo medio los municipios donde las cédulas anuladas representaban hasta el 20% de las cédulas inscritas. En riesgo alto, los municipios donde fueron anuladas entre el 20% y el 50% de las inscripciones. Finalmente, se consideró en riesgo extremo a los municipios donde más del 50% de las inscripciones fueron anuladas.

Tabla No. 08. Número de municipios según nivel de riesgo por antecedente de trashumancia

No	Nivel de riesgo	Número de municipios en riesgo	Porcentaje de municipios del país en riesgo
1	Medio	193	17,2%
2	Alto	370	33%
3	Extremo	164	14,6%
	Total	727	65%

Fuente: RNEC y CNE; Cálculos: MOE

La distribución geográfica de estos municipios fue tenida en cuenta para la elaboración de los Mapas de Riesgo Electoral de la MOE, con el fin de identificar las regiones que antes de las elecciones presentaban mayor riesgo de trashumancia y de fraude electoral.

2.2.2.2. Análisis de distribuciones atípicas de censo electoral frente a censo poblacional 2014

Con miras a encontrar atipicidades y anomalías en el proceso de conformación y cambio del censo electoral a nivel nacional, la MOE creó un indicador de riesgo mediante la comparación entre el Censo Electoral oficial (establecido por

la RNEC para cada elección) y las proyecciones de población realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el mismo año. La MOE realizó estos cálculos con los datos de 2014, año en que la RNEC publicó el último censo electoral oficial (para las elecciones de autoridades nacionales).

Para la comparación del censo electoral con la proyección de población la MOE tomó los datos desgregados a nivel municipal y calculó en qué porcentaje el censo electoral es menor al censo poblacional, de la siguiente manera:

Diferencia de censos = $(\text{Censo poblacional (DANE)} - \text{Censo electoral (RNEC)}) / \text{censo poblacional (DANE)} * 100$

Se parte del supuesto de que el censo electoral debe ser menor a la población, pues esta última incluye a los menores de dieciocho años, a los miembros de la Fuerza Pública y a todas aquellas personas que tienen sentencia condenatoria y han sido privados de sus derechos políticos, todos quienes están excluidos del censo electoral. Así la MOE encontró que a nivel nacional el censo electoral era menor que la proyección de la población en un 31,98% para el 2014.

La MOE realizó este mismo cálculo a nivel municipal y determinó qué municipios presentan atipicidades con respecto al nivel nacional, con base en lo cual se determinó el nivel de riesgo de cada población del país según el tamaño atípico de su censo electoral.

Municipios donde el tamaño del censo electoral era mayor de lo normal y por lo tanto la diferencia frente a la población era más pequeña se consideraron en riesgo por alto nivel de censo electoral. Los municipios donde el tamaño del censo electoral era menor de lo normal y por lo tanto la diferencia frente a la población era más grande se consideraron en riesgo por bajo nivel de censo electoral. El grado de distorsión del censo electoral frente al nivel nacional permitió dividir a los municipios en niveles de riesgo medio, alto o extremo.

El riesgo por alto nivel de censo se consideró indicativo de municipios con casos históricos de recepción de ciudadanos movilizados en el marco de la trashumancia electoral, lo que permitió complementar los Mapas de Riesgo Electoral que la MOE presentó a las autoridades y a la opinión pública antes de las elecciones. Por su parte, el riesgo por bajo nivel de censo electoral se tomó como indicativo de dos cosas: 1) municipios expulsores de población que se presta para la trashumancia y que por lo tanto disminuye irregularmente el censo electoral de su municipio; y 2) municipios con habitantes no cedulados (y por lo tanto no registrados para votar).

El procedimiento empleado por la MOE permitió encontrar incluso 69 casos de municipios en nivel de riesgo alto y extremo donde el censo electoral era mayor que la población según la proyección del DANE, los cuales se encontraban en la zona andina del país, dispersos por departamentos como Antioquía, Santander, Cundinamarca, Norte de Santander, Boyacá y Valle del Cauca, principalmente.

Observado otras regiones, llamó la atención la alta concentración de municipios en alto riesgo en los departamentos de Atlántico y Meta, que tenían más del 20% de su territorio en este nivel de alerta.

Con el fin de trazar hasta qué punto pudo ser efectiva la trashumancia electoral durante la inscripción de cédulas para las elecciones de 2015, la MOE actualizó sus cálculos de comparación entre censo electoral y proyección oficial de población a este año, lo que reveló que para 2015 aumentó a 96 el número de municipios con más censo electoral que población (el 9% de todo el país, y 27 más que en 2014).

2.2.2.3. Análisis de la inscripción de cédulas 2015

Así como la Fiscalía, la MOE también obtuvo acceso a las plataformas en las cuales la RNEC, registraba a diario información sobre los ciudadanos que cambiaban su puesto de votación de cara a las elecciones de octubre de 2015. La RNEC habilitó un sistema de inscripción manual, efectuada a través de formularios diligenciados por los registradores municipales y distritales; sistema al que la MOE accedió a inicios de año y que funcionó durante todo el periodo de inscripción.

En segundo lugar, la RNEC puso en funcionamiento un sistema de inscripción automática, que funcionó por medio de computadores con control biométrico, y que se puso en marcha a partir de junio 2 y hasta el fin del periodo; aunque a la MOE sólo se le concedió acceso a esta segunda plataforma en la semana del cierre de las inscripciones, hasta finales de agosto.

Con base en la información recibida de parte de la RNEC la MOE realizó un monitoreo permanente del proceso a través de su indicador de la tasa de inscripción de cédulas para todos los municipios

del país. Adicionalmente, la MOE encontró aparentes inconsistencias en la información oficial, que cambiaba luego del cierre de las inscripciones, lo cual se puso en conocimiento de las Comisiones de Seguimiento Electoral para pedir a las autoridades que dieran las explicaciones del caso.

2.2.2.3.1 Hallazgos sobre el comportamiento de la tasa de inscripción de cédulas 2015

La MOE calculó mes a mes la tasa de inscripción de cédulas (Tasa de inscripción de cédulas = (No. de inscritos (RNEC)/ población por municipio (DANE))* 1.000), que indicó cuántos ciudadanos por cada mil habitantes (según proyección DANE) cambiaron su puesto de votación para las elecciones de 2015 en todos los municipios del país.

A través de este indicador, fue posible descubrir inscripciones atípicamente altas tanto en ciudades grandes como en municipios pequeños. Lamentablemente la MOE no pudo hacer el seguimiento a la inscripción de cédulas día a día durante la semana de inscripción en puestos debido a que como se mencionó, hubo retrasos por parte de la RNEC para conceder el acceso

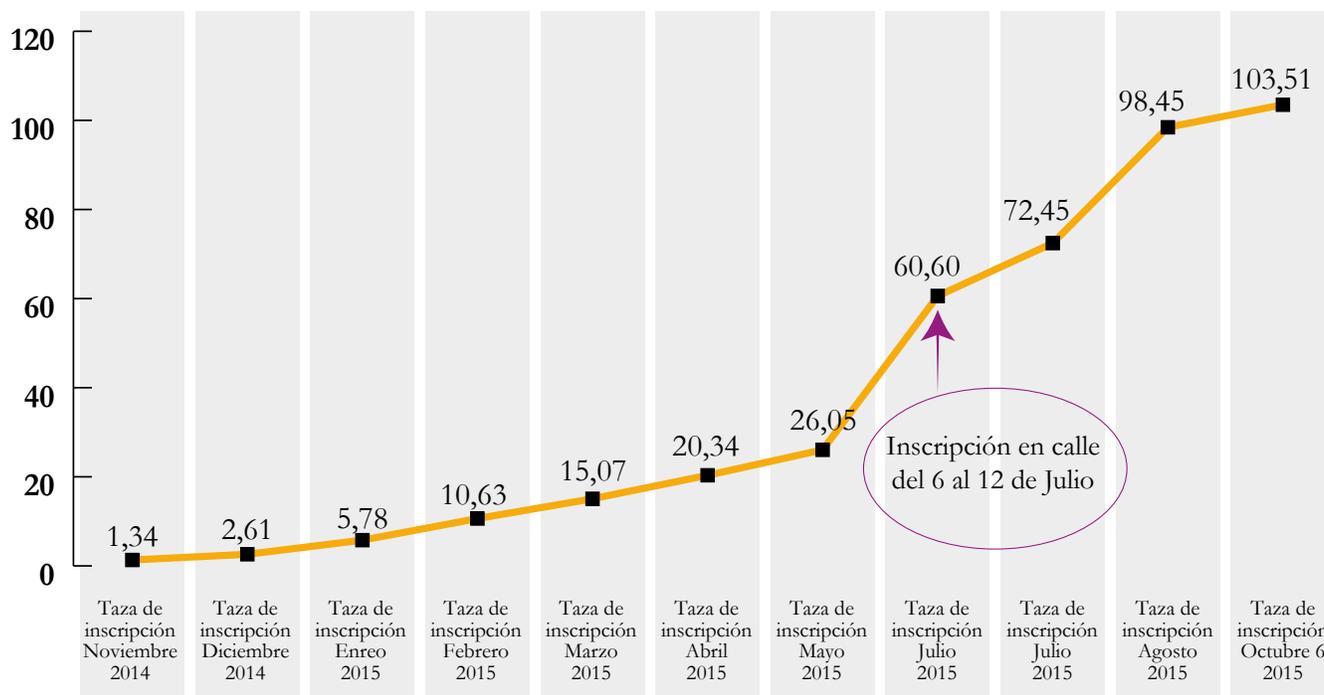
a la plataforma de monitoreo de la inscripción automática, lo que no permitió generar alertas tempranas a las autoridades competentes sobre posibles casos de trashumancia.

Para poder detectar los casos atípicos, cada vez la MOE calculó la tasa de inscripción de cédulas de cada municipio del país y luego calculó el promedio nacional de la tasa, para comparar a los municipios frente a este promedio y detectar los casos en los que el número de ciudadanos que llegaban a los puestos de votación del municipio era demasiado elevado en relación con el tamaño demográfico del municipio.

Lógicamente, la tasa promedio nacional presentó un aumento progresivo desde octubre de 2014 hasta agosto de 2015, conforme los ciudadanos inscribían su cédula. Sin embargo, en dos momentos en particular se exacerbó el ritmo de la inscripción de cédulas: la semana de inscripción en puestos y el último mes del periodo de inscripciones, tras el cual se llegó a una promedio nacional definitiva de 103,5 inscritos por cada mil habitantes.

La gráfica No. 08 detalla el comportamiento de la tasa promedio nacional:

Gráfico No. 09 . Comportamiento mensual de la tasa de inscripción de cédulas 2015



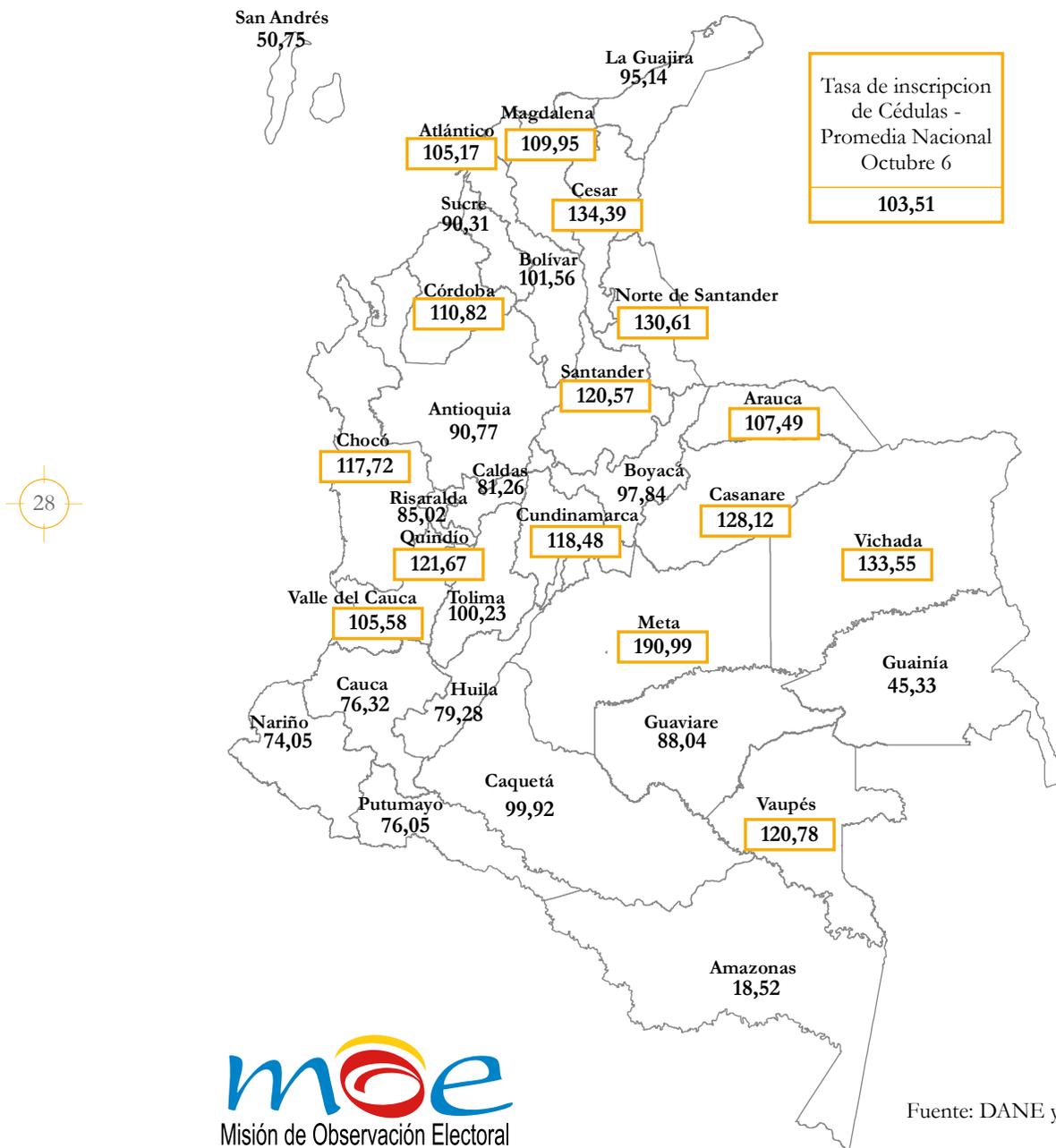
Fuente: DANE y RNEC; Cálculos: MOE

Al observar los datos desgregados por departamento, la MOE evidenció que el comportamiento de la inscripción de cédulas no era homogéneo. Hubo 15 departamentos cuyas tasas de inscripción promedio se ubicaron por encima del promedio nacional, y en algunos casos estuvieron significativamente alejadas, lo cual permitió elevar alarmas de trashumancia

especialmente para casos como el de Meta, Cesar, Vichada, Norte de Santander y Casanare.

El gráfico No. 09 resalta los casos de departamentos con tasas de inscripción de cédulas superiores al promedio nacional:

Gráfico No. 10. Tasa de inscripción de cédulas por departamento (cierre a octubre 6 de 2015)



Fuente: DANE y RNEC; Cálculos: MOE

Así mismo, durante todo el periodo de monitoreo a la inscripción de cédulas, la MOE observó y comparó las tasas de 2015 con aquellas presentadas en años anteriores. De esta forma, el análisis de la

MOE, distinto del efectuado por la RNEC (que comparaba el tamaño de la inscripción de 2015 con el de la de 2011) se complementaba a este aplicando también la perspectiva de comparación histórica.

La siguiente tabla detalla los datos de insumo y el cálculo de la tasa de inscripción de cédulas para todos los departamentos del país, mostrando los

datos comparativos de los tres años electorales anteriores (2010, 2011 y 2014).

Tabla No. 09. Número de cédulas inscritas y tasa de inscripción promedio por departamento 2010-2015

	Departamentos	Inscripción de cédulas 2010	Tasa de inscripción de cédulas 2010	Inscripción de cédulas 2011	Tasa de inscripción de cédulas 2011	Inscripción de cédulas 2014	Tasa de inscripción de cédulas 2014	Inscripción de cédulas 6 de Octubre de 2015	Tasa de inscripción 6 de Octubre de 2015
1	Meta	52.545	60,61	110.134	193,50	41.517	55,92	135.406	190,99
2	Cesar	44.228	37,52	99.142	124,83	28.250	38,38	101.281	134,39
3	Vichada	2.457	37,28	6.473	104,63	2.036	37,01	7.420	133,55
4	Norte de Santander	120.089	42,42	165.961	112,21	91.036	33,03	234.151	130,61
5	Casanare	15.216	45,73	35.555	104,10	12.089	31,20	45.736	128,12
6	Quindío	35.104	48,75	45.220	106,38	19.963	50,30	53.819	121,67
7	Vaupés	658	35,41	2.211	122,18	908	23,26	2.468	120,78
8	Santander	114.942	37,96	211.717	91,60	62.682	33,80	254.081	120,57
9	Cundinamarca	90.711	29,85	202.753	99,31	75.234	30,00	247.839	118,48
10	Chocó	20.563	46,88	48.169	142,20	18.280	51,12	46.871	117,72
11	Córdoba	100.592	65,33	160.790	107,88	80.199	53,11	195.359	112,82
12	Valle	309.758	64,02	452.277	129,51	140.475	37,68	421.278	110,34
13	Magdalena	54.603	56,76	88.010	90,58	31.478	41,23	121.449	109,95
14	Arauca	9.944	36,69	19.722	83,71	6.990	27,02	23.635	107,49
15	Atlántico	278.521	69,27	256.371	93,84	218.619	65,98	327.000	105,17
16	Bolívar	90.306	33,14	196.091	90,83	76.219	39,45	240.865	101,56
17	Tolima	64.396	34,26	107.156	94,88	29.211	25,01	104.113	100,23
18	Caquetá	20.001	36,01	36.777	96,28	9.730	18,11	39.508	99,92
19	Boyacá	30.195	20,90	87.851	84,58	26.439	23,90	91.840	97,84
20	La Guajira	28.305	57,48	72.743	112,81	18.030	43,05	81.714	95,14
21	Antioquia	253.094	27,07	471.014	95,30	124.932	21,32	453.190	90,77
22	Sucre	38.221	52,05	67.262	96,47	35.086	56,63	66.306	90,31
23	Guaviare	3.982	26,55	8.489	81,77	3.309	21,94	9.497	88,04
24	Risaralda	51.864	38,46	97.654	94,10	26.260	22,29	88.713	85,02
25	Caldas	51.407	34,79	62.151	76,36	30.031	28,50	61.738	81,26
26	Huila	39.800	25,70	70.408	76,91	20.344	18,26	76.218	79,28
27	Putumayo	11.829	32,50	23.139	70,20	7.920	22,59	26.602	76,99
28	Cauca	44.883	27,57	90.424	79,87	23.500	15,36	90.677	76,32
29	Nariño	59.689	23,60	104.369	75,38	30.380	21,57	100.195	74,05
30	Bogotá	481.687	65,41	501.098	67,10	175.665	22,59	456.294	57,91
31	San Andrés	690	7,26	1.620	38,42	779	12,58	1828	50,75
32	Guainía	1.084	53,60	4.406	104,68	924	8,17	2.627	45,33
33	Amazonas	1.309	22,20	2.437	32,23	1.224	9,12	2.802	18,52
	Total general	2.522.673	36,52	3.909.594	97,81	1.469.739	31,26	4.212.520	103,51

Fuente: DANE y RNEC; Cálculos: MOE

La MOE llamó especialmente la atención de las autoridades sobre 49 municipios del país cuya tasa de inscripción superó el doble de la tasa promedio nacional. Ente ellos la MOE destacó casos reiterados de altas inscripciones, pues 22 de estos 49 municipios también duplicaban el promedio de tasa nacional de inscripción en 2011, especialmente en poblaciones señaladas de Meta, Cesar y Cundinamarca.

Además, estos 49 municipios se ubican en las regiones en las cuales, combinando la variable de inscripción de cédulas con las otras previamente explicadas, desde el Mapa de Riesgo Electoral la MOE identificó zonas de alta inscripción y de presunta trashumancia, a saber, grandes ciudades o municipios aledaños como Cúcuta y Los Patios en Norte de Santander, Cota en Cundinamarca o Puerto Colombia en Atlántico; municipios de la cuenca del río Magdalena en Cundinamarca; municipios fronterizos de la Amazonía como Taraira; y municipios con explotaciones minero-energéticas, a gran escala como en Meta y Cesar, y a nivel artesanal como en municipios de Antioquia.

Varios de estos municipios venían siendo alertados desde los primeros informes de tasa de inscripción de cédulas de la MOE en los primeros meses de

2015, y sobre ellos se enfocó tempranamente la atención de autoridades y organismos de control del Estado colombiano.

2.2.2.3.2 Hallazgos sobre cambios de la información oficial luego del cierre de inscripciones

En el marco del análisis de la información suministrada por la RNEC a través de las plataformas de información de inscripción de cédulas, la MOE realizó hallazgos de aparentes inconsistencias en los datos producidos por la RNEC. Los descubrimientos realizados, que obligaron al establecimiento por parte de RNEC de comisiones técnicas sobre censo electoral, para brindar transparencia respecto a este procedimiento, consistieron en:

- Diferencias en la información de la página web y las plataformas: La MOE encontró que la información consignada en la página web de la RNEC sobre la inscripción de cédulas, no siempre coincidía con la ingresada en las plataformas de registro de la inscripción en formularios (manual) y con máquinas (automática) de la misma entidad, tal y como se observa en la tabla No. xx a continuación:

Tabla No. 10. Diferencias en el número de cédulas inscritas según página web y plataformas internas de la RNEC.

Total Página web RNEC Agosto 27/15 (1)	Plataforma inscripción manual Agosto 27/15 (2)	Plataforma inscripción automática Agosto 27/15 (3)	Total Plataformas Agosto 27/15 (2+3)	Diferencia página web- plataformas Agosto 27/15 ((2+3)-1)
4.037.449	1.198.311	2.875.030	4.073.341	35.892
Total Página web RNEC Octubre 6	Plataforma inscripción manual Octubre 6	Plataforma inscripción automática Octubre 6	Total Plataformas Octubre 6	Diferencia página web- plataformas Octubre 6
4.212.520	1.197.794	3.014.953	4.212.747	227
Diferencia	Diferencia	Diferencia	Diferencia	
+175.071	-517	+139.923	+139.406	

Fuente: MOE con datos de RNEC

- Incremento y disminución de cédulas en las plataformas: Desde agosto 27 (inmediatamente después del cierre de inscripción) a octubre 6, más de un mes después del cierre, hubo un incremento de más de 100.000 cédulas inscritas, situación que condujo a la MOE a solicitar a la RNEC esclarecer por qué desaparecieron cédulas registradas como inscritas para agosto 27, tanto en la plataforma de inscripción manual como en la automática.

Con base en estos hallazgos, durante la tercera comisión técnica de censo electoral realizada en la RNEC, esta entidad presentó ante la MOE y los partidos políticos la explicación para estos cambios extemporáneos en la información oficial sobre la inscripción de cédulas. Así mismo, la RNEC hizo entrega a la MOE de los soportes técnicos que mostraban las fechas en las que se hizo el registro y la revisión tanto de formularios de inscripción manual como del back-up de las máquinas de inscripción automática. El momento de la realización de estos procesos de revisión y registro de formularios y de carga de la información son las razones con las que la RNEC justificó los aumentos y disminuciones en el registro de cédulas inscritas evidenciados con posterioridad al cierre del proceso.

2.2.2.4. Análisis de la información recibida a través de PILAS CON EL VOTO.

Con base en la información reportada por la ciudadanía a través de los canales de comunicación que componen la plataforma PILAS CON EL VOTO, la MOE pudo identificar conforme a la percepción ciudadana aquellos lugares que se encontraban en riesgo por cuenta de este fraude electoral, y así mismo brindar esta información a través de las comisiones de seguimiento electoral que tuvieron lugar en los distintos departamentos del país.

Para ello, el componente de jurídica se dió a la tarea de priorización de los reportes ciudadanos tomando en consideración su nivel de confiabilidad – alta, moderada y baja-; la coherencia, precisión y utilidad de la información contenida en cada uno de ellos, y los elementos probatorios que daban sustento y aportaban credibilidad a las afirmaciones allí contenidas.

La información suministrada por la ciudadanía, priorizada por la MOE y entregada a la Fiscalía, brindó mayores elementos de base para el inicio de las indagaciones relacionadas con el delito de fraude en la inscripción de cédulas; elementos como las fotografías de los vehículos, sus placas, los datos de contacto de los conductores, así como los videos en los que se filmaban a los ciudadanos haciendo largas filas para registrar sus cédulas en las distintas Registradurías locales, dieron una primera pista a la Fiscalía sobre la forma en la que operó este delito en varias regiones del país, y le permitieron a la entidad investigar los móviles y responsables de este delito.

2.3. SOBRE LA CORRUPCIÓN Y EL CONSTREÑIMIENTO AL SUFRAGANTE.

2.3.1 Tratamiento por parte del ETPMPD de la FGN

Tal y como se reveló con anterioridad el 31,5% de las indagaciones que en la actualidad se encuentran activas en la Fiscalía General de la Nación, corresponden a los delitos relacionados con la afectación con el derecho de todo ciudadano de ejercer de manera libre su voto.

Bajo este escenario, los esfuerzos investigativos del ETPMPD así como de los Fiscales adscritos a la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana con presencia en todo el territorio nacional, se han venido orientando para atacar este tipo de criminalidad con el objetivo de desestructurar complejas organizaciones ilegales que defalcan las arcas del Estado y atentan contra la democracia.

Accionar que ha sido utilizado por actores armados ilegales para garantizar su financiación y accionar en contextos de relativa impunidad. Hechos como las circunscripciones electorales creadas con ocasión de los pactos de Chibolo y Pivijay que supusieron la llegada al poder de gente comprometida con el paramilitarismo, es suficiente antecedente para luchar con que situaciones de este tipo vuelvan a repetirse en el país.

2.3.2. Descripción del manejo de la metodología manejada a través de PILAS CON EL VOTO

Por su parte, la metodología empleada por la Misión de Observación Electoral para la identificación de las irregularidades relacionadas con el libre ejercicio al voto de los ciudadanos, consistió en la recepción de información a través de entrevistas, y datos suministrados por la ciudadanía a través de los distintos canales que conforman PILAS CON EL VOTO.

Una vez allegada la información se procedió a la identificación, calificación y priorización de la información suministrada por la ciudadanía en relación con las irregularidades relacionadas con la afectación al ejercicio del voto libre, logró identificar la estrecha relación de tres delitos tipificados en el código penal, los cuales son: i) Corrupción al sufragante, ii) Constreñimiento al sufragante, e iii) Intervención en Política.

Si bien acciones como la entrega de dinero en efectivo, la promesa de la asignación de un contrato, o la amenaza de pérdida de acceso a un subsidio fueron bastante comunes a lo largo del proceso electoral; la MOE logró establecer que en la mayoría de los casos estos delitos no eran desarrollados por actores aislados o vinculados exclusivamente a una campaña o partido político, sino que por el contrario, estas presiones y actos corruptos eran ejecutados por funcionarios públicos, directivos de alto nivel de las mismas administraciones municipales y departamentales, o personas estrechamente relacionadas a estos.

Tras establecer los sujetos activos de estas conductas, así mismo fue posible identificar los cargos de los funcionarios que emplearon estas conductas como instrumento de propaganda política, así como las campañas, los partidos políticos, y candidatos involucrados en estos delitos, cuyo objetivo no fue distinto al de afectar o incidir de manera negativa en el derecho al sufragio en cabeza de los ciudadanos.

Cabe resaltar que específicamente en relación con la intervención en política, fue común que los alcaldes y/o secretarios impulsaran los programas de campaña de los candidatos en plena tribuna

pública y demostraran su abierto favoritismo a un determinado aspirante llamado a “sucederlo” en sus planes de gobierno.

En ese mismo sentido, las presiones ejercidas por gobernadores y primeros mandatarios municipales a sus subalternos para que estos otorgaran sus votos y el de sus familiares a favor de un candidato, fue otra práctica común. Uno de los mecanismos de control para hacer esto posible, fue el uso de planillas a ser diligenciados por servidores y contratistas, con nombres, número de cédulas y puestos de votación.

3. LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ELECTORAL DE CARA A LOS PROCESOS ELECTORALES A CELEBRARSE ENTRE 2018 Y 2019

Para los procesos electorales que se avecinan, probablemente Colombia será un país que se encontrará adaptándose a la realidad del posconflicto y que estará implementando un importante número de reformas, entre ellas, las relacionadas con la conformación y posible reestructuración del panorama político y del poder en las diferentes regiones del país.

Pero los cambios sobrevinientes, no pueden ser una excusa para perder lo que hasta la fecha se ha conseguido en materia de transparencia electoral, por el contrario, todos y cada uno de los colombianos, de la mano con sus instituciones y organizaciones deben trabajar de manera cohesionada con el fin de alcanzar y establecer el ejercicio sano de la política, que traiga fortalecimiento de la institucionalidad, progreso a lo local y legitimidad al derecho al voto.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta el éxito del trabajo articulado y colaboración construido en el contexto de las elecciones del 2015, se hace necesario seguir estrechando los lazos, y tejiendo los esfuerzos entre todas las entidades del aparato estatal y las organizaciones de la sociedad civil, que como la MOE, no tienen otro fin sino el de la correcta práctica y consolidación de la democracia.

Conectar de manera directa las preocupaciones de la ciudadanía, a través de PILAS CON EL VOTO con la labor investigativa dedicada del Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática de la Fiscalía General de la Nación, se convirtió en un logro que además de ser eficaz y positivo, convirtió el conocimiento que poseía el ciudadano de común como fuente de insumo para la tarea investigativa a cargo del grupo especializado dispuesto por el ente investigador.

Los esfuerzos de los ciudadanos en documentar las irregularidades electorales de ocurrencia en sus regiones, no solo no se quedaron en inconformidades no resueltas, o en delitos estancados e imposibles de investigar dado el direccionamiento equivocado en su trámite de clasificación y asignación, sino que por el contrario, pasaron a tener una utilidad real y contar con los elementos suficientes para ejecutar las acciones pertinentes e identificar a los verdaderos implicados o responsables.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que a pesar de todos los esfuerzos que surjan desde la estatalidad, probablemente las mafias de lo electoral irán perfeccionando sus técnicas y mecanismos para ejecutar el fraude electoral y conseguir vulnerar la voluntad popular para sus regiones por lo que se hace necesario ahondar en la investigación de la criminalidad electoral de manera integral, y comprender que para la realización del delito electoral confluyen una serie de factores entre los cuales se encuentran otras conductas punibles, los tipificados como los delitos contra la administración pública.

Por lo tanto, comprender cuál es el papel – entre muchos otros actores - de las autoridades locales, los contratistas, funcionarios, así como el uso indebido de recursos públicos, en la tergiversación del proceso electoral exige que desde el Estado y desde la rama legislativa, se originen los mecanismos necesarios para contrarrestar los fenómenos de criminalidad electoral.

Darle el cumplimiento al mandato constitucional de regular la participación en política de funcionarios, brindar mayores herramientas a organismos como el Consejo Nacional Electoral y a la Contraloría General de la Nación para ejercer un mayor control respecto de la financiación de las campañas entre otros retos, serán la tarea a cargo de la organización electoral colombiana y sus aliados para las elecciones que tendrán lugar en los años 2018 y 2019.

La difusión de los mecanismos y procedimiento de denuncia de delitos contra los mecanismos de participación democrática, la creación y estructuración de un programa de protección a denunciantes y testigos de estos punibles, y la mejora de los canales de comunicación entre las distintas entidades que se relacionan con la organización electoral, con el fin de elaborar y ejecutar acciones conjuntas conducentes a combatir esta clase de criminalidad, son algunas de las medidas que consideramos deberán tomarse de cara al próximo proceso electoral.

Por lo tanto, es urgente que desde ya, se recojan las lecciones aprendidas del proceso del 2015 y de esta forma se hagan las adecuaciones pertinentes que encaminen los procesos electorales en la ruta de la transparencia y moralidad que la ciudadanía demanda.



moecolombia



comunicacionmoe



@moecolombia



moecolombia

www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com

Línea gratuita nacional:
01 8000112101

info@moe.org.co

Misión de Observación Electoral MOE
Calle 54 # 10-81 Piso 4 Bogotá D.C.

Con el apoyo de:



// Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos. //