

Fiscalía

Plan de atención, seguimiento y prevención de la criminalidad electoral

- Elección de Autoridades Locales 2019 -

iFiscalía
de la gente,
por la gente
y para
la gente!

Junio de 2019



Contenido

I.	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	6
	A. Funcionarios destacados.	
	B. Capacitación.	
	C. Resoluciones, Directivas y Circulares.	
II.	ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL.....	9
	A. Política Criminal Electoral.	
	B. Comités de articulación	
III.	RUTAS DE ATENCIÓN.....	11
IV.	PEDAGOGÍA.....	13
	A. Socialización Política Criminal Electoral.	
	B. Campañas para la prevención del delito.	
V.	DESPLIEGUE JORNADA ELECTORAL.....	14

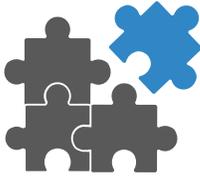
Introducción

La Fiscalía General de la Nación, en cumplimiento del deber legal dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1864 de 2017, presenta a la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales el Plan de Atención, Seguimiento y Prevención de la Criminalidad Electoral para las elecciones locales, que tendrán lugar el 27 de Octubre de 2019. En este certamen electoral se convoca a la ciudadanía para que participe en el ejercicio y conformación del poder político, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política, mediante la elección de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles. La Comisión tiene el reto de velar por el buen suceso de las elecciones y debe encontrar en el presente documento un punto de referencia sobre las acciones que la Fiscalía General de la Nación, dentro de su misión institucional y funciones constitucionales, estará llevando a cabo en la etapa preelectoral, en la jornada de votación y en el periodo postelectoral.

El ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía presupone un despliegue institucional eficaz y oportuno para tutelar los bienes jurídicos que se pueden ver amenazados en el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana. Bajo el entendido de que la soberanía popular es la precondition para la legitimidad del ejercicio de autoridad del Estado y que el principio democrático, como eje axial de la Constitución, exige garantías para que el certamen sea transparente y los ciudadanos concurren en condiciones de libertad y paridad a participar en la jornada electoral, se han diseñado por parte de la Fiscalía General de la Nación estrategias y acciones para cumplir con estos fines en un ejercicio articulado de planificación.

Resulta de especial importancia mencionar que con la expedición de la Ley 1864 de 2017 se ha ampliado el marco de la respuesta punitiva del Estado frente a las amenazas a la participación democrática, ya que esta norma creó nuevos tipos penales. Junto a las competencias administrativas y sancionatorias propias de las autoridades electorales, la dimensión penal ha sido fortalecida, reforzándose así la protección institucional a los procesos democráticos. Por lo anterior, el rol de la Fiscalía General de la Nación, como entidad encargada del ejercicio de la acción penal y de la persecución criminal, resulta preponderante para el próximo certamen electoral, pues será la primera vez que se apliquen los nuevos delitos electorales a unas elecciones locales.

Con base en lo anterior, en concordancia con el principio de planeación, que requiere que la función pública sea ejercida de acuerdo con estrategias articuladas tendientes a la realización de metas y objetivos, la Fiscalía General de la Nación ha estructurado el presente Plan de Atención, Seguimiento y Prevención de la Criminalidad Electoral, el cual se organiza en 5 ejes orientadores:



1. Fortalecimiento Institucional

Estrategia dirigida a robustecer la institucionalidad a través del (i) mejoramiento de los conocimientos, capacidades y competencias de los funcionarios en materia de delitos electorales, (ii) creación de grupos destacados con personal especializado y exclusivo; (iii) expedición de lineamientos y directrices internas.



2. Estrategias de Articulación

La Fiscalía General de la Nación, en desarrollo del principio de colaboración armónica de los poderes públicos, forma parte de diferentes comités e instancias de deliberación y toma de decisiones con otras instituciones para la atención de la criminalidad electoral.



3. Rutas de Atención

La Fiscalía General de la Nación pone a disposición de la ciudadanía diversos canales para la recepción de información sobre hechos que puedan revestir relevancia jurídico penal en materia electoral.



4. Estrategias Pedagógicas

Atendiendo a los principios de seguridad jurídica y transparencia, la Fiscalía General de la Nación ha adoptado estrategias orientadas a explicar y socializar las conductas tipificadas en la Ley 1864 de 2017.



5. Estrategia de despliegue institucional en la Jornada Electoral

La Fiscalía General de la Nación se prepara para atender con prontitud las situaciones que requieran su intervención el día de las elecciones.

I. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL



A. Funcionarios destacados

Por la preponderancia que tienen los derechos políticos dentro de un régimen democrático, se debe dar prioridad a la reacción punitiva frente a las amenazas a los mecanismos de participación democrática generadas por aquellas conductas que el legislador ha previsto como seriamente lesivas. Una forma de atender esta exigencia es aplicar criterios de priorización y especialidad haciendo que el ejercicio de la acción penal esté focalizado en funcionarios destacados que reúnan las condiciones de experticia, idoneidad y dedicación exclusiva o prioritaria, para lograr la mayor eficacia.

El ente investigador brinda atención a las elecciones a través de dos de sus Delegadas (Seguridad Ciudadana y Criminalidad Organizada) con un total de 243 funcionarios que lideran el proceso. La Delegada para la Seguridad Ciudadana encabeza el proceso de judicialización de los hechos que revisten la característica de delito y que afectan el proceso democrático. Tiene a su cargo las 35 direcciones seccionales que corresponden a cada uno de los departamentos, incluidas las ciudades de Bogotá D.C., Medellín y Cali. En cada seccional han sido destacados fiscales de administración pública para atender las denuncias o querellas relacionadas con delitos electorales, para un total de 60 funcionarios. Para apoyar las labores investigativas están disponibles 97 funcionarios de policía judicial asignados a las Secciones de Análisis Criminal –SAC- y actividades investigativas.

La Delegada contra la Criminalidad Organizada, a través de su Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos, tiene a su cargo el proceso de judicialización de los casos priorizados por el Despacho del Fiscal General de la Nación a través de asignación especial. Para atender estos casos están destacados 6 fiscales especializados en delitos electorales, que hacen parte del Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática, apoyados por 4 analistas, 8 policías judiciales especializados y 68 funcionarios de policía judicial de la Dirección.

B. Capacitación

Es prioridad de la Fiscalía General de la Nación que sus funcionarios cuenten con todas las competencias, conocimientos y capacidad técnica en materia de delitos electorales. Por este motivo, atendiendo a que la Ley 1864 de 2017 creó nuevos tipos penales, se han hecho grandes esfuerzos de capacitación, los cuales, según la planificación interna de la entidad, se llevarán a cabo de forma permanente a lo largo del proceso electoral. La estrategia ya se ha empezado a ejecutar con resultados satisfactorios. Los días 7 y 8, 14

y 15 del mes de marzo de 2019, se hicieron capacitaciones teórico - prácticas a los fiscales y policía judicial del CTI destacados para liderar la atención del proceso electoral. El evento contó con el apoyo del Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Misión de Observación Electoral y USAID Colombia.

Mediante este proceso formativo se actualizó a los participantes en el conocimiento de los procedimientos y avances que tienen las autoridades electorales para la organización y atención de las elecciones. De igual forma, se estudiaron las distintas tipologías de criminalidad electoral de acuerdo a la normatividad vigente y los casos que han sido investigados, estableciendo diversos métodos de investigación para abordarlos.

Esta actividad fue replicada los días 12 y 13 de marzo de 2019, con los coordinadores de las 8 regiones de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional. El objetivo de la jornada fue fortalecer sus conocimientos para que ellos, dentro de su jurisdicción, formaran a los 140 servidores Seccionales del Servicio de Policía Judicial (SIJIN) destacados para el proceso electoral. Los 4 funcionarios de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN), fueron capacitados los días 11 de marzo y 17 de junio de 2019.

Se tiene proyectado para el mes de septiembre de 2019, un mes antes de las elecciones, capacitar a la policía de vigilancia de todo el país, con el objetivo de reforzar el conocimiento de los procedimientos en casos de flagrancia.

Además, la Fiscalía acompaña de forma permanente los procesos de formación en delitos electorales que realizan las diferentes entidades públicas:

- Se acompañó a la Escuela de Investigación Criminal de la Policía Nacional en la construcción del seminario taller "Plan Democracia". La Fiscalía ayudó en la revisión y actualización del contenido de los módulos relacionados con el procedimiento electoral, en especial el referido a los delitos electorales, así como del contenido de los videos que representan la respuesta de la Policía Nacional a los casos de flagrancia (Marzo y abril de 2019).
- El personal del Ministerio del Interior que tiene a su cargo la administración de la plataforma URIEL fue capacitado en las diferentes tipologías de delitos electorales que utiliza la criminalidad electoral para afectar los procesos democráticos, así como la competencia de las autoridades frente a las mismas. Lo anterior fortaleció a los funcionarios en su capacidad de tipificación y direccionamiento de los reportes de irregularidades electorales a las autoridades (20 de enero de 2019).
- Los funcionarios de distintas dependencias del Consejo Nacional Electoral fueron capacitados en las diferencias entre los delitos electorales y los procesos sancionatorios que adelanta la autoridad electoral. Se destacó la importancia de las actuaciones administrativas del CNE dentro de las investigaciones de carácter penal (14 de marzo de 2019) y se brindó a la autoridad electoral apoyo en los programas que

adelanta para formar miembros de partidos políticos (23 y 30 de mayo de 2019) y precandidatos (22 de mayo de 2019), aportando en estos espacios reflexiones sobre las conductas criminales que afectan el proceso electoral, la necesidad de denuncia y de no incurrir en este tipo de prácticas. Esta labor es de suprema importancia dentro de la estrategia de prevención que adelanta el ente investigador, toda vez que la buena conducta de los actores políticos es imprescindible para lograr la transparencia del proceso electoral.

C. Resoluciones, Directivas y Circulares

Los lineamientos institucionales son fundamentales para el adecuado desarrollo de la función pública, ya que mediante estos se homogenizan criterios de interpretación y de acción institucional, brindando así transparencia, seguridad jurídica e igualdad en el ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Para instruir a funcionarios, actores políticos y ciudadanía sobre la interpretación y aplicación de los tipos penales que protegen los mecanismos de participación democrática, la entidad emitió el Instructivo 001 del 09 de noviembre de 2017¹ con el propósito de *“exponer los conceptos principales de los delitos contra los mecanismos de participación democrática a partir de las modificaciones introducidas por la Ley 1864 de 2017”*. Se trata de un documento que de manera técnica y detallada explica dogmáticamente el alcance de cada uno de los delitos electorales para facilitar su aplicación a casos concretos por parte de los fiscales. Se hará una amplia difusión de este importante insumo dentro del proceso electoral actual y se expedirá una versión actualizada del mismo atendiendo a las reformas legales relevantes en materia de derecho electoral.

De otra parte a través de la Directiva 001 del 08 de enero de 2019², se adoptaron lineamientos generales para la imputación de los delitos de fraude al sufragante y corrupción de sufragante, aclarando que las promesas difundidas a través de planes de gobierno o discursos proselitistas no constituyen, por sí mismas o ante su incumplimiento, conductas típicas. La Directiva hizo un balance entre el derecho político, constitucionalmente consagrado en el artículo 40 de la Carta de difundir ideas y programas de gobierno y la respuesta jurídico penal que se activa por defraudar o corromper al elector con el objeto de definir unos criterios de interpretación uniformes.

Así mismo, para fortalecer el proceso investigativo por el delito de fraude en la inscripción de cédulas, se emitió directriz desde la Delegada para la Seguridad Ciudadana, instruyéndose a fiscales y policía judicial sobre el procedimiento para requerir información de la oficina de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como el análisis de dicha información.

¹ <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/instructivo-de-delitos-electorales/>

² <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/normatividad/>

II. ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL



A. Política Criminal Electoral

Dentro de la función de formulación de política criminal que le fue asignada a la Fiscalía General de la Nación por el artículo 251 numeral 4 de la Constitución, bajo los criterios de separación funcional y colaboración armónica, las entidades formuladoras de la Política Criminal Electoral, según lo definido en el artículo 17 de la Ley 1864 de 2017, han aunado esfuerzos para acordar un documento común contentivo de los lineamientos de política pública referentes a los delitos electorales. El documento aprobado a través de sesión virtual del 31 de mayo de 2019 es un valioso instrumento de diagnóstico y planificación que demuestra una estrategia coherente y unificada para atender el fenómeno criminal en cuestión.

Dentro de los objetivos generales que se establecieron se deben destacar los siguientes: i) mejorar la comprensión del fenómeno criminal electoral; ii) generar capacidades institucionales para focalizar las tareas de investigación, juzgamiento y sanción, promoviendo la investigación de oficio; iii) entender la respuesta de la criminalidad desde la acción institucional; iv) mejorar la destrezas en el análisis y relacionamiento de datos para comprender los fenómenos criminales; v) establecer mecanismos educativos, pedagógicos y de prevención para generar respeto y conciencia frente a la importancia del voto y los demás mecanismos de participación ciudadana.

B. Comités de articulación

Debido a que la atención a la criminalidad electoral requiere respuestas interinstitucionales, la Fiscalía General de la Nación participa en diversos comités en los que concurren diferentes entidades para la consecución de fines comunes. Estos comités están sesionando de forma frecuente con el objeto de atender las elecciones del 27 de Octubre de 2019.

- **Comisión Nacional y Subcomisiones para la Coordinación y Seguimiento de los procesos Electorales:**

Instancia liderada por el Ministerio del Interior, en la cual, con participación de las diferentes entidades estatales con competencia en asuntos relacionados con las elecciones, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, se coordinan distintas actividades para garantizar el normal desarrollo de las elecciones, las garantías electorales y los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos.

- **Comité de seguimiento al proceso de inscripción de cédulas para votar:**

Liderado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este espacio la oficina de censo electoral socializa a los entes de control y vigilancia el comportamiento en la inscripción de cédulas a partir de las variables construidas por la organización electoral. El propósito es identificar comportamientos atípicos que permitan reacciones inmediatas por parte de las autoridades.

- **Centro Integrado de Información e Inteligencia Electoral CI3E:**

Liderado por la Policía Nacional a través de la Dirección de Inteligencia. Monitorea la seguridad, transparencia y protección integral del proceso electoral, a través de la construcción de mapas de riesgo enfocados en tres temas: Transparencia Electoral, Convivencia Democrática y Prevención y Seguridad Electoral. Estos mapas permiten priorizar la atención brindada a las elecciones por el Sector Defensa y la Fiscalía General de la Nación.

- **Comité de validación de hechos, amenazas e incidentes:**

Liderado por la Policía Nacional y con la participación de la Fiscalía General de la Nación, este espacio tiene el propósito de verificar de manera conjunta las noticias criminales y demás reportes de diferentes fuentes, sobre hechos relacionados con afectaciones a la etapa preelectoral, electoral y poselectoral. El objetivo es consolidar estadísticas comunes para seguir en tiempo real las investigaciones adelantadas por delitos contra los mecanismos de participación democrática y conexos, e identificar zonas de riesgo que permitan una reacción oportuna por parte de las autoridades con competencia en materia electoral. En el curso del año se han realizado 8 comités, iniciando el 12 de abril de 2019.

III. RUTAS DE ATENCIÓN



Para atender los requerimientos, quejas y denuncias de autoridades, partidos políticos y ciudadanía, respecto a presuntas irregularidades electorales, la Fiscalía General de la Nación ha dispuesto diversos canales que serán fundamentales a lo largo del proceso electoral para identificar conductas de relevancia penal en materia electoral. Se trata de materializar a través de mecanismos institucionales el derecho constitucional a participar en el ejercicio y control del poder político facilitando el flujo de información entre la ciudadanía y la Fiscalía General de la Nación.

- **Unidades de Reacción Inmediata –URI**

El ente investigador tiene dispuestas sus Unidades de Reacción Inmediata (URI) en cada una de las seccionales, para recepcionar las denuncias y querellas por delitos electorales que se presenten en el país. Una vez recibida la denuncia o querella, esta es remitida a los fiscales destacados en lo electoral para que inicien las indagaciones del caso con apoyo de funcionarios de policía nacional SIJIN.

- **Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral - URIEL**

En articulación con el Ministerio del Interior, la Fiscalía revisa las remisiones realizadas por la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral –URIEL-. En la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos se califican los reportes, se identifican aquellos que brindan datos útiles para iniciar procesos de indagación y estos se reparten a la Dirección Especializada o a Seccionales.

Los reportes URIEL remitidos a la Dirección Especializada son presentados al Despacho del Fiscal General de la Nación, para que sea considerada su asignación a los fiscales especializados en la temática electoral.

El reparto a Seccionales es presentado al nivel central de la Delegada para la Seguridad Ciudadana, que valora el reporte y si es del caso, remite a los Directores Seccionales, según el lugar de ocurrencia de los presuntos hechos. La Seccional verifica la información reportada, y abre indagación en los casos que cumplen los criterios para abrir noticia criminal.

- **Línea gratuita 122**

La línea de atención nacional 122 está disponible por parte de la Fiscalía General de la Nación con el objetivo de recepcionar la información que brinde la ciudadanía sobre presuntos hechos de criminalidad electoral. La información es evaluada por el nivel central de la

Delegada para la Seguridad Ciudadana, quien remite a los Directores de cada una de las seccionales según el lugar de ocurrencia de los presuntos hechos. La Seccional verifica la información reportada y abre indagación en los casos que cumplen los criterios para abrir noticia criminal.

- ***Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos***

La Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos recibe las remisiones que realizan funcionarios públicos y ciudadanía al nivel central de la Fiscalía General de la Nación y que están relacionadas con delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática.

Las peticiones que tienen la característica de denuncia, son repartidas a la Dirección Especializada o Seccionales, según criterios de priorización. El reparto a la Dirección Especializada es presentado al Despacho del Fiscal General de la Nación, a efectos de que sea considerada su asignación a los fiscales especializados en la temática electoral.

El reparto a Seccionales es remitido a los Directores de cada una de las seccionales, según el lugar de ocurrencia de los presuntos hechos. El traslado se comunica al nivel central de la Delegada para la Seguridad Ciudadana. La Seccional verifica la información reportada, abriendo indagación en los casos que cumplen los criterios para abrir noticia criminal.

- ***Ventanilla única***

Para facilitar la obtención de información por parte de los Partidos y Movimientos Políticos, sobre investigaciones, acusaciones y sentencias que puedan tener las personas que solicitan avales, la entidad brinda información de imputaciones, acusaciones y sentencias condenatorias sobre precandidatos a través del mecanismo de ventanilla única liderada por el Ministerio del Interior.

- ***Seguimiento al proceso de inscripción de cédulas***

Mediante acceso a aplicativo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el ente investigador sigue en tiempo real el proceso de inscripción de cédulas, para lo cual semanalmente se calcula la tasa de inscritos en cada uno de los municipios de Colombia con el fin de determinar niveles de riesgo de trashumancia. Los resultados del seguimiento permiten fortalecer la toma de decisiones en la apertura de casos por presunto fraude en la inscripción de cédulas.

- ***Matriz de riesgo electoral***

A partir de variables de riesgo en la administración pública (presupuesto, gasto per cápita, denuncias de corrupción), trashumancia electoral (histórica y actual), presencia de

actores armados ilegales, y fraude electoral (denuncias por delitos electorales y factores indicativos de fraude electoral), la Fiscalía General de la Nación elabora un mapa de riesgo que le permite priorizar zonas del país y, de esta forma, apoyar la toma de decisiones en la presentación de casos priorizados.

- ***Identificación de prácticas de criminalidad electoral***

Un lineamiento de la Fiscalía General de la Nación es que si en el curso de cualquier indagación o investigación de la entidad se identifican hechos relacionados con delitos electorales, se compulsen copias a los fiscales destacados en la temática electoral. Esta directriz no sólo permite iniciar actuaciones oficiosas sino comprender de forma más amplia el fenómeno criminal, pues, por ejemplo, se identifican las relaciones entre política y grupos armados ilegales o minería ilegal.

IV. ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS



De acuerdo con los principios de legalidad y de seguridad jurídica las normas del ordenamiento deben satisfacer estándares de cognoscibilidad, predictibilidad y transparencia. Esta condición se vuelve más estricta tratándose de normas penales, que por activar el poder coercitivo del Estado, deben ser claras para la ciudadanía. Atendiendo a que la creación de nuevos tipos penales exige una labor pedagógica por parte de la institucionalidad para explicar los alcances normativos de las disposiciones legales, la Fiscalía General de la Nación ha diseñado una estrategia de medios para que la ciudadanía conozca los delitos electorales y los lineamientos de la Política Criminal Electoral.

A. Socialización Política Criminal Electoral

Para dar plena efectividad a la Política Criminal Electoral se adelantará una campaña para socializar el documento acordado por las entidades formuladoras, según los términos del artículo 17 de la Ley 1864 de 2017, con el objeto de que los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación conozcan y orienten su misionalidad a los lineamientos allí establecidos. Igualmente, como un mecanismo de rendición de cuentas, se hará una amplia difusión del documento para que la ciudadanía conozca los diagnósticos, planes, acciones y articulaciones que constituyen la Política Criminal Electoral.

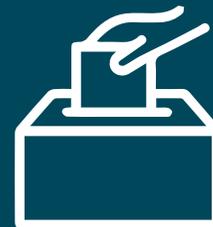
B. Campañas para la prevención del delito

La Fiscalía General de la Nación, con el objetivo de garantizar elecciones transparentes y hacer pedagogía sobre la nueva ley de delitos electorales – ley 1864 de 2017-, actualmente divulga la estrategia comunicativa “voto responsable y libre” a través de los canales públicos de Televisión Nacional, twitter (@FiscaliaCol), youtube (**Fiscalía General de la Nación**) y página web: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/>.

Así mismo, de manera articulada con la organización electoral, entes de control y sociedad civil, se están trabajando distintas estrategias que buscan informar las conductas delictivas que afectan la democracia. Ejemplo de ello es el Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE) el cual puede ser consultado en la página: <https://www.registraduria.gov.co/-Sistema-Integral-de-Capacitacion-.html>.

Dentro de esta estrategia se invita a denunciar los distintos delitos electorales en todas las sedes de la Fiscalía General de la Nación, línea 122 y uriel.mininterior.gov.co.

V. DESPLIEGUE JORNADA ELECTORAL



- **Institucional**

En apoyo a los funcionarios destacados, para el día de las elecciones -27 de octubre de 2019, se dispondrá de 1.561 fiscales, 6.195 investigadores del CTI y 1.012 asistentes de fiscal con capacidad de reacción para judicializar los diferentes casos de criminalidad electoral que se presenten en el país.

- **Participación en Puesto de Mando Unificado**

El día de las elecciones el ente investigador participa de los puestos de mando unificado que organiza el Ministerio del Interior y la Policía Nacional de manera centralizada y desde la ciudad de Bogotá, con enlace en todo el territorio nacional. Este espacio permite la articulación entre las distintas entidades públicas con competencia en materia electoral y la reacción inmediata frente a los diferentes fenómenos delictivos que se presenten durante la jornada electoral.