

PLAN DE ATENCIÓN, SEGUIMIENTO Y PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD ELECTORAL 2021-2022



Contenido

INTRODUCCIÓN	2
I. PROCESOS ELECTORALES OBJETO DE ATENCIÓN	3
A. Elecciones ordinarias nacionales	3
B. Elecciones ordinarias de autoridades locales.....	4
C. Elecciones atípicas.....	4
D. Mecanismos de participación democrática de orden constitucional....	4
E. Mecanismos de participación democrática de orden legal.....	4
II. ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	7
A. Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática.....	7
B. Coordinación con la Delegada para la Seguridad Ciudadana.....	11
C. Coordinación con el Cuerpo Técnico de Investigación —CTI—	12
D. Equipo de atención para procesos electorales.....	12
E. Capacitación.....	14
F. Resoluciones, directivas y circulares.....	15
G. Rutas de atención.....	15
H. Pedagogía.....	16
III. ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL	18
A. Política criminal electoral.....	18
B. Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.....	19
C. Articulación liderada por el Ministerio del Interior.....	20
D. Articulación liderada por la Policía Nacional.....	22
E. Articulación liderada por el Consejo Nacional Electoral.....	24
F. Articulación liderada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.....	24
G. Articulación liderada por el Ministerio Público.....	25
H. Articulación liderada por la Unidad Nacional de Protección —UNP—.....	26
I. Articulación liderada por la Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero —UIAF—.....	26
J. Espacios de articulación liderados por organizaciones de la sociedad civil.....	26

INTRODUCCIÓN

La democracia es un principio e instrumento fundamental para la sociedad. A través de ella, el pueblo se expresa libremente para postular y elegir sus representantes en las distintas instancias de gobierno y representación, así como para generar cambios normativos, discutir y tomar decisiones de trascendencia en los asuntos que atañen a los distintos niveles territoriales.

Por su importancia, la legislación penal tutela los mecanismos de participación democrática. La Ley 599 de 2000, en el título XIV del Libro Segundo (Parte Especial), establece 16 delitos que protegen distintos ámbitos del proceso electoral y sus reglas, tales como el censo electoral, la inscripción y calidad de los candidatos, la financiación de las campañas políticas, la libertad del sufragio, la transparencia del escrutinio, la organización, el orden y la seguridad de los comicios.

Para combatir la criminalidad electoral, la Fiscalía General de la Nación (FGN) en cumplimiento del artículo 250 de la Constitución Nacional, adelanta el ejercicio de la acción penal y realiza la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a conocimiento de la entidad.

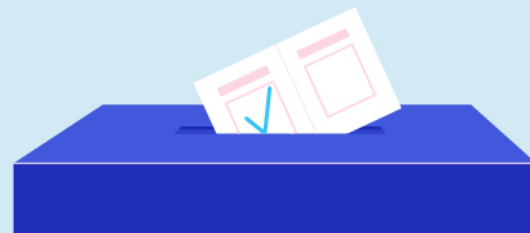
Para fortalecer la persecución de los delitos que afectan los mecanismos de participación ciudadana, se expide la Ley 1475 de 2011 que ordenó en su artículo 46 la creación de la Unidad de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática, el ente investigador, mediante Resolución FGN 01440 del 27 de agosto de 2012, creó dicha dependencia, adscribiéndola a la entonces Dirección de Fiscalías Nacionales. Posteriormente, mediante Resolución FGN 0142 de 1º de diciembre de 2014, la Unidad pasó a ser Eje Temático, manteniéndose adscrito a la Dirección de Fiscalías Nacionales. Más adelante, en virtud de la reestructuración del Decreto 898 de 2017, se integró a la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos.

Recientemente, mediante Resolución FGN 01274 del 24 de diciembre de 2020, el Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática se vinculó a la Dirección Especializada contra la Corrupción, al comprenderse, dentro del Direccionamiento Estratégico 2020-2024 *"En la calle y en los territorios"*, que el fenómeno de la criminalidad electoral es un hecho social ligado al flagelo de la corrupción, especialmente correlacionado a la administración pública. En consecuencia, actualmente, a través del fiscal coordinador del Eje Temático y el director de la Dirección Especializada contra la Corrupción, se han adoptado diferentes lineamientos dirigidos a combatir con éxito estos actos que atentan contra los intereses de la ciudadanía. Por ello, se han emprendido diferentes iniciativas y se han priorizado indagaciones bajo este marco de referencia.

En consonancia con lo anterior, de conformidad con la Ley 1864 de 2017, artículo 18, la Fiscalía General de la Nación fija, junto a otras entidades, los lineamientos de la política criminal electoral, participa en la Comisión de Seguimiento de los Delitos Electorales y debe presentar ante tal comisión el Plan de Atención, Seguimiento y Prevención de la Criminalidad Electoral. Dicho plan, precisamente, se presenta en este documento, que contiene la estrategia de intervención del ente investigador para los distintos procesos electorales que se realizan en Colombia y, en especial, para las elecciones de Congreso, Presidencia y Vicepresidencia de la República que tendrán lugar en el año 2022.

I. PROCESOS ELECTORALES

OBJETO DE ATENCIÓN



La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 103 los distintos mecanismos de participación democrática, señalando que:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

La Fiscalía General de la Nación brinda una especial atención a estos mecanismos, tal como se pasa a exponer:

A. Elecciones ordinarias nacionales

Estos comicios se realizan cada cuatro (4) años y comprende la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, así como de Congreso de la República —Senado de la República y Cámara de Representantes—.

La elección de Presidente y Vicepresidente debe tener lugar el último domingo del mes de mayo¹, con posibilidad de segunda vuelta² a desarrollarse tres (3) semanas después del primer evento, en caso de que ningún candidato alcance la mayoría de los votos en la primera votación. Para el año 2022, la primera vuelta se celebrará el 29 de mayo y, en caso de requerirse segunda vuelta, se realizaría el 19 de junio. Por su parte, la elección de Congreso de la República debe realizarse el segundo domingo del mes de marzo³. Para el año 2022, se celebrará el 13 de marzo.

Es importante destacar que estas elecciones permiten la participación de ciudadanos colombianos residentes en el exterior, con jornadas de votación de una semana en los

¹ Decreto 2241 de 1986 —Código Electoral—, artículo 207.

² Constitución Política, artículo 190.

³ Decreto 2241 de 1986 —Código Electoral—, artículo 207.

consulados, comenzando el primer lunes anterior a la fecha de las elecciones⁴.

B. Elecciones ordinarias de autoridades locales

Cada cuatro (4) años se realiza también la elección de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, la cual tiene lugar el último domingo del mes de octubre⁵. Para la alcaldía de Bogotá, existe la posibilidad de una segunda vuelta en caso de que el candidato con mayor votación no sobrepase en 10 puntos porcentuales al segundo candidato en votación, actividad electoral que se celebrará tres semanas después de los primeros comicios⁶.

De acuerdo con la actual legislación, las próximas elecciones locales serán el 29 de octubre del año 2023.

C. Elecciones atípicas

Este tipo de proceso electoral tiene lugar en caso de faltas absolutas de alcaldes o gobernadores⁷, el inciso 3º del artículo 303 de la Constitución Política señala que cuando falten más de dieciocho (18) meses para terminar el período⁸, o para corporaciones públicas de elección popular (Congreso de la República, Asamblea Departamental, Concejo Municipal, Juntas Administradoras Locales), cuando estas queden reducidas a la mitad o menos y siempre que falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del período⁹.

De igual forma, se realizan en aquellos casos en que no se puedan celebrar las votaciones ordinarias o declarar a los candidatos electos por destrucción o pérdida del material electoral. Cuando ello ocurre es necesario convocar nuevamente a la ciudadanía para que elija el candidato al cargo o corporación pública que corresponda¹⁰.

D. Mecanismos de participación democrática de orden constitucional

En esta categoría se ubican el plebiscito, el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato; mecanismos de participación en los que, una vez cumplidos los requisitos para su realización de acuerdo con lo señalado por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, se convocan las jornadas electorales a realizarse en fechas que determine la autoridad competente conforme con el tipo de iniciativa.

De igual forma, dentro de estos instrumentos de participación democrática, se

⁴ Ley 1475 de 2011, artículo 51.

⁵ Ley 163 de 1994, artículo 1º.

⁶ Constitución Política, artículo 323.

⁷ Ley 1475 de 2015, artículo 29 y 30.

⁸ Constitución Política, artículos 303 y 314.

⁹ Constitución Política, artículo 134.

¹⁰ Decreto 2241 de 1986 —Código Electoral—, artículo 128.

contempla el cabildo abierto, en el que, si bien no se convoca a los ciudadanos a las urnas, sí recibe una especial protección por parte de la legislación penal al encontrarse tipificada su alteración como “perturbación de certamen democrático” en el artículo 386 del Código Penal.

E. Mecanismos de participación democrática de orden legal

El Ministerio del Interior, a través de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, convoca de manera permanente a la Fiscalía General de la Nación y a la coordinación del Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Ciudadana para que se atiendan los siguientes eventos democráticos:

- *Elección de consejos municipales y locales de juventud*: regulados por la Ley 1622 de 2013, reformada por la Ley 1885 de 2018, los consejos municipales de juventud son una “*instancia de participación, concertación y vigilancia y control de la gestión pública*”¹¹ integrada por “*jóvenes procedentes de listas de jóvenes independientes, de proceso y prácticas organizativas de las y los jóvenes formalmente constituidos de los partidos políticos elegidos, mediante voto popular y directo de las y los jóvenes*”¹².

Esta elección se realizará por primera vez el 5 de diciembre de 2021 en todo el territorio nacional y será celebrada con una periodicidad de cuatro (4) años, en fecha fijada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

- *Elección de organizaciones de acción comunal*: de conformidad con la Ley 743 de 2002, las organizaciones de acción comunal son “*una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad*”.

Para cumplir con sus fines, estas organizaciones realizan procesos para elegir a sus dignatarios en los distintos niveles en que se organizan, esto es: juntas, asociaciones, federaciones y confederaciones de acción comunal.

Las elecciones tienen lugar el año siguiente a aquel en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales, motivo por el que debieron haberse realizado en el año 2020. No obstante, dado el estado de emergencia económica, social y ecológica derivado de la pandemia del covid-19, se aplazaron. El Ministerio del Interior, por medio de la resolución N° 1513 de 2021, resolvió convocar a elecciones para el día 28 de noviembre de 2021.

¹¹ Consejo Nacional Electoral. Concepto del 28 de octubre de 2020, radicado 8.146, M.P.: Jorge Enrique Rozo.

¹² Ley 1622 de 2013, artículo 41.

- *Elección de mesas de participación efectiva de las víctimas:* en el artículo 192 de la Ley 1448 de 2011, se establece como deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas y la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento.

Esta clase de evento democrático, de acuerdo al artículo 31 de la resolución 01668 de 30 de diciembre de 2020, expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, se debe realizar en las siguientes fechas:

- *Mesas municipales y distritales de participación efectiva de las víctimas:* se elegirán entre el 20 de agosto y el 10 de septiembre, cada cuatro (4) años, contados a partir del 2023.
- *Mesas departamentales de participación efectiva de las víctimas y la Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas en Bogotá:* se elegirán entre el 20 de septiembre y el 10 de octubre, cada cuatro (4) años, contados a partir del 2023.
- *Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas:* se elegirá entre el 20 de octubre y el 10 de noviembre, cada cuatro (4) años, contados a partir del 2023.

II. ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL



El direccionamiento estratégico 2020-2024, *“En la Calle y en los Territorios”*, busca fortalecer la gestión institucional y focalizar la obtención de resultados, mediante estrategias dirigidas a impactar los hechos delictivos con el compromiso de garantizar de manera efectiva el acceso a la administración de justicia penal a todos los habitantes del territorio nacional. Dentro de estas actividades participan las diferentes dependencias de la entidad a Nivel Central y Seccional, liderados por los Despachos del Fiscal y Vicefiscal, quienes a través de sus directores determinan su actuar basados en los tres ejes rectores de funcionamiento institucional:

Itinerancia. Actos investigativos dirigidos a la pronta toma de decisiones que permiten actuar contra situaciones que atentan contra la democracia, fortaleciendo la presencia institucional y el trabajo en equipo entre fiscales, analistas e investigadores, asegurando la presencia de la Fiscalía en el territorio nacional.

Concentración de las actividades investigativas. Consiste en priorizar y reunir las denuncias en un equipo especializado de trabajo que investiga los hechos connotados de criminalidad electoral, con el fin de analizar e identificar los objetivos estratégicos en la lucha contra la criminalidad organizada. Esta labor permite impactar la dimensión financiera de las estructuras criminales.

Articulación. Dentro de la estrategia de combate de la criminalidad electoral, el direccionamiento de las actividades investigativas esta liderado por el coordinador del Eje Temático y el Director de la Dirección Especializada Contra la Corrupción en colaboración armónica con las Direcciones Especializadas y las Direcciones Seccionales, con el propósito de impactar las estructuras delictivas y fenómenos que permean los procesos de participación democrática.

El abordaje de estas acciones, se visibilizan por medio del trabajo que desarrollan las diferentes dependencias de la entidad:

A. Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática

De acuerdo a las directrices impartidas por el Fiscal General de la Nación y la Vicefiscal General de la Nación y de conformidad con el Direccionamiento Estratégico de la Entidad *“En la calle y en los territorios 2020-2024”*, la estrategia contra la criminalidad electoral es liderada por la Delegada contra las Organizaciones Criminales, a través de la Dirección Especializada contra la Corrupción, en su Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática (en adelante, el Eje temático), el cual,

además de tener el objetivo de judicializar los casos asignados especialmente por el despacho del Fiscal General de la Nación y diseñar metodologías para abordar los casos de connotación relacionados con la temática, cuenta con un equipo conformado por fiscales delegados especializados y policía judicial con dedicación exclusiva para todos los comicios democráticos.

De otro lado, el fiscal coordinador del Eje temático articula las distintas dependencias de la entidad en las acciones que se deben desarrollar para atender los procesos electorales, inclusive, participando de los diferentes espacios interinstitucionales que se desarrollan con el propósito de planear y ejecutar acciones que permitan cumplir con la misión de la entidad.

Para cumplir con su propósito, el Eje temático actúa bajo los lineamientos estratégicos de la entidad, teniendo como principios de su gestión y acciones a destacar los siguientes:

- **Lucha contra la corrupción:** la relación entre elecciones y administración pública es inescindible. La ocupación de altos cargos en la administración pública nacional (presidente), departamental (gobernador) y municipal (alcalde), así como de miembros de las corporaciones públicas (Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos distritales y municipales) obedece a una decisión libre y ciudadana, mediante un proceso electoral en el que se eligen representantes de acuerdo con unas convicciones de interés.

Por lo anterior, es evidente que la criminalidad puede llegar a permear de manera ex ante y ex post los mecanismos de participación democrática y la administración pública, generando entre ellos compromisos de corrupción. En efecto, en la competencia electoral algunos candidatos realizan diversas tipologías delictivas. Incluso, además de ejecutarse las que son propias del título de protección a los mecanismos de participación democrática (título XIV de la Parte Especial), son recurrentes las que afectan la administración pública, tales como: peculados, celebración indebida de contratos, prevaricatos, entre otros. A través de las investigaciones, se ha podido advertir que ciertos funcionarios públicos de elección popular utilizan sus cargos para favorecer personas afines a sus intereses políticos.

Estos delitos cometidos en el marco del proceso electoral resultan ser un medio para alcanzar la administración de los recursos públicos o beneficiarse de ella, generando con este comportamiento la comisión de diversas conductas punibles mediante prácticas ilícitas, altos costos de las campañas políticas, intereses personales y compromisos de carácter político y económico con terceros.

El panorama descrito, lamentablemente, tiende a mantenerse en cada período electoral, usualmente, las personas que acceden a los cargos de elección popular intentan perpetuarse en el poder por ellos mismos o a través de interpuestas personas. La competencia electoral es, entonces, el medio para obtener el poder público; situación

que evidencia un comportamiento criminal con tendencia cíclica. Por esto, la Fiscalía General de la Nación, por intermedio del Eje temático y sus funcionarios, busca quebrantar el flagelo de la corrupción mediante procesos de judicialización en tiempo real, técnicas investigativas y líneas de investigación. Estas actividades se encuentran en acompañamiento y seguimiento permanente por el coordinador del Eje temático y el director de la Dirección Especializada contra la Corrupción.

- **Intervención en territorios priorizados:** la criminalidad electoral, al tratarse de la obtención del poder político y administrativo, esta correlacionada con distintas dinámicas criminales que tienen interés en ejercer un dominio sobre el territorio y sus distintos factores de poder, por lo que la minería ilegal, el narcotráfico, el accionar de grupos armados ilegales y los hechos de violencia contra líderes sociales y políticos, inciden en el comportamiento de los procesos electorales.

Para comprender y combatir este fenómeno, las iniciativas investigativas y la priorización de las denuncias que llegan a conocimiento del Eje Temático son caracterizadas y contrastadas con el Mapa de Riesgo Electoral, que tiene como propósito identificar las zonas y municipios del país con mayor riesgo para las elecciones a partir de siete (7) indicadores que afectan la transparencia y el adecuado desarrollo de las elecciones, a saber:

- *Administración pública.* Este indicador busca medir el riesgo de corrupción que presenta el municipio. La corrupción es un factor de riesgo permanente para las elecciones, pues quienes se hacen elegir de forma fraudulenta, por regla general, tienen como objetivo utilizar las instituciones y los bienes públicos para satisfacer los propios intereses y los de las personas que apoyaron sus campañas políticas. Dentro del indicador se evalúan cuatro variables: (i) ingresos municipales totales —corrientes y tributarios—; (ii) gastos municipales totales *per cápita*; y (iii) número de denuncias por corrupción registradas en la base de datos del Sistema Penal Acusatorio —SPOA—.
- *Censo electoral.* Aquí se mide el riesgo asociado a las cifras atípicas que se presentan en la conformación del censo electoral por inscripción de cédulas por cambio de residencia, lo que coloquialmente se denomina “trashumancia electoral”. Dentro de este indicador se consideraron las siguientes variables: (i) tasa histórica de inscritos para elecciones locales; y (ii) tasa de inscritos por cada mil (1.000) inscritos en el censo electoral para las elecciones objeto de análisis.
- *Presencia de actores armados ilegales.* Este indicador está compuesto por dos variables: (i) por un lado, la presencia de grupos armados organizados en los municipios; y (ii) por otro lado, el indicador consolidado de riesgo por factores de violencia para las elecciones de acuerdo con la Misión de Observación Electoral (en adelante, MOE).
- *Fraude electoral.* Se busca medir el riesgo de manipulación de resultados

electorales a través de diversas tipologías. El indicador evalúa dos variables: (i) número de denuncias por delitos contra mecanismos de participación democrática registradas en el SPOA; y (ii) un indicador consolidado de riesgo por fraude electoral para las elecciones de Cámara de Representantes y Senado, de acuerdo con la MOE. Esta última variable mide, entre otras cosas, los niveles y variaciones atípicas de la participación electoral, las anomalías en votos nulos y tarjetas no marcadas y las limitaciones a la competencia —dominio electoral—.

- *Minería ilegal y cultivos ilícitos.* Las economías ilegales derivadas de estas dos prácticas crean un riesgo grave y permanente para las elecciones, sobre todo por la eventual infiltración de dineros ilícitos en las campañas políticas. Dentro de este indicador se evalúa: (i) el número de denuncias por delitos contra el medio ambiente registradas en el SPOA; (ii) el número de denuncias por el delito de contrabando de hidrocarburos; y (iii) el número de hectáreas sembradas de coca y amapola de acuerdo con los datos del observatorio de drogas.

- *Violencia contra líderes políticos.* De acuerdo con el impacto del fenómeno de la violencia política en el proceso electoral, este indicador evalúa el número de denuncias por el delito de amenazas contra defensores de DD.HH. registradas en el SPOA. De igual forma, se tienen en cuenta las cifras de amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y homicidios presentadas por la MOE.

- *Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral —URIEL—.* Este indicador mide el número de reportes de irregularidades electorales recibidos por municipio a través de la plataforma URIEL, la cual es administrada por el Ministerio del Interior y con usuario dentro de la Fiscalía General de la Nación con seguimiento por parte del coordinador del Eje Temático y calificación de las quejas por parte de un funcionario de la Policía Judicial adscrita al grupo.

- **Fortalecimiento de la investigación:** dentro de la estrategia para fortalecer las capacidades de investigación están: el seguimiento al proceso de inscripción de cédulas para votar por cambio de residencia, la formulación de iniciativas investigativas y la articulación con otras dependencias de la entidad para la identificación de casos.

- *Iniciativas investigativas.* Adelantadas por la Sección de Análisis Criminal adscrita a la Dirección del Cuerpo Técnico de Investigación Criminal, quienes cuentan con un equipo interdisciplinario de investigadores que buscan generar iniciativas investigativas pertinentes para la temática, a partir de un análisis criminal comprensivo que estudia y correlaciona diversas fuentes de información, entre ellas, bases públicas de datos, reportes de irregularidades electorales, información de inteligencia, seguimiento a medios de comunicación, etc.

En este grupo hay una priorización de la temática relacionada con la financiación de la política con fuentes prohibidas y la violación de toques, así como la injerencia de Grupos

Delictivos Organizados (GDO) y Grupos Armados Organizados (GAO) en el ejercicio de la política.

- *Seguimiento al proceso de inscripción de cédulas.* Para combatir el fraude en la inscripción de cédulas y las prácticas de corrupción electoral ligadas a estas, en los procesos electorales se realiza un seguimiento al proceso de inscripción de cédulas para votar por cambio de residencia, gracias a información que brinda la Registraduría Nacional del Estado Civil en un ejercicio de colaboración y coordinación interinstitucional.

El seguimiento y análisis se efectúa de manera semanal utilizando una metodología en la que se calcula la tasa de inscritos, frente a cada 1000 inscritos en el censo electoral para cada uno de los municipios de Colombia, con el fin de determinar los 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, formulación de iniciativas investigativas, así como priorización en la resolución de los casos por este delito.

- *Articulación con dependencias de la entidad.* En desarrollo de su función constitucional, la Fiscalía General de la Nación, a través de sus delegadas y respectivas direcciones, aborda la investigación de los fenómenos delictivos desde los distintos bienes jurídicos protegidos por la legislación penal.

Dentro de estas investigaciones, puede surgir información relacionada con los procesos electorales y su afectación. Bajo ese entendido, existe una articulación entre las dependencias de la entidad con la finalidad de compulsar copias al Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática e iniciar, de manera inmediata, el despliegue de actividades investigativas.

Con este propósito existe una especial articulación con la Delegada contra la Criminalidad Organizada, particularmente, con sus direcciones especializadas contra las organizaciones criminales, narcotráfico y violaciones a los derechos humanos, esta última en relación con su Eje Temático de Protección al Medio Ambiente. Igual ocurre con la Delegada para las Finanzas Criminales, especialmente con los casos que adelantan las direcciones especializadas de investigaciones financieras, lavado de activos y extinción de dominio. Así mismo, se destaca la articulación con la Dirección del Cuerpo Técnico de Investigación – CTI en lo relacionado con sus casos y las interceptaciones de comunicaciones.

• **Derechos de mujeres, minorías y grupos de especial protección:** de conformidad al lineamiento estratégico de la entidad y aunado al propósito de prevención y acciones

efectivas contra la violencia contra las mujeres en política¹³, liderado por el Consejo Nacional Electoral, se destaca el compromiso de la Fiscalía General de la Nación para priorizar todas aquellas denuncias donde el sujeto pasivo de la conducta sea una mujer que participa en política así como en las elecciones, y más aún sí contra ella se realizan actos de violencia basada en el género o la amenaza de esos actos, que se traduce o puede traducir en daños físicos, sexuales o psicológicos o en sufrimiento.

Para cumplir con este propósito, dentro de la capacitación a receptores de denuncias, fiscales y policía judicial sobre la protección al proceso electoral, se aborda un acápite sobre esta temática, a fin de que se incorporen la perspectiva de género y la garantía del derecho a la participación política de la mujer.

De otra parte, respecto a las minorías, comunidades étnicas y grupos de especial protección que participan en el escenario político y electoral, tales como pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, palenqueros y raizales, comunidades o grupos religiosos, víctimas de desplazamiento o violencia, población LGBT+, entre otros, se priorizan las denuncias que los relacionan y se fortalece su importancia dentro de los escenarios de capacitación, con el objetivo de robustecer la efectiva atención y judicialización en los casos que los involucren.

- **Articulación interinstitucional:** el Eje temático, por intermedio de su coordinador, participa en los diferentes escenarios interinstitucionales relacionados con los procesos electorales, en un marco de relaciones armónicas y de máxima colaboración.

Dentro de estas relaciones de cooperación interinstitucional se destacan: la colaboración y coordinación armónicas con la Organización Electoral —Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil—; así como mesas de trabajo que permiten que el ente acusador, en el curso de sus iniciativas investigativas, indagaciones e investigaciones, acceda a información que producen estas entidades de manera expedita, a través de enlaces y canales institucionales, la cual permite adelantar de la mejor manera las labores que realiza la entidad en relación con la temática electoral.

B. Coordinación con la Delegada para la Seguridad Ciudadana

La gestión realizada por la Delegada para la Seguridad Ciudadana es de vital importancia dentro de la estrategia para combatir la criminalidad electoral, puesto que,

¹³ En el Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias sobre la violencia contra la mujer en la política de la ONU se dice lo siguiente: "La violencia contra la mujer en la política, como todas las formas de violencia basada en el género, constituye una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra la mujer prohibida por las normas internacionales de derechos humanos, en virtud de las cuales los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra la mujer, ya sean cometidos por agentes estatales o no estatales. Por lo tanto, los Estados tienen la obligación de erradicar y prevenir los actos de violencia contra la mujer en la política" (ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias sobre la violencia contra la mujer en la política - A/73/301, p. 79).

a través de sus treinta y cinco (35) seccionales¹⁴, se adelanta la mayor parte de las noticias criminales que se reciben con ocasión de un proceso electoral.

Para atender los procesos electorales en cada una de las seccionales, se asignan fiscales de administración pública o de otras temáticas, dependiendo del evento democrático a realizar. Por ejemplo, para el caso de elecciones de consejos de juventud, se destacan funcionarios que hacen parte de las unidades de responsabilidad penal para adolescentes, teniendo en cuenta que en este proceso electoral participan personas entre los 14 y 18 años.

Los fiscales destacados en los niveles seccionales también actúan bajo los lineamientos estratégicos de la entidad para combatir la criminalidad electoral y cuentan con el apoyo, acompañamiento y asesoría permanente de la coordinación del Eje temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática, a fin de articular las capacidades de las distintas dependencias.

De igual forma, desde esta Delegada y su Dirección de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones (DAUITA), se responden las solicitudes de la Ventanilla Única Electoral Permanente (abajo se hará referencia a ella).

C. Coordinación con el Cuerpo Técnico de Investigación —CTI—

Para apoyar las labores de investigación, el CTI brinda, tanto al Eje Temático como a cada una de las seccionales, el personal de policía judicial, destacando a uno o dos funcionarios por despacho asignado a la temática. De igual forma, se da apoyo a las labores de investigación a través de las salas de interceptación y el grupo de informática forense; este último resaltado por el apoyo pericial que brinda a las investigaciones del ente investigador y otras autoridades judiciales sobre posibles afectaciones a los certámenes electorales con atentados informáticos contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y de los sistemas informáticos.

De igual manera, el CTI, a través de los fiscales y policía judicial de su grupo especial de investigación, adelanta casos connotados y relacionados con la temática electoral por asignación especial del Fiscal General de la Nación.

D. Equipo de atención para procesos electorales

- **Equipo permanente**

Para la atención de los diferentes procesos electorales, la Fiscalía General de la Nación actúa a través de la Delegada contra la Criminalidad Organizada y la Delegada para la

¹⁴ Estas 35 seccionales corresponden a cada uno de los departamentos, incluidas las ciudades de Bogotá D.C., Medellín y Cali.

Seguridad Ciudadana, contando con el apoyo del Cuerpo Técnico de Investigación —CTI—, así como de la Policía Nacional con funcionarios de la DIJIN y SIJIN.

La Delegada contra la Criminalidad Organizada, con su Dirección Especializada contra la Corrupción, tiene a cargo el proceso de judicialización de casos priorizados por el Despacho del Fiscal General de la Nación por medio de asignación especial para el Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática.

El Eje temático cuenta con cuatro (4) fiscales destacados en la temática —uno de ellos con labor de coordinación del grupo—, un (1) policía judicial con funciones de análisis y siete (7) policías judiciales adscritos al Cuerpo Técnico de Investigación —CTI—; equipo profesional que cuenta con las condiciones de experticia, idoneidad y dedicación exclusiva para lograr la mayor eficacia en las investigaciones.

También se tiene el apoyo del equipo de la Sección de Análisis Criminal, que cuenta con funcionarios de policía judicial que realizan labores de verificación y formulación de iniciativas investigativas sobre la temática. De acuerdo con las necesidades del servicio, se cuenta también con la disponibilidad de la policía judicial de la Dirección Especializada, conformada por ciento uno (101) funcionarios del CTI, así como con la disponibilidad de funcionarios de DIJIN para atender requerimientos del Eje temático en el ámbito nacional.

De otra parte, la Delegada para la Seguridad Ciudadana, por intermedio de sus treinta y cinco (35) direcciones seccionales, brinda protección a los procesos electorales, de forma tal que para cada seccional se destacan fiscales de administración pública con la misión de atender las denuncias o querellas relacionadas con delitos electorales. Para apoyar las labores investigativas están disponibles aproximadamente setenta (70) funcionarios de policía judicial del CTI, así como los funcionarios de la SIJIN que disponga la Policía Nacional.

Para las elecciones de consejos de juventud, desde el nivel seccional también están en servicio fiscales y policía judicial adscritos al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes para los casos en que se vean involucrados menores de dieciocho (18) años.

- **Disponibilidad durante la jornada electoral**

Por instrucción del despacho del Fiscal General de la Nación, para cada certamen democrático las diferentes delegadas y direcciones disponen del personal necesario para el cubrimiento de las elecciones y funcionarios disponibles en puestos de mando unificado en los diferentes ámbitos territoriales, mesas de justicia, puestos de votación, así como en las sedes de la entidad. De igual forma, se habilitan diferentes herramientas

necesarias para la jornada, como registros de personas desaparecidas, órdenes de capturas vigentes, actividades operativas y de orden público.

Para los días 13 de marzo y 29 de mayo de 2022, días de las elecciones de Congreso de la República y Presidente, junto con su fórmula vicepresidencial, respectivamente, se dispondrá de aproximadamente 1.762 fiscales, 6.121 investigadores del CTI y 1.011 asistentes de fiscal, con capacidad de reacción en todos los municipios del país para judicializar los diferentes casos de criminalidad electoral que se presenten durante la jornada. En caso de segunda vuelta presidencial, se tendrá el mismo número de funcionarios disponibles.

Para las elecciones comunales del 28 de noviembre de 2021 y de consejos de juventud del 5 de diciembre de 2021, se dispondrá de aproximadamente 861 fiscales, 3.061 investigadores del CTI y 506 asistentes de fiscal, a efectos de vigilar y judicializar las conductas que afecten este proceso democrático.

En estas jornadas se destaca el apoyo de la Policía Nacional, Ejército, Armada y Fuerza Aérea, con quienes se articulan las acciones necesarias que permitan la efectiva judicialización de personas que atenten contra los mecanismos de participación democrática. De igual manera, se conforman con estas entidades los Puestos de Mando Unificado para la consolidación de datos y monitoreo en tiempo real de los procesos electorales.

E. Capacitación

Para una adecuada investigación de la criminalidad electoral es necesario que fiscales y policía judicial tengan un amplio conocimiento del derecho electoral y del contexto político. De igual manera, es fundamental conocer la organización electoral, el funcionamiento y los actores del sistema político-electoral en los distintos niveles territoriales, así como las reglas que rigen los distintos mecanismos de participación democrática.

De otra parte, en referencia a los delitos electorales es imprescindible comprender los elementos estructurales de cada uno de los tipos penales, las tipologías más comunes que afectan los procesos electorales, así como utilizar las diversas metodologías y técnicas de investigación, que han sido desarrolladas a partir de los datos y herramientas de análisis disponibles, en consonancia con la especialidad que tiene cada delito en relación con sus elementos normativos y su relación con la legislación electoral.

Para las elecciones del año 2022, la estrategia es capacitar al equipo de fiscales y Policía Judicial del Eje Temático de manera teórico-práctica, actividad que será replicada con los sesenta y cinco (65) fiscales y ciento veinte (120) funcionarios de Policía Judicial — CTI— destacados en todo el país, de las treinta y cinco (35) seccionales.

Para ello se realizaron ocho (8) capacitaciones de acuerdo con la distribución geográfica de las subdirecciones regionales de apoyo, que son las siguientes: Central (Bogotá, Cundinamarca, Boyacá y Amazonas); Caribe (La Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar y San Andrés); Noroccidental (Medellín, Antioquia, Córdoba y Sucre); Eje Cafetero (Caldas, Quindío, Risaralda y Chocó); Centro Sur (Tolima, Huila, Caquetá y Putumayo); Nororiental (Santander, Magdalena Medio, Arauca y Norte de Santander); Pacífico (Cali, Valle del Cauca, Cauca y Nariño); y Orinoquía (Meta, Casanare, Vichada, Guaviare y Guainía – Vaupés).

A estos eventos se invitará a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral con el propósito de que cada entidad, dentro del ámbito de sus competencias, dé a conocer sus competencias, avances y acciones a realizar en el proceso electoral. Así mismo, se contará con la participación de la Misión de Observación Electoral (MOE) con relación a las tipologías de criminalidad electoral que ha identificado esta organización a partir de su experiencia en las diferentes regiones del país.

De otro lado, con el propósito de fortalecer las capacidades de intervención temprana sobre denuncias relacionadas con los mecanismos de participación democrática por parte de la Dirección de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones (DAUITA) en sus grupos de Gestión de Alertas Tempranas de Entradas de Denuncias (GATED), se realizará una capacitación, en la cual se abordarán las siguientes temáticas: (i) las forma más comunes en las que llega la denuncia o querrela relacionada con los procesos electorales; (ii) la calidad de las denuncias; (iii) las posibilidades de identificar una asociación de casos; y (iv) las posibilidades de archivo de acuerdo al contenido de la denuncia o querrela.

F. Resoluciones, directivas y circulares

Para una adecuada comprensión, interpretación, investigación y judicialización de los delitos contra los mecanismos de participación democrática, la entidad ha emitido instructivos y directivas que son de conocimiento público.

Con relación a la interpretación y aplicación de los tipos penales que protegen los mecanismos de participación democrática, la entidad emitió el Instructivo 001 del 9 de noviembre de 2017 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.

Posteriormente, a través de la Directiva 001 del 8 de enero de 2019, se adoptaron lineamientos generales para la imputación de los delitos de fraude al sufragante (C.P., art.

388) y corrupción de sufragante (C.P., art. 390), aclarando que las promesas difundidas por medio de planes de gobierno o discursos proselitistas no constituyen por sí mismas y ante su incumplimiento conductas típicas. La Directiva hizo una ponderación entre el derecho político, consagrado en el artículo 40 de la Carta Política, 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 criterios de interpretación uniformes.

G. Rutas de atención

Para atender los requerimientos, quejas, denuncias y querellas presentadas por los diferentes actores que participan del proceso electoral, tales como autoridades, organizaciones políticas, candidatos y ciudadanía, en atención a presuntas irregularidades que afectan los mecanismos de participación democrática, la Fiscalía General de la Nación dispone de diversos canales de atención:

•Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral —URIEL—

El ente investigador participa en la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral —URIEL— del Ministerio del Interior, la cual recibe reportes de irregularidades electorales de todo el país a través de la página web: <https://uriel.mininterior.gov.co/> y la línea nacional gratuita 01-8000-91-20-05.

Una vez recibido el reporte por parte de la URIEL, este se remite a las autoridades competentes, según su contenido. Las irregularidades electorales remitidas a la Fiscalía General de la Nación son calificadas por parte de la Dirección Especializada contra la Corrupción en su Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática.

Los reportes que cumplen con los requisitos para ser una denuncia se envían a la dirección seccional del lugar de los hechos o, si cumple con los parámetros de priorización del Eje Temático, se remite al Despacho del Fiscal General de la Nación para el trámite de una solicitud de asignación especial.

Los reportes remitidos a las direcciones seccionales se comunican a la Delegada para la Seguridad Ciudadana y están sujetos a verificación por parte de las secciones de análisis criminal, dando apertura a una noticia criminal en los casos que lo ameritan por cumplir con los criterios establecidos para tal fin, a saber: que los hechos puestos en conocimiento revistan las características de un delito; que los motivos y circunstancias fácticas indiquen la posible existencia del mismo; la indicación de circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos; la inexistencia de denuncia por los mismos hechos.

- **Unidades de reacción inmediata —URI—**

En cada una de las treinta y cinco (35) seccionales se encuentran las unidades de reacción inmediata (URI), para brindar atención permanente (24 horas) a las personas con respecto de sus denuncias por hechos que afecten los procesos electorales y, en caso de ser necesario, adelantar los actos urgentes que se requieran.

- **Línea gratuita 122**

La línea de atención nacional 122 fue dispuesta por la Fiscalía General de la Nación con el objetivo de recibir de manera expedita la información que brinde la ciudadanía sobre presuntos hechos de criminalidad electoral. Como ya se indicó, los reportes se remiten a las seccionales y están sujetos a verificación por parte de las secciones de análisis criminal.

- **Dirección Especializada contra la Corrupción**

La Dirección Especializada contra la Corrupción recibe las remisiones que realizan los diferentes actores del proceso electoral 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 se allegan a la Dirección con temática electoral son estudiadas, analizadas y conceptuadas por el coordinador del Eje Temático, verificando que estas cumplan con los criterios de priorización y connotación, y, de ser así, proceder a solicitar la asignación especial para el reparto dentro del Eje Temático o que sean remitidas a las direcciones seccionales. El reparto al Eje Temático es presentado al Despacho del Fiscal General de la Nación, para que se considere su asignación especial a los fiscales especializados en la temática electoral.

El reparto a seccionales es remitido a los directores de cada una de ellas, según el lugar de ocurrencia de los hechos. El traslado se comunica a la Delegada para la Seguridad Ciudadana para su seguimiento. La seccional verifica la información reportada y procede a realizar apertura de indagación en los casos que cumplen los requisitos mínimos de la denuncia con relación a circunstancias de tiempo, modo y lugar.

H. Pedagogía

- **Socialización de la política criminal electoral**

Para dar plena efectividad a la política criminal electoral, en los términos del artículo 17 de la Ley 1864 de 2017, en cada una de las actividades institucionales e interinstitucionales en que se brinda capacitación o se participa en lo relacionado a los

delitos contra los mecanismos de participación democrática, se resaltarán la existencia y lineamientos de la política criminal electoral, con el propósito de que los funcionarios destacados en la temática conozcan y orienten su misionalidad hacia los postulados allí establecidos, y, en general, todos los actores involucrados en la temática conozcan su existencia y orienten su acción a los propósitos allí trazados.

- **Campañas para la prevención del delito**

Con el objetivo de garantizar elecciones transparentes y hacer pedagogía sobre los delitos contra los mecanismos de participación democrática, se divulgará 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 la página web institucional: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/>.

Así mismo y de manera articulada con la organización electoral, los entes de control y la sociedad civil, se trabajan permanentemente distintas estrategias que buscan informar sobre 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 web: <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 en uriel.mininterior.gov.co.

- **Participación en eventos relacionados con las elecciones**

Por solicitud de las autoridades, tales como el Consejo Nacional Electoral, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación participa de los múltiples espacios en los cuales se pretende dar a conocer a autoridades, candidatos y ciudadanía los delitos electorales, con el propósito de prevenir su comisión y, en caso de ocurrencia, fortalecer la capacidad de denuncia y reacción por parte de la entidad.

III. ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN

INTERINSTITUCIONAL



La democracia es un asunto que atañe a todos los actores del proceso electoral en el marco de sus competencias, razón por la cual, para garantizar el adecuado desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana y sus comicios, se generan estrategias y espacios idóneos para la coordinación y colaboración armónica entre las instituciones estatales con competencia en materia electoral y la sociedad civil organizada. Por su importancia, la coordinación del Eje Temático de la Fiscalía General de la Nación participa de los siguientes escenarios de articulación:

A. Política criminal electoral

En cumplimiento del mandato del artículo 17 de la Ley 1864 de 2017, la política criminal electoral fue formulada en el año 2019 por el Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Educación Nacional, la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Policía Nacional. El Ministerio también recibió la colaboración de entidades como el Ministerio del Interior, la Cancillería, organizaciones de la sociedad civil como la Misión de Observación Electoral —MOE—, Paz y Reconciliación —PARES—, Transparencia por Colombia y la ANDI, así como el apoyo técnico de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional —USAID—.

Actualmente esta política pública contiene como lineamientos los siguientes propósitos:

- Comprender los fenómenos criminales relacionados con la participación democrática.
- Generar capacidades institucionales para focalizar las tareas de investigación, juzgamiento y sanción, promoviendo la investigación de oficio.
- Entender la respuesta de la criminalidad a la acción institucional para actualizar de forma constante el foco de la investigación.
- Gestionar el conocimiento para efectos de comprender los fenómenos criminales relacionados con la participación democrática en las instituciones encargadas de

implementar la política pública.

- Hacer socialmente visible el valor de la participación democrática y particularmente del derecho a elegir y ser elegido.

De igual forma, este documento establece como líneas de acción para combatir la criminalidad por parte del ente investigador las siguientes:

- Monitoreo de datos que comprendan de forma integral el fenómeno de la criminalidad electoral.
- Identificar redes de criminalidad electoral y el área o sector en el cual operan para focalizar la investigación criminal.
- Apoyar el análisis del crimen electoral para mejorar el conocimiento del fenómeno, teniendo en cuenta las etapas del proceso electoral y la función del crimen electoral como delito medio.
- Gestionar el conocimiento para desarrollar destrezas en el análisis y relacionamiento de datos que permita entender el crimen electoral como un delito medio.
- Fortalecer las capacidades institucionales en la comprensión y formulación de la teoría del caso con fines de persecución penal, contemplando las etapas del proceso electoral y la función del crimen electoral como delito medio. Así mismo fortalecer las capacidades institucionales en el manejo de pruebas.
- Acordar con las demás instituciones implementadoras de la política pública los protocolos para compartir información para la gestión del conocimiento.
- Articular esfuerzos en la comprensión del crimen electoral con la Unidad de Información y Análisis Financiero —UIAF—, en el marco de las competencias legales de cada organismo.

Tanto los propósitos como las líneas de acción de la política criminal electoral han sido acogidos y adoptados por la entidad, siendo visibles en el presente Plan de Atención, Seguimiento y Prevención de la Criminalidad electoral.

B. Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales

De conformidad con el artículo 18 de la Ley 1864 de 2017, la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales está conformada por el Fiscal General de la Nación o su delegado, el Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado, el presidente de la Sección Quinta del Consejo de Estado o su delegado, el Defensor del Pueblo o su delegado, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Director General de la Policía Nacional, tres (3) integrantes del Senado de la República de la Comisión Primera y tres (3) integrantes de la Cámara de Representantes de la Comisión Primera. Actualmente, la secretaría técnica de este espacio la ejercen el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Esta comisión recibe el Plan de Atención, Seguimiento y Prevención de la Criminalidad Electoral, el cual debe ser presentado cuatro (4) meses antes de elecciones ordinarias por parte de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.

De igual forma, esta instancia tiene como propósito evaluar, proponer y modificar la política criminal electoral. Actualmente, para cumplir con este fin, se ha conformado una comisión técnica que realiza mesas de trabajo cada quince (15) días. En ella participan representantes de las entidades que componen la Comisión, así como entidades invitadas como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y la Cancillería. Para el segundo semestre de 2021, la USAID está brindando un apoyo técnico a través de consultores de Transparencia por Colombia.

C. Articulación liderada por el Ministerio del Interior

El Decreto Ley 2893 de 2011, en su artículo 2º, numeral 19, establece que el Ministerio del Interior tiene a su cargo la función de *“coordinar con las demás autoridades competentes el diseño e implementación de herramientas y mecanismos eficientes en materia electoral que busquen garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales”*.

Para llevar a cabo este propósito, en la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos se cuenta con los siguientes mecanismos o herramientas:

- **Plan Nacional de Garantías Electorales**

Este documento contiene la estrategia del Gobierno Nacional para atender las elecciones ordinarias, estableciendo los diferentes mecanismos y herramientas que tiene el Ministerio del Interior para la atención, seguimiento y prevención de situaciones que afecten los procesos electorales, para lo cual involucra en su ejecución a la organización electoral, los organismos de control, autoridades judiciales, administrativas y a la fuerza pública.

- **Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales**

Reglamentada por el Decreto 2821 de 2013, esta instancia tiene como objeto *“realizar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos”*.

La Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales está integrada por las siguientes autoridades:

- El Ministro del Interior, quien la presidirá, o uno de sus viceministros.
- El Ministro de Relaciones Exteriores o uno de sus viceministros.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o uno de sus viceministros.
- El Ministro de Defensa Nacional o uno de sus viceministros.
- El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o uno de sus viceministros.
- El Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República o su delegado.
- El Comandante General de las Fuerzas Militares o su delegado.
- El Director General de la Policía Nacional o su delegado.
- El Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado.
- El Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero —UIAF— o su delegado.
- El Superintendente Financiero o su delegado.
- El Director de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— o su delegado.
- El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o su delegado.
- El Director de la Autoridad Nacional de Televisión o su delegado.

De otra parte, son invitados permanentes:

- El Fiscal General de la Nación o su delegado.
- El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura o su delegado.
- El Procurador General de la Nación o su delegado.

- El Contralor General de la República o su delegado.
- El Defensor del Pueblo o su delegado.
- El Presidente del Consejo Nacional Electoral o su delegado.
- El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.

A esta instancia se invitan los voceros de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, y a quienes promuevan algún mecanismo de participación ciudadana según sea el caso, para que intervengan con voz en la Comisión y formulen sus inquietudes en relación con el proceso electoral para garantizar el normal desarrollo de los comicios. Por su importancia dentro del proceso, también se invita a los directores ejecutivos de la Federación Colombiana de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios y la Misión de Observación Electoral —MOE—.

En lo departamental, distrital y municipal existen comisiones para la coordinación y seguimiento de los procesos electorales, que son presididas por el respectivo gobernador o alcalde, quienes convocan a las autoridades con competencia en materia electoral del respectivo nivel territorial. En este nivel participan los delegados de la Fiscalía General de la Nación designados por la dirección seccional correspondiente.

Para facilitar su labor, la Comisión Nacional tiene cinco (5) subcomisiones: indebida participación en política, financiación de campañas, riesgos del proceso electoral, orden público y protección. En ella participan delegados técnicos de las entidades permanentes e invitadas. En representación de la Fiscalía General de la Nación asiste el coordinador del Eje Temático o a quien se delegue por el Despacho del Fiscal General. Estas comisiones tienen las siguientes funciones: son preparatorias de los temas a desarrollar por parte de la Comisión Nacional; sirven para tratar los asuntos pertinentes para la adecuada organización y desarrollo de los distintos mecanismos de participación democrática; y, además, a través de ellas se articula con las comisiones territoriales para potenciar la acción temprana y eficaz con miras a la prevención y desarrollo de estrategias que ataquen el riesgo electoral en los niveles territoriales¹⁵.

• **Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral —URIEL—**

¹⁵ Decreto 2281 de 2013, artículo 11.

La Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral —URIEL— es una instancia creada por el Decreto 2821 de 2013, artículo 10, y reglamentada por la Resolución del Ministerio del Interior 0133 de 2014, que tiene como objeto recibir y tramitar ante la autoridad competente los reportes de irregularidades que presenten los actores del proceso electoral ante dicha instancia.

La Fiscalía General de la Nación participa de la URIEL. Por medio de la Dirección Especializada contra la Corrupción se administra la plataforma a efectos de recibir, calificar y remitir los reportes pertinentes a la dirección seccional competente para que ésta verifique la información y, de ser el caso, dé apertura a la noticia criminal. De igual manera, en los eventos en los que el reporte cumple con los criterios de priorización del Eje Temático, el coordinador del mismo lo pone a consideración de la Dirección a efectos de surtir el trámite de asignación especial por parte del Despacho del Fiscal General de la Nación.

Es de resaltar que la Fiscalía General de la Nación brinda capacitación al personal del Ministerio del Interior que tiene a su cargo la administración de la plataforma URIEL, fortaleciendo el conocimiento sobre 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.

- **Ventanilla Única Electoral Permanente —VUEP—**

La Ventanilla Única Electoral Permanente Creada —VUEP— fue creada por el Decreto 0513 de 2015. Tiene como función recibir, tramitar y suministrar información frente a las solicitudes de antecedentes e informaciones disciplinarias, judiciales y fiscales que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y los grupos significativos de ciudadanos, realicen sobre sus posibles candidatos para cargos y corporaciones de elección popular, consultas populares internas e interpartidistas, elección de las directivas y para la presentación de ternas para alcalde o gobernador por suspensión o falta absoluta de los mandatarios territoriales elegidos popularmente.

En esta instancia la Fiscalía General de la Nación participa, a través de la Delegada para la Seguridad Ciudadana en su Dirección de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones (DAUITA), brindando información sobre las investigaciones activas relacionadas con los delitos indicados en el inciso 7° del artículo 107 de la Constitución Política, esto es, delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o delitos de lesa humanidad.

- **Puestos de mando unificado**

Para garantizar el normal desarrollo del día de las elecciones, el Ministerio del Interior lidera los puestos de mando unificados, que son espacios de coordinación y colaboración interinstitucional entre las autoridades con competencia en materia electoral para los distintos ámbitos territoriales, de acuerdo con el certamen democrático al cual se le esté brindando atención.

El objetivo de estos espacios es conocer la forma como se desarrollan los comicios desde que se da apertura a las urnas hasta el cierre de los escrutinios, reaccionando de manera inmediata ante cualquier evento que pueda afectar su normal desarrollo y adoptando todas las medidas de prevención para el éxito de la jornada.

D. Articulación liderada por la Policía Nacional

La Policía Nacional es fundamental para el normal desarrollo de los procesos electorales, siendo la institución encargada de garantizar las condiciones de convivencia en el territorio nacional, además de que ejerce de manera permanente funciones de policía judicial. Por la naturaleza de sus funciones, la articulación entre la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación es indispensable, teniendo como espacios de trabajo en común con ocasión a los procesos electorales los siguientes:

- **Contenidos del Plan Democracia**

La Fiscalía General de la Nación, mediante la coordinación del Eje Electoral, brinda acompañamiento a la Escuela de Investigación Criminal en la construcción del seminario taller “*Plan Democracia*”. Para ello, en cada proceso electoral se revisan y actualizan los módulos relacionados con el procedimiento electoral, y, en especial, el referido a los delitos electorales.

De igual forma, dentro de esta estrategia, a la policía judicial —DIJIN / SIJIN— así como a la policía de vigilancia, se les brinda capacitación con respecto a la normatividad electoral, los delitos electorales, las tipologías más comunes que afectan los procesos electorales, metodologías de investigación y técnicas que les acompañan.

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

La Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional monitorea la seguridad, transparencia y protección integral del proceso electoral, para lo que se elaboran diferentes productos relacionados con estas temáticas, que permiten priorizar la atención brindada a las elecciones por el sector defensa y la Fiscalía General de la Nación.

El ente acusador es invitado a las mesas técnicas de trabajo del CI3E, donde participan diversas entidades estatales, así como la sociedad civil, y que permiten establecer vínculos de cooperación e intercambio de información para fortalecer los análisis elaborados.

- **Comité de Validación de Hechos, Amenazas e Incidentes**

El Comité de Validación de Hechos, Amenazas e Incidentes es un espacio conjunto en el que participan la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, que tiene el propósito de verificar las noticias criminales y los reportes de diferentes fuentes sobre hechos con repercusión sobre las etapas preelectoral, electoral y poselectoral.

El objetivo es reaccionar oportunamente frente a las situaciones que afectan el certamen electoral, 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 entidades.

- **Puesto de Mando Unificado de Ciberseguridad**

La Dirección de Investigación Criminal y la INTERPOL activan el Puesto de Mando Unificado de Ciberseguridad, en el cual participan las instituciones responsables de la ciberseguridad ciudadana y la ciberdefensa del Estado, con el propósito de proteger las distintas plataformas tecnológicas que se utilizan para la organización y desarrollo de los procesos electorales y, de ser el caso, reaccionar oportunamente frente a las afectaciones.

Es importante destacar que con relación a esta temática están disponibles para recibir reportes de incidentes y alertas el portal de ciberseguridad <https://caivirtual.policia.gov.co/>, así como las redes sociales Facebook y Twitter @caivirtual.

- **Puesto de mando unificado**

La Policía Nacional, para el día de las elecciones, establece un puesto de mando unificado, que se enlaza con sus unidades en todo el territorio nacional, con el fin de tener reporte en tiempo real del desarrollo del proceso electoral. La Fiscalía General de la Nación es invitada a este espacio, lo cual le permite realizar un seguimiento pormenorizado del desarrollo de los comicios, además que, en caso de presentarse algún hecho relacionado con delitos que afecten el certamen democrático, le facilita el enlace y reacción oportuna para su atención.

E. Articulación liderada por el Consejo Nacional Electoral

Con el Consejo Nacional Electoral existe una coordinación en la cual se trabajan de manera conjunta estrategias diseñadas para la prevención del delito electoral. Para ello se expiden circulares de cooperación autorizadas por el Fiscal General, se brinda acompañamiento a conversatorios realizados a funcionarios de la entidad electoral, así como a actores del proceso en el territorio; esto con el propósito de dar a conocer los delitos electorales, evitar la comisión de las conductas que atenten con la transparencia electoral y, en caso de presentarse, invitar a la denuncia. Así mismo, la autoridad electoral facilita a la Fiscalía General de la Nación herramientas para la persecución de los delitos relacionados con el régimen de financiación electoral, brindándole acceso al aplicativo “Cuentas Claras” mediante usuario privilegiado. También se realizan mesas de trabajo para la recepción de casos con incidencia penal identificados por los despachos de los magistrados en los asuntos de su conocimiento.

Por otra parte, se mantiene colaboración institucional para efectos de que la máxima autoridad electoral comparta información de manera expedita para las investigaciones, así como en la remisión de expedientes que realizan los despachos de los magistrados del Consejo Nacional Electoral y que se trasladan a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia, situación que permite una adecuada racionalización y asignación de los casos.

El Consejo Nacional Electoral también brinda acompañamiento a la Fiscalía General de la Nación dentro de sus agendas de capacitación a funcionarios, brindando una actualización en los conocimientos relacionados con la función de la máxima autoridad electoral, como lo son la regulación, inspección, vigilancia y control de toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, así como de sus representantes legales, directivos y candidatos.

F. Articulación liderada por la Registraduría Nacional del Estado Civil

La Registraduría Nacional del Estado Civil es primordial para la celebración de los certámenes democráticos al tener dentro de sus funciones la organización de las elecciones. Dentro de la articulación que se tiene con esta entidad están los siguientes mecanismos:

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

En atención al principio de colaboración armónica y coordinación interinstitucional, la Dirección de Censo Electoral de manera periódica da traslado a la Fiscalía General de la Nación del reporte de inscritos para votar por cambio de residencia para cada certamen electoral.

La información remitida es procesada por la coordinación del Eje Temático y el analista de policía judicial, con el propósito de calcular su tasa a partir del número de inscritos sobre cada mil (1.000) ciudadanos registrados en el censo electoral para cada uno de los municipios de Colombia. Hecho este cálculo, posteriormente se determinan los niveles de riesgo de trashumancia a partir de medidas de tendencia central. Los resultados del seguimiento permiten fortalecer la toma de decisiones en la apertura de casos por presunto fraude en la inscripción de cédulas, formulación de iniciativas investigativas, así como priorización en la resolución de los casos por este delito.

- **Sistema Integral de Capacitación Electoral —SICE—**

El Sistema Integral de Capacitación Electoral —SICE— es una herramienta de la Registraduría Nacional del Estado Civil que promueve la educación electoral de los diferentes actores de la democracia, disponiendo de contenidos a través de la página web <https://www.registraduria.gov.co/-Sistema-Integral-de-Capacitacion-Electoral->.

Dentro de la coordinación entre la Fiscalía General de la Nación y el SICE se destaca la elaboración de los contenidos pedagógicos sobre los delitos contra los mecanismos de participación democrática, informando acerca de su estructura, prevención y consecuencias de su comisión.

- **Traslado y respuesta de solicitudes de información**

Con el propósito de facilitar el tránsito de la información necesaria para la formulación de iniciativas investigativas y desarrollo de las indagaciones e investigaciones, se tiene enlace, por parte de la Dirección Especializada contra la Corrupción, con las direcciones de Censo Electoral y Gestión Electoral de la

Registraduría Nacional del Estado Civil, lo cual permite obtener, de manera expedita, información sobre ciudadanos inscritos para votar, así como de candidatos inscritos, entre otros datos que suministran estas oficinas.

G. Articulación liderada por el Ministerio Público

La labor de control que realizan la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo con relación al proceso electoral brinda importantes insumos para el ejercicio de la acción penal. En ese sentido, con estas entidades se tienen los siguientes espacios de articulación:

- **Mesas de trabajo con la Procuraduría General de la Nación**

Con la Unidad de Vigilancia Electoral de la Comisión Nacional de Control Electoral de la Procuraduría General de la Nación se realizan mesas de trabajo con el objetivo de revisar casos en los cuales los funcionarios públicos participan indebidamente en política o dan un inadecuado uso a los recursos públicos para favorecer una campaña política, pues ello puede tener incidencia disciplinaria y penal.

En ese sentido, se debe destacar la información que brinda para cada proceso electoral el grupo del Sistema de Información del Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad —SIRI— en relación con inhabilitados para acceder a cargos de elección popular, permitiendo así al ente investigador identificar a aquellos inhabilitados por decisión judicial, disciplinaria o fiscal y así dar inicio a indagaciones por el delito de elección ilícita de candidatos (C.P., art. 389A), atendiendo los estándares establecidos sobre la materia por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- **Mesas de trabajo con la Defensoría del Pueblo**

La coordinación interinstitucional con la Defensoría del Pueblo tiene como propósito revisar las alertas tempranas emitidas por esta entidad que permiten priorizar las zonas y problemáticas presentadas, esto con el propósito de reaccionar de manera oportuna ante las situaciones que pueden afectar el normal desarrollo del proceso electoral.

H. Espacios de articulación liderados por la Unidad Nacional de Protección —UNP—

La Unidad Nacional de Protección —UNP—, adscrita al Ministerio del Interior, tiene como función la protección integral de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o debido al ejercicio de su cargo.

En desarrollo de su función y con ocasión del proceso electoral, la UNP lidera el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral — CORMPE— en el cual participa la Fiscalía General de la Nación, brindando la información pertinente para apoyar los estudios y evaluaciones de los casos de los candidatos inscritos por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos en situación de riesgo extraordinario o extremo.

I. Espacios de articulación liderados por la Unidad de Información y Análisis Financiero —UIAF—

De cara a los nuevos tipos penales creados por la Ley 1864 de 2017, entre los cuales se encuentran la financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas (C.P., art. 396A) y la violación de los toques o límites de gastos en las campañas electorales (C.P., art. 396B), el Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Democrática realiza mesas de trabajo con la Unidad de Información y Análisis Financiero —UIAF— con el propósito de identificar iniciativas investigativas y fortalecer investigaciones bajo la hipótesis de comisión de alguno de estos delitos, en los cuales se pueden ver involucrados recursos derivados de actividades ilícitas o que tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o lesivos del orden público.

J. Espacios de articulación liderados por organizaciones de la sociedad civil

Entre los espacios de articulación liderados por organizaciones de la sociedad civil se destaca el que existe con la Misión de Observación Electoral —MOE— con la cual se realizan mesas de trabajo en las que se da traslado a los reportes de irregularidades electorales de relevancia conocidos por dicha organización de la sociedad civil, a partir de información que le brindan: la ciudadanía, los candidatos, los directivos de organizaciones políticas, etc., a través de reuniones o de la plataforma electrónica <https://www.pilasconelvoto.com/>

Esta entidad comparte con el ente investigador las bases de sus mapas de riesgo electoral, así como de seguimiento a hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, insumo adecuado para actualizar el mapa de riesgo que elabora la Fiscalía General de la Nación para cada proceso electoral.

Presenta:

Autoriza: Dr. Eduar Calderón – Director de la Dirección Especializada Contra la Corrupción

Revisó: Dr. Elkin Ardila Espinosa – Fiscal Coordinador del Eje Temático de Protección a los Mecanismos de Participación Ciudadana de la DECC.

Proyectaron: Elkin Ardila Espinosa - Frey Muñoz Castillo



En la calle y en los territorios