



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

POLÍTICA CRIMINAL ELECTORAL
2022-2025

POLÍTICA CRIMINAL ELECTORAL

2022 – 2025



Aprobado: Marzo 8 de 2022

Ministerio de Justicia y del Derecho
Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia
Consejo Superior de la Judicatura
Fiscalía General de la Nación
Procuraduría General de la Nación
Defensoría del Pueblo
Ministerio de Educación
Policía Nacional
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Comisión Primera Senado
Comisión Segunda Senado
Comisión Primera Cámara de Representantes
Comisión Segunda Cámara de Representantes

**Comisión de Seguimiento
a los Delitos Electorales**

Aprobado: Febrero 24 de 2022

Fiscalía General de la Nación
Ministerio de Justicia y del Derecho
Procuraduría General de la Nación
Sección Quinta del Consejo de Estado
Defensoría del Pueblo
Registraduría Nacional del Estado Civil.
Policía Nacional
Comisión Primera Senado
Comisión Primera Cámara de Representantes

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CECIP – Centro Cibernético Policial.

CNE – Consejo Nacional Electoral.

CP - Código Penal.

CPC – Constitución Política de Colombia.

CSDE - Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales.

CSPC - Consejo Superior de Política Criminal.

CTI - Cuerpo Técnico de Investigación.

DIJIN - Dirección de Investigación Criminal.

FGN - Fiscalía General de la Nación.

INMLCF - Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

INTERPOL - Organización Internacional de Policía Criminal.

PCE 2019 - Política Criminal Electoral 2019.

PNPC - Plan Nacional de Política Criminal.

PONAL – Policía Nacional.

RNEC – Registraduría Nacional del Estado Civil.

SICE – Sistema Integral de Capacitación Electoral.

SIJIN - Seccionales de Investigación Criminal.

CONTENIDO

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	5
1. Diagnóstico de la Política Criminal Electoral en Colombia	6
1.1. El proceso electoral y sus fases	7
1.2. Dinámicas de criminalidad y corrupción electoral	9
1.3 Cifras sobre delitos contra de los mecanismos de participación democrática	11
1.4 Necesidad de fortalecer los procedimientos y capacidades institucionales en los procesos electorales	16
1.5. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025	18
2. Propósitos de la Política Criminal Electoral	20
2.1 Enfoques de la Política Criminal Electoral	22
2.1.1 Enfoque territorial	23
2.1.2 Enfoque de prevención del delito	23
2.1.3 Enfoque de legalidad	24
3. Formuladores de la Política Criminal Electoral y Articulación Entre Instancias	25
4. Prioridades de la Política Criminal Electoral 2022-2025	26
4.1 Prioridad uno: Prevención de delitos electorales	26
4.2 Prioridad dos: Lucha contra el crimen organizado que atenta contra los mecanismos de participación democrática	29
4.3 Prioridad tres: Lucha contra la captura del Estado y la corrupción que afecta el sistema electoral	30
5. Retos de la nueva era de la digitalización electoral, ciberseguridad, y delitos cibernéticos	33
6. Acciones interinstitucionales en el marco de la Política Criminal Electoral 2022-2025	37
6.1. Articulación interinstitucional de las Entidades que hacen parte de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales	38
6.2. Acciones de apoyo interinstitucional por parte de otras entidades	44
ANEXO I.	49
MAPAS DE CALOR INSTALACIÓN DE ESTACIONES BIOMÉTRICAS ELECCIONES 2022	49
BIBLIOGRAFÍA	76

INTRODUCCIÓN

En el marco del mandato legal establecido en el artículo 17 de la Ley 1864 de 2017 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 definieron en el año 2019 la Política Criminal Electoral del país.

En ese sentido, la Política Criminal Electoral formulada busca articular las acciones del Estado en la lucha contra la criminalidad que atenta contra los mecanismos de participación democrática y que pretende cooptar espacios de representación en el orden nacional y territorial para incidir en los ámbitos político, social y económico del país, mediante la captura del Estado en beneficio de los intereses criminales, fracturando la confianza de los ciudadanos en las instituciones, así como la base misma de nuestra democracia participativa y uno de los fines esenciales del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Ahora bien, el 26 de julio de 2021 en el marco del Consejo Superior de Política Criminal se aprobó el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, primera política de Estado en la materia, que constituye el conjunto de lineamientos, acciones, productos y actividades articuladas entre las entidades de la Rama Judicial, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y el Ministerio Público, que busca articular las acciones del Estado en la lucha frontal y articulada contra la criminalidad y sus diferentes manifestaciones delincuenciales, y así mismo está orientado a la protección de los derechos de las personas que integran la sociedad colombiana.

En ese orden, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Política Criminal y sus prioridades como punto de referencia para la Política Criminal Electoral, se hace necesaria la actualización y rediseño de la versión expedida en el año 2019, para que, con un horizonte temporal de 2022-2025, se fortalezca la prevención del delito que atente contra los mecanismos de participación democrática y su ejercicio, la convivencia ciudadana y la protección los derechos ciudadanos.

Para el efecto, el presente documento de política pública busca desarrollar, analizar y establecer los lineamientos generales, acciones y estrategias interinstitucionales para combatir la criminalidad en el marco de los procesos electorales para garantizar su desarrollo en el marco de los principios de transparencia, legalidad, economía y celeridad, salvaguardando la democracia participativa del país.

Así las cosas, se pretende actualizar y ampliar la difusión de la Política Criminal Electoral, exponiendo también los nuevos retos que se aproximan en el mediano y largo plazo frente al uso e implementación de las tecnologías en la digitalización electoral, la ciberseguridad, teniendo en cuenta que el contexto social vivido por pandemia causada por el Covid-19, potencializó el uso de estas herramientas y la virtualidad para la ejecución de distintas labores, frente a lo cual el ejercicio de la función pública no fue ajena a ello.

1. Diagnóstico de la Política Criminal Electoral en Colombia

Como lo establece la Constitución Política de 1991, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista(...)”¹.

En ese sentido, se establece como uno de los fines esenciales del Estado el de “(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”².

Así mismo, se consagra el derecho de todo ciudadano participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para el efecto, se puede:

1. “Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad”³.

De esta manera, en un sistema democrático como el colombiano se busca que exista y se garantice la libertad de expresión y una de las formas de hacerlo es el de participar activamente en el sistema electoral, tanto para elegir o ser elegido.

Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado que el derecho a elegir y ser elegido es, un derecho de doble vía, en el entendido de que se permite al ciudadano concurrir activamente a ejercer su derecho al voto o, también, a postular su nombre para que sea elegido a través de este mecanismo⁴, llevando a establecer que es un derecho fundamental y que lleva necesariamente a buscar los mecanismos que permitan que los ciudadanos realmente lo puedan hacer.

Por su parte, el artículo 103 de la Constitución Política señala como mecanismos de participación el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 1

² *Ibíd.* Artículo 2.

³ *Ibíd.* Artículo 40.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-232-2014

abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, debidamente reglamentados en la Ley 134 de 1994 y la Ley Estatutaria 1757 de 2015⁵.

Así las cosas, se debe destacar, como lo señala la Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994 “El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional”⁶.

1.1. El proceso electoral y sus fases

En cuanto a la organización electoral está estructurada por el Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil, quienes tienen bajo su responsabilidad las elecciones, su dirección y vigilancia, de esta forma se permite que la ciudadanía participe en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Podemos evidenciar que en la órbita del Sistema Nacional Electoral confluyen o interactúan diversos actores de la sociedad civil como la Misión de Observación Electoral, partidos y movimientos políticos y ciudadanos, así como candidatos y representantes. A su vez la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo de Estado poseen funciones bien sea de prevención, investigación, juzgamiento y sanción, competencias que se encuentran plasmadas en la ley.

A su vez, el Ministerio de Relaciones Exteriores cumple funciones en el marco del proceso electoral en los consulados para la correcta realización de las jornadas electorales en el exterior.

Por otra parte, es preciso señalar que, el ejercicio del proceso electoral se desarrolla en tres fases o momentos, en los cuales pueden presentarse circunstancias que puedan afectarlo. En ese orden, el certamen electoral se divide en la fase pre-electoral, la fase electoral y la post-electoral, de acuerdo con el marco normativo que rige la materia, Leyes 130 de 1994⁷, 163 de 1994 y 1475 de 2011.

⁵ Esta última, dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática y tiene como objetivo la regulación de la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁷ Ley 134 de 194. “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.

En la etapa pre-electoral se surte la conformación de todos los actos previos necesarios para llevar a cabo el certamen electoral, en la cual se desarrollan las siguientes actividades:

- Expedición de cédulas de ciudadanía (primera vez, duplicado y rectificación).
- Inscripción de cédulas de ciudadanía.
- Depuración del censo electoral.
- Conformación del censo electoral.
- Conformación de la divipole.
- Establecer el potencial por mesa.
- Inscripción, modificación, aceptación y revocatoria de actos de inscripción de candidaturas, incluida la verificación de causales de inhabilidad o incompatibilidad de las personas inscritas para la elección popular.
- Ubicación de los candidatos inscritos.
- Sorteo para la ubicación de los candidatos en la tarjeta electoral.
- Establecimiento de lugares para realizar el escrutinio.
- Sorteo y designación de jurados de votación.
- Programación y desarrollo de la capacitación electoral a los jurados de votación.
- Organización y logística de las elecciones.

La segunda fase del proceso electoral se desarrolla el día de las votaciones, en la cual el Estado cumple con la responsabilidad de proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio, garantizando así a los ciudadanos uno de sus máximos deberes, como es el de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Esta fase se encuentra conformada por las actividades descritas a continuación:

- Distribución de los kits electorales a los puestos de votación.
- La instalación de las mesas.
- Desarrollo de la votación de 8: 00 a.m. a 4:00 p.m.
- Cierre de las votaciones.

Finalmente, en la etapa post-electoral, se desarrollan todas las actividades propias del escrutinio⁸, entre ellas, las siguientes:

- Escrutinio de mesa y diligenciamiento de los resultados en el formulario E-14.
- Entrega de pliegos electorales por parte de los jurados de votación.
- Traslado de pliegos electorales a las comisiones escrutadoras asignadas.
- Trasmisión de resultados (pre-conteo).
- Escrutinios zonales y municipales.

⁸ Las comisiones escrutadoras son las encargadas de verificar, expedir los formularios E-24, E-26 y generar las actas generales de escrutinio, así mismo realizar la declaratoria de la elección conforme a la instancia de escrutinio que se esté desarrollando. Están conformadas por los claveros, escrutadores designados y el(la) secretario(a) de comisión registrador auxiliar, municipal, delegado departamental o registrador distrital, o el registrador nacional, de acuerdo con la instancia de escrutinio en desarrollo.

- Escrutinios departamentales y distritales.
- Escrutinios nacionales cuando aplique.

1.2. Dinámicas de criminalidad y corrupción electoral

Existen en el ordenamiento jurídico colombiano 16 tipos penales que buscan sancionar a quienes atentan contra de los mecanismos de participación democrática, tipificados en la Ley 599 de 2000, modificada por la Ley 1864 de 2017, los cuales pueden agruparse de acuerdo con la etapa del proceso electoral en el que se cometen, así:

Delitos electorales en el marco de las fases del proceso electoral

PRE-ELECTORAL	ELECTORAL	POST-ELECTORAL
Fraude en la inscripción de cédulas (Art. 389 CP)	Voto fraudulento (Art. 391 CP)	Elección ilícita de candidatos (Art. 389A CP)
Denegación de inscripción (Art. 396 CP)	Favorecimiento de voto fraudulento (Art. 392 CP)	Mora en la entrega de documentos electorales (Art. 393 CP)
	Fraude al sufragante (Art. 388 CP)	Alteración de resultados electorales (Art. 394 CP)
Ocultamiento, retención y posición ilícita de cédula (Art. 395 CP)		
Constreñimiento al sufragante (Art. 387 CP)		
Corrupción de sufragante (Art. 390 CP)		
Tráfico de votos (Art. 390A CP)		
Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas (Art. 396A CP)		
Violación de los topes o límites de gastos en las campañas. (Art. 396B CP)		
Omisión de información del aportante. (Art. 396C CP)		
Perturbación del certamen democrático (Art. 386 CP)		

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia CSDE

De otra parte, es preciso indicar que una característica esencial de los delitos contra los mecanismos de participación democrática es el alto grado de organización, planeación y ejecución de estos, que en los términos del artículo 29 del Código Penal, corresponde a una “división del trabajo criminal”, convirtiendo a los mismos en coautores. De igual manera, este actuar criminal no termina allí, sino que tiene el fin ulterior de incidir en la correcta administración pública, para, por ejemplo, apropiarse de los recursos públicos o bien, para influir en la formulación de las políticas públicas que benefician sus intereses criminales.

La secuencia de conductas que dirige la criminalidad organizada requiere un liderazgo, el cual es el encargado de construir una red de actores que sirvan al propósito de la empresa criminal. El liderazgo criminal implica también la capacidad de convencer o mostrar los beneficios de la actuación criminal a los distintos actores, destruyendo o tergiversando las categorías de lo legal, moral, y cultural; lo anterior, para alivianar la conciencia moral de los actores (y ciudadanos afectados

por la empresa criminal) lo suficiente para hacer creer que la cultura democrática y electoral puede convivir pacíficamente con la ilegalidad.

De igual manera, la cabeza de esta empresa criminal suele pertenecer a redes políticas locales, a élites económicas y sociales que le permiten adaptarse a los cambios normativos e iniciativas del Estado en contra de su actuación criminal. Así mismo, puede buscar alianzas con Grupos Armados Organizados que le permiten tener incluso un control territorial.

Por otra parte, es importante señalar estas actuaciones anteriormente señaladas podrían enmarcarse también en el concepto mismo de *corrupción*. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional expone que la corrupción es “una de las principales amenazas contra el Estado Social de Derecho, pues vulnera los cimientos sobre los cuales se estructura la democracia, generando graves alteraciones del sistema político democrático, de la economía y de los principios constitucionales de la función pública”⁹.

En ese orden, este fenómeno afecta la confianza de los ciudadanos en las instituciones, reduce la inversión y aumenta los costos económicos de los servicios, desvía los recursos públicos, afectando el correcto funcionamiento de la administración pública y el bienestar de la población.

Al respecto, la Fiscalía General de la Nación en su Directiva No. 02 del 7 de febrero de 2022, “*por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral*”, define este fenómeno en el marco del proceso electoral como corrupción electoral que implica “(...) el desarrollo de diversas conductas delictivas tendientes a incidir ilegalmente en el voto de los ciudadanos, manipular o alterar el resultado del proceso democrático en cualquier certamen electoral a cargo de la organización electoral (...) así como toda conducta punible destinada a entorpecer el desarrollo de las elecciones por medio del uso de la violencia o actos contra la administración pública relacionados con fraude, constreñimiento o corrupción al sufragante”.

Esta problemática sobre la criminalidad organizada ha sido abordada en el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 en su prioridad tres con la que se busca la disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia, que impactan el orden económico y social, entre otros problemas.

Así mismo, se puede abordar desde la prioridad siete del Plan Nacional de Política Pública, sobre la lucha contra la captura del Estado y la Corrupción, pues se evidencia que una de las formas de captura del Estado es a través de la distorsión de la percepción del electorado para obtener -de manera ilegal- réditos electorales de alguna clase. A través de los delitos electorales, entonces, se está buscando cooptar una de las principales formas de funcionamiento del Estado, que es la participación democrática.

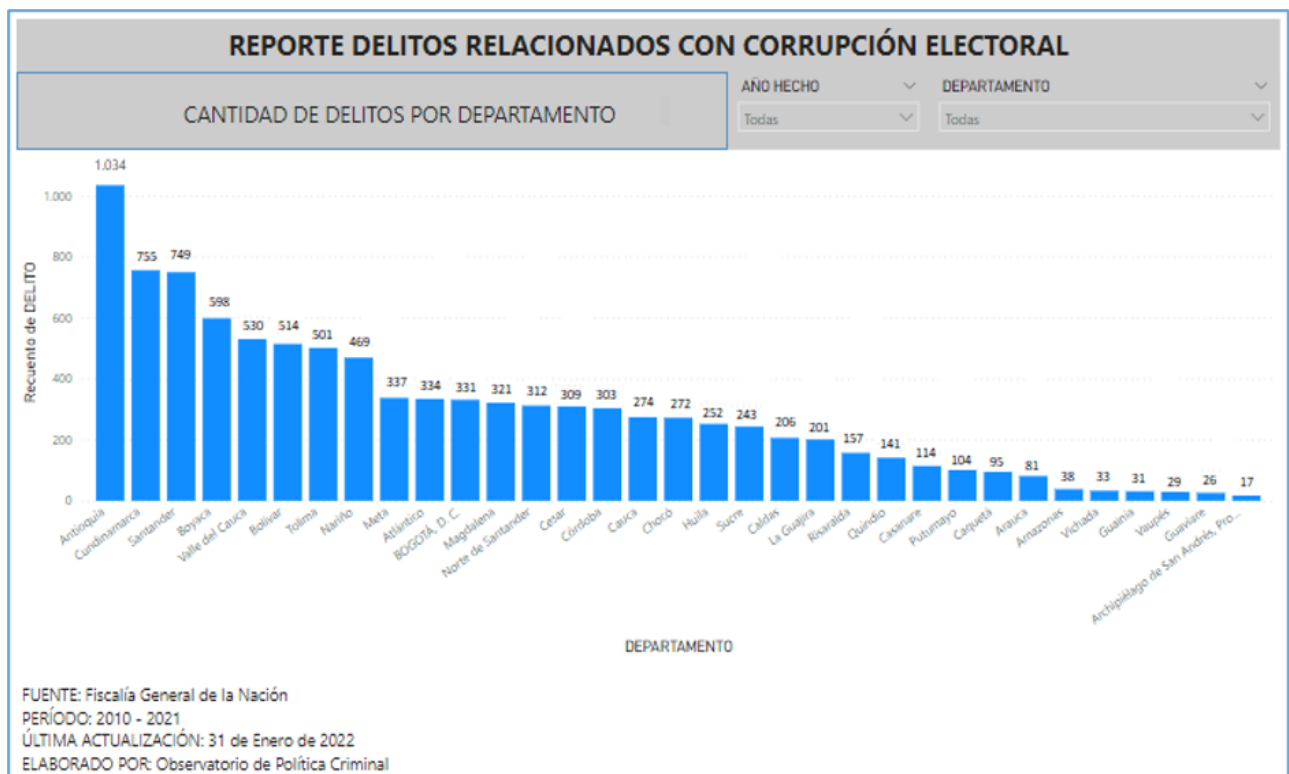
⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-944 de 2012.

Dicha cooptación se da a través de la utilización de recursos ilegales, así como la captación de los recursos públicos que conllevan la elección de un candidato asociado a distintas mafias, por encima de un candidato con intenciones legítimas. Lo anterior, termina por erosionar todo el ejercicio democrático y por entregar el “poder público” a personas cuyos intereses son privados, no públicos, afectando así mismo la credibilidad del sistema democrático, y por ende, del Estado en general.

Por lo anterior, y en concordancia con la prioridad siete del Plan Nacional de Política Criminal, se debe buscar la máxima reducción posible del número de delitos electorales cometidos, enfocando los esfuerzos mecanismos de prevención del delito.

1.3 Cifras sobre delitos contra de los mecanismos de participación democrática

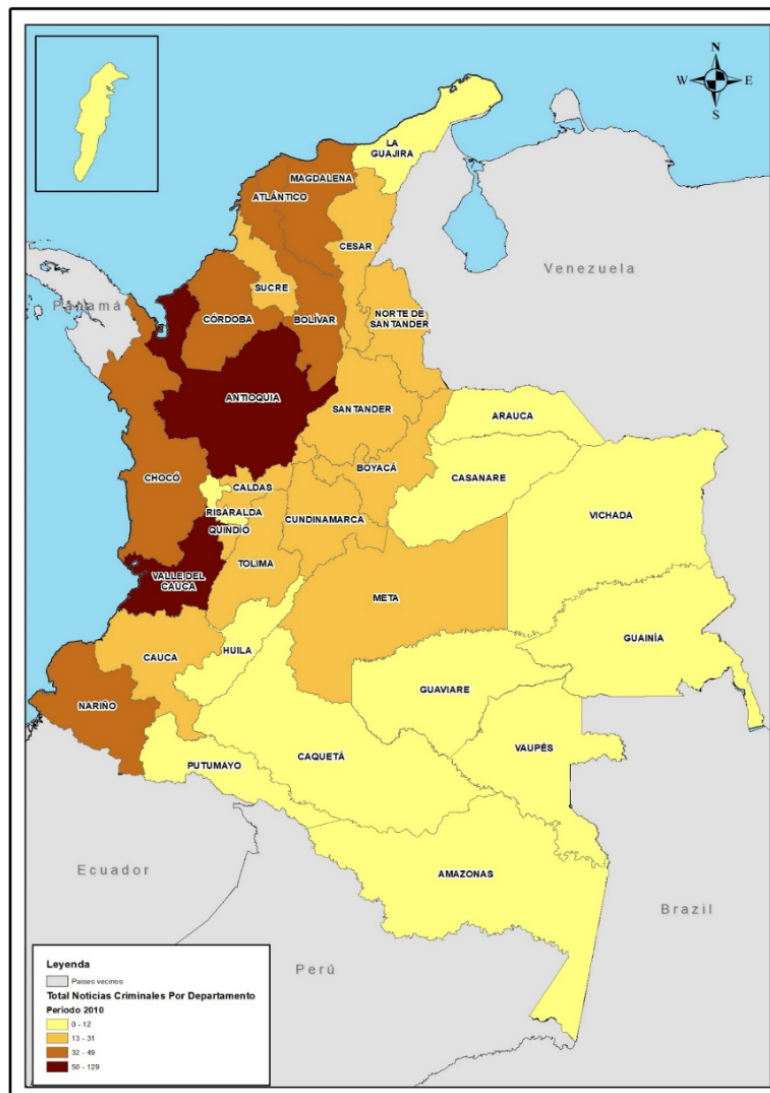
De acuerdo con los datos analizados por el Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho respecto a la comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática, se observa que para el período 2010-2021, el Departamento que más reportó delitos electorales es Antioquia, con 1034 casos registrados; seguido por Cundinamarca, con 755 casos; Santander, con 749 casos, Boyacá con 598 casos y Valle del Cauca con 530 casos como se expone en la siguiente gráfica:



Gráfica 1. Reporte delitos relacionados con corrupción electoral.

Ahora bien, comprendiendo las dinámicas regionales se representan en las siguientes gráficas información donde se evidencia el número de noticias criminales en distintos periodos de tiempo en el ámbito territorial:

Cantidad de noticias criminales año 2010



Gráfica 2.

Elaboración: Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho

Esta gráfica muestra los Departamentos del país en los que se evidencia una tendencia de mayor número de noticias criminales en los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca correspondiente a las noticias criminales para el año 2010, visibilizando un mayor de noticias criminales por de comisión asociados con los comicios electorales del nivel territorial; situación que también es de alto nivel en las regiones Pacífico y Caribe, exceptuando en esta última, el Departamento de la Guajira.

La situación se sostiene de manera muy similar para las elecciones regionales en donde se presentan mayor cantidad de noticias criminales, y en general, para el

periodo de 2011 a 2014, como muestra la siguiente gráfica en donde en el Departamento de Antioquia encabeza el número de noticias criminales sobre delitos electorales:

Noticias criminales desde 2011 a 2014

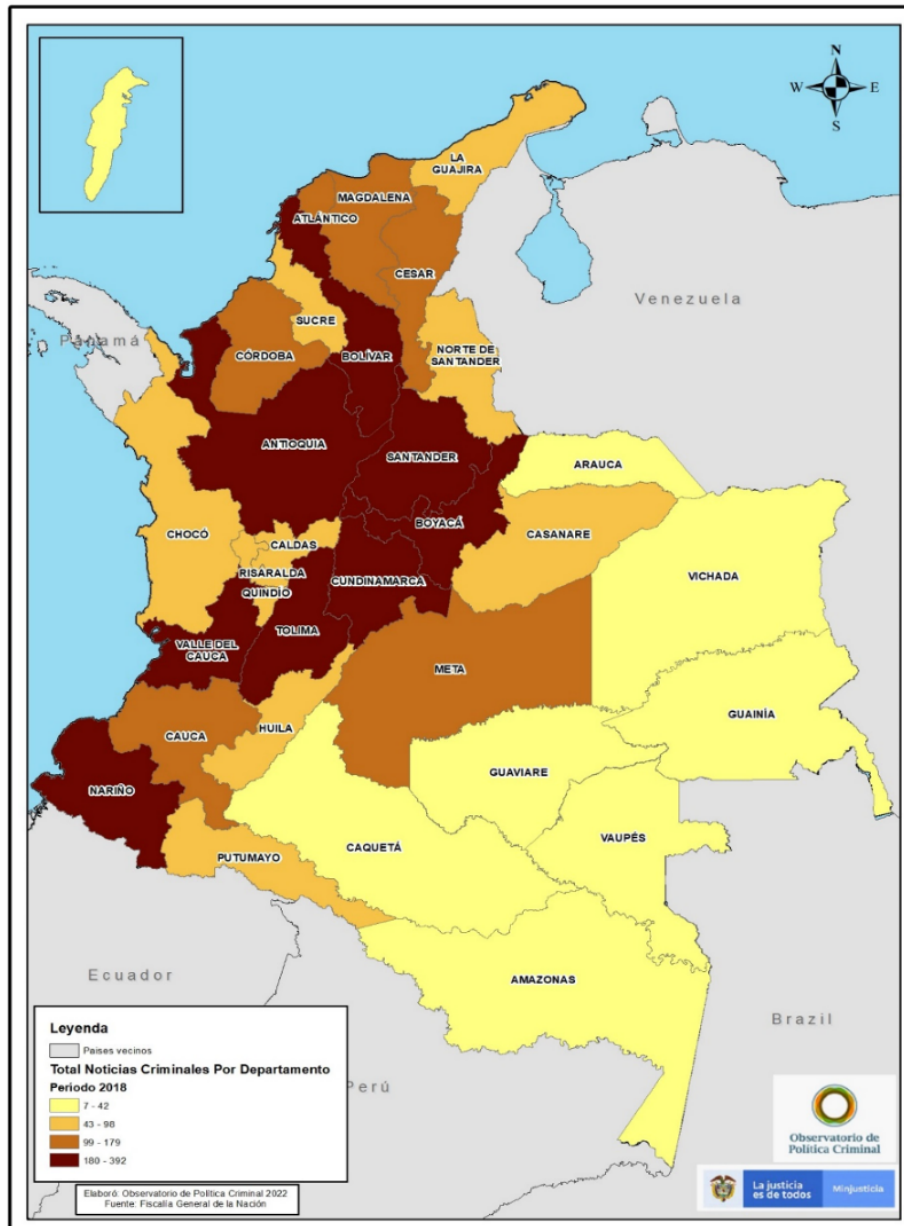


Gráfica 3.

Elaboración: Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho

Finalmente, las noticias criminales por departamento en el periodo 2015 a 2018 presentan una categorización particular de los territorios, respecto del número de noticias criminales por departamento, advirtiendo que ahora los Departamentos de Bolívar, Antioquia, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Valle del Cauca y Nariño, presentan un aumento considerable del número de noticias criminales, respecto de períodos anteriores.

Cantidad de noticias criminales desde 2015 a 2018



Gráfica 4.

Elaboración: Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho

De lo expuesto en la gráfica, se evidencia la relación respecto de la comisión de tipos penales que atentan contra los mecanismos de participación democrática: i) Por una parte, se observa una marcada regionalización en la zona caribe y del pacífico, de la transgresión a las normas penales relacionadas con materia electoral y la denuncia de las mismas; pero en su mayor expresión en los Departamentos de Antioquia y Valle del Cauca; ii) de igual manera, permite evidenciar como el accionar criminal en materia electoral se enfocan en las elecciones regionales, esto evidenciado en los periodos de tiempo donde existe mayor número de denuncias, la curva ascendente de los años 2011, 2015 y 2019, y lógicamente en el año siguiente a la elección, 2012, 2016 y 2020.

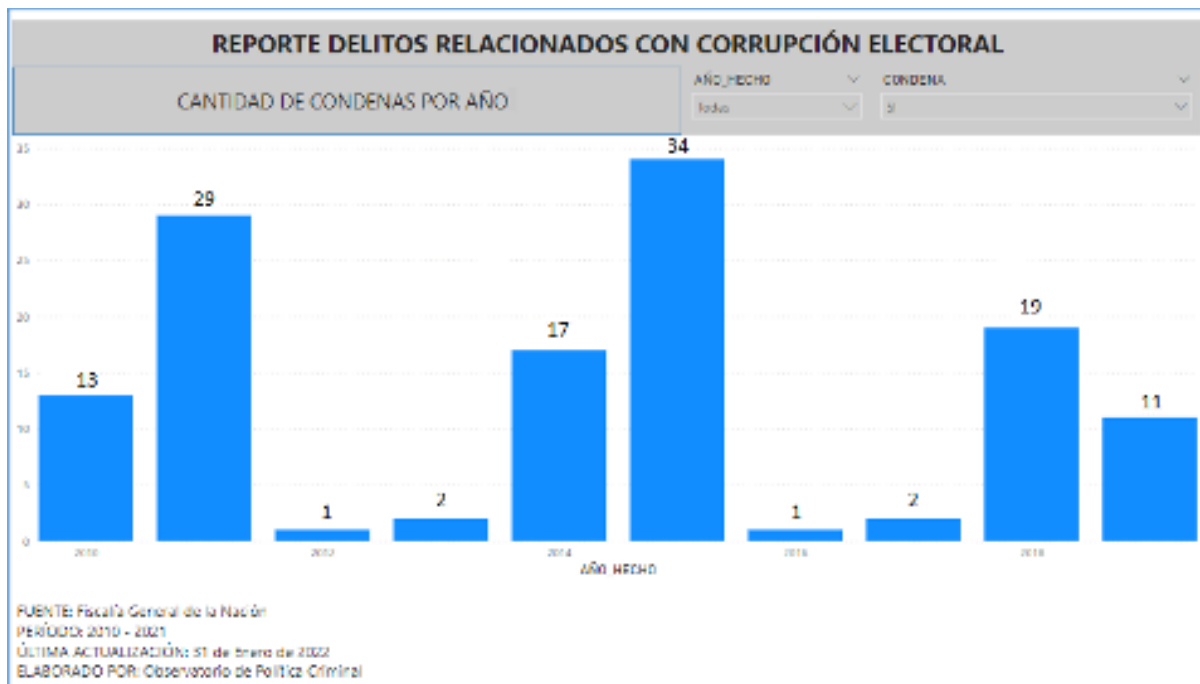
En contraposición al número de noticias criminales, se observa que, en departamentos como Antioquia, existe una tendencia evidente en la comisión de delitos electorales, no hay condenados por esta clase de delitos. Ahora bien, dicha situación de falta de condenas no es exclusiva de este departamento, pues, en general, la situación se evidencia también en los Departamentos de Cauca, Chocó, Putumayo, Atlántico y se replica de igual manera en la mayoría de Departamentos de la Orinoquía colombiana.



Gráfica 5.Elaboración: Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho

Además del análisis regional, la siguiente gráfica nos permite evidenciar el bajo número de condenas por año, en el periodo 2010 a 2021, teniendo como año con

mayor condenas el 2015, con 34 condenas, pero sin lugar a dudas, siendo muy bajo el número en contraste con la comisión de los delitos (ver gráfica *supra*).



Gráfica 6. Cantidad de condenas por año período 2010-2021

1.4 Necesidad de fortalecer los procedimientos y capacidades institucionales en los procesos electorales.

En Sentencia del 08 de febrero de 2018 el Consejo de Estado estableció un importante antecedente como pilar para tener en cuenta respecto a los procesos electorales, en los que identifica algunos aspectos sobre el proceso de escrutinio, las herramientas y metodologías pueden ser interferidos para manipular resultados electorales¹⁰. Por esta razón, el Consejo de Estado en la mencionada sentencia, entre otras órdenes, dispuso:

- (i) Exhortar al Consejo Superior de la Judicatura para generar capacidades en los jueces de la República en materia electoral, en asocio con el Ministerio de Justicia y del Derecho;
- (ii) Instó a la Organización Electoral a conservar y custodiar los documentos electorales físicos y electrónicos;
- (iii) Conminó a la Organización Electoral a adquirir un software para los escrutinios, que permita la trazabilidad del escrutinio de la mesa hasta la declaratoria de la elección;

¹⁰ Sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente. 11001-03-28-00-2014-00117-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Medio de control de nulidad electoral.

- (iv) Instó a la Organización Electoral a implementar las medidas necesarias para tener el hardware y software actualizado, copias de seguridad para conservar la información electoral, lo cual incluye los archivos Log del sistema operativo de los equipos donde funcione el software de escrutinio, como los de la base de datos y los del software mismo;
- (v) Compulsó copias a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que adelanten las investigaciones a que hubiere lugar.

Por otra parte, uno de los puntos relevantes para fortalecer los procesos electorales, se relaciona con el número de votos nulos, aspecto que ha sido asociado por algunos actores como una consecuencia de la falta de claridad de las tarjetas electorales, particularmente los utilizados para las elecciones de Senado de la República y Cámara de Representantes.

ELECCIONES LEGISLATIVAS¹¹

AÑO	TOTAL, VOTOS SENADO	VOTOS VALIDOS	VOTOS NULOS	TOTAL, CAMARA DE REPRESENTANTES	VOTOS VALIDOS	VOTOS NULOS
2010	13.209.399	10.961.631	1.558.737	13.191.325	9.722.054	2.202.405
2014	14.495.575	11.865.156	1.476.664	14.458.028	11.864.224	1.753.587
2018	17.794.321	15.267.316	1.151.181	17.806.912	14.801.298	1.676.340

Tabla 2.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2022

En el año 2010 el porcentaje de votos nulos frente a los votos válidos alcanzó el 11.80 % para la corporación del Senado de la República y para la Cámara de Representantes el 16.70 % de la votación. En comparación con el último certamen electoral, 2018, el porcentaje de votación nula para la corporación del Senado de la República se redujo al 6.47 % y para la Cámara de Representantes al 9.41 % de la votación válida.

La Registraduría Nacional del Estado Civil ha analizado el comportamiento de los votos nulos y su relación con el diseño de la tarjeta electoral, encontrando que es una variable que puede explicar dicha votación¹². Por lo anterior la RNEC para las elecciones de Congreso de la República del año 2022, implementó estrategias para reducir el número de votos nulos a partir del rediseño y la separación de las tarjetas electorales, así:

Para la corporación de **Senado de la República**:

- 1) Circunscripción Nacional.
- 2) Circunscripción especial comunidades indígenas.

¹¹ Datos proporcionados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, 2022.

¹² Revista Democracia Actual. Pág. 62. Visible en página web: <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20180412-Revista-Democracia-Actual-1-ed.pdf>

Para la corporación de **Cámara de Representantes:**

- 1) Circunscripción Territorial.
- 2) Circunscripción especial comunidades indígenas.
- 3) Circunscripción comunidades afrodescendientes.
- 4) Circunscripciones transitorias especiales de Paz.

1.5. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025

La Política Criminal Electoral tiene como referentes de política pública, por un lado el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Política Criminal, en función de estos instrumentos, se van a estructurar las iniciativas para neutralizar las amenazas derivadas de la incidencia del crimen organizado en los procesos democráticos de la nación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 definió los lineamientos de política que plantean la acción del gobierno para el cuatrienio. El instrumento de planificación está fundado en el pilar tres, pacto por la legalidad, pacto por el emprendimiento y pacto por la equidad, en cuyo contenido se establecieron acciones para neutralizar actividades del crimen organizado.

Dichas actividades incluyen el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización, articulación interinstitucional, modernización tecnológica y la aplicación del concepto de disrupción para impactar los circuitos financieros de las estructuras criminales mediante el fortalecimiento de los instrumentos de extinción de dominio y lucha contra el lavado de activos.

De esta forma, la política de legalidad se construye constantemente, esto, a partir de una articulación entre la seguridad y la justicia, donde la seguridad debe garantizar esa ausencia de violencia en todas sus formas y la justicia representando esa aplicación objetiva.

En ese sentido, debe destacarse que el fundamento de la legalidad, debe destacarse como principio ético y moral para derrotar los retos que enfrentamos hoy en materia de corrupción y criminalidad electoral, retos que requieren la articulación institucional y la continuidad en acciones decididas que permitan combatir estos flagelos que atentan contra la democracia colombiana.

Junto al PND, esta Política Criminal Electoral, tiene como referente de política al Plan Nacional de Política Criminal, el cual ha dispuesto lineamientos de política criminal que orientan la acción del aparato de Estado para enfrentar el crimen y proteger a la ciudadanía.

El Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, fue producto de la articulación de las tres Ramas del poder y el Ministerio Público para atender los dos elementos sustantivos de la política criminal. En primer lugar, diseñar e implementar las acciones del Estado en la lucha contra la criminalidad, sus manifestaciones violentas y sus actividades delictivas. En segundo lugar generar políticas que garanticen la protección de los derechos de la ciudadanía para en un marco de prevalencia del imperio de la ley.

El diseño del Plan Nacional de Política Criminal establece siete (7) prioridades de política, que atienden los fenómenos más graves que tienen impacto en la sociedad y que sirven como marco de referencia para la actualización de la Política Criminal Electoral, en específico en las siguientes prioridades:

La Prioridad tres del Plan Nacional se centra en la *Disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia*, entendiendo que la criminalidad organizada, como estructura societal orgánica es altamente dinámica y cambiante, lo que le permite incidir en las relaciones sociales para socavar el sistema de distribución del poder político (sistema electoral), con el objetivo de crear rentas criminales a partir de la sustracción de recursos públicos, y por otra parte generar nodos entronizados de poder político y administrativo, favoreciendo intereses de agentes criminales en detrimento del bienestar público.

Por esta razón, se hace necesario dirigir esfuerzos para una lucha frontal contra las organizaciones criminales que ponen en riesgo la democracia y la institucionalidad, a través del trabajo articulado de las entidades del Estado, conforme a los lineamientos establecidos en materia político criminal.

Otra de las prioridades del Plan Nacional de Política Criminal que enmarcan esta Política Criminal Electoral tienen como referente la prioridad Seis, dirigida a la *Modernización de la acción estatal para combatir el crimen*, cuyo fundamento gravita en la necesidad de acentuar la presencia del imperio de la ley en todo el territorio nacional y en la actualización de tecnologías, técnicas y capacidades institucionales del sector justicia para enfrentar la criminalidad -incluyendo actividades criminales contra el sistema electoral- con un enfoque territorial.

A través de las acciones contenidas en esta prioridad, se busca garantizar la efectividad del aparato estatal colombiano en la lucha contra el crimen organizado, y para el caso concreto contra la comisión de delitos electorales que atenúen el riesgo de atentar contra cualquier principio democrático del país.

En esta prioridad, se destaca la implementación por parte del Gobierno Nacional, de la Estrategia Territorializada para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización orientadas al desmantelamiento del crimen organizado (ETCO), que tiene como propósitos ampliar la presencia institucional de las entidades del sector justicia en el territorio, la introducción de medidas para prevenir el delito y el fortalecimiento de las capacidades de investigación,

judicialización y juzgamiento para el desmantelamiento del crimen organizado y la disrupción de sus circuitos financieros.

La configuración de la Estrategia Territorializada ETCO facilita la adaptación de medidas específicas en materia de lucha contra la criminalidad que incide en el sistema electoral colombiano y que serán descritas más adelante.

Finalmente, la presente política criminal electoral se articula con la prioridad siete del Plan Nacional de Política Criminal que se definió para la *Lucha contra la Captura del Estado*. En aquella prioridad se acordaron lineamientos para fortalecer capacidades en materia de neutralización de actividades delictivas que socavan los recursos públicos y que son sustraídos generalmente por organizaciones criminales para ampliar su poder violento y de control sobre las autoridades territoriales, para lo cual corrompen el sistema electoral para ubicar agentes criminales que respondan a sus intereses.

2. Propósitos de la Política Criminal Electoral

Teniendo en cuenta el panorama anterior, cobra gran relevancia el papel de una política criminal racional, coherente y eficaz, como “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”¹³.

La Política Criminal Electoral debe buscar entonces responder a las amenazas criminales que enfrenta el territorio nacional en el marco de los procesos electorales afectando los mecanismos de participación democrática. Así mismo, debe definir las acciones que orientan la intervención de las instituciones con el propósito de dar soluciones a las demandas de justicia, la lucha contra la criminalidad y la garantía de los derechos que exige la ciudadanía.

Para el efecto, para la política criminal sirven de importante insumo los análisis criminales, por una parte, aquellos enfocados a la resolución de un caso, o aquellos que están orientados a comprender el fenómeno criminal. El segundo tipo, el de comprensión del fenómeno criminal, que busca entender la conducta para disminuir su incidencia. Lo anterior se basa en que, para disminuir una conducta delictiva, es necesaria, no sólo su persecución penal, sino el entendimiento de las razones que llevan a este comportamiento, la identificación de variables frente a cierta conducta delictiva, para poder afectar ese comportamiento criminal y generar un cambio en el mismo. Este cambio llega, cuando, apoyándose en dicho análisis, se plantea una nueva política criminal.

Ahora bien, las problemáticas en materia electoral y comisión de delitos que afectan los mecanismos de participación democrática y la incidencia de la corrupción en la

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-936/10.

institucionalidad, la financiación ilegal a las campañas políticas, entre otros tantos escenarios problemáticos, han conllevado al debilitamiento de la democracia, creando un escenario político complejo que ha propiciado el inicio de la comisión de múltiples delitos no sólo contra los mecanismos de participación democrática sino, además, contra otros bienes jurídicos protegidos.

En tal contexto, los propósitos generales de la Política Criminal Electoral son prevenir la comisión de delitos que atentan contra los mecanismos de participación democrática, combatir el crimen organizado y la lucha contra la captura del Estado y la corrupción, garantizando el ejercicio libre, pacífico y transparente de los derechos de la ciudadanía en el marco de la democracia participativa. Lo anterior, en concordancia y tomando como referencia las prioridades y lineamientos generales del Plan Nacional de Política Criminal expuesto en acápites anteriores.

Para el efecto, en la presente política pública se han fijado como propósitos específicos, los siguientes:

- Comprender los fenómenos criminales relacionados con la participación democrática.
- Generar capacidades institucionales para focalizar las tareas de prevención, 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 otra parte, debe existir una articulación entre los formuladores e implementadores de la Política Criminal Electoral para tener una comprensión y visión compartida de la criminalidad electoral a partir del sistema social, jurídico, y económico, en el que ocurren los delitos electorales y con base en los lineamientos de la política pública vigente sobre la materia, facilitando la cooperación entre las instituciones del Estado.

La implementación la Política Criminal Electoral debe ofrecer confianza y permitir entender las percepciones y creencias que tienen las personas del sistema electoral.

Por ello, la implementación de una política pública sobre criminalidad electoral con un propósito determinado, acompañada de ajustes normativos y procesos de transparencia institucional, permite comprender el fenómeno social de la criminalidad electoral con la finalidad de prevenirla, investigarla y sancionarla, evaluando los resultados con miras a proponer acciones legislativas, administrativas, económicas y ejecutivas encaminadas a su constante mejoría permanente.

Se hace necesario también, realizar un énfasis orientado a la identificación de los máximos responsables y beneficiados de la criminalidad electoral; es decir, quienes se favorecen de la criminalidad electoral en general o hacen parte de los mismos grupos de crimen organizado, que buscan satisfacer intereses delincuenciales a través de participantes, sus núcleos familiares o estructuras organizadas en ejercicios políticos para incidir en la decisiones de las diferentes instancias de decisión del Estado en el orden nacional o territorial. Es por esto que se deben fortalecer las capacidades estatales en materia de investigaciones, judicialización y determinación de la responsabilidad contra quienes atentan directa o indirectamente, por sí mismos o a través de terceros, contra los principios democráticos del país.

Para el efecto, la política criminal electoral debe tener como referencia las distintas fases para el tratamiento del delito como se destaca en el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025¹⁴, así:

- Fase preventiva: comprende las medidas dirigidas a la prevención de acciones delictivas.
- Fase de criminalización primaria: es la definición de las conductas contrarias a la convivencia en sociedad que merecen sanción penal por parte del Estado.
- Fase de criminalización secundaria: consiste en la aplicación efectiva de los procedimientos de investigación y juzgamiento penal.
- Fase de criminalización terciaria: incluye la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un delito, así como su proceso de resocialización.
- Fase de tratamiento post penitenciario: son las medidas orientadas a lograr la reinserción en la comunidad de las personas que han cumplido su sanción penal.

2.1 Enfoques de la Política Criminal Electoral

Los enfoques de la Política Criminal Electoral deben responder precisamente a los aspectos clave que se identifican en el diagnóstico de las problemáticas que se presentan entorno a los procesos electorales y la comisión de delitos que atentan contra los mecanismos de participación democrática, destacando principalmente el desarrollo de éstas especialmente en el orden territorial sin perjuicio de que también sucede en el orden nacional por lo cual se requiere de una política con enfoque territorial.

Por otra parte, siendo uno de los objetivos generales la prevención del delito este debe considerarse también como un enfoque transversal que oriente la política.

¹⁴ Consejo Superior de Política Criminal (2021). Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, CSPC, Bogotá. Pág. 8.

Aunado a los dos enfoques mencionados, se requiere de un enfoque de legalidad fortaleciendo las capacidades institucionales que garanticen la transparencia de los procesos democráticos, la confianza de la ciudadanía en las institucional y la cultura de la legalidad en las actuaciones y en la participación democrática.

2.1.1 Enfoque territorial

El Plan Nacional de Política Criminal establece que la implementación de sus lineamientos debe atender un enfoque territorial, esto es, que se tenga en cuenta los contextos y realidades propios de cada región, departamento y municipio del país para consolidar una política criminal ajustada a los territorios.

En concordancia con lo anterior, la presencia y efectividad del Estado para prevenir los delitos electorales, combatir la criminalidad organizada que interfiere en los procesos electorales, y efectividad en la lucha contra la captura del Estado y la corrupción en los territorios no son la excepción a este mandato.

Es importante el conocimiento y cumplimiento de todos y cada uno de los mandamientos constitucionales y legales. Para este propósito es fundamental la publicidad, el seguimiento y control permanentes de estas actividades en todo el ámbito nacional, fortaleciendo los mecanismos preventivos, de investigación y sanción con la articulación Nación-territorio, no solamente desde la perspectiva normativa, sino también con la asignación y cabal administración de los recursos técnicos y humanos especializados.

Conforme al diagnóstico presentado en el presente documento se hace necesario entonces este enfoque hacia los territorios, toda vez que en ellos y las regiones es en donde se evidencia al mayor número de comisión de delitos electorales.

2.1.2 Enfoque de prevención del delito

Es importante tener conocimiento de las diferentes manifestaciones que puedan atentar contra los derechos ciudadanos las cuales se pueden dar en las diferentes fases del proceso electoral como se expuso en acápite anteriores, como por ejemplo en el momento de sufragar, o la trashumancia en el primer evento y, el sabotaje de los sistemas de consolidación en el segundo, es decir, que estas se dan conforme las etapas del proceso. De esta manera se facilita la modernización de las normas electorales y de aquellos espacios donde se manifiesten los derechos de electores y elegidos, pero también de las sanciones administrativas, penales, disciplinarias y fiscales a que pueden verse abocado en caso de infringirlas.

Una política integral no puede dejar de lado la órbita preventiva, la cual es posible implementarla a través de mecanismos como la publicidad, la educación, el

seguimiento, el control y la mejora permanente de los procesos y procedimientos relacionados con los espacios electorales.

Sin embargo, cuando se habla de integralidad de políticas la cultura de la legalidad juega un papel preponderante en las decisiones que debe adoptar el sufragante para enfrentar cualquier factor externo de presión que pretenda incidir irregularmente en el libre ejercicio de su derecho al voto, como lo sería el ofrecimiento de beneficios de tipo económico o burocrático para votar en uno u otro sentido o por uno u otro candidato.

De igual manera, es imperativo que el Estado continúe fortaleciendo la lucha contra la pobreza y el establecimiento de mejores condiciones de vida para la ciudadanía, teniendo en cuenta el acceso a otros derechos como la educación, vista en todos sus contextos, la oferta y la formalización del empleo de calidad, aspectos de carácter social que guardan estricta relación con la prevención de la criminalidad que afecta los mecanismos de participación democrática.

2.1.3 Enfoque de legalidad

Es imperativo que se garantice la conducción de unas elecciones equitativas, con total neutralidad por parte del Estado en la libre decisión de los votantes, pero que estos igualmente las perciban como tales. Para estos efectos, los procedimientos oficiales deben ser confiables con la finalidad de que la ciudadanía emita su voto bajo circunstancias que garantizan su absoluta libertad para hacerlo.

Lo anterior implica el deber de adoptar las medidas necesarias que garanticen la transparencia del proceso electoral, a través de medios logísticos adecuados y efectivos. La consecuencia jurídica adoptada por el Legislador, además de perseguir medios válidos, relacionados directamente con la transparencia de los procesos electorales, persigue también el logro de unos resultados que estén libres de cualquier duda, o de acto fraudulento, antes, durante y después del ejercicio democrático.

Teniendo en cuenta los recursos limitados del Estado, las actividades deben focalizarse en la lucha frontal y efectiva contra toda causa de criminalidad electoral, fortaleciendo la legitimidad del Estado y la confianza de las personas en las instituciones públicas. La política debe ser cercana al ciudadano, responder a sus demandas y proteger sus derechos de forma que se construya confianza recíproca. Así mismo, las medidas que se incorporen deben propender por la reconstrucción del tejido social y la implementación de una cultura generalizada de respetar las normas y las condiciones establecidas en los diferentes procesos electores, tanto desde el punto de vista del elector, así como de quien se postula para ser elegido y representar intereses legítimos dentro del marco de la legalidad.

3. Formuladores de la Política Criminal Electoral y Articulación Entre Instancias

Para comprender el diseño de la política criminal electoral, se debe establecer claramente cómo se encuentran conformadas las instancias y entidades que participan y aportan en la construcción y diseño de la política criminal.

En ese orden, son formuladores de la Política Criminal Electoral aquellas entidades que, en el marco de sus funciones, intervienen en cada uno de los momentos del proceso electoral y mediante un trabajo coordinado y cooperativo, logran establecer acciones preventivas dirigidas a conocer el fenómeno de la criminalidad electoral, sus móviles y conexiones con otros tipos de criminalidad, así como también el impacto que genera en la sociedad.

Además, contribuyen otras entidades o actores de la sociedad civil, que, si bien no hacen parte de las instancias concretas de formulación y diseño de política criminal, se convierten en actores relevantes que aportan en la construcción de la política pública también.

Cada uno de los actores del sistema electoral y que de alguna manera los que apoyan el mismo, para la implementación de Política Criminal Electoral deben ejecutar las acciones de acuerdo con sus funciones y competencias constitucionales y legales.

Así mismo, es muy importante el trabajo articulado interinstitucional de los equipos de las entidades que conforman la Comisión de Seguimiento de Delitos Electorales -CSDE- y su Comité Técnico¹⁵, como primer estamento de verificación y validación de la Política Criminal Electoral y la articulación con el Consejo Superior de Política Criminal -CSPC-¹⁶ como máxima instancia asesora en materia de Política Criminal del país para la aprobación definitiva de la Política Criminal Electoral.

Estas dos importantes instancias, en la construcción y diseño de la política velan por el cuidado y protección de los intereses y principios democráticos de nuestro país frente a las afectaciones que en el proceso electoral se puedan presentar frente a la comisión de delitos electorales.

Por su parte, el Consejo Superior de Política Criminal como máxima instancia en materia político criminal del país, cumple una labor fundamental como organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional, por cuanto incide en la formulación de la política criminal del Estado.

Cabe destacar, que en materia político criminal, como lo indica el numeral 9 del artículo 3 del Decreto 2055 del 2014, al Consejo Superior de Política Criminal le corresponde definir los lineamientos para la coordinación con las instituciones del

¹⁵ Ley 1864 de 2017. Artículo 18.

¹⁶ Ley 65 de 1993, artículo 167 (modificada por la Ley 1709 de 2014) y Decreto 2055 de 2014.

Estado en la elaboración y adopción de políticas públicas. Ello con el objeto de unificar la acción del Estado en la lucha contra el crimen.

En ese orden, el Consejo Superior de Política Criminal solicita, consolida y analiza la información referente a la criminalidad, tanto como fenómeno social como en lo relativo a su tratamiento, dentro del desarrollo de las fases de la política criminal.

Esto permite que se transforme en una instancia de mediación interinstitucional, con participación de instancias técnicas como el Observatorio de Política Criminal, para la definición de los parámetros de la política criminal, en este caso la electoral, con la que se procura cumplir con diferentes propósitos tales como la prevención, investigación y sanción de las conductas punibles que afectan los mecanismos de participación ciudadana y otros bienes jurídicos protegidos.

Conforme a lo anterior, la actualización de la Política Criminal Electoral que se materializa en el presente documento, será aprobado por el máximo órgano asesor en materia político criminal del país, razón por la cual su categorización la convierte en una política de Estado. Lo anterior, evidencia un proceso de formalización en la formulación de la Política Criminal Electoral.

4. Prioridades de la Política Criminal Electoral 2022-2025

Como se mencionó anteriormente los propósitos generales y prioridades de la Política Criminal Electoral 2022-2025 son prevenir la comisión de delitos que atentan contra los mecanismos de participación democrática, combatir el crimen organizado y la lucha contra la captura del Estado y la corrupción, garantizando el ejercicio libre, pacífico y transparente de los derechos de la ciudadanía en el marco de la democracia participativa. En ese orden, se describen a continuación las prioridades:

4.1 Prioridad uno: Prevención de delitos electorales

- **Contexto**

Lo anterior requiere medidas de formación y concientización a la comunidad en los valores y principios del Estado de Derecho, relacionados estrechamente con la ley y el ordenamiento jurídico colombiano. Las costumbres, valores y diferentes expresiones de la sociedad, deben contar con un equilibrio y armonía con las normas que regulan los diferentes actos o escenarios del sistema electoral, y de la vida misma, respetando íntegramente los valores y principios democráticos que se consagran desde el orden constitucional. De igual forma, procurar que los procedimientos sean asequibles a todos haciendo normas sencillas y trámites de fácil comprensión, toda vez que las normas vigentes se encuentran en demasiados textos que hacen difícil su análisis.

La educación y la formación ética en escuelas y colegios es una herramienta útil para combatir la criminalidad electoral y ello permite llegar a otro agente socializador como lo es la familia, generando así un impacto en la sociedad en la adopción de una cultura de la legalidad.

De igual forma, políticas que ilustren y enseñen la cultura de la legalidad en diferentes escenarios y a diversos receptores, ampliará la prevención de las acciones delictivas que afectan el bien jurídico de la participación democrática.

Una política encaminada a incentivar la cultura de la legalidad incrementaría la opinión pública que generaría el rechazo y reproche de conductas enmarcadas dentro de la criminalidad electoral, extrayendo muchos hechos delictivos de la criminalidad oculta y mudándolos al conocimiento de las diferentes autoridades.

En aras de facilitar y asegurar la accesibilidad a la pedagogía en asuntos electorales, la Registraduría Nacional del Estado Civil implementó la plataforma Sistema Integral de Capacitación Electoral -SICE-, como una herramienta para facilitar la educación dirigida a los ciudadanos y actores del proceso electoral, en la cual se podrá consultar la información interinstitucional oficial, oportuna y veraz acerca del sistema electoral, por lo cual, los contenidos de formación son actualizados permanentemente conforme a las mesas de trabajo realizadas por las entidades competentes, para el desarrollo de las diferentes etapas del proceso electoral y de acuerdo con las actividades conforme al calendario electoral de la elección a realizarse.

Por lo anterior, los “aspectos culturales o pedagógicos” de la Política Criminal Electoral no son asuntos marginales y menores, constituyen la base misma de la vida electoral. La eficacia de la acción de las autoridades que confrontan el crimen está atravesada por la validación cultural y la proporción de ciudadanos involucrados en transgresiones. La acción de las instituciones de seguridad y justicia es necesariamente limitada y finita. Por esto, es necesario que comprendamos que la reflexión sobre la criminalidad está enmarcada en la reflexión de la cultura, en donde las instituciones de seguridad y justicia tienen un papel muy importante, pero no son los garantes únicos del orden social. Por ende, la política cultural es fundamental en toda política que involucre análisis de comportamientos y prácticas de los ciudadanos.

Bajo esta perspectiva, resulta fundamental el enfoque preventivo del delito contra los derechos de participación democrática, en relación con los comportamientos sociales, mediante una eficiente, efectiva y eficaz aplicación de la política pública¹⁷.

- **Objetivos**

¹⁷ Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025. Contenido en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>

1. Contrarrestar los fenómenos de corrupción electoral, mediante la implementación de mecanismos de prevención del delito.
2. Caracterizar la incidencia de la comisión a delitos electorales en cada territorio.
3. Aumentar el porcentaje de esclarecimiento de delitos electorales para la reducción de la impunidad.
4. Reducir la comisión de delitos electorales.
5. Impulsar intervenciones itinerantes en las regiones más afectadas del territorio nacional.
6. Implementar modelos regionales de investigación con base en las dinámicas criminales de cada región¹⁸.

- **Estrategias**

- A) Modelo de acción preventivo para la reducción de la comisión de delitos electorales
- B) Desarrollar una estrategia nacional de prevención y educación para la reducción de delitos contra la participación democrática en el territorio nacional.
- C) Propender por la realización monitoreo permanente de conductas y comportamientos contrarios a la convivencia que facilitan y originan la materialización respecto de los delitos electorales.
- D) Diseñar una plataforma tecnológica para la integración y análisis de datos correspondiente a los 16 delitos electorales, que permita producir documentos de análisis que sirvan de insumos para la toma de decisiones de manera oportuna.
- E) Mecanismos educativos, pedagógicos y de prevención frente a la importancia del derecho fundamental al voto como mecanismo de participación ciudadana.
- F) Mecanismos que incentiven la Cultura de la legalidad.

¹⁸ Ibíd.

4.2 Prioridad dos: Lucha contra el crimen organizado que atenta contra los mecanismos de participación democrática

- **Contexto**

El Plan Nacional de Política Criminal estableció como una de sus prioridades el desmantelamiento de estas estructuras criminales, lo cual es prioridad en temas de política criminal electoral, a fin de preservar los principios democráticos del país, toda vez que el accionar delictivo de estas organizaciones criminales que hacen presencia en los territorios, afecta los certámenes y buen ejercicio de los comicios electorales.

Existe un repertorio de antecedentes históricos que sustentan esta realidad; desde la década de los años 80, en nuestro país se concentran problemas de orden público que atentan directamente contra los principios democráticos, y que naturalmente ponen en riesgo la democracia misma.

Uno de ellos, y sobre el cual es importante realizar una mención, es la presencia de grupos al margen de la ley y estructuras de crimen organizado, que resultan tener estrecha relación con la siembra de cultivos ilícitos; un flagelo que se encuentra en la mira del mundo mismo, de los diferentes Gobiernos, y de la sociedad colombiana en general.

Según el informe “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020” publicado en Julio del año 2021, la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), se destaca que con corte 31 de diciembre del 2020, se identificaron que en Colombia se encontraban unas 143.000 hectáreas sembradas con coca. Menciona este mismo informe que los Departamentos con mayor número de hectáreas sembradas son en su orden “Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Cauca y Antioquia”, y revela que: “según la densidad de cultivos de coca medida en hectáreas por kilómetro cuadrado, en el 2020 se mantiene la tendencia a la conformación de núcleos de alta concentración de siembra, representados en enclaves productivos principalmente en zonas fronterizas (Catatumbo y Frontera Putumayo-Nariño), así como en la zona central del país (Bajo Cauca y Bolívar)”¹⁹.

El flagelo del narcotráfico ha irrumpido en la convivencia de los colombianos, y sobre lo cual ha existido una lucha frontal y decidida por parte de las autoridades a fin de desmantelar los diferentes grupos al margen de la ley que, a lo largo del tiempo, mismos grupos que han establecido controles territoriales en algunas zonas del país. Entre estos grupos se encuentran el ELN – disidencias de las FARC – Grupos Armados Organizados como el Clan del Golfo – entre otros; mismos grupos que a lo largo de la historia, han atentado contra los principios democráticos y la

¹⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2021).

tranquilidad en los diferentes comicios electorales del país; donde se asocia la comisión de diferentes delitos electorales, a la presencia y actuar de estas organizaciones criminales en contra de la población civil y la democracia misma.

- **Objetivos**

1. Fortalecer las capacidades institucionales para comprender el fenómeno de la criminalidad electoral y la afectación conexas a los mecanismos de participación democrática.

2. Fortalecer los sistemas de gestión de conocimiento en relación con los mecanismos de participación democrática y sus maneras de afectación.

- **Estrategias**

A) Articulación con la estrategia territorializada para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización orientadas al desmantelamiento del crimen organizado (ETCO), mediante la creación de un módulo para la formación de funcionarios judiciales y territoriales (Fiscales, Jueces, defensores públicos, alcaldes, Gobernadores, secretarios de Despachos) en materia de prevención delitos electorales y que hará parte del programa de asistencia técnica que hace parte de esta estrategia.

B) Generación de análisis de los datos y las variables en general, que permitan conocer los patrones de criminalidad electoral a nivel territorial, regional y nacional, contribuyendo de manera efectiva, a la coordinación interinstitucional y el diseño e implementación de acciones preventivas y de respuesta institucional frente a este fenómeno.

4.3 Prioridad tres: Lucha contra la captura del Estado y la corrupción que afecta el sistema electoral

Según la Corte Constitucional, la corrupción se entiende como un fenómeno que amenaza el Estado Social de Derecho, porque atenta contra los cimientos de la democracia y afecta directamente los principios constitucionales que guían el desempeño de la función pública²⁰.

La corrupción electoral es un fenómeno que conduce a la captura del Estado, por cuanto se materializa la influencia abusiva de determinados sectores con incidencia económica y política que financian irregularmente campañas políticas para obtener decisiones favorables a sus intereses y ejercer control en los gobiernos locales y nacionales, lo cual va en detrimento del interés general.

²⁰ Corte Constitucional de Colombia (24 de octubre de 2018) Sentencia C-101/2018. MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

La Comisión Asesora de Política Criminal identificó la corrupción generalizada como un fenómeno que:

“produce procesos de captura del Estado. En casos como el colombiano, que cuentan con fragilidad estatal, se producen situaciones de reconfiguración cooptada del Estado en donde los agentes económicos particulares introducen lógicas privadas en el manejo de lo público”²¹.

Por su parte, el Consejo Privado de Competitividad analizó que la corrupción en el sector privado:

“La corrupción en el sector privado y su influencia en la criminalidad electoral ha tenido mayor protagonismo en los últimos años. Según datos contemplados en dicho documento “en el ámbito privado, el 86% de los empresarios en Colombia considera que en su sector económico se ofrecen sobornos, tanto así que se estima que 4 de cada 10 colombianos han aceptado sobornos a cambio de vender su voto”²².

Así mismo, la captura del Estado no proviene exclusivamente de empresas y grupos económicos legales, pues desde hace varias décadas la intromisión de grupos al margen de la ley en distintos estadios estatales y escenarios privados ha desencadenado una modalidad de corrupción que incluso se han visto reflejado, por ejemplo, en sentencias condenatorias en contra de integrantes del órgano legislativo.

Por ejemplo, para el fraude electoral se requiere de capacidad financiera, talento humano y trabajo de inteligencia para entender el funcionamiento del Estado y seleccionar los ciudadanos que comprometan sus votos a cambio de favores o beneficios específicos. Muchas veces es mediante el empleo de redes de personas y relaciones con algo de sutileza, discreción o de coerción que se logra tergiversar el resultado electoral a efectos de: i) controlar el territorio para garantizar el ambiente propicio para la economía ilegal, la cadena productiva y de comercialización (narcotráfico, minería ilegal, extracción ilegal de madera); ii) capturar la regulación a nivel nacional, departamental o municipal, así como la investigación y juzgamiento; iii) controlar los presupuestos a través de subsidios, convenios de colaboración o asociación y el sistema de compra pública y; iv) manejar lo público²³.

Otro supuesto se verifica mediante el financiamiento de las campañas electorales en donde actores privados buscan imponer sus propios intereses sobre la ideología

²¹ Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano.

²² Consejo Privado de Competitividad. (2021). Informe Nacional de Competitividad 2020-2021. Corrupción.

²³ Política Criminal Electoral 2019. Contenida en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/2020/11062019%20Politica%20Criminal%20Electoral%20FINAL.pdf>

y los diferentes propósitos programáticos del mismo partido político, problemas de corrupción pública que, en muchas ocasiones están relacionados con la corrupción electoral y a la vez con la captura del Estado.

Así las cosas, la captura del Estado tiene la suficiente capacidad para debilitar la institucionalidad pues constituye un riesgo enorme para cualquier Estado de derecho, toda vez que a través de dicho flagelo se abre el camino para la progresiva desinstitucionalización y reconfiguración cooptada desde el interior del país en materia electoral.

Por lo anterior, se evidencia la necesidad de conocer las distintas expresiones de corrupción electoral que conducen a la captura del Estado para lograr prevenirlas, investigarlas y aplicar las sanciones efectivas en contra de sus diferentes agentes.

Al respecto en el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 señaló precisamente que la priorización de la lucha contra la captura del Estado y la corrupción en materia de política criminal ha sido también identificada por la Contraloría General de la República como uno de los temas más importantes a tratar en el país, que atiende también a los compromisos adquiridos en convenios internacionales, así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que establecen entre las tareas a cumplir la reducción de la corrupción y el aumento en la eficacia, responsabilidad y transparencia.

Objetivos

1. Estudiar las causas directas e indirectas que motivan la corrupción electoral con el fin de desincentivarlas por la vía de la prevención con coordinación interinstitucional.
2. Incentivar la cultura de la legalidad en la ciudadanía y las medidas de auto vigilancia en todos los actores que intervienen en los procesos electorales.
3. Promover las prácticas de buen gobierno y de cumplimiento normativo al interior de los partidos y movimientos políticos, sobre todo en lo relacionado con el financiamiento de campañas.
4. Incentivar el cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información de los actores de la política, los partidos y movimientos políticos, por parte de grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales.
5. Identificar las redes de criminalidad electoral que se involucran en los procesos electorales con prácticas corruptas que atentan contra los mecanismos de participación democrática, para dismantelarlas y sancionar a sus miembros.

Estrategias

- A) Observar y monitorear de manera permanente los datos que permitan comprender de forma integral las distintas causas del fenómeno de la corrupción y su relación con la criminalidad electoral, para desincentivarlos.
- B) Implementar campañas de sensibilización y capacitación en materia de corrupción y de delitos electorales que promuevan la cultura de la legalidad en la ciudadanía y fortalecer las ya existentes.
- C) Trabajar en la generación de capacidades internas de auto vigilancia en las entidades estatales, partidos y movimientos políticos que impidan la comisión de actos de corrupción en los procesos electorales.
- D) Mejorar la transparencia activa a través páginas web y bases de datos abiertos sobre financiación de campañas y perfiles de los candidatos a elección popular.
- E) Implementar modelos de colaboración armónica entre instituciones estatales que permitan obtener mayor evidencia sobre la intromisión de organizaciones criminales en los procesos electorales y sus prácticas corruptas, y conduzcan a su desmantelamiento y sanción de sus miembros.
- F) Fortalecer los equipos técnicos de investigación, análisis y persecución de los actos de corrupción asociados a la criminalidad electoral, en el marco de las competencias legales de cada organismo estatal encargado de ello.

5. Retos de la nueva era de la digitalización electoral, ciberseguridad, y delitos cibernéticos

El Convenio de Budapest constituye el tratado internacional en materia de delitos informáticos y para Colombia significó un marco de referencia y avance muy importante en la lucha contra la ciberdelincuencia. En especial, el legislador consagró a través de la Ley 1273 de 2009 el bien jurídico “de la protección de la información y de los datos”, y tipificó los mismos delitos enunciados en el convenio²⁴.

Ahora bien, como muestra del compromiso adquirido por Colombia en virtud de la adhesión a este convenio, se han elaborado los siguientes Conpes Nos: 3701 del 2011²⁵, 3854 de 2016²⁶, 3795 de 2019²⁷ y 3995 de 2020²⁸. Estos documentos Conpes han tenido como objetivo el establecimiento de medidas que fomentan la confianza digital y mejorar la seguridad de los sistemas informáticos y, para tal efecto, han recomendado la adhesión de instrumentos internacionales.

En ese marco, la República de Colombia a través de la Ley 1928 del 24 de julio de 2018 aprobó el Convenio, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-224 de 2019, y el 16 de marzo de 2020 depositó ante el Consejo de

²⁴ I) Acceso abusivo a un sistema informático, ii) Obstaculización ilegítima de sistema informático o redes de telecomunicación, iii) Interceptación de datos informáticos, iv) Interceptación de datos informáticos, v) Daño informático; vi) Uso de software malicioso;

²⁵ Lineamientos para la Política de Ciberseguridad y Ciberdefensa

²⁶ Política Nacional de Seguridad Digital

²⁷ Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial.

²⁸ Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital.

Europa el instrumento de adhesión al Convenio de Budapest, el estándar mundial en la lucha contra la ciberdelincuencia con el cual se busca entre otras cosas:

- “Actualizar y complementar la legislación nacional a los estándares internacionales contra la ciberdelincuencia.
- Formalizar y dinamizar los canales de intercambio de información con los países miembros del Convenio, para facilitar las investigaciones judiciales sobre hechos delictivos de carácter transnacional.
- Acceder a proyectos y programas para la transferencia de conocimientos, apoyo investigativo, soporte tecnológico y acciones conjuntas bilaterales y multilaterales.
- Mejorar la cooperación judicial internacional, avanzar en los temas de evidencia digital, y participar en las estrategias conjuntas en materia de ciberdelincuencia”²⁹.

Del mismo modo, se está buscando la adopción de un protocolo de actualización, que busca abordar la problemática sobre las evidencias electrónicas o elementos materiales probatorios, asunto esencial para la persecución de la ciber-criminalidad y el cual servirá para la cooperación directa con proveedores de servicios en otros lugares del mundo, y cooperación entre Estados, optimizando las herramientas tecnológicas al servicio de la lucha contra este tipo de criminalidad que también puede llegar a afectar comicios electorales.

Como se mencionó, Colombia ya había dado importantes avances en materia de delitos informáticos, se hace importante mencionar como a través de la Ley 1273 de 2009 *“Por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado - denominado “de la protección de la información y de los datos”- y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones*”, se tipifican varios delitos que corresponden en su mayoría a los señalados en dicho Convenio internacional y los cuales nos ubica en la vanguardia de los retos cibernéticos.

El propósito de esta Ley fue adicionar **9 tipos penales**, además de sus agravaciones punitivas.

- **Artículo 269 A:** Acceso abusivo a un sistema informático
- **Artículo 269 B:** Obstaculización ilegítima de sistema informático o red de telecomunicación.
-
- **Artículo 269 C:** Interceptación de datos informáticos.
- **Artículo 269 D:** Daño informático.
- **Artículo 269 E:** Uso de software malicioso
- **Artículo 269 F:** Violación de datos personales
- **Artículo 269 G:** Suplantación de sitios web para capturar datos personales
- **Artículo 269 H:** Circunstancias de agravación punitiva

²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Contenido en: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/colombia-adhiere-convenio-budapest-ciberdelincuencia>

- **Artículo 269 I:** Hurto por medios informáticos y semejantes
- **Artículo 269 J:** Transferencia no consentida de activos
- Se adicionó una agravación punitiva al artículo 58 del Código penal “Cuando para la realización de las conductas punibles se utilicen medios informáticos, electrónicos o telemáticos.”

Ahora bien, el número de procesos activos por delitos informáticos al año 2021 da cuenta de la actividad en los siguientes delitos³⁰:

- Acceso abusivo a un sistema informático (Artículo 269A): 4.513
- Hurto por medios informáticos y semejantes (Artículo 269I): 13.737
- Daño informático (Artículo 269D): 209
- Interceptación de datos informáticos (Artículo 269C): 369
- Violación de datos personales (Artículo 269F): 5.058

Teniendo en cuenta el panorama anterior, se tiene que los principales retos en materia de política criminal tienen que ver con la superación de las dificultades probatorias en el momento de la judicialización, en relación con la utilización de perfiles falsos y la identificación del sujeto activo se hace difícil dada la utilización de encriptados que no permiten una adecuada localización, mismos retos a los que se encuentra sometida la criminalidad electoral.

Por estas razones, las tecnologías de la información en los mecanismos de participación democrática demanda de la organización electoral: i) la adopción de las herramientas adecuadas a las necesidades del proceso; ii) la idoneidad y conocimiento de las personas encargadas de su implementación y administración, iii) las garantías de protección y auditoria sobre los ambientes tecnológicos y sistemas de información, iv) así como la necesidad realizar prácticas pedagógicas dirigidas hacia los diferentes actores del proceso electoral con el propósito de que conozcan, usen y confíen en el sistema electoral, v) Personal idóneo de investigación de quienes controlan la actividad electoral, se requiere tecnificación del personal.

Por su complejidad y vulnerabilidad, las autoridades con competencia en materia electoral deben estar atentas y a la vanguardia del desarrollo tecnológico en los procesos electorales, reaccionando de manera oportuna y eficaz ante posibles afectaciones por parte de las organizaciones criminales que tienen interés en incidir de manera ilegal sobre el normal desarrollo o resultado de los comicios.

El reto para prevenir y combatir la criminalidad electoral es lograr establecer métodos de trabajo prospectivos en los que las distintas autoridades con competencia en la materia puedan estar preparadas para reaccionar de manera efectiva ante los daños informáticos, para lo cual es necesario que conozcan previamente el funcionamiento de los ambientes tecnológicos y sistemas de

³⁰ Información obtenida de los datos de la página web: <https://www.datos.gov.co/Justicia-y-Derecho/Conteo-de-Procesos/q6re-36rh/data>

información utilizados en los certámenes democráticos, lo cual permite no solo una mayor posibilidad de mitigar los ataques sino también obtener de manera oportuna elementos materiales probatorios y evidencia física conducente.

En materia de Política Criminal Electoral se tiene como antecedente el sabotaje sobre los sistemas de información, transmisión y consolidación de los resultados electorales en la elección de Congreso de la República del año 2014, sobre lo cual el Consejo de Estado (ROSERO), determinó que dichos comicios estuvieron viciados "(...) toda vez que con fundamento en las irregularidades probadas y según las operaciones realizadas, la composición del Senado de la República 2014-2018, no es la que en derecho corresponde". La situación presentada, entre otras que pueden atentar contra los ambientes tecnológicos y sistemas de información dispuestos por la organización electoral para el desarrollo de los procesos democráticos, tales como incidentes contra infraestructuras informáticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil o de las organizaciones políticas, además de las decisiones como las de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación trabajen de manera mancomunada en la efectiva investigación y judicialización de esta clase de delitos a partir de las descripciones tipificadas en el Código Penal dentro del título de protección a los mecanismos de participación democrática (arts. 386 a 396C), así como el relacionado a los atentados contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y de los sistemas informáticos (arts. 269A – 269H).

En lo relacionado con la ciberseguridad en el marco de la arquitectura estatal y con el fin de incrementar y articular capacidades, existe el Centro Cibernético Policial - CECIP de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, en el cual están presentes las instituciones responsables de la ciberseguridad ciudadana y la ciberdefensa del Estado, enfocada en ejecutar hechos preventivos en fuentes abiertas de información e investigación judicial de delitos informáticos con el propósito de proteger de manera perimetral las plataformas tecnológicas que se utilizan para la organización y desarrollo de los procesos electorales, contando con componentes tecnológicos en la materia, y que están vinculados con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Defensa Nacional y Fiscalía General de la Nación, a efectos todos, de contrarrestar la comisión de delitos electorales y las posibles amenazas a este proceso desde el ámbito de la ciberdefensa; así mismo, la consejería de transformación digital de la Presidencia de la República, responsable de emitir los lineamientos de coordinación de las entidades encargados de la seguridad digital.

La Fiscalía General de la Nación participa del Puesto de Mando Unificado de Ciberseguridad, y dispone de Fiscales y Policía Judicial tanto del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) como de la Policía Nacional (DIJIN -SIJIN), para judicializar de oficio o a partir de denuncia los incidentes informáticos que se presenten en todo el país. La estrategia es liderada por la delegada para la Seguridad Territorial especialmente las conductas de acceso abusivo a un sistema informático (art. 269 A CP=) o el delito de daño informático (art. 269D CP) para aquellos casos de

alteración de software de conteo de votos, así como los demás delitos contemplados en la Ley 1273 de 2009 que se enmarquen en las elecciones.

Cabe destacar la labor realizada permanentemente por la Registraduría Nacional del Estado Civil junto con el Consejo Nacional Electoral³¹ para apropiar, incorporar, mejorar, y brindar mayores garantías de seguridad sobre las tecnologías implementadas en la organización de elecciones, y a su vez, ejerzan auditoría sobre los sistemas de información, especialmente los relacionados con los comicios.

6. Acciones interinstitucionales en el marco de la Política Criminal Electoral 2022-2025

Las siguientes líneas de acción en materia político criminal electoral, se convierten en el punto de inflexión donde las entidades a través del trabajo articulado interinstitucional llevan a cabo la materialización de acciones propias y/o conjuntas, a efectos de realizar seguimiento, verificación y salvaguardar los presupuestos establecidos en la Política Criminal Electoral, conforme al ejercicio de sus funciones que por mandato legal y Constitucional se les han encomendado.

En ese orden, corresponden a las diferentes entidades ejecutar la política, monitorear su implementación y evaluar los respectivos resultados con el fin de fortalecer, proponer y continuar con su mejoría continua en el marco de sus competencias.

La actualización de las presentes líneas obedece al trabajo conjunto realizado por diferentes entidades del orden nacional, a efectos de actualizar la Política Pública en materia electoral del país.

En concordancia con lo anterior, es menester recordar que uno de los propósitos de esta Política Criminal Electoral 2022-2025, no solo es hacer seguimiento, sino también busca fortalecer y coordinar acciones que permitan una efectiva investigación y judicialización por parte de las entidades competentes frente a este tipo de conductas delictivas.

En ese sentido, constituyen las líneas generales de acción de la Política Criminal Electoral las siguientes:

- .
- .
- Promover la cultura ética interna y las prácticas de buen gobierno y cumplimiento normativo al interior de los partidos y movimientos políticos.
- Fortalecer los sistemas de gestión de conocimiento en relación con los mecanismos de participación democrática y sus maneras de afectación.

³¹ Contenido en: <https://www.registraduria.gov.co/Registraduria-Nacional-lanza-el-plan-de-auditoria-del-software-de-escrutinio.html>

- Monitorear y evaluar constantemente la Política Criminal Electoral con el fin de desarrollar acciones de mejora continua.
- Optimizar los esquemas de coordinación interinstitucional.

En este sentido, es importante contextualizar a la ciudadanía en general sobre los instrumentos existentes en materia político criminal y de las acciones institucionales que se han desarrollado y aplicado desde la Política Criminal Electoral de 2019, así como la aplicación de las nuevas acciones y actividades que para las elecciones que se presentarán en el 2022 se consideren pertinentes y necesarias; todas y cada una de ellas con vocación al presente y futuros ejercicios electorales, sean estas de naturaleza territorial o nacional, estableciendo una ruta clara y que pueda implementarse como una herramienta pedagógica constante para la ciudadanía y de garantía de protección de los mecanismos de participación ciudadana.

Un claro ejemplo claro de ello, es el ejercicio de la comunicación de la pedagogía electoral dirigida a los ciudadanos y a los diferentes actores del proceso electoral, por ello, la Registraduría Nacional del Estado Civil pone a disposición en la página web de la entidad, la plataforma del Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE), como una herramienta que busca integrar a las entidades del Estado, para brindar una capacitación electoral unificada a todos los actores del proceso y educar a la ciudadanía sobre el sistema electoral. Además de su función pedagógica, durante las elecciones, busca contrarrestar la desinformación electoral, por consiguiente, para cada uno de los comicios se realizarán mesas de trabajo con las entidades del Estado, para implementar estrategias en realización de contenidos pedagógicos enfocadas en las actividades de los calendarios electorales, los servicios y trámites respectivos, los roles y responsabilidades de los actores del proceso electoral, y, en general, en lo relativo al ejercicio de los derechos y la promoción de la participación política.

Por otro lado, la Procuraduría General de la Nación dispone del Sistema de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad - SIRI, para la verificación por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de los antecedentes disciplinarios y judiciales de los aspirantes a cargos y corporaciones de elección popular, que les soliciten su aval e igualmente como alerta para la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

Teniendo en cuenta las iniciativas y herramientas que se han desarrollado para fortalecer el ejercicio de los mecanismos de participación democrática, se considera pertinente establecer acciones institucionales específicas que contribuyan para el buen seguimiento de la Política Criminal Electoral:

6.1. Articulación interinstitucional de las Entidades que hacen parte de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales

Las entidades que conforman la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales creada por el artículo 18 de la Ley 1864 de 2017, concertaron el cumplimiento de

acciones institucionales propuestas a su juicio, a efectos de cumplir con los objetivos establecidos dentro de la Política Criminal Electoral 2022-2025.

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL:

Acciones específicas a desarrollar por la entidad.	(a) Promover el fortalecimiento y la constante actualización del contenido electoral en el Sistema Integral de Capacitación Electoral- SICE de manera articulada con las entidades territoriales. b) Evaluar el material electoral y analizar los votos nulos a fin de realizar los ajustes necesarios del material electoral con base en los resultados de la evaluación. c) Evaluar el proceso de capacitación a los jurados de votación y realizar los ajustes necesarios para la mejora continua. d) Promover la sistematización y la adopción tecnológica en los procesos electorales. e) Realizar auditoría a las bases de datos utilizadas en las diferentes etapas del proceso electoral. f) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.
---	--

FISCALIA GENERAL DE LA NACION:

Acciones específicas a desarrollar por la entidad.	(a) Monitorear de manera constante los datos que permitan comprender de forma integral el fenómeno de la criminalidad electoral. (b) Gestionar el conocimiento en el equipo de la Fiscalía General de la Nación para desarrollar destrezas en el análisis y relación de datos que permitan entender el crimen electoral como un delito medio. (c) Fortalecer las capacidades institucionales en la comprensión y formulación de la teoría del caso con fines de persecución penal, teniendo en cuenta las etapas del proceso electoral y la función del crimen electoral como delito medio. De esta manera, fortalecer las capacidades institucionales en el manejo de pruebas. (d) Identificar redes de criminalidad electoral y el área o sector en el que operan para focalizar la investigación criminal.
---	---

(e) Aportar al Sistema Integral de Capacitación Electoral –SICE material de ayuda que permita unificar conocimiento entorno a los delitos electorales.

(f) Aportar al Sistema Integral de Capacitación Electoral –SICE material de ayuda que permita unificar conocimiento entorno a los delitos electorales.

(g) Fortalecer las campañas de sensibilización en materia de delitos electorales.

(h) 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.

(i) Coordinar con la Policía Nacional y la Cancillería estrategias que permitan prevenir la criminalidad electoral en zonas fronterizas.

(j) 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.

(k) Presentar ante la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales y actualizar, cuando sea requerido, el plan de atención, seguimiento y prevención de la criminalidad electoral.

(l) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION:

Acciones específicas a desarrollar por la entidad.	a) Continuar promoviendo el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, en su calidad de garante, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014. b) Mejorar la transparencia activa de la Procuraduría General de la Nación (PGN), partiendo de la disponibilidad de la información relacionada con la designación de servidores públicos. c) Disponer de la información del SIRI para la verificación por parte de partidos y movimientos políticos de casos específicos para los antecedentes de los aspirantes a cargos y corporaciones de elección popular, que sirva como alerta para la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.
---	---

-
- d) Continuar impulsando los proyectos de organización de datos, uso de plataformas y promoción de observatorios de la información para su vinculación a la generación de conocimiento para la implementación, monitoreo y evaluación de esta política pública.
 - e) Mejorar la coordinación interna entre la Comisión Nacional de Control Electoral y los Comités Regionales, Distrital y Provinciales de Control Electoral para optimizar la gestión del conocimiento de la información registrada y generada por la Procuraduría General de la Nación.
 - f) Trabajar en la generación de capacidades internas en el equipo de la Procuraduría General de la Nación para la observación y gestión de los datos recolectados, incluyendo el desarrollo de metodologías para el relacionamiento de los mismos.
 - g) Comunicar oportunamente a los ciudadanos y medios de comunicación las acciones que emprende la Procuraduría General de la Nación en el marco de sus funciones de vigilancia electoral, atendiendo el valor de la comunicación en el contexto social y, en particular, la relevancia que tienen las elecciones en el ámbito democrático.
 - h) Apoyar al Ministerio de Justicia y del Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.
-

DEFENSORIA DEL PUEBLO:

Acciones específicas a desarrollar por la entidad.

-
- a) Propender por la garantía del ejercicio del derecho fundamental al sufragio de las personas detenidas preventivamente en los lugares de detención transitoria (estaciones de policía, URI y sitios similares).
 - (b) Compartir información con la Fiscalía General de la Nación sobre la metodología para establecer Riesgo Electoral.
 - (c) Aunar esfuerzos con el Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales
-

- Para el buen seguimiento de la política criminal electoral esta institución se compromete a velar por la garantía efectiva del derecho al sufragio de las

personas detenidas preventivamente en los centros de retención transitorios (estaciones de policía, URI y lugares similares), teniendo en cuenta que estas personas están cobijadas por la presunción de inocencia y no existe en la legislación restricción alguna en tal sentido.

- Acompañamiento con el fin de velar por la transparencia de los procesos electorales, y recibir las peticiones y quejas de aquellos ciudadanos que consideren que en el marco de estas elecciones hay anomalías o vulneraciones del derecho al sufragio.
- Capacitaciones con enfoque territorial, que permita a los ciudadanos conocer sus derechos y acceder a canales de denuncia frente a las irregularidades que adviertan.
- Para los procesos electorales del año 2022 se emitió la Alerta Temprana 004-22 con el propósito de activar mecanismos de prevención y/o mitigación de los riesgos advertidos antes, durante y después de los certámenes electorales.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO:

Acciones específicas a desarrollar por la entidad.	(a) Articular las acciones de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales con el Consejo Superior de Política Criminal. (b) Analizar información por parte del Observatorio de Política Criminal para hacer seguimiento de la ejecución de esta política pública y hacer uso de los datos suministrados por fuentes primarias de la información para estudios sobre la materia. (c) Apoyar, en el marco de sus competencias, el módulo para la formación de funcionarios judiciales y territoriales (Fiscales, Jueces, defensores públicos, alcaldes, Gobernadores, secretarios de Despachos) en materia de prevención delitos electorales y que hará parte del programa de asistencia técnica de la ETCO. (d) Coordinar el proceso de mejora continua de esta política pública en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales a través de mecanismos de monitoreo y evaluación de las líneas de acción aquí contenidas y de los planes de acción.
---	--

SECCIÓN QUINTA DEL CONSEJO DE ESTADO:

Acciones específicas a desarrollar por la entidad.	(a) Fortalecer la comprensión del iter criminis electoral teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado. (b) Fortalecer la comprensión de las apocricías en material electoral teniendo en cuenta la jurisprudencia de nulidad electoral por razones objetivas. (c) Complementar la comprensión de la criminalidad electoral teniendo en cuenta el concepto de incidencia. Lo anterior, con base en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Los avances en la comprensión deben ser compartidos con la Fiscalía General de la Nación. (d) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.
---	---

POLICIA NACIONAL:

Acciones específicas a desarrollar por la entidad.	(a) Comprender y caracterizar el fenómeno de criminalidad electoral teniendo en cuenta las particularidades territoriales. (b) Fortalecer el análisis de los comportamientos que acompaña a la criminalidad electoral, teniendo en cuenta las tres etapas del proceso electoral (c) Capacitar a los funcionarios de la Policía Nacional en torno a la criminalidad electoral. (d) Aportar al Sistema Integral de Capacitación Electoral-SICE material de ayuda que permita unificar conocimiento en torno a los delitos electorales. e) Coordinar con Migración Colombia, Alcaldes Municipales, la Fuerza Pública y demás entidades en el control de la criminalidad electoral en las zonas de frontera, en el marco de la Política
---	--

Criminal Migratoria y la "Ley Régimen Especial de Frontera"

- (f) Presentar ante la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales y actualizar, cuando sea requerido, el plan de atención, seguimiento y prevención de la criminalidad electoral.
- (g) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.
- (h) Fortalecer constantemente las capacidades en materia de investigación criminal, que faciliten la estructuración de procesos orientados a contrarrestar los delitos electorales.

6.2. Acciones de apoyo interinstitucional por parte de otras entidades

Para la elaboración de la política pública también se contó con el apoyo de entidades como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional Electoral, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), algunos Partidos Políticos y Movimientos Ciudadanos –que si bien no conforman la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales, realizaron valiosos aportes y definieron algunas líneas de acción que a su juicio pueden incluirse y contribuir desde el ámbito de sus competencias dentro de la Política Criminal Electoral 2022-2025:

MINISTERIO DEL INTERIOR

- | | |
|---|---|
| Acciones específicas a desarrollar por la entidad. | <ul style="list-style-type: none"> (a) Estructurar y organizar la información recibida por la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral –URIEL- con el propósito de generar conocimiento a partir de esta. (b) Informar a los denunciantes que presentan quejas o denuncias ante URIEL sobre el trámite y evolución de su queja o denuncia. (c) Ampliar los programas de divulgación de los delitos electorales teniendo en cuenta la presente política pública, a través de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, la divulgación de los delitos electorales. (d) Coordinar la capacitación de las comunidades étnicas en materia de criminalidad electoral. |
|---|---|

(e) Participar en el Sistema Integral de Capacitación Electoral –SICE- a través de material de ayuda que permita unificar conocimiento en torno a los delitos electorales.

(f) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Acciones específicas a desarrollar por la entidad.

(a) Promover en los establecimientos educativos, el fortalecimiento de espacios de participación y las competencias ciudadanas y especialmente aquellas que contribuyen a la formación de ciudadanos éticos y democráticos, así como el conocimiento de la Constitución Política, la estructura del Estado, los mecanismos de participación política y ciudadana, en concordancia con lo establecido en la Ley General de la Educación.

(b) Desarrollar competencias ciudadanas en los niños, niñas y jóvenes de los niveles de preescolar, básica y media, con el fin de fortalecer sus conocimientos, actitudes y comportamientos éticos y democráticos en las esferas tanto públicas como privadas.

(c) Incluir en las evaluaciones a estudiantes que orienta el Ministerio de Educación la valoración de conocimientos, actitudes y acciones frente a la participación democrática y la lucha contra la corrupción.

(d) Fortalecer procesos pedagógicos en las instituciones educativas que permitan fomentar las buenas prácticas en el ejercicio democrático representado en las instancias del Gobierno Escolar y particularmente, en la elección del personero estudiantil y su papel dentro de los establecimientos educativos; así como la participación en otros procesos institucionales, sociales y comunitarios.

(e) Fortalecer alianzas con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación y otras entidades del orden nacional, para la implementación de procesos que fortalezcan la cultura de la legalidad, la democracia y la

participación de los estudiantes especialmente de las personerías escolares como promotores de los derechos humanos.

(f) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Acciones específicas a desarrollar por la entidad. (a) Coordinar con la Registraduría Nacional del Estado Civil la realización de un diagnóstico para identificar los riesgos de las elecciones en el exterior, particularmente los riesgos asociados al transporte del material electoral, la extensión de la jornada electoral, el nombramiento de jurados y los protocolos de seguridad de los puestos de votación.

(b) Estudiar con la Registraduría Nacional del Estado Civil mecanismos para facilitar las elecciones en el exterior tales como la votación por correo físico como lo hace por ejemplo Italia, así como opciones que permitan para hacer más eficiente el proceso electoral en el exterior.

(c) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Acciones específicas a desarrollar por la entidad. (a) Mejorar la transparencia activa del Consejo Nacional Electoral partiendo por la disponibilidad de información en su página web sobre financiación de campañas, reparto de casos, datos estadísticos de los casos de conocimiento, información personal de los magistrados (hojas de vida completas, información sobre conflictos de intereses y sobre bienes y rentas).

(b) Trabajar en la organización de los datos electorales por las fases del proceso electoral y en la auditoría independiente de las bases de datos correspondientes.

(c) Estudiar la forma de hacer registros de financiación de campañas en tiempo real con acceso a la ciudadanía.

(d) Trabajar en la generación de capacidades internas en el equipo del Consejo Nacional

Electoral para la observación y gestión de los datos recogidos en los observatorios, incluyendo el desarrollo de metodologías para el relacionamiento de los mismos.

(e) Revisar sus procesos y procedimientos internos, particularmente los temas de reparto, así como su arquitectura organizacional. (f) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

(f) Adoptar un protocolo de comunicaciones frente al público y los medios de comunicación que garantice el trato equitativo a los investigados.

(g) Destinar recursos suficientes para el funcionamiento oportuno de Cuentas Claras. (h) Construir una narrativa que busque transformar la percepción y las creencias sobre el valor de las elecciones.

(i) Aplicar y actualizar, cuando corresponda, la Circular Conjunta No. 001 de 2018 del Consejo Nacional Electoral y Unidad de Información y Análisis Financiero- UIAF para la prevención y control del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

(j) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO (UIAF)

Acciones específicas a desarrollar por la entidad. (a) Apoyar a los agentes de la Política Criminal Electoral en el marco de sus competencias, cuando esto sea necesario y esté en el marco de la misión de la UIAF.

(b) Aplicar y actualizar, cuando corresponda, la Circular Conjunta No. 001 de 2018 del Consejo Nacional Electoral y Unidad de Información y Análisis Financiero- UIAF para la prevención y control del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

(c) Apoyar al Ministerio de Justicia y el Derecho en la coordinación institucional en el marco de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales.

PARTIDOS POLITICOS Y MOVIMIENTOS CIUDADANOS

Acciones específicas a desarrollar por la entidad.	(a) Mejorar la transparencia activa de los partidos políticos y movimientos de ciudadanos, empezando por la disponibilidad de información en su página web sobre financiación de partidos y de las campañas electorales, de sus miembros así como información personal de sus candidatos (hojas de vida completas, información sobre conflictos de intereses y sobre bienes y rentas), información sobre sus procesos de investigación y sanción a sus afiliados y sobre su democracia interna. (b) Protocolos de trato íntegro que proscriban (i) los ataques personales hacia otros candidatos; (ii) las conductas que incitan a la violencia; (iii) el uso de retórica discriminatoria e insultos; y (iii) el incumplimiento de los estatutos de los partidos, las normas y políticas electorales. (c) Desarrollar capacidades y competencias en los auditores de sistemas.
---	---

Para efectos de seguimiento de la Política Criminal Electoral 2022 – 2025, la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales realizará informes que permitan verificar el avance, retos, y resultados frente a la implementación de la misma, por parte de cada una de las entidades que mancomunadamente elaboraron esta política, respecto de acciones concretas que se materializan, desde las diferentes instituciones; lo anterior con la articulación y apoyo del Consejo Superior de Política Criminal, lo cual permitirá la evaluación de la efectividad de la política criminal o los ajustes que se requieran realizar.

ANEXO I.

MAPAS DE CALOR INSTALACIÓN DE ESTACIONES BIOMÉTRICAS ELECCIONES 2022

El presente documento funge como anexo de la Política Criminal Electoral 2022-2025, en el cual se exponen los mapas de calor frente a los riesgos electorales en materia de defraudación a los principios democráticos por voto fraudulento y favorecimiento de los mismos, en los comicios electorales que se llevarán a cabo en el país en la vigencia 2022 para la elección de los integrantes del Congreso de la República y del Presidente de Colombia.

En ese orden, la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante comités de seguimiento electoral departamentales y nacional, basado en datos históricos, mapa de riesgos electorales y solicitudes realizadas por parte de la Misión de Observación Electoral -MOE-, la Policía Nacional y agrupaciones políticas, permitieron realizar un análisis de la información con el fin de determinar los municipios por Departamento que podrían presentar para las elecciones de 2022 un alto riesgo electoral de voto fraudulento y afectaciones al certamen electoral.

Ante esta situación, se procederá a la utilización de la identificación biométrica en dichos municipios, teniendo en cuenta que es un mecanismo idóneo para evitar el voto fraudulento por parte de los votantes.

De acuerdo con la Registraduría, en su página <https://www.registraduria.gov.co/-Biometria-.html>, "...la identificación biométrica es una tecnología de seguridad que mide e identifica alguna característica morfológica que diferencia a una persona del resto de seres humanos, como puede ser la forma del rostro, el iris, la voz o la huella dactilar. En el caso colombiano, el sistema de identificación biométrico adoptado parte de la huella dactilar e incluye un dispositivo de captación de la huella y un software biométrico que interpreta la muestra física y la transforma en una secuencia numérica".

Esta nueva tecnología ya se está aplicando en los procesos electorales del país, cotejando la información del ciudadano en el mismo momento en que está ejerciendo su derecho al voto. Se utiliza un lector óptico de huellas, que capta las impresiones dactilares y las confronta en tiempo real con la base de datos de la Registraduría, garantizando de esta manera que una persona no puede suplantar a otra. Con este sistema se puede establecer, además, que el ciudadano está habilitado para votar en el puesto de votación donde se está presentando.

Conforme a lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil implementará este sistema, como acción preventiva, en el marco de las elecciones de Congreso de la República en 2022, mediante la instalación de 20.199 estaciones biométricas, en 133 municipios, de 23 departamentos del país, con lo cual se cubrirá el 20.22% del censo electoral del país.

Aunado a lo anterior, se instalarán 51 estaciones biométricas en 6 puestos de votación fronterizos, creados como un plan de contingencia para garantizar el voto y la participación de los connacionales en Venezuela. De esta manera, 195.523 colombianos residentes en Venezuela que ejercían su derecho al voto en los consulados y embajadas de dicho país podrán trasladarse a Colombia para sufragar en los nuevos puestos de votación ubicados en los municipios de Maicao, La Guajira; Villa del Rosario y Cúcuta, Norte de Santander; Arauca, Arauca y Puerto Inírida, Guainía. En la tabla siguiente se observa la cantidad de estaciones biométricas instaladas por departamentos y municipios, teniendo en cuenta el número de puestos de votación.

Según los riesgos analizados, la autoridad electoral decidió instalar las estaciones biométricas conforme a la siguiente distribución por departamentos, municipios, puestos de votación y número de estaciones, así:

Instalación de estaciones biométricas

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	PUESTOS	ESTACIONES BIOMÉTRICAS
ANTIOQUIA	25	151	2.843
ARAUCA	5	25	473
ATLANTICO	6	102	2.804
BOGOTA D.C.	1	68	876
BOLIVAR	11	41	1.017
CAQUETA	5	10	96
CASANARE	1	16	312
CAUCA	13	22	387
CESAR	6	59	1.253
CHOCO	7	16	278
CORDOBA	3	13	270
CUNDINAMARCA	7	84	1.623
GUAINIA	1	4	36
GUAVIARE	1	6	94
LA GUAJIRA	4	34	509
MAGDALENA	4	52	1.059
META	3	81	1.222
NARIÑO	3	18	293
NORTE DE SANTANDER	12	86	2.071
PUTUMAYO	4	11	165
SUCRE	5	10	111
TOLIMA	1	41	814
VALLE	5	75	1.593
TOTAL	133	1.025	20.199

Tabla 1. Estaciones biométricas por departamento.

Fuente: Registraduría. Elaboración: Observatorio de Política Criminal.

Ahora bien, con respecto a las zonas fronterizas con Venezuela, en los municipios de Maicao, La Guajira; Villa del Rosario y Cúcuta, Norte de Santander; Arauca, Arauca y Puerto Inírida, Guainía; están distribuidas así:

Instalación de estaciones biométricas en zonas frontera con Venezuela

ZONAS FRONTERIZAS VENEZUELA	MUNICIPIOS	PUESTOS	ESTACIONES BIOMÉTRICAS
ARAUCA - GUAINIA - LA GUAJIRA - NORTE DE SANTANDER	5	6	51

Tabla 2. Instalación estaciones biométricas en zonas frontera
Fuente: Registraduría. Elaboración: Observatorio de Política Criminal.

Con el fin de identificar a través de mapas de calor se georreferencian las estaciones biométricas ubicadas en diferentes lugares, a través del Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, conforme a la información suministrada por la Registraduría Nacional del estado Civil. Para estos efectos, se han adaptado los siguientes mapas de calor, que muestran y geo referencian la ubicación de las estaciones biométricas por Departamentos y Municipios.

A continuación, se presenta el mapa general del país, destacando los departamentos en los cuales se dispondrán las estaciones biométricas por riesgo electoral de suplantación.

Como se puede observar, los departamentos de Antioquia, Atlántico, Norte de Santander, Cundinamarca, Meta y Valle del Cauca, son los Departamentos que presentarían el mayor número de estaciones biométricas.

Mapa general Colombia por Departamentos

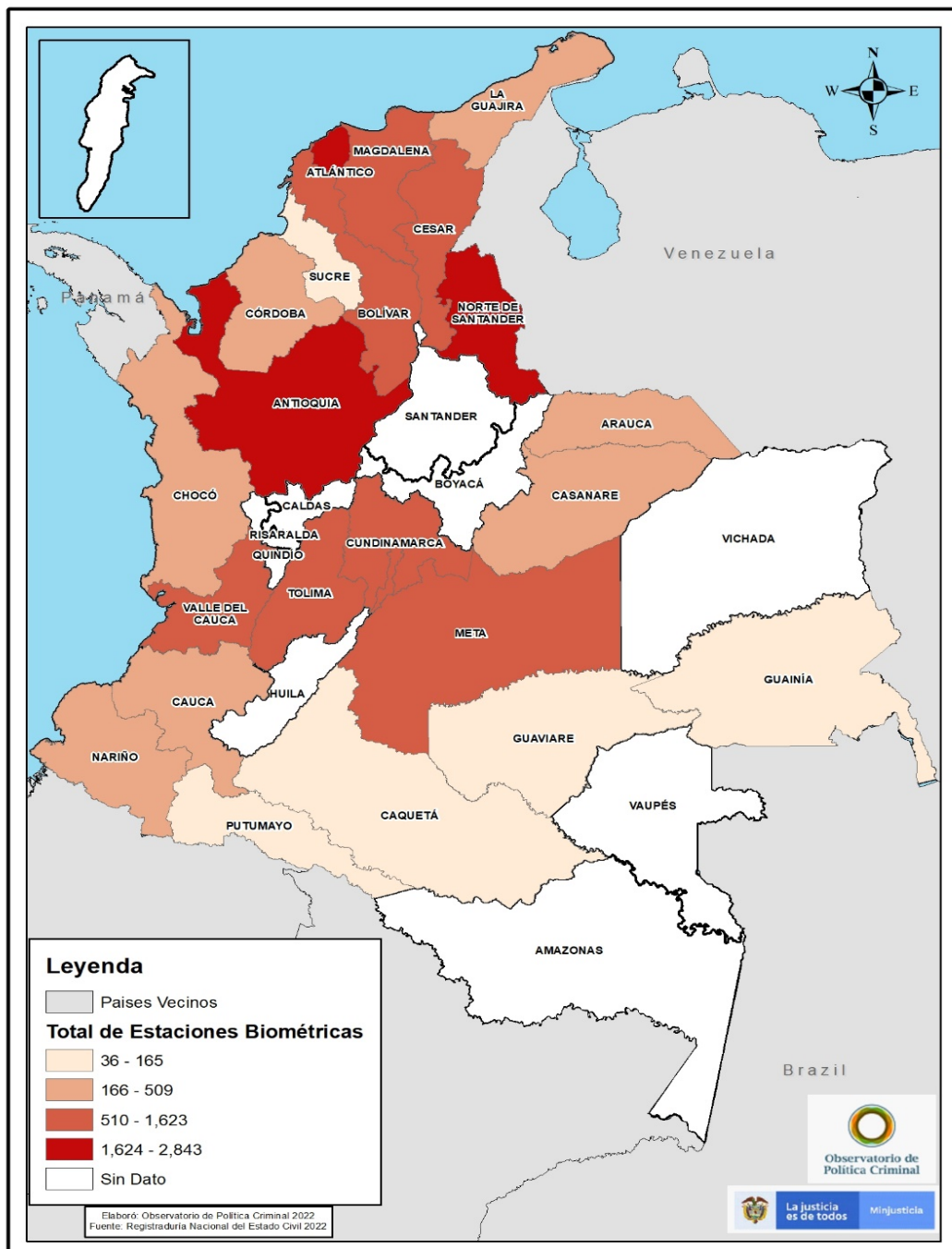


Gráfico 1: rangos totales de instalación de estaciones biométricas

Acto seguido, se encuentran graficados los mapas de calor por departamento, resaltándose los municipios en los cuales se dispondrán las estaciones biométricas, así:

Departamento de Antioquia

Antioquia	
AMALFI	27
ANORI	14
APARTADO	237
BELLO	190
CACERES	12
CAUCASIA	169
DABEIBA	24
EL BAGRE	46
ENVIGADO	420
ITAGUI	97
ITUANGO	16
LA CEJA	100
MARINILLA	95
MEDELLIN	755
MURINDO	4
NECHI	23
REMEDIOS	22
RIONEGRO	121
SABANETA	174
SEGOVIA	69
TARAZA	29
TURBO	126
VALDIVIA	10
YARUMAL	39
ZARAGOZA	24

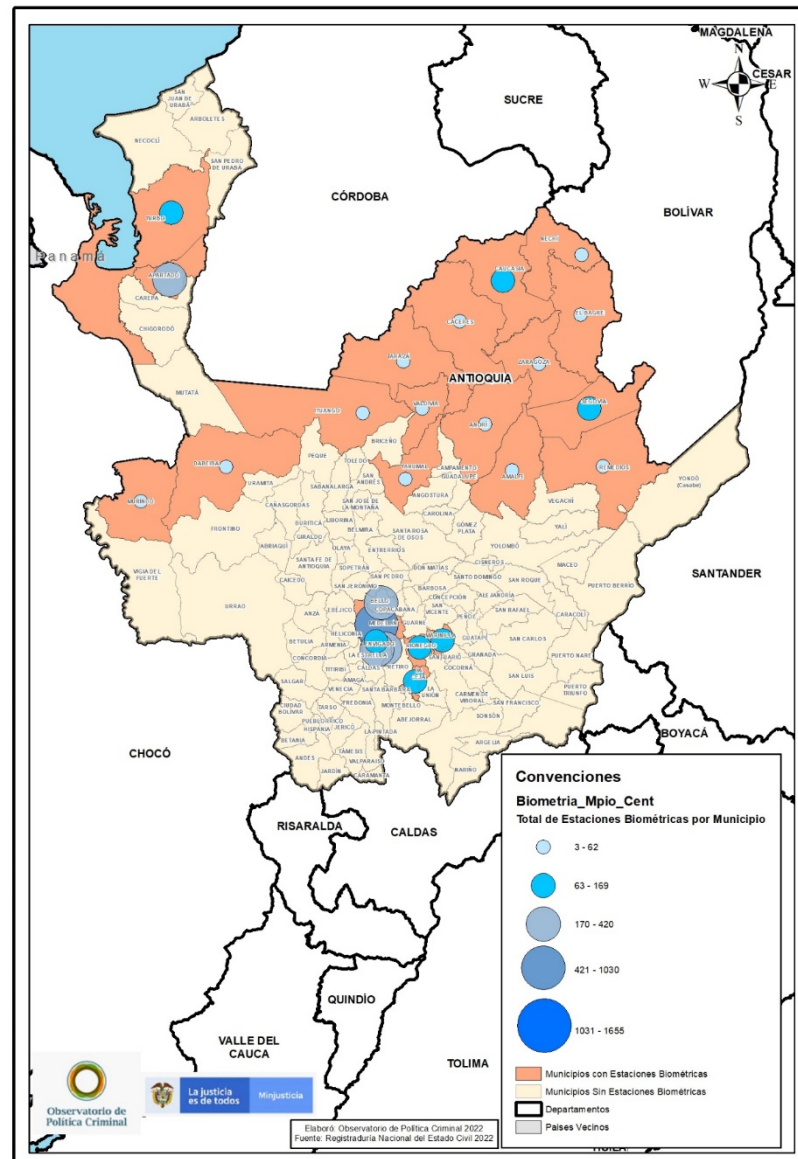


Gráfico 2: Estaciones Biométricas Antioquia por municipio

Del mapa anterior, se puede observar que los tres municipios del Departamento de Antioquia que tendrán el mayor número de estaciones biométricas son Medellín, Envigado y Apartadó.

Departamento de Arauca

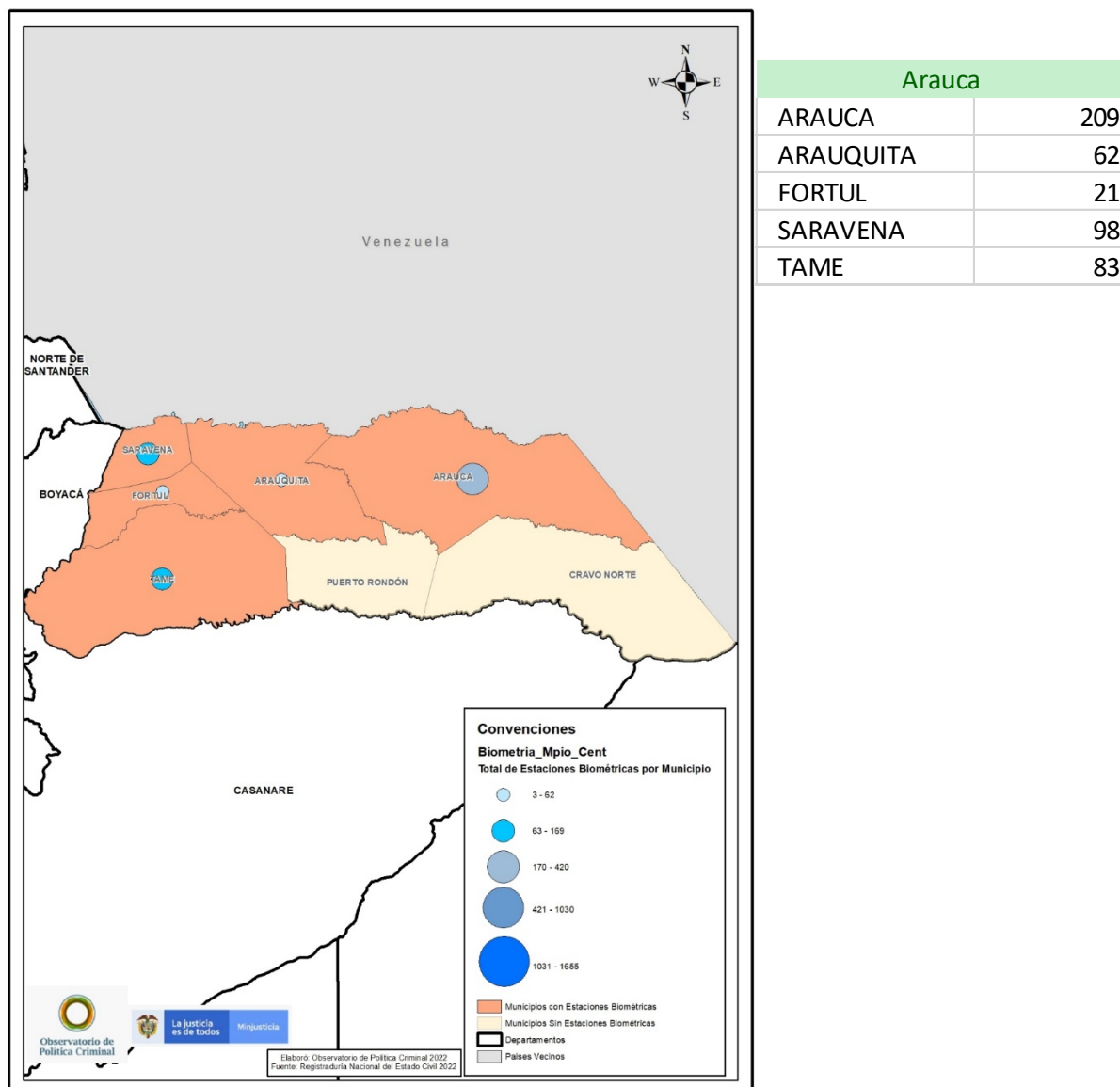


Gráfico 3: Estaciones Biométricas Arauca por municipio

Los municipios con mayor número de estaciones biométricas son Arauca, Saravena y Tame.

Departamento de Atlántico

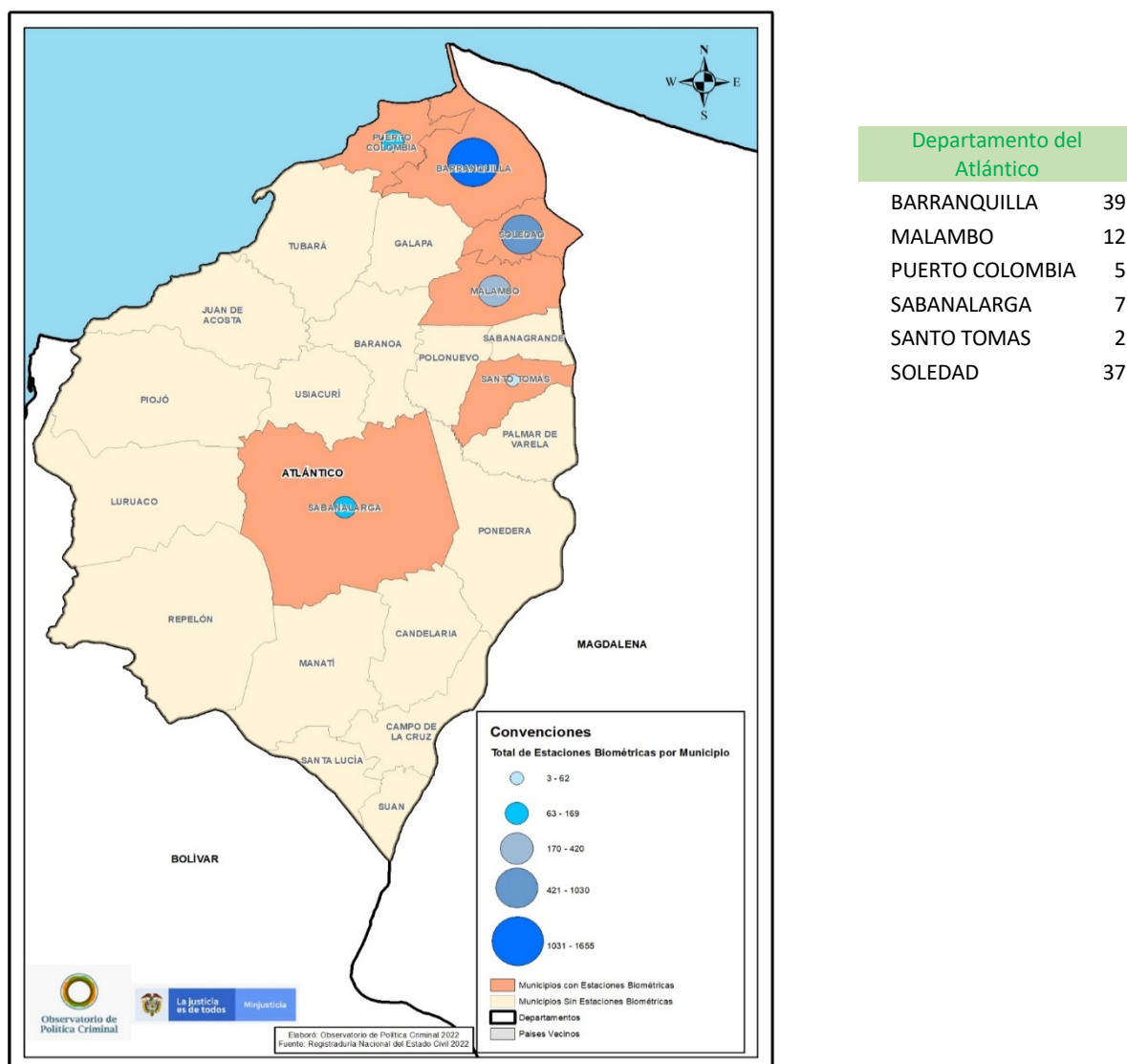


Gráfico 4: Estaciones Biométricas Atlántico por municipio:

En el mapa puede observarse que Barranquilla, Soledad y Malambo contarán con el mayor número de estaciones biométricas.

Bogotá D.C.

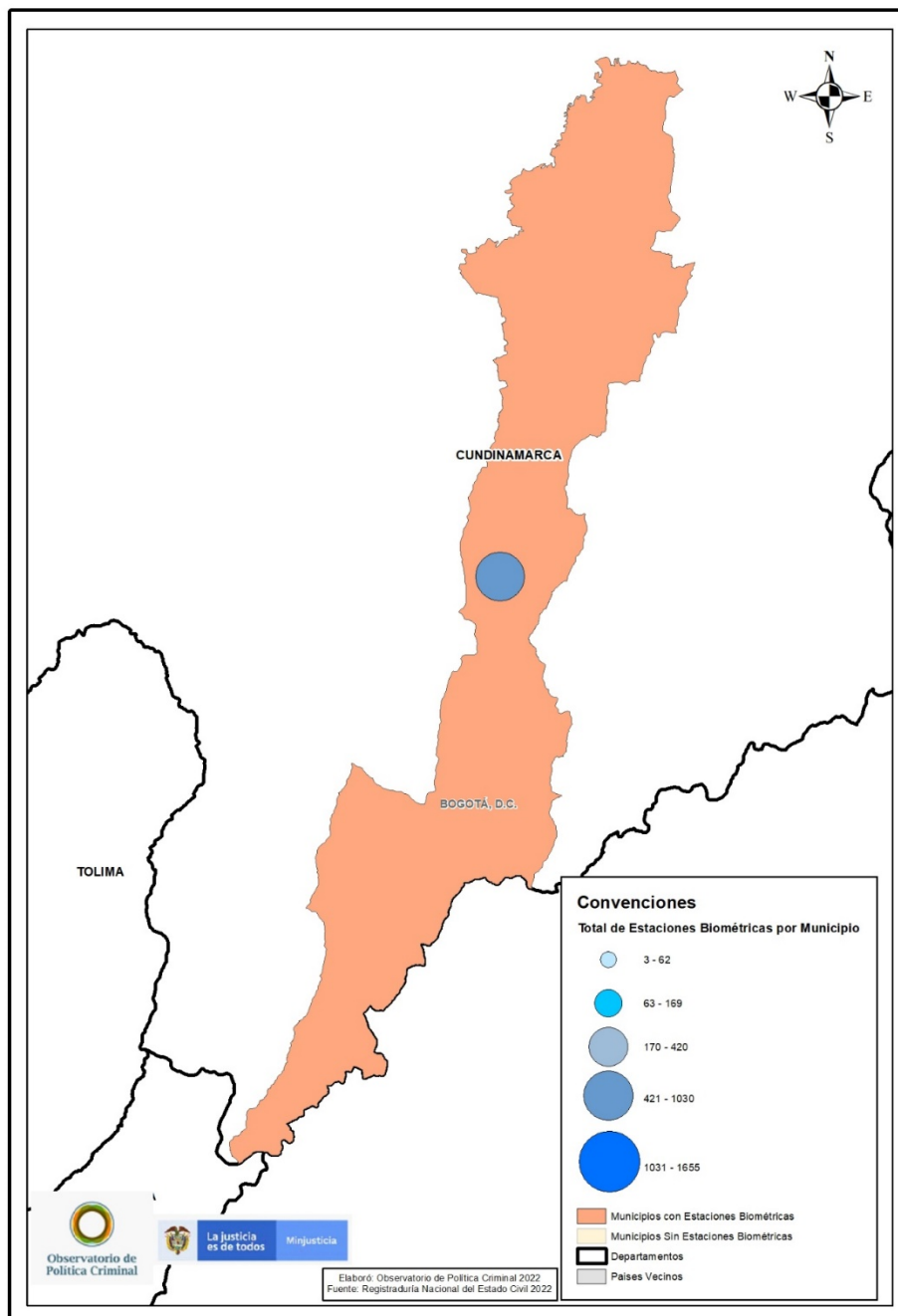


Gráfico 5: Estaciones Biométricas Bogotá D.C: Total de 876 estaciones biométricas

Departamento de Bolívar

Bolívar	
ARENAL	6
CANTAGALLO	8
CARTAGENA	622
EL CARMEN DE BOLIVAR	137
EL GUAMO	7
MAGANGUE	163
MONTECRISTO	7
MORALES	10
SAN PABLO	24
SANTA ROSA DEL SUR	24
SIMITI	9

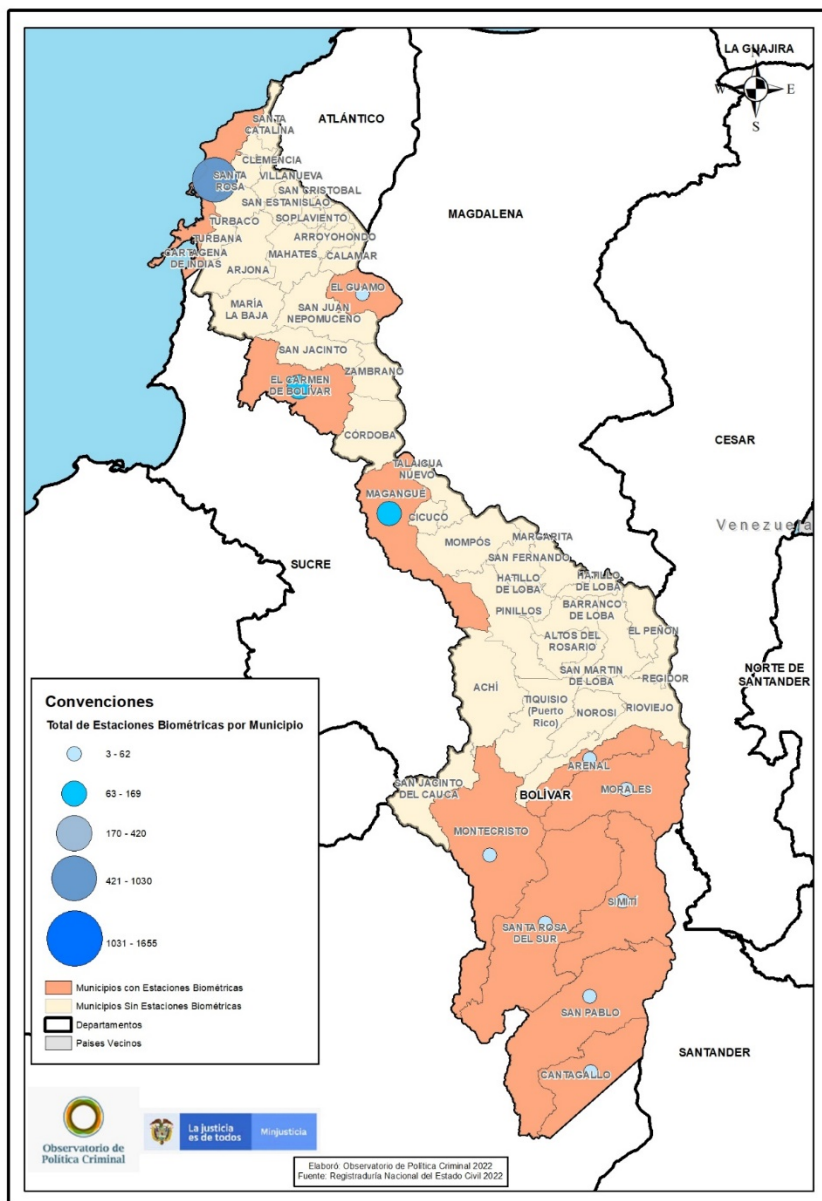


Gráfico 6: Estaciones Biométricas Bolívar por municipio

Los tres municipios con mayor número de estaciones biométricas son, en su orden, Cartagena, Magangué y El Carmen de Bolívar.

Departamento de Caquetá

Caquetá		
CURILLO		11
EL DONCELLO		22
EL PAUJIL		16
SAN JOSE DEL FRAGUA		11
SAN VICENTE DEL CAGUAN		36

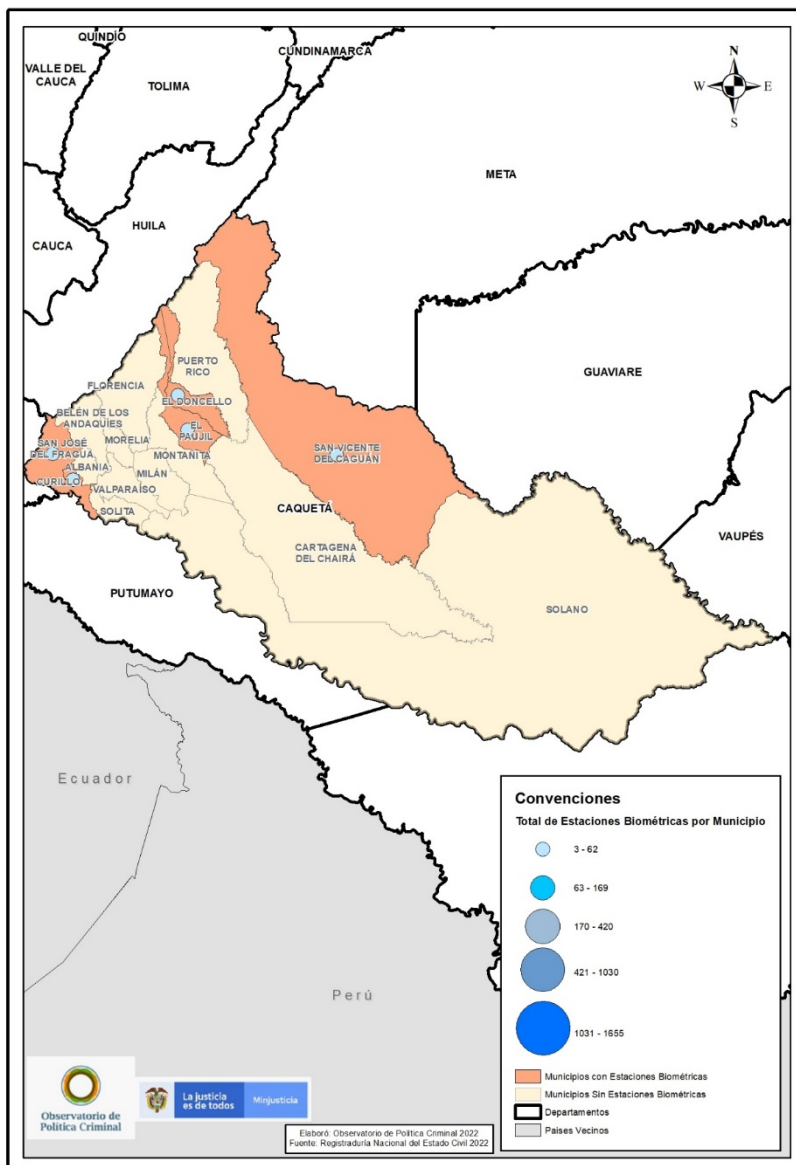


Gráfico 7: Estaciones Biométricas Caquetá por municipio

Departamento del Cauca

Cauca		
ARGELIA		11
BUENOS AIRES		6
CALOTO		16
CORINTO		18
EL TAMBO		11
GUAPI		17
MIRANDA		23
MORALES		11
POPAYAN		124
SANTANDER DE QUILICHAO		118
SUAREZ		13
TIMBIQUI		7
TORIBIO		12

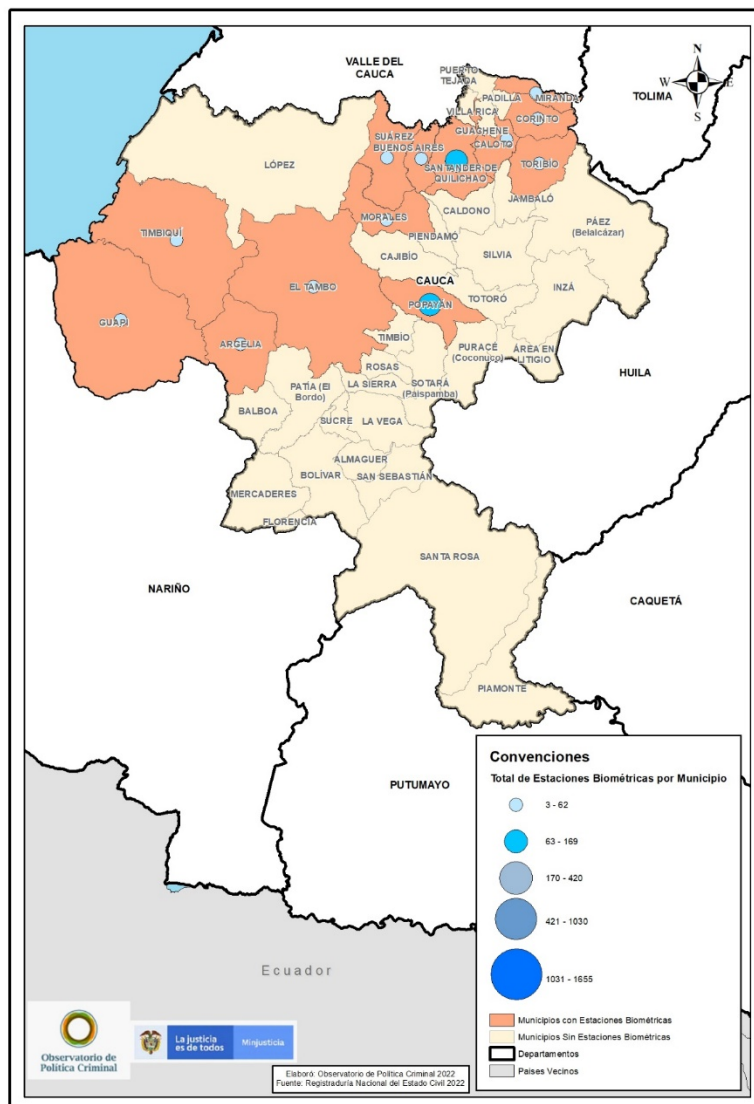


Gráfico 8: Estaciones Biométricas Cauca por municipio

Departamento de Cesar

Cesar	
AGUACHICA	186
AGUSTIN CODAZZI	120
LA JAGUA DE IBIRICO	74
LA PAZ	24
PUEBLO BELLO	20
VALLEDUPAR	829

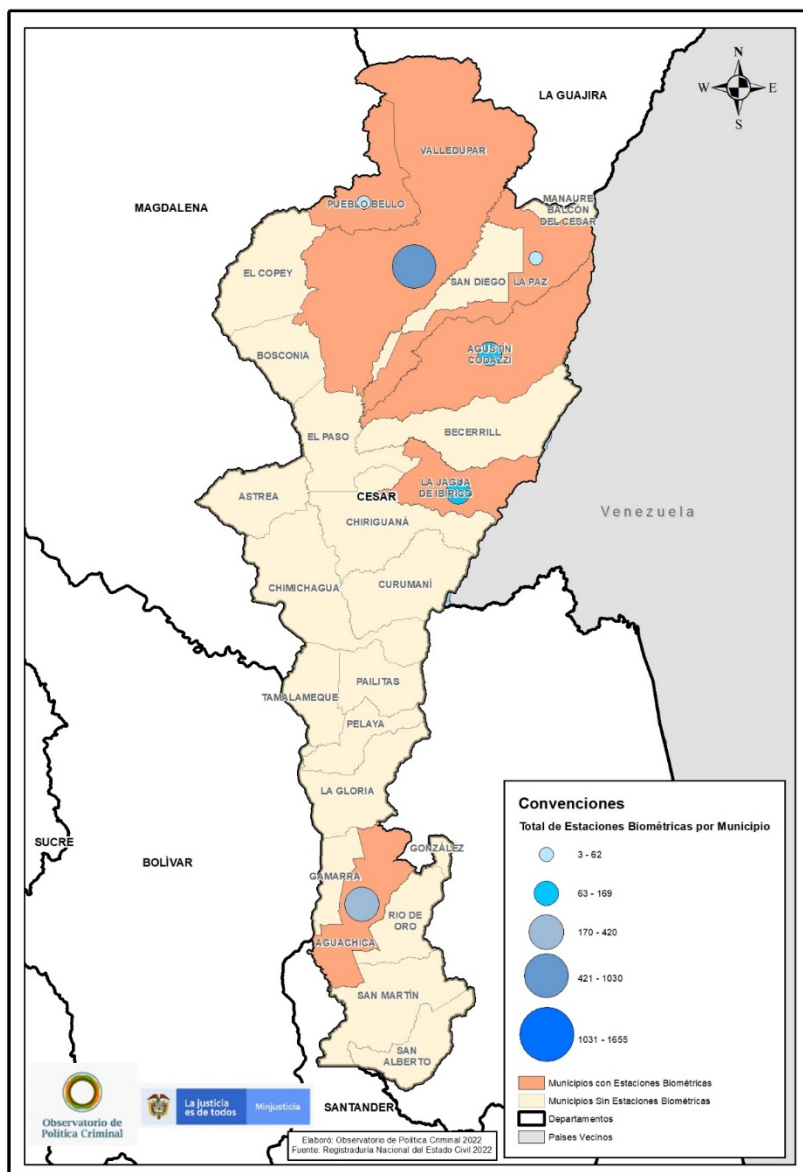


Gráfico 9: Estaciones Biométricas Cesar por municipio

Valledupar, Aguachica y Agustín Codazzi son los municipios que, en su orden, cuentan con las estaciones biométricas.

Departamento de Chocó

Chocó		
BOJAYÁ (BELLAVISTA)		3
ISTMINA		26
MEDIO ATRATO (BETE)		3
MEDIO SAN JUAN		4
NOVITA		4
QUIBDÓ		227
RIOSUCIO		11

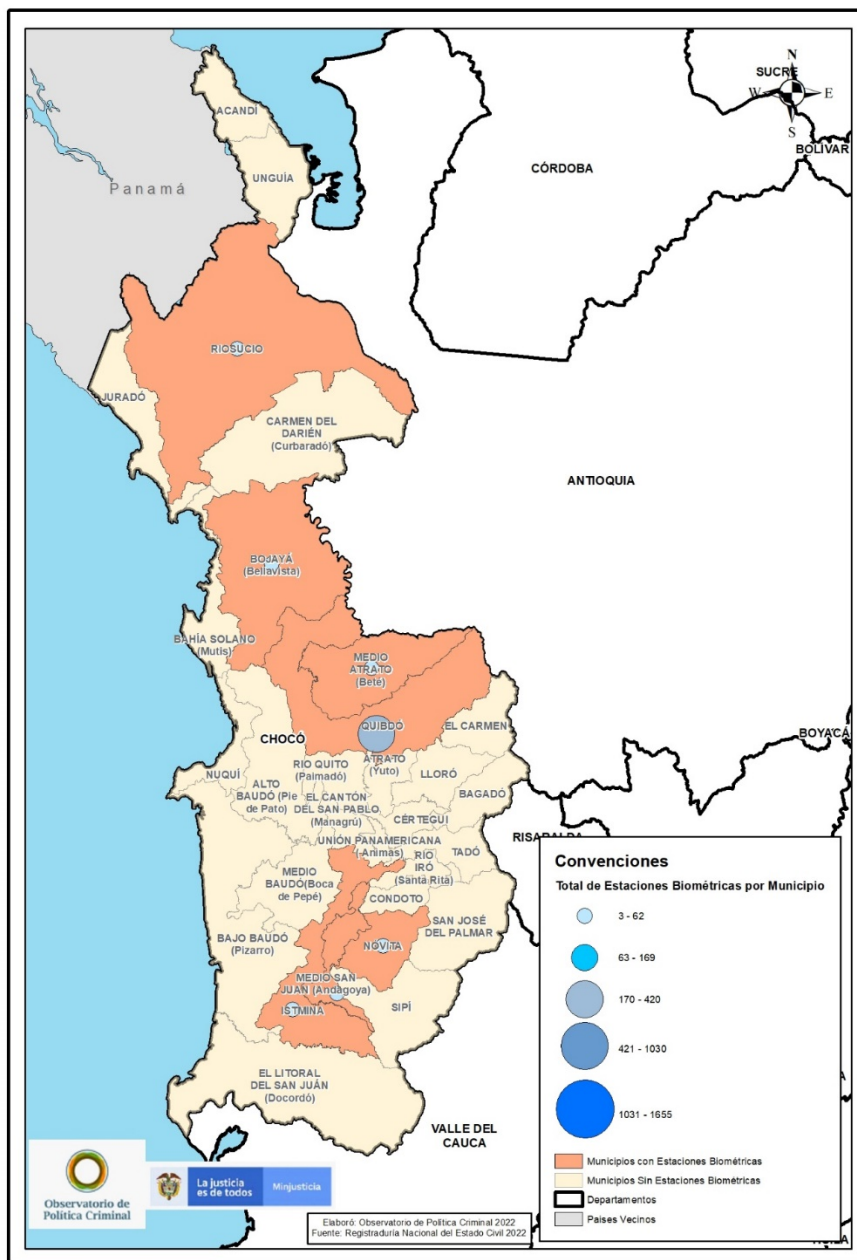


Gráfico 10: Estaciones Biométricas Chocó por municipio

En el mapa anterior, resalta la Capital del Departamento de Chocó con el mayor número de estaciones biométricas.

Departamento de Córdoba

Córdoba	
MONTELIBANO	138
PUERTO LIBERTADOR	23
TIERRALTA	109

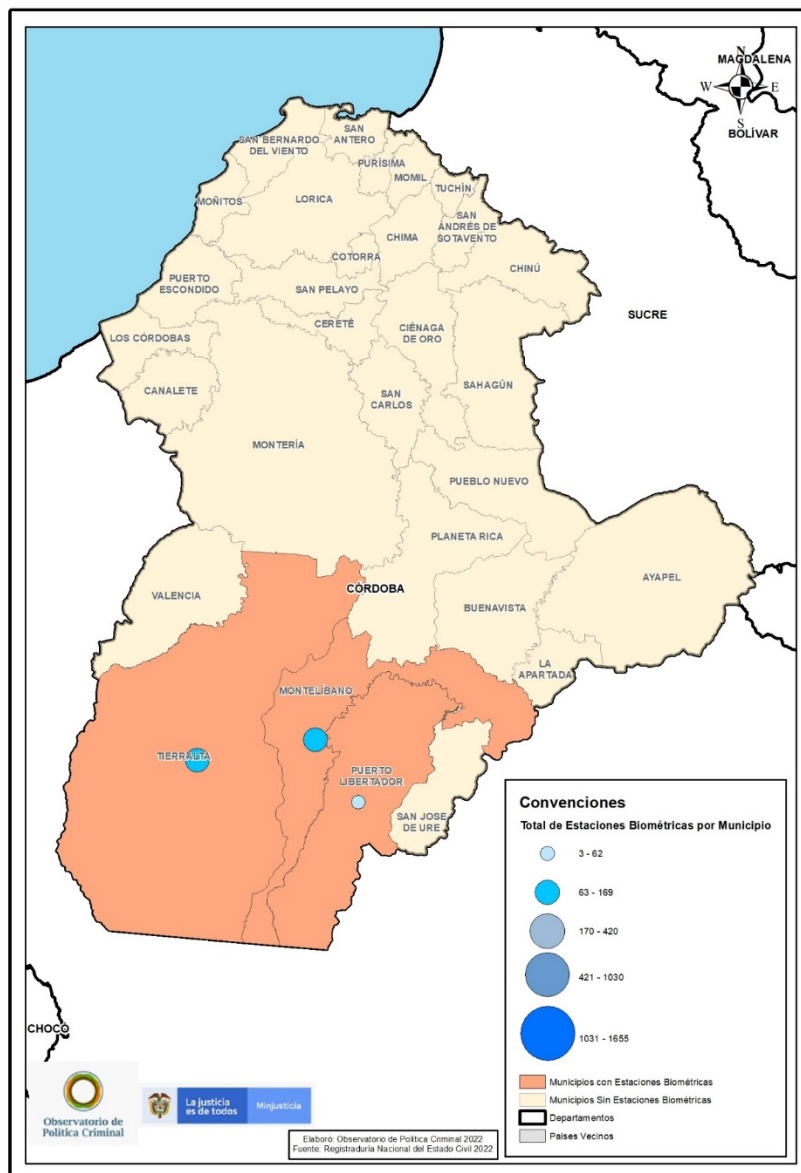


Gráfico 11: Estaciones Biométricas Córdoba por municipio

Departamento de Cundinamarca

Cundinamarca		
CAJICÁ		130
CHÍA		236
EL ROSAL		26
FUSAGASUGÁ		243
MADRID		130
MOSQUERA		191
SOACHA		667

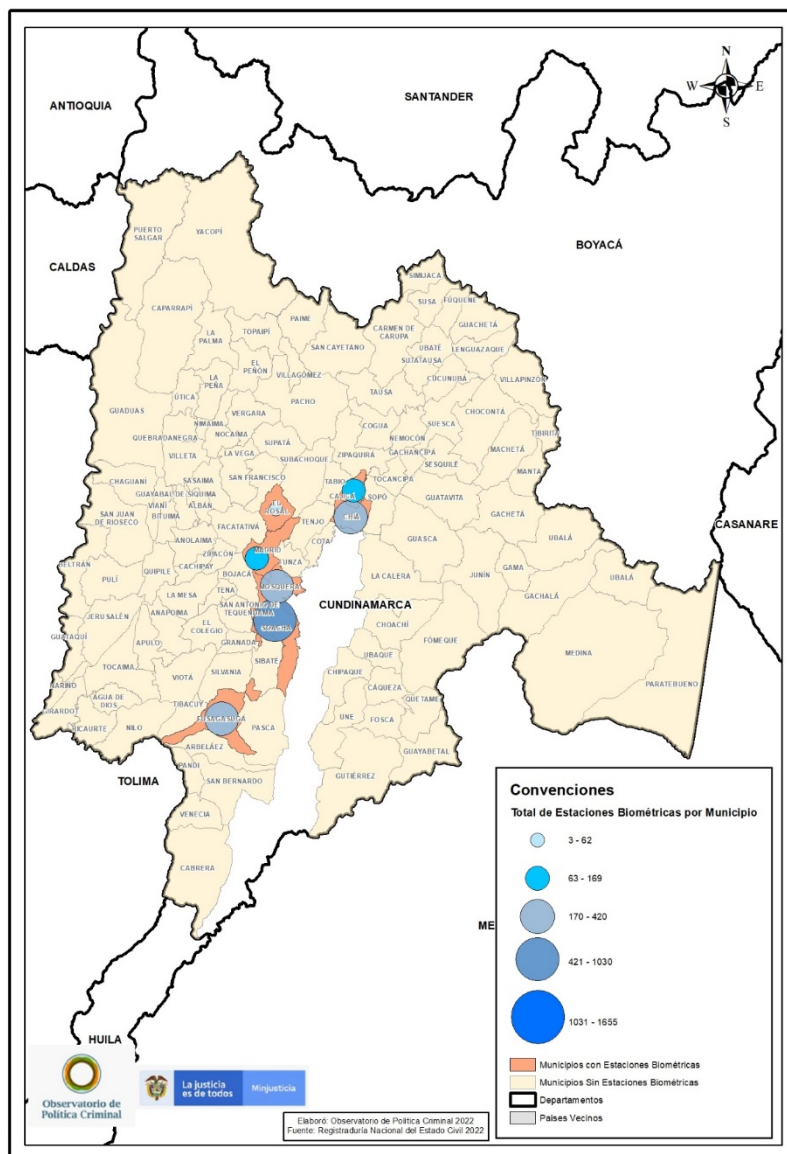
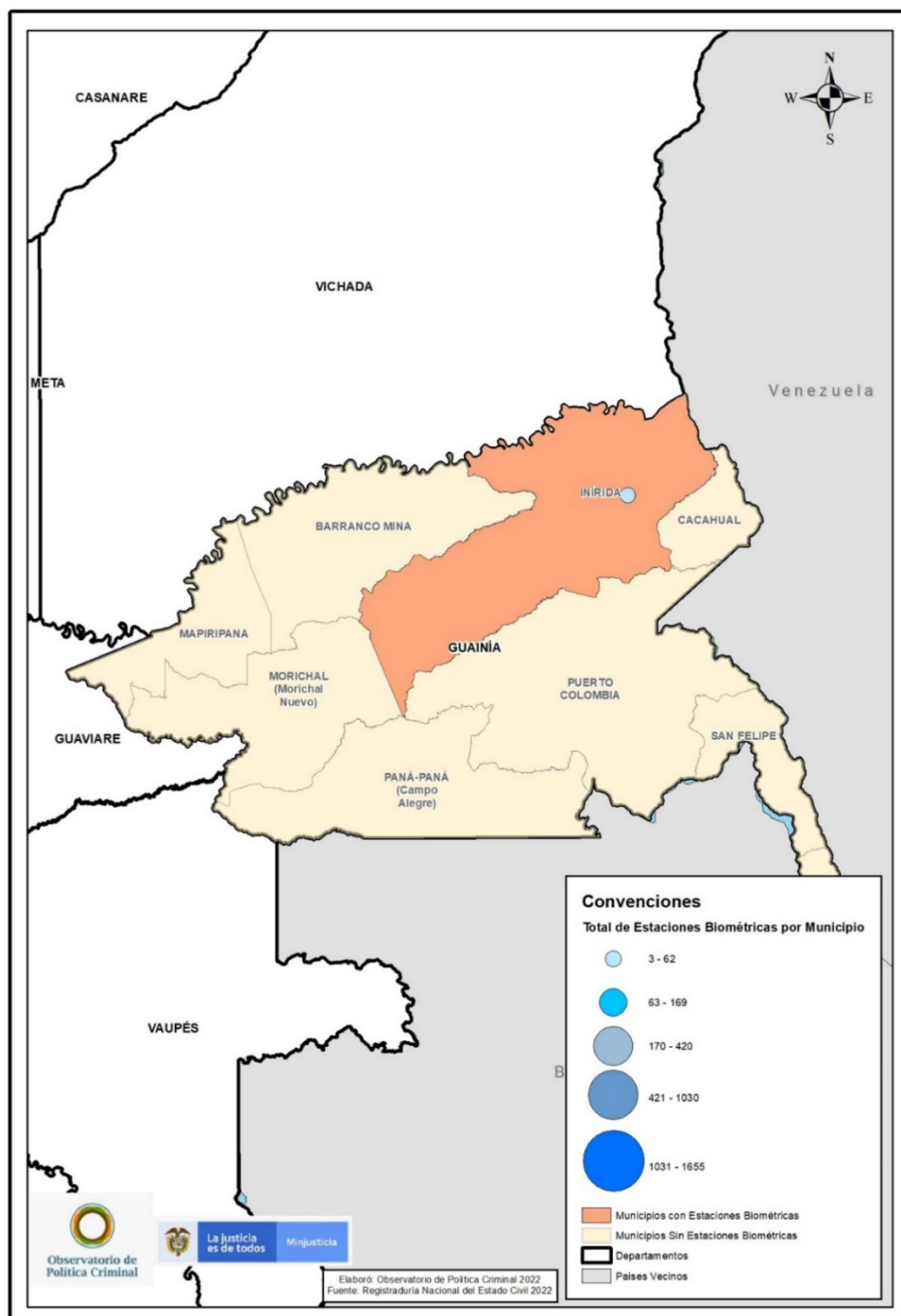


Gráfico 12: Estaciones Biométricas Cundinamarca por municipio

En el Departamento de Cundinamarca Soacha, Chía y Fusagasugá cuentan con el mayor número de estaciones biométricas.

Departamento de Guainía



Departamento
del Guainía

INIRIDA 4

Gráfico 13: Estaciones Guainía – Inírida 36 estaciones biométricas

Departamento de la Guajira

La Guajira	
DIBULLA	9
MAICAO	283
MANAURE	41
RIOHACHA	176

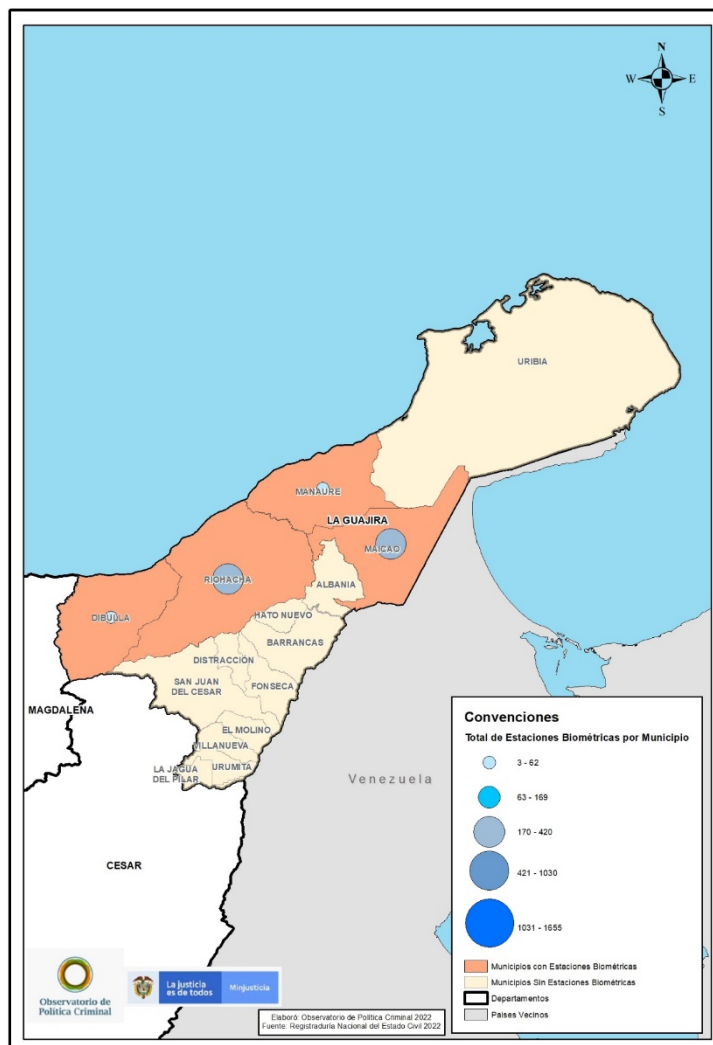


Gráfico 14: Estaciones Biométricas La Guajira por municipio

Maicao y Riohacha cuentan con el mayor número de estaciones biométricas.

Departamento del Magdalena

Magdalena	
ALGARROBO	23
CIÉNAGA	114
SANTA MARTA	902
TENERIFE	20

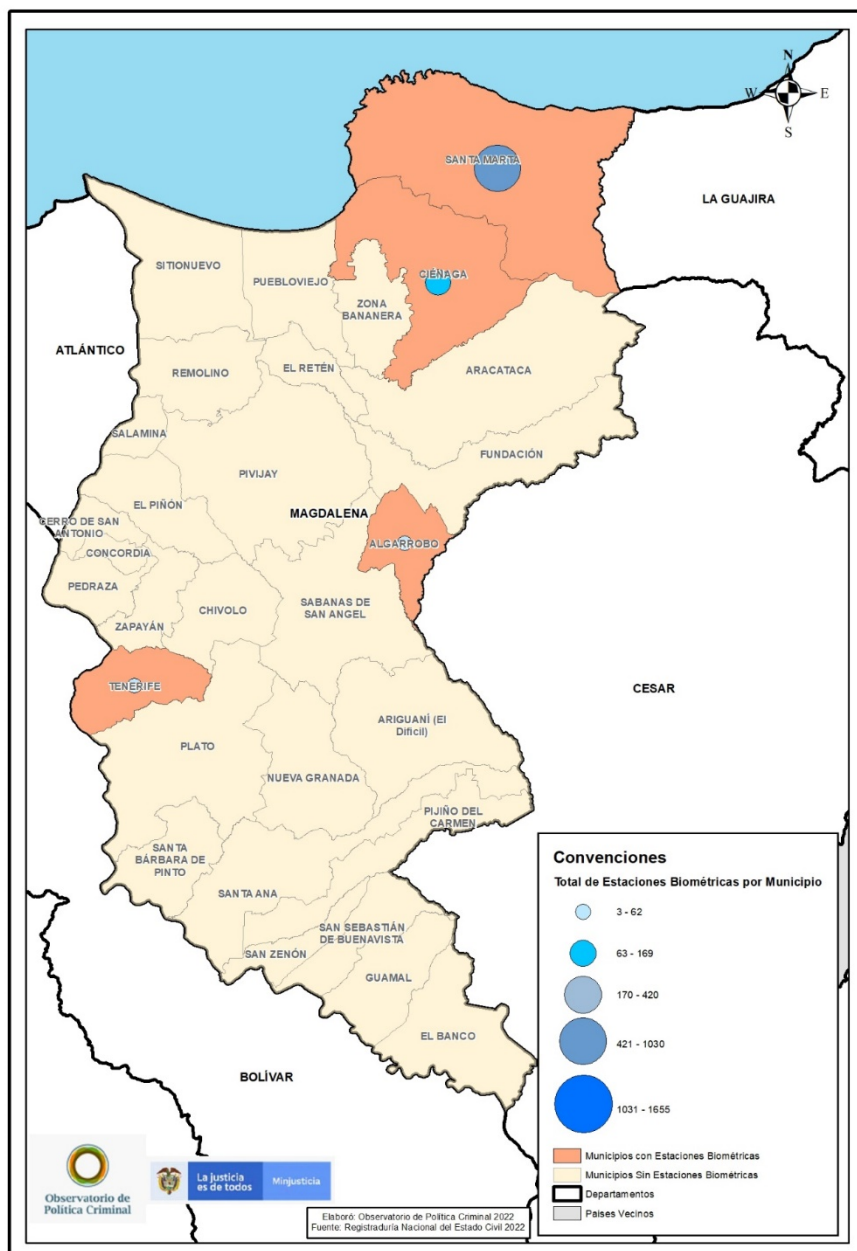


Gráfico 15: Estaciones Biométricas Magdalena por municipio

Sobresale la ciudad de Santa Marta con 902 estaciones de biometría.

Departamento del Meta

En el mapa siguiente, se observa que Villavicencio y Acacías cuentan con el mayor número de estaciones biométricas.

Meta	
ACACIAS	179
VILLAVICENCIO	1030
VISTAHERMOSA	13

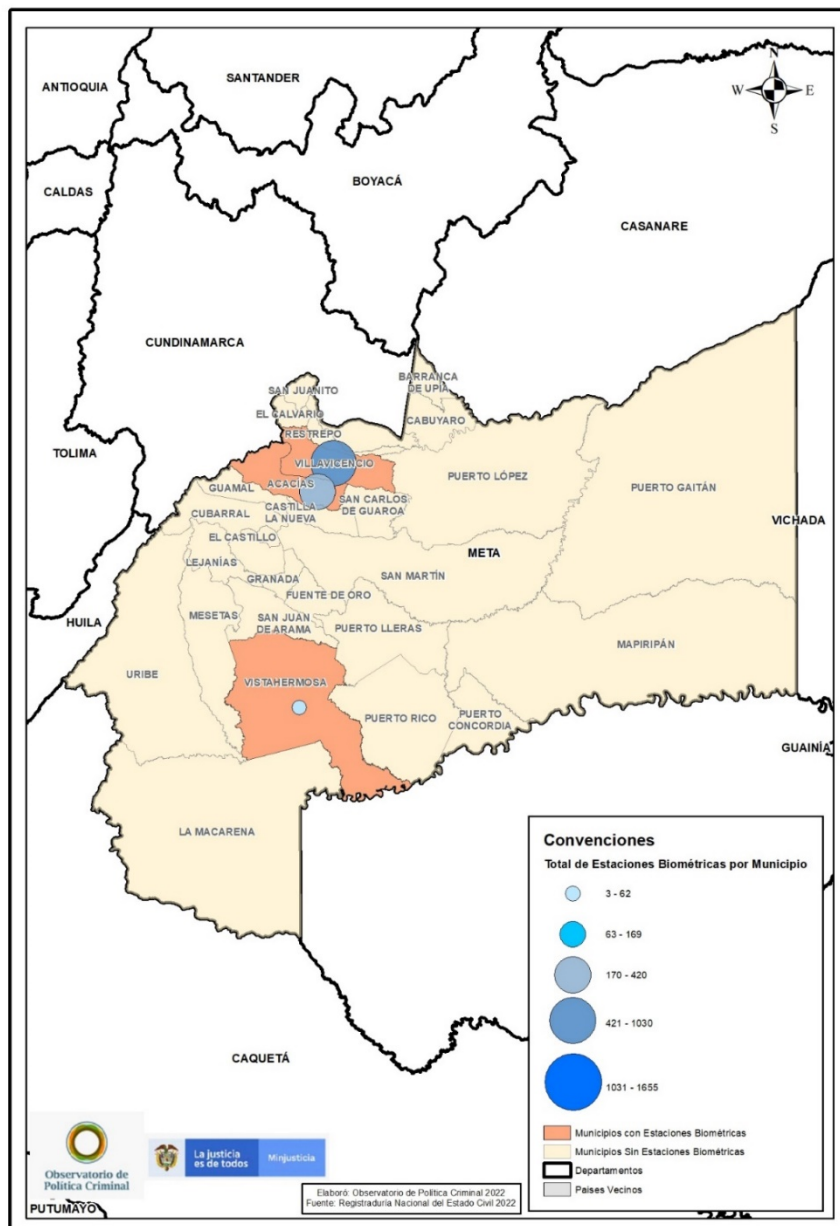


Gráfico 16: Estaciones Biométricas Meta por municipio

Departamento de Nariño

Nariño		
BARBACOAS		18
PASTO		95
SAN ANDRÉS DE TUMACO		180

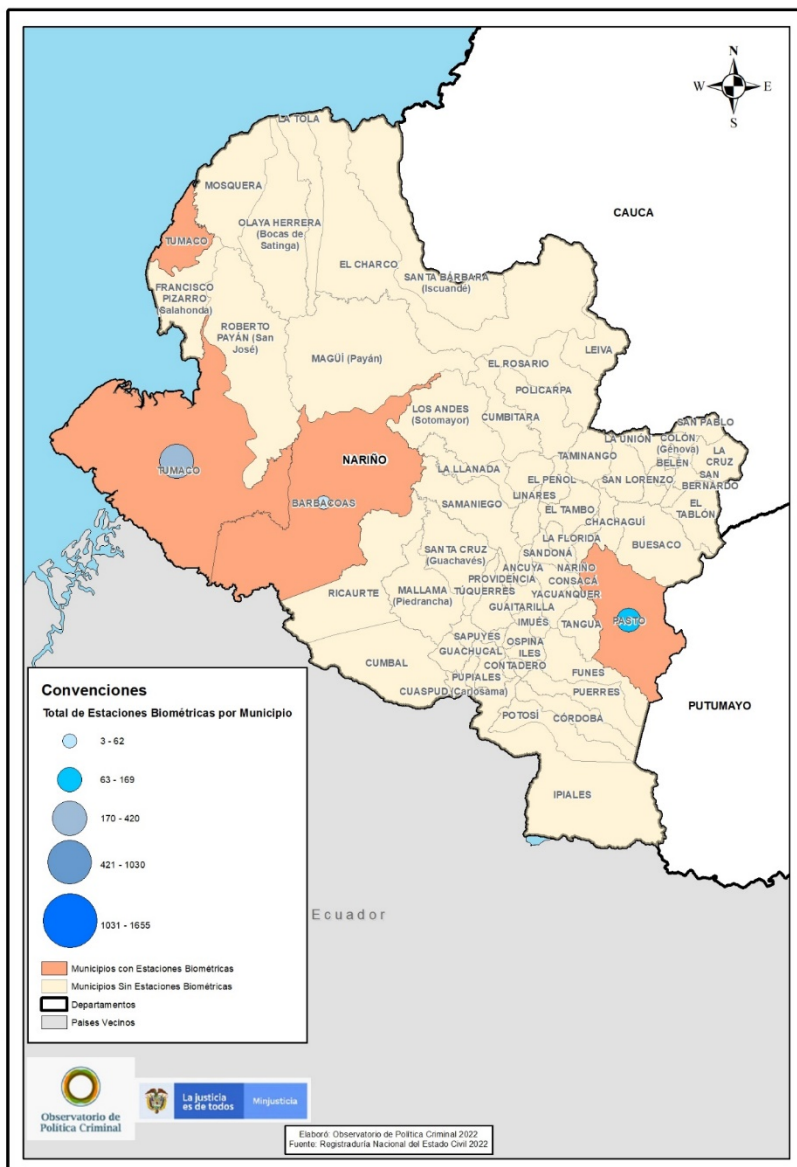


Gráfico 17: Estaciones Biométricas Nariño por municipio

Departamento de Norte de Santander

Norte de Santander		
CONVENCION		16
CUCUTA		1655
EL CARMEN		6
EL TARRA		17
EL ZULIA		28
PUERTO SANTANDER		
SANTANDER		27
RAGONVALIA		13
SAN CALIXTO		5
SARDINATA		19
TEORAMA		5
TIBU		36
VILLA DEL ROSARIO		244

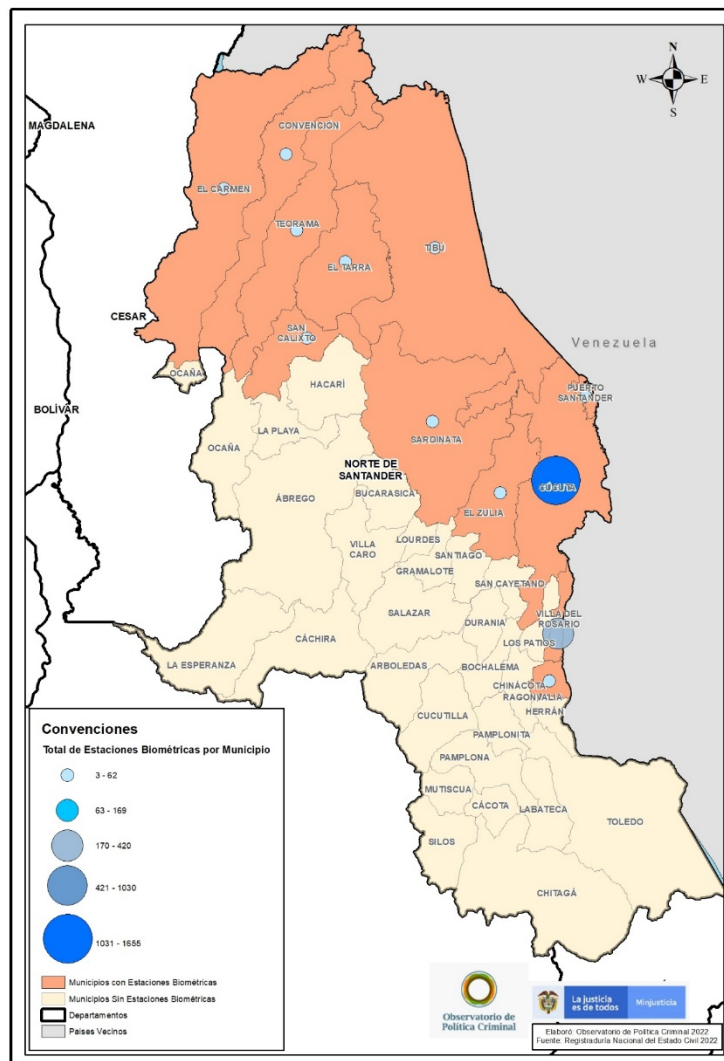


Gráfico 18: Estaciones Biométricas Norte de Santander por municipio

La capital del Departamento de Norte de Santander cuenta con la mayoría de las estaciones de biometría.

Departamento de Putumayo

Putumayo	
PUERTO ASÍS	116
PUERTO GUZMAN	9
PUERTO LEGUIZAMO	17
VILLAGARZÓN	23

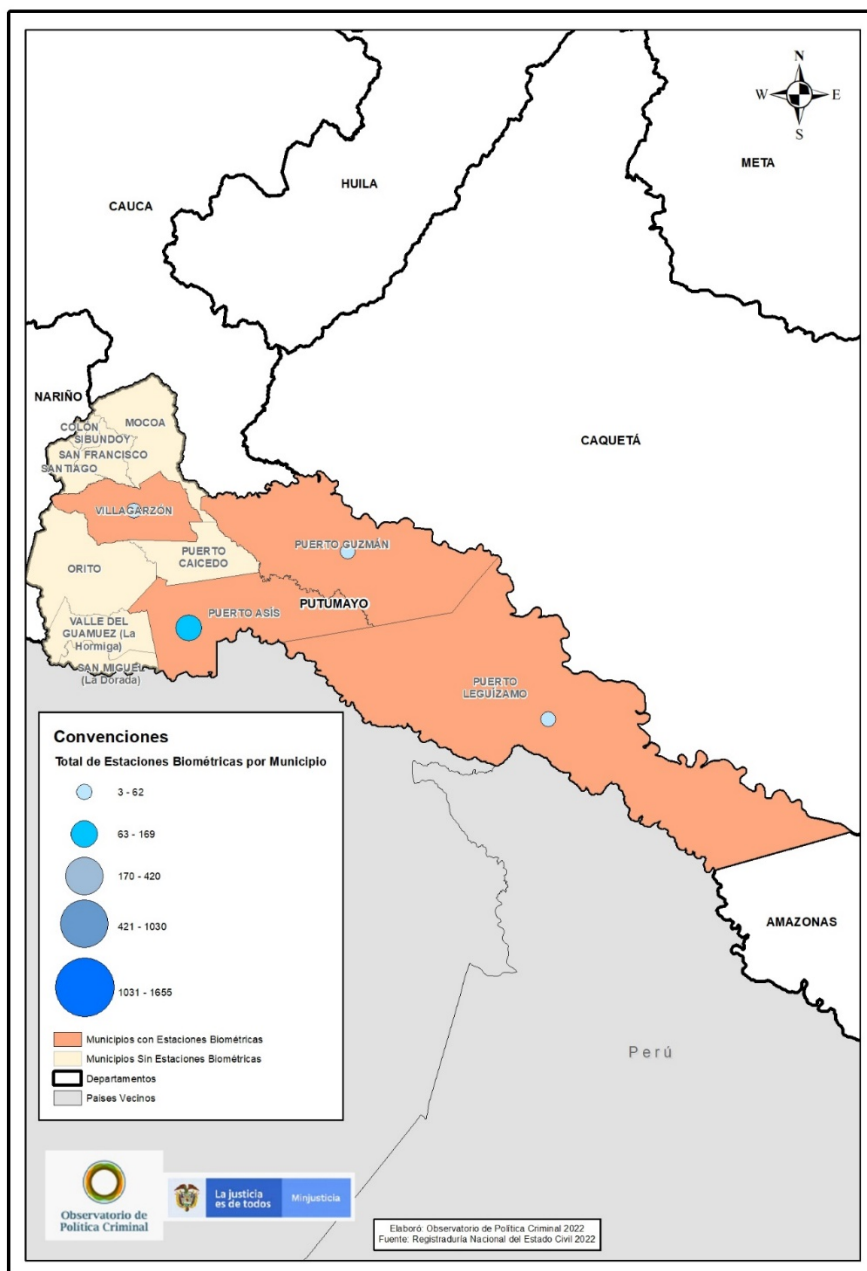


Gráfico 19: Estaciones Biométricas Putumayo por municipio

Departamento de Sucre

Sucre		
COLOSO (RICAURTE)		9
OVEJAS		20
PALMITO		10
SAN ONOFRE		61
TOLÚ VIEJO		11

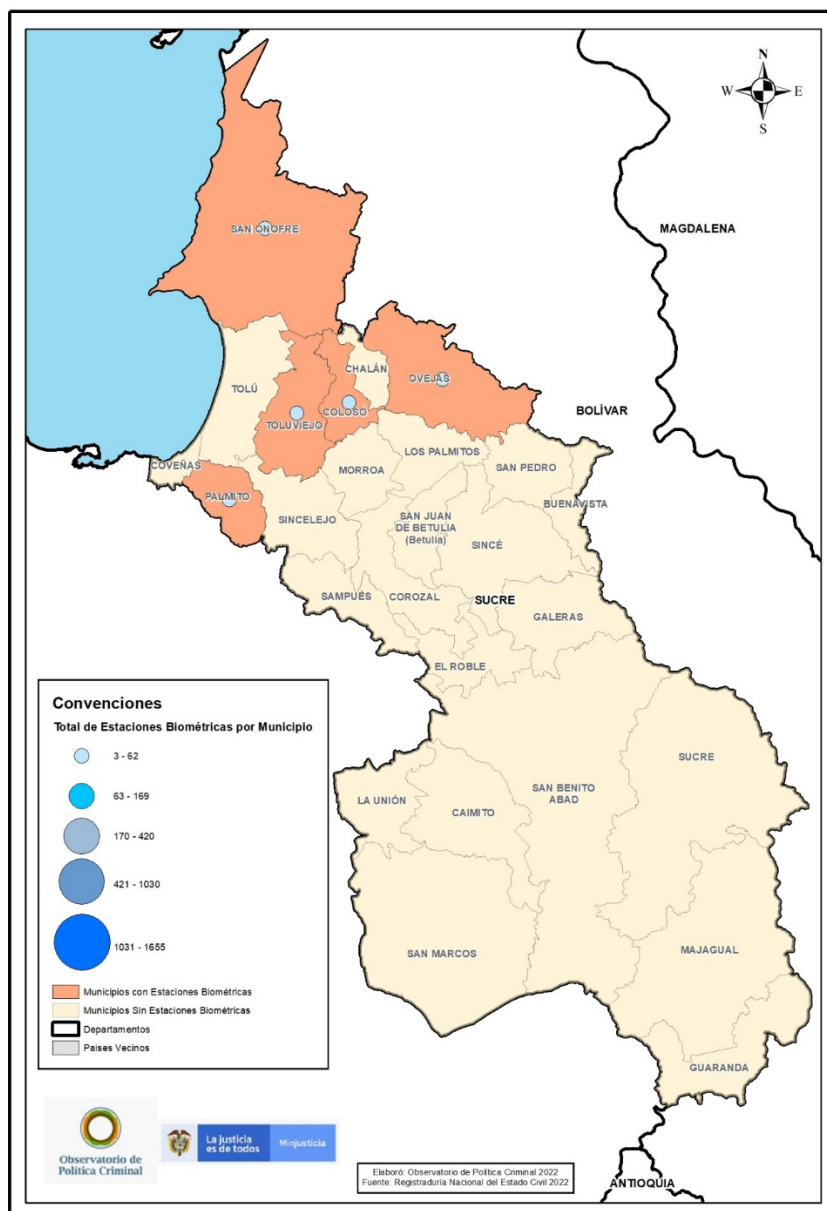


Gráfico 20: Estaciones Biométricas Sucre por municipio

Departamento del Valle del Cauca

Valle del Cauca		
BUENAVENTURA		536
CALI		704
EL DOVIO		12
FLORIDA		106
JAMUNDÍ		235

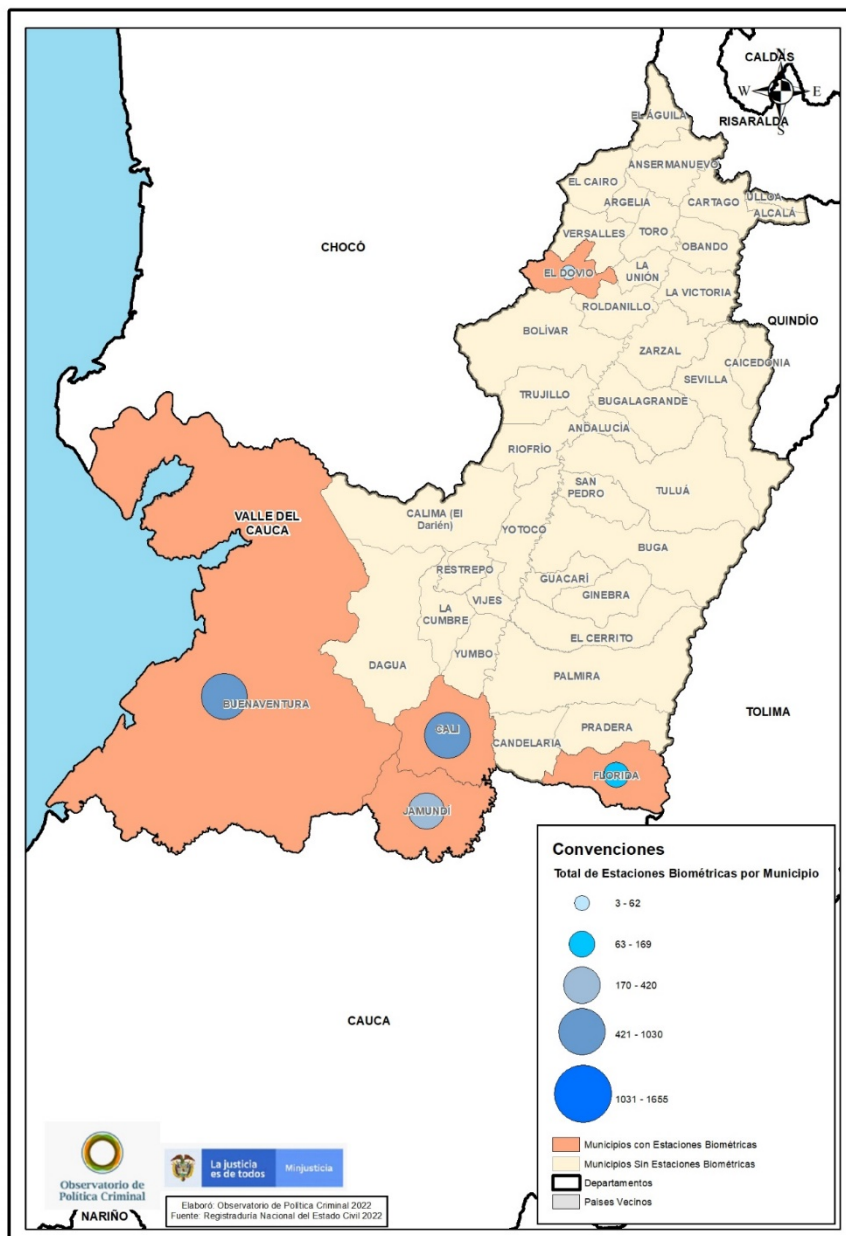


Gráfico 21: Estaciones Biométricas Valle del Cauca por municipio

Departamento del Tolima

Departamento del Tolima

IBAGUE

41

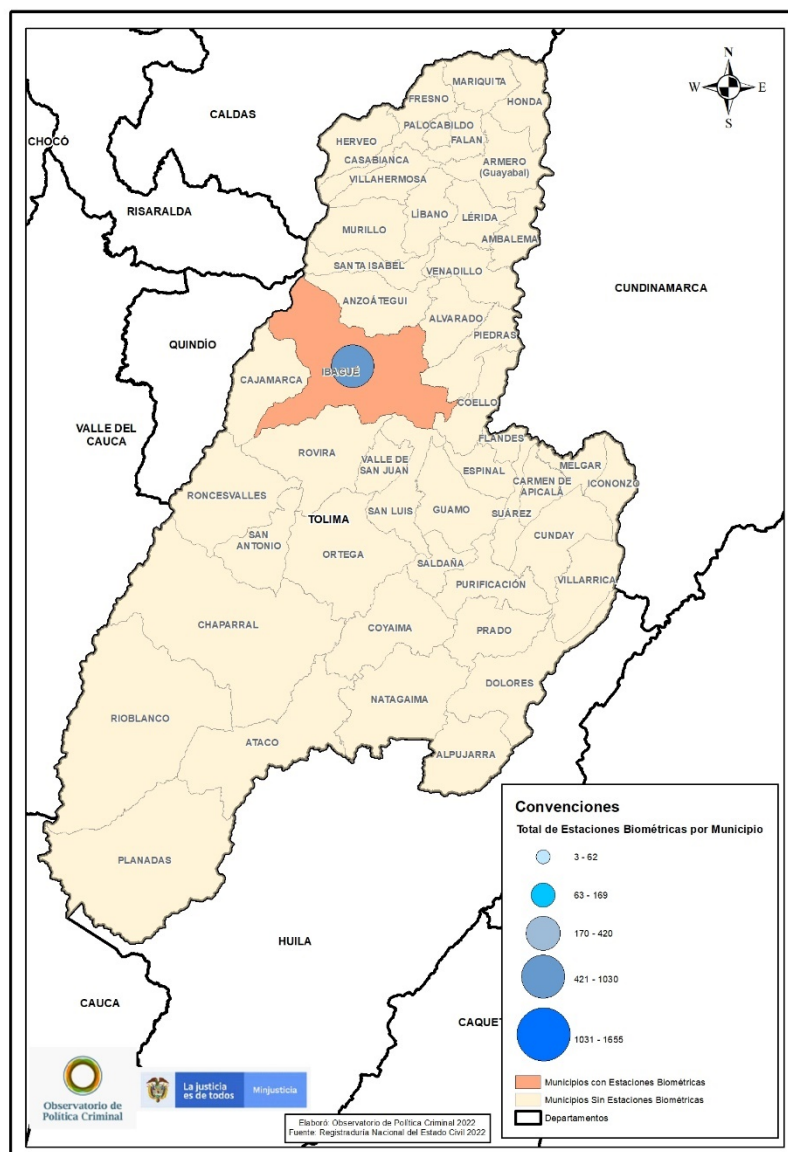


Gráfico 22: Estaciones Biométricas Tolima por municipio

Departamento del Casanare

Departamento del Casanare

YOPAL

16

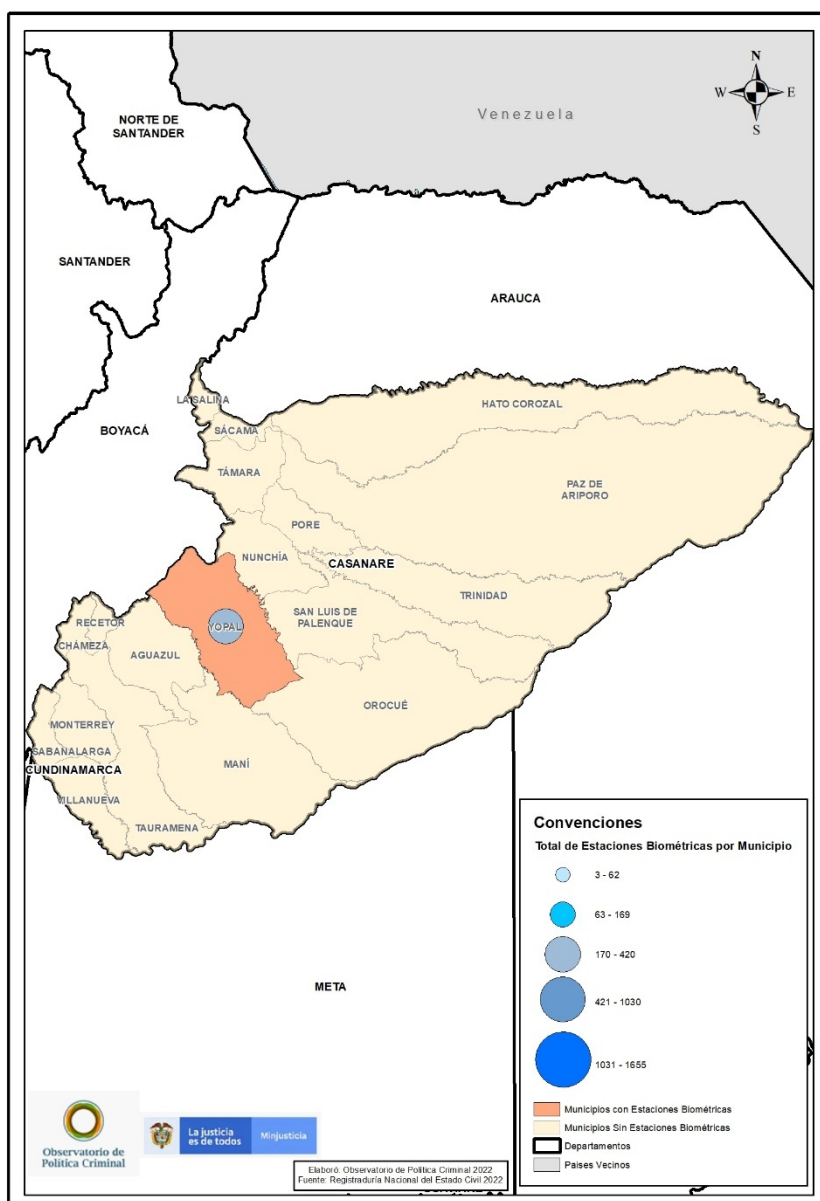


Gráfico 23: Estaciones Biométricas Casanare por municipio

Departamento del Guaviare

Departamento del Guaviare

SAN JOSE DEL GUAVIARE

6

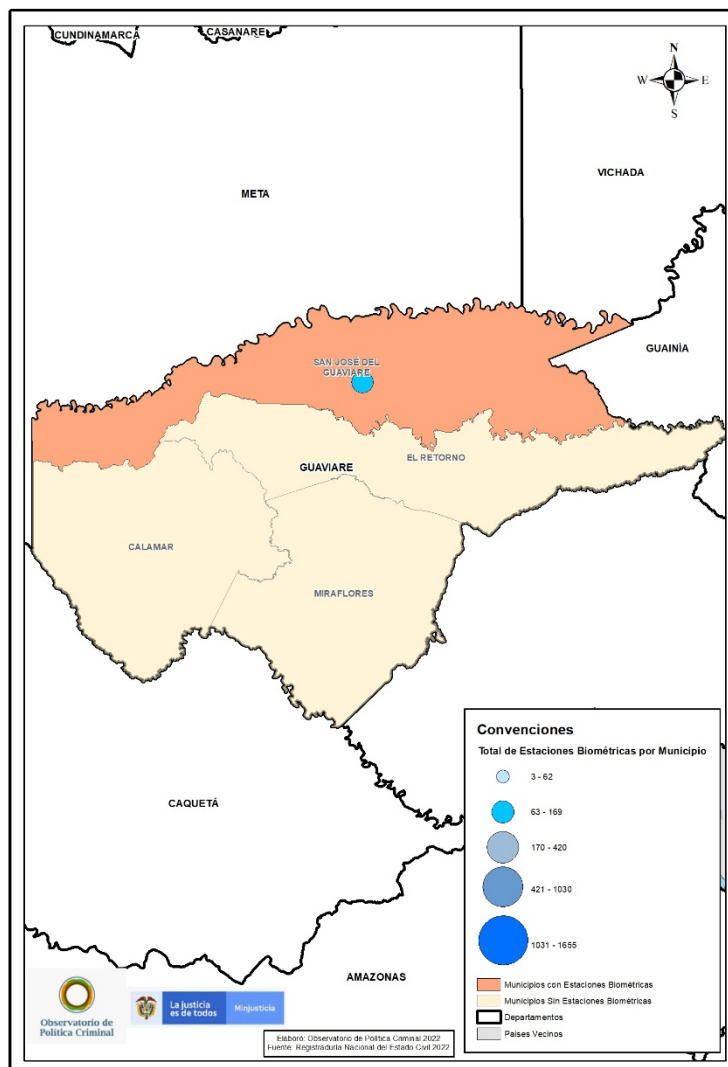


Gráfico 24: Estaciones Biométricas Casanare por municipio

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Recuperado de: <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal.pdf>

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de 8 de febrero de 2018, Expediente. 11001-03-28-00-2014-00117-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Medio de control de nulidad electoral.

Consejo Privado de Competitividad. (2021). Informe Nacional de Competitividad 2020-2021. Corrupción. Recuperado de: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2021-2022/>

Constitución política de Colombia [Const.]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Contenido web. Portal oficial Registraduría Nacional del Estado Civil: <https://www.registraduria.gov.co/Registraduria-Nacional-lanza-el-plan-de-auditoria-del-software-de-escrutinio.html>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de Revisión de Tutelas. Sentencia T-232-2014. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria. Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-944 de 2012. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-936/10. M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-101/2018. MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

Datos proporcionados por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Contenido en: <https://www.registraduria.gov.co/Registraduria-Nacional-lanza-el-plan-de-auditoria-del-software-de-escrutinio.html>

Documento Conpes No: 3701 del 2011, (Julio, 2011) Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. "LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA CIBERSEGURIDAD Y CIBERDEFENSA" Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3701.pdf>

Documento Conpes 3854 de 2016, (Abril, 2016), Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. "POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD DIGITAL". Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3854.pdf>

Documento Conpes 3795 de 2019, (Noviembre, 2019) Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. “POLÍTICA NACIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL E INTELIGENCIA ARTIFICIAL” Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

Documento Conpes 3995 de 2020, (Julio, 2020) Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. “POLÍTICA NACIONAL DE CONFIANZA Y SEGURIDAD DIGITAL” Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3995.pdf>

Información obtenida en portal web: <https://www.datos.gov.co/Justicia-y-Derecho/Conteo-de-Procesos/q6re-36rh/data>

La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia (2008). Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Captura-y-Reconfiguracion-Cooptada-del-Estado-en-Colombia.pdf>

Ley 65 de 1993. “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.”

Ley 134 de 1994. “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.

Ley Estatutaria 1757 de 2015 ““Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática””

Ley 1864 de 2017. “Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática.”

Ministerio de Relaciones Exteriores, (2020). Contenido en: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/colombia-adhiere-convenio-budapest-ciberdelincuencia>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2021). Recuperado en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf

Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025. Consejo Superior de Política Criminal (2021) Recuperado de: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>

Revista Democracia Actual. Registraduría Nacional del Estado Civil. (Diciembre, 2016) Pág. 62. Recuperado de: <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20180412-Revista-Democracia-Actual-1-ed.pdf>