

Hacia una política criminal electoral: El reto de la justicia frente a la democracia

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

Resumen ejecutivo

- El análisis revela el incremento generalizado que ha tenido el número de denuncias por delitos electorales en los años en que se celebran elecciones desde 2002 a 2007. Así mientras en el año 2002, cuando se celebraron elecciones generales el número de denuncias fue de 597, para el 2007 cuando fueron las elecciones de autoridades locales, el número de denuncias fue de 2050, es decir, se produjo un incremento del 243%.
- Se plantea que dependiendo el tipo de elecciones que se realicen, o sea de si se realizan elecciones generales o de autoridades locales, varían los delitos que más se denuncian. De esta forma los más denunciados en elecciones locales son fraude en la inscripción de cédulas o "trashumancia" y corrupción de sufragante o "compra de votos"; en tanto que en las elecciones generales los delitos más denunciados son voto fraudulento y ocultamiento y retención ilícita de cédulas.
- El incremento constante que han tenido las denuncias por delitos electorales refleja el mayor control que ha venido ejerciendo la ciudadanía sobre los procesos electorales, el interés creciente en que los comicios se celebren con transparencia, y la mayor confianza en la institucionalidad; sin embargo, aún deben reforzarse en algunas regiones, como la suroriental, en las que las dinámicas políticas y estatales se diferencian de las del resto del país.
- De ahí la necesidad de que las autoridades den respuesta a la ciudadanía sobre las denuncias presentadas, tramitando diligentemente los procesos judiciales que se siguen por esos delitos, pero sobre todo elaborando una política criminal integrada que prevenga y sancione efectivamente este tipo de comportamientos, contribuyendo a la creación de confianza sobre los procesos electorales que se han visto gravemente golpeados en los últimos años.

Introducción

En el informe sobre Riesgos Electorales que se presentó para las elecciones del 2010, elaborado por el equipo interinstitucional de investigadores¹ que para estos efectos se reúnen en el marco de la Misión de Observación Electoral –MOE, se señaló que se presentó una reducción del riesgo por violencia del 27% respecto al número de municipios que por esta misma variable se había presentado en el 2007. Sin embargo, en dicho informe se destacó que por el contrario, el riesgo por anomalías e irregularidades electorales subió un 66.4%, pasando de 328 municipios en las elecciones locales de 2007 a 546 municipios para las elecciones de Senado y Cámara de 2010.

Este resultado conlleva la necesidad de conocer a profundidad la relación entre los informes por riesgo electoral que por anomalías e irregularidades electorales se presentan frente a las denuncias que de manera efectiva presentan los ciudadanos a las autoridades por estos mismos delitos. Esta investigación es el primer paso en este sentido.

Desde su nacimiento, la MOE ha evidenciado la arraigada percepción ciudadana de que la ilegalidad y las elecciones van de la mano, o al menos esa parece ser la sensación y la idea que en cada proceso electoral se refuerza en la ciudadanía. En efecto, durante los procesos electorales más recientes no le es extraño escuchar versiones sobre cómo distintos candidatos están llevando a cabo estrategias ilegales a fin de garantizar un resultado electoral favorable.

Todas estas versiones ciudadanas se conocen genéricamente como “fraudes electorales” y terminan consolidando en Colombia una percepción negativa de la ciudadanía sobre los procesos político-electorales, la cual podría denominarse percepción de ilegalidad electoral, que se ha traducido judicialmente para las elecciones de Senado de 2002² y 2006³ en la anulación de más de un millón de votos por parte de la Sala Electoral del Consejo de Estado.

Ahora bien, expuestos estos antecedentes, a los cuales debemos sumar el que puede ser el más grave fenómeno de criminalidad electoral de la historia colombiana, la alianza entre actores ilegales y sectores políticos para acceder a cargos públicos, conocido como “parapolítica”⁴, es importante conocer cómo fue el comportamiento de la ciudadanía a la hora de informar a las autoridades los hechos que pueden constituir delitos electorales, y de igual manera, los avances de la Fiscalía General de la Nación en la investigación de los mismos.

Para efectos de realizar este estudio partiremos de que la “Percepción de Criminalidad Electoral” (PCE) es la idea o sensación ciudadana sobre la posible comisión de alguno de los delitos⁵ que pueden, de alguna u otra forma, afectar el correcto desarrollo de un proceso electoral, idea que se exterioriza, entre otras, con la presentación formal de una denuncia.

Estas denuncias, a través de las cuales se informa al Estado el conocimiento o percepción acerca de la comisión de un delito electoral, servirán en el presente trabajo como indicador objetivo de la criminalidad electoral⁶ en Colombia. Este hecho objetivo y aprehensible se utiliza como insumo para analizar cómo es la situación y comportamiento de las denuncias por delitos electorales⁷ entre los años el 2002 y 2007⁸, exponiendo igualmente los resultados a través de mapas para facilitar su georeferenciación.

Valga la pena reseñar que el estudio que se presenta en este documento obedece a una síntesis de la Investigación “Hacia una política criminal electoral – Denuncias electorales en Colombia 2002-2007” que fue elaborada por la MOE y que contiene la totalidad de las bases de datos, y modalidades de análisis nacionales, departamentales y municipales que sobre esta materia se realizó⁹.

Cabe aclarar que la importancia de este análisis es determinar cuál fue el comportamiento de las denuncias por delitos electorales, en qué lugares se presentan con mayor frecuencia y por qué delitos en particular, para luego re-

ferenciar geográficamente las denuncias. Lo anterior permite indicar de manera didáctica y comparativa aquellos lugares del país en donde se presentan comúnmente denuncias, y en consecuencia aquellos lugares del país en donde se requiere la acción preventiva y en algunos casos sancionatoria de las autoridades.

En ese mismo sentido, conociendo esta información, la ciudadanía puede evaluar si las denuncias por delitos electorales aquí relacionadas reflejan verdaderamente lo que se vive durante un proceso electoral en su municipio o en su Departamento.

El poco o nulo número de denuncias podría ser explicado por diversas hipótesis tales como: i) La ciudadanía desconoce que las conductas que detecta constituyen un delito electoral y por lo tanto no las denuncia; ii) La ciudadanía considera que las prácticas criminales corresponden a formas tradicionales de hacer política, razón por la cual no se reconocen como delito; iii) A la ciudadanía le da miedo denunciar formalmente o iv) La ciudadanía no sabe cómo o dónde denunciar.

Teniendo en cuenta lo anterior, se inició la investigación a partir de las siguientes preguntas que guían el presente estudio: ¿Cómo se han comportado las denuncias por delitos electorales en Colombia? ¿Dónde se han presentado denuncias por delitos electorales en las elecciones de autoridades electorales? y finalmente ¿Cuáles son las características de las denuncias realizadas?.

Posteriormente, cada uno de estos interrogantes será desarrollado en detalle. Así, en la primera parte se analizará el comportamiento y la cantidad de denuncias electorales que se han presentado en Colombia entre 2002 y 2007. En este apartado se tendrá en cuenta la cantidad de denuncias que se presentaron por la totalidad de delitos, así como por cada una de las conductas específicas y la influencia que tiene el tipo de proceso electoral que se desarrolla en determinado año.

En la segunda parte se analiza, específicamente, los dos procesos electorales de autoridades locales celebrados en 2003 y en 2007, para lo cual se compara el comportamiento de la totalidad de los delitos electorales para cada uno de ellos. De igual manera se incluye un análisis departamental y municipal de los dos delitos que mayor incidencia tienen en este tipo de procesos electorales, georeferenciando las conclusiones más importantes.

Primera parte: La situación y el comportamiento de las denuncias por delitos electorales

En esta parte se aborda la situación de las denuncias por delitos electorales a partir del siguiente interrogante: ¿Qué tanta criminalidad electoral se denuncia en Colombia?

Contrario a lo que se podría pensar teniendo en cuenta los reportes de prensa y la sensación que predomina en el ambiente durante los procesos electorales, la cantidad de denuncias que se presentan a las autoridades por este tipo de delitos es mínima, incluso cuando se suman las presentadas a lo largo de varios años.

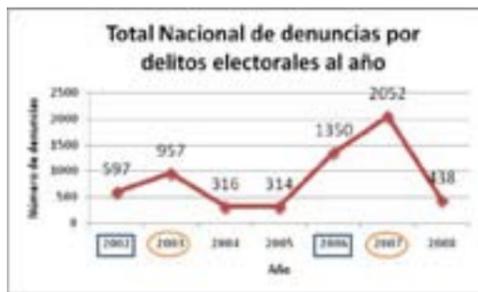
Es más, si se revisa esta situación frente a los demás delitos la conclusión es dramática. Así, por ejemplo, sólo en el año 2006, se iniciaron en la seccional Cundinamarca de la Fiscalía General de la Nación un total de 13.438 investigaciones por el delito de hurto calificado¹⁰, mientras que en seis años, en todo el país y por trece conductas que se han catalogado como delitos electorales, se iniciaron 5.579 investigaciones.

Pese a lo anterior, dado el impacto que la comisión de estos delitos tiene sobre la democracia, vale la pena analizar cuál ha sido el comportamiento de esas denuncias presentadas en Colombia en el período entre 2002 y 2007.

A continuación, se realiza dicho análisis y se responde la pregunta propuesta, teniendo en cuenta tres perspectivas. En primer lugar se analizará la totalidad de denuncias que por los delitos electorales se han presentado en el cita-

do lapso de tiempo. En segundo lugar, se analizará el comportamiento de las denuncias de los cinco delitos electorales que mayormente inciden en el número total de denuncias presentadas en el país. Finalmente se estudia la situación de los departamentos respecto de las denuncias por delitos electorales.

Totalidad de las denuncias por delitos electorales entre 2002 – 2007: Incremento generalizado de las denuncias en años electorales



Gráfica 1. Número de denuncias por delitos electorales en Colombia, 2002-2007¹¹

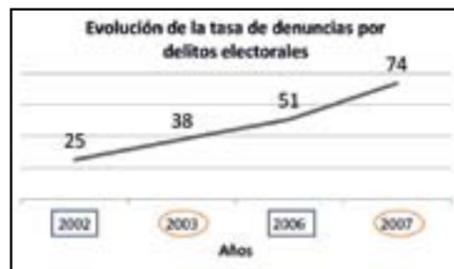
Como se aprecia en la gráfica 1, las denuncias por delitos electorales vienen incrementándose generalizadamente en los años en que se llevan a cabo certámenes electorales, a saber 2002, 2003, 2006 y 2007. Así mientras que en las elecciones generales de 2002 se presentaron únicamente 597 denuncias, para las elecciones de autoridades locales esta cifra ascendió a 2052, es decir, se produjo un incremento del 243%.

Ahora bien, como ya se podrá observar, el aumento en la denuncia por delitos electorales visto de esta manera desconoce la especial naturaleza de cada uno de los procesos electorales. Esto es así puesto que cada proceso electoral, sea de elecciones generales o de autoridades locales, responde a dinámicas político-electorales particulares que podrían generar diferentes tipos de incentivos en la comisión de actividades delictivas.

No obstante lo anterior, al analizar la situación teniendo en cuenta esa diferencia, se mantiene el incremento en las denuncias por delitos electorales en la medida que, para el caso de las elecciones generales, el total nacional de denuncias pasó de 597 en 2002 a 1350 en 2006, incremento que equivale al 126%, y para los procesos electorales de autoridades locales, dicho total pasó de 957 en 2003 a 2052 en 2007, es decir, se incrementó en un 114% la presentación de denuncias.

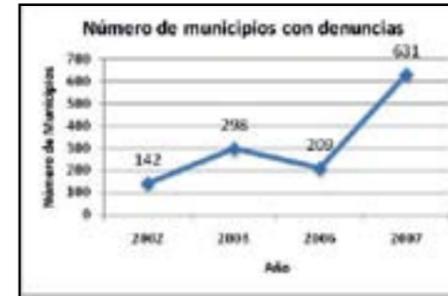
El aumento en las denuncias por delitos electorales también se puede constatar al consultar la tasa de denuncias presentadas. Este tipo de análisis permite determinar cuántas denuncias fueron presentadas por determinada cantidad de personas (ver gráfica 2)¹².

De acuerdo a lo anterior, por cada millón de electores que se encontraban habilitados para votar en las elecciones generales de 2002, se presentaron 25 denuncias por delitos electorales, cifra que aumentó progresivamente hasta llegar a 74 en las elecciones de autoridades locales de 2007.



Gráfica 2. Comportamiento de la tasa de denuncias por delitos electorales, 2002 – 2007

Finalmente, el aumento en la cantidad de denuncias por estos delitos también se evidencia al analizar los lugares de procedencia de las mismas. Así, en las elecciones celebradas en 2002, las denuncias presentadas se concentraron en 142 municipios del país; en 2003, las denuncias presentadas provinieron de 298 municipios; en 2006, las denuncias presentadas se repartieron en 209 municipios; y, en 2007, las denuncias por delitos electorales provinieron de 631 municipios diferentes. (Ver gráfica 3)



Gráfica 3. Número de municipios en los que se presentaron denuncias por delitos electorales en Colombia, 2002 – 2007

Comportamiento de las denuncias de los cinco delitos electorales que más inciden en el número total de denuncias presentadas en el país: El aumento de las denuncias por cada uno de los delitos electorales

En la sección anterior se vio que la cantidad de denuncias electorales, aunque baja, está en aumento. En esta parte responde a la siguiente pregunta: ¿Cómo se refleja el aumento de las denuncias por delitos electorales entre 2002 y 2007 sobre cada una de las conductas tipificadas como tales en el Código Penal?

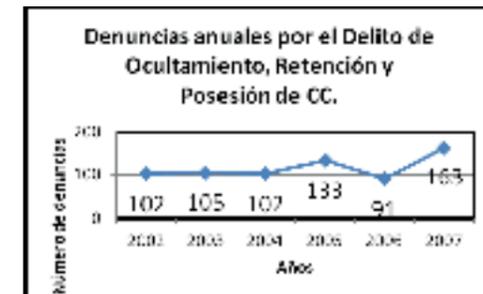
Entre 2002 y 2007 se presentaron un total de 5579 denuncias por la presunta ocurrencia de un delito electoral, de las cuales el 75% se concentró en cinco tipos penales: **Voto fraudulento**¹³, **fraude en la inscripción de cédulas**¹⁴, **corrupción al sufragante**¹⁵, **ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas**¹⁶, y **fraude al sufragante**¹⁷. Esta concentración no fue producto del aumento significativo y sistemático de la denuncia por un delito en particular, sino que fue fruto del aumento generalizado de todos ellos.

Dentro del otro 25% se agrupan las denuncias por los delitos de **perturbación del certamen democrático**¹⁸, **intervención en política**¹⁹, **mora en la entrega de documentos relacionados con una votación**²⁰, y **favorecimiento de voto fraudulento**²¹, que se comportaron de manera distinta a la tendencia global.

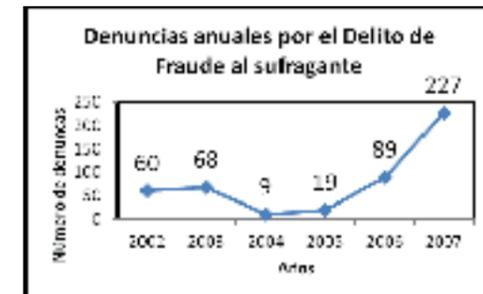
Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presentan las gráficas que ilustran el comportamiento cuantitativo de los cinco delitos que concentraron el mayor número de denuncias en el período 2002–2007.



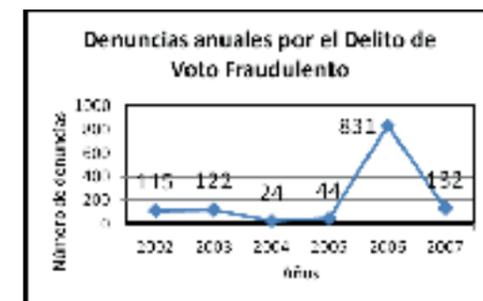
Gráfica 4. Número de denuncias por fraude en la inscripción de cédulas 2002 - 2007



Gráfica 5. Número de denuncias por ocultamiento, retención y posesión de cédulas 2002 - 2007



Gráfica 6. Número de denuncias por fraude al sufragante 2002 - 2007



Gráfica 7. Número de denuncias por voto fraudulento

La situación global de los departamentos respecto de las denuncias por delitos electorales

Para determinar la situación global de denuncias, se debe tener en cuenta la cantidad de municipios de un departamento en los que se presentaron denuncias por cualquiera de los delitos electorales reconocidos en el Código Penal y no sólo los cinco que más denuncias presentaron entre 2002 y 2007. Toda vez que en este apartado no se busca especificar de qué tipo de delito electoral se trata, sino simplemente de su presencia en el departamento.

De acuerdo a lo anterior, si en un municipio de un departamento se presentaron denuncias por un delito como, por ejemplo, alteración de resultados electorales allí se presenta, como mínimo, una denuncia global por delitos electorales.

En la **tabla 1**²² se relaciona el número de municipios que, por cada de-

partamento, registraron denuncias en cada uno de los años en los que se celebraron elecciones en todo el territorio nacional. Ahora bien, los datos contenidos en ella reflejan el fenómeno de crecimiento en el número de denuncias que se ha dado a través de los años que fue presentado anteriormente.

Tabla 1. Cantidad de municipios por departamento en el que se registraron denuncias por delitos electorales entre 2002 y 2007

Departamento	Total de Municipios	Municipios con denuncias 2002	Municipios con denuncias 2003	Municipios con denuncias 2006	Municipios con denuncias 2007
Amazonas	11	1	1	0	0
Antioquia	125	10	27	17	77
Arauca	7	1	1	1	5
Atlántico	23	1	2	3	2
Bolívar	45	3	4	2	14
Boyacá	123	5	17	6	71
Caldas	27	8	11	6	14
Caquetá	16	1	0	0	10
Casanare	19	3	6	2	11
Cauca	41	0	5	3	18
Cesar	25	3	4	6	19
Chocó	31	2	3	5	15
Córdoba	28	1	5	9	25
Cundinamarca	116	2	10	9	24
Guainía	9	0	1	0	0
Guaviare	4	0	1	0	0
Huila	37	2	6	2	21
La Guajira	15	6	6	6	11
Magdalena	30	3	6	6	12
Meta	29	1	3	4	7
Nariño	64	0	7	1	21
N. Santander	40	3	10	5	32
Putumayo	13	2	5	2	0
Quindío	12	2	6	5	11
Risaralda	14	3	1	5	7
Santander	87	11	34	16	70
Sucre	27	2	11	6	20
Tolima	47	1	6	12	32
Valle del Cauca	42	8	19	14	29
Vaupés	6	0	0	0	0
Vichada	4	0	0	0	0
San Andrés y Providencia	2	0	1	1	1
Total	1117	85	219	154	579

En este sentido es evidente que en el 2002, la situación global de denuncias resultó menor que en el 2007. Igualmente debe tenerse en cuenta que el 2003 y el 2007 superan al 2002 y 2006 tanto en el número de denuncias como de municipios con presencia manteniendo la tendencia planteada anteriormente.

Segunda parte: Comportamiento de las denuncias por delitos electorales en elecciones de autoridades locales (2003-2007)

En el actual contexto en el que se encuentra el país, en vísperas de la realización de los comicios electorales para elegir autoridades locales, resulta pertinente profundizar el estudio del comportamiento que caracterizó a las denuncias por delitos electorales en las dos últimas elecciones locales que corresponden a los años 2003 y 2007.

Análisis que tiene gran relevancia si partimos de una premisa expuesta previamente, según la cual, dependiendo del tipo de elección que se realiza es -o al menos parece serlo- diferente el grado de percepción de criminalidad por parte

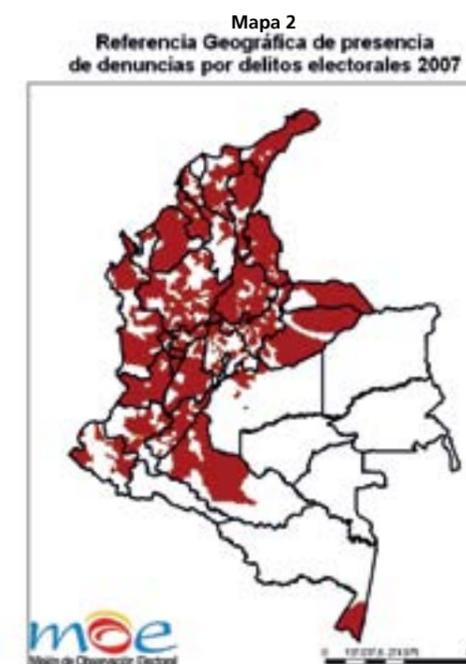
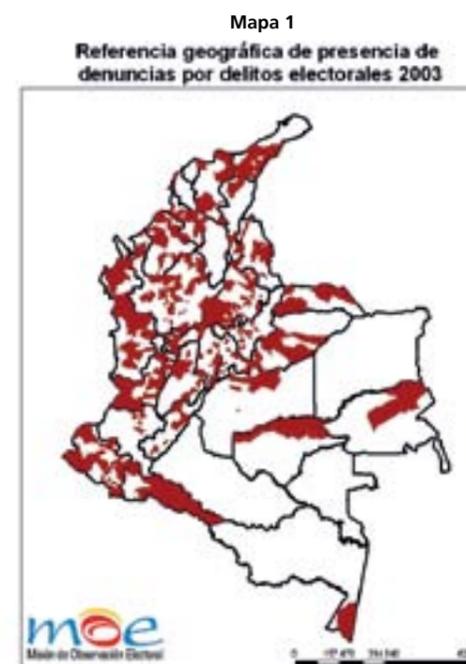
de la ciudadanía, el cual alcanza un nivel más alto en las elecciones de autoridades locales con relación a las elecciones generales.

Al respecto basta tener en cuenta el hecho, notorio por demás, de que se presentó un incremento de más del 100% entre las denuncias reportadas en 2003 y 2007.

En este apartado se revisará específicamente los dos procesos electorales de autoridades locales celebrados en 2003 y en 2007, haciendo un estudio comparativo del comportamiento de la totalidad de los delitos electorales en cada uno de los procesos. Luego se culminará con un análisis departamental y uno municipal de los dos delitos que mayor incidencia tiene en este tipo de procesos electorales, en donde se georeferenciaran las conclusiones más importantes.

Estudio comparativo del comportamiento de los delitos electorales en las elecciones de 2003 y 2007

Se inicia este estudio comparativo presentando los mapas que indican la presencia de las denuncias por delitos electorales en los años 2003



y 2007, en ellos se reflejan los municipios en los que al menos se presentó una denuncia por algunos de los delitos electorales.

En los mapas resulta evidente el incremento en la presencia de denuncias electorales en el territorio nacional en los años correspondientes a elecciones de autoridades locales.

A continuación se procede a examinar el comportamiento de las denuncias por los 13 delitos electorales en el marco de los años 2003 y 2007, explicando más detalladamente el panorama general que nos presentaron los anteriores mapas.

En el período analizado, se registraron elecciones de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles en los años 2003 y 2007. Además en el año 2003, como consecuencia de la Ley 796 de 2003 y el Decreto 2000 de 2003, se convocó a un referendo constitucional que se llevó a cabo el 25 de octubre de ese año, un día antes que las elecciones de autoridades locales.

Al agrupar el número de denuncias recibidas en 2003 y 2007 se tiene que el delito más denunciado es el de fraude en la inscripción de cédulas (831) de las cuales el 88.69% se concentró en el año 2007, seguido del delito de corrupción de sufragante (561) del cual el 65.78% provino de las elecciones de 2007.

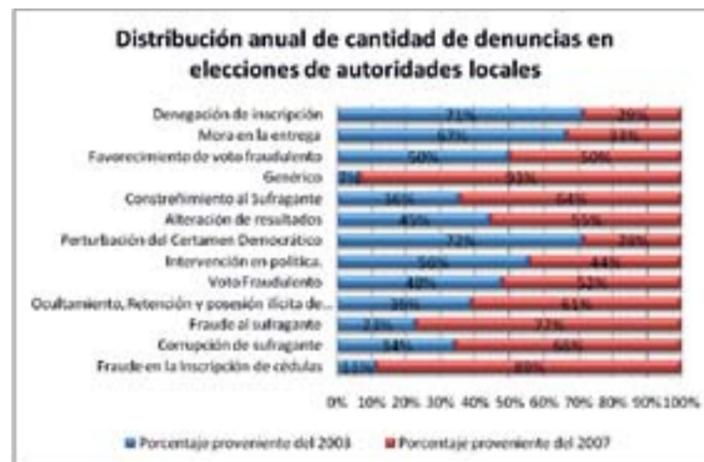
Se presenta un incremento en fraude en la inscripción de cédulas que se hace evidente al ver que en los años en los que se celebran elecciones generales se hayan presentado un total de 78²³ denuncias en todo el territorio nacional, siendo así el séptimo delito más denunciado durante dicho tipo de elecciones, mientras que en años en los que se celebraron elecciones de autoridades locales se presentaron 831 denuncias por este delito.



Gráfica 9. Distribución de denuncias por delitos electorales según tipo en elecciones de autoridades locales 2003 y 2007

Al estudiar el año del que provinieron las denuncias por cada delito se tiene que, en la mayoría de los casos, el año 2007 fue la principal fuente de las mismas. Tanto es así que, por ejemplo, el 93% de las denuncias genéricas²⁴ y el 89% de las denuncias por fraude en la inscripción de cédulas provinieron de ese año, como se aprecia en la siguiente gráfica.

De otra parte, en las elecciones de autoridades locales, el incremento de las denuncias por cada delito fue desigual pero significativo. Así tenemos que sólo en las denuncias genéricas se presentó un aumento equivalente al 1314%. También fue significativo el incremento en las



Gráfica 10. Distribución anual de la cantidad de denuncias por delitos electorales en elecciones de autoridades locales, 2003 y 2007

denuncias para el delito de fraude en la inscripción de cédulas, con 648% más denuncias en 2007 que en 2003, en las denuncias por fraude al sufragante, con 233%, en las denuncias por corrupción al sufragante, con 92%, y constreñimiento al sufragante con un 80%.

Contrario a estos incrementos significativos se encuentran reducciones importantes en la cantidad de denuncias relativa a los delitos de perturbación del certamen democrático, denegación de inscripción, mora en la entrega de documentos relacionados con una votación e intervención en política, mientras que la cantidad de denuncias relativa al favorecimiento de voto fraudulento se mantuvo.

Análisis departamental de las denuncias por los dos delitos que mayor incidencia tienen en elecciones locales: Fraude en la inscripción de cédulas y corrupción de sufragante

Con el ánimo de profundizar aún más en el análisis de elecciones de autoridades locales, a continuación se presentará un análisis departamental y municipal de los dos delitos que se denuncian con mayor frecuencia en esos años, a saber: Fraude en la inscripción de cédulas y la corrupción de sufragante. Selección que resulta por demás fácil si se tiene en cuenta que sobrepasan el resto de delitos con un número muy significativo de denuncias, alcanzando incluso a duplicar al tercero en el orden de cantidad de denuncias (Fraude al Sufragante).

Así las cosas, las denuncias por cada uno de los delitos se estudiarán desde el nivel departamental y el nivel municipal, para describir las particularidades que reflejan a nivel territorial y geográfico, comenzando con el análisis departamental para enseguida revisar cuál fue el comportamiento municipal.

El análisis departamental partirá de la evaluación de dos variables, que son: **1) Concentra-**

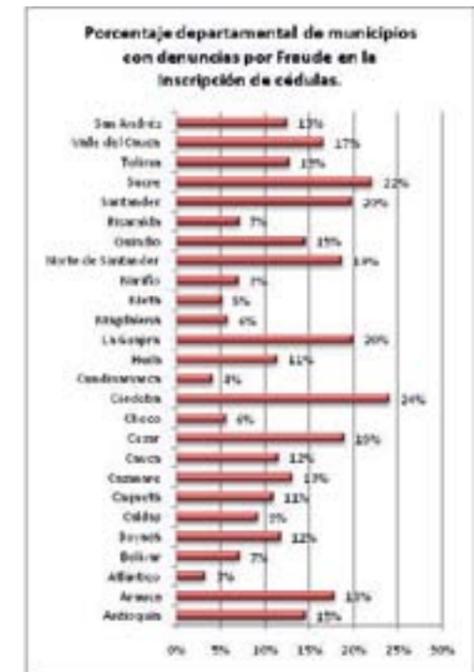
ción municipal en el departamento, y **2) Cantidad de denuncias por departamento.**

Concentración departamental por municipios con denuncias

El estudio de esta variable estará guiado por la siguiente pregunta rectora: ¿Cuántos municipios del departamento registraron denuncias por delitos electorales?

Se parte entonces del supuesto de que entre más municipios de un mismo departamento registren denuncias por un delito, se puede afirmar que en dicho departamento esa modalidad delictiva es la que presenta una mayor percepción de criminalidad, generalizada y sensible, que lógicamente incrementaría su índice de criminalidad aparente.

A continuación se determinará la situación de las denuncias correspondientes a fraude en la inscripción de cédulas y corrupción de sufragante de acuerdo a la concentración municipal de denuncias. Se presentará cada uno de los delitos determinando: los departamentos en los que se registra la mayor proporción de munici-



Gráfica 11. Comparativo de porcentaje departamental de municipios con denuncias por fraude en la inscripción de cédulas

pios con denuncias, el promedio y aquellos que no presentan denuncias en sus municipios.

1. Fraude en la inscripción de cédulas

La denuncia por fraude en la inscripción de cédulas se encuentra geográficamente dispersa, o generalizada, manteniéndose una proporcionalidad en la mayoría del territorio nacional.

En efecto, en promedio, en el 10% de los municipios por departamento se presentaron denuncias por fraude en la inscripción de cédulas.

No obstante, sobresalen de ese promedio los departamentos de Córdoba, Santander, Sucre y La Guajira, en los cuales más del 20% de sus municipios tuvo denuncias por este delito.

El resto de departamentos muestra lo que podría denominarse como una paridad en la presentación de denuncias en la medida que se acercan al promedio de la cantidad de municipios. Dichos departamentos son Tolima, Quindío, Casanare, y Boyacá. Por el contrario, no registran denuncias por este delito Vichada, Vaupés, Guainía, Guaviare, Putumayo y Amazonas.

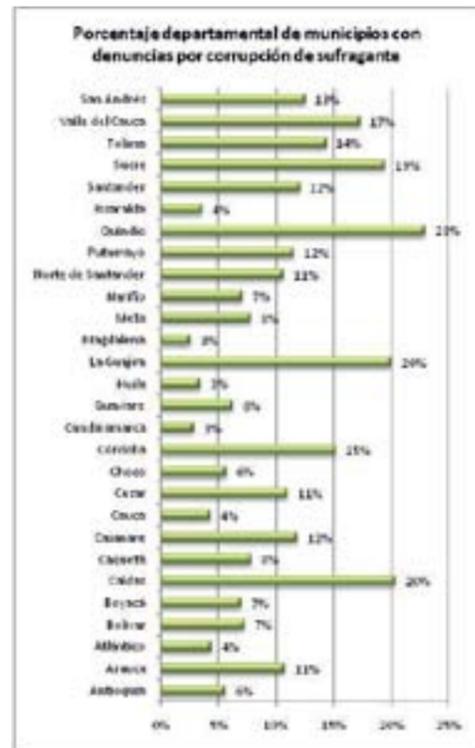
2. Corrupción de sufragante

Este delito es el que tiene la mayor representación geográfica en la presentación de denuncias, puesto que en sólo cuatro departamentos no se registran denuncias por su supuesta comisión: Vichada, Vaupés, Amazonas y Guainía.

No obstante, al tomar en consideración el porcentaje total de municipios de los departamentos que registran denuncias por corrupción de sufragante, no supera el porcentaje alcanzado por el delito de fraude en la inscripción de cédulas.

Resulta interesante que a pesar de encontrarse denuncias en la mayoría de departamentos del país, la cantidad de municipios en los que se presentan no alcanzan a representar una ci-

fra significativa en el departamento. Esto tiene como consecuencia que haya 14 departamentos en los que no se supere el 9% de municipios con sospechas por compra de votos y 8 departamentos donde el porcentaje de municipios con denuncias por este delito se encuentra entre el 11% y 14%.



Gráfica 12. Comparativo de porcentaje departamental de municipios con denuncias por corrupción de sufragante

Lo anterior significa que la denuncia por la comisión de este delito no se encuentra concentrada en un departamento en particular, sino que es dispersa.

Los departamentos que tienen mayor porcentaje de municipios con denuncias por este delito son Quindío, La Guajira, Caldas, Sucre y Valle del Cauca.

Cantidad departamental de denuncias por delitos electorales

El análisis de esta variable estará guiado por la siguiente pregunta rectora ¿Cuántas denun-

cias por un delito se presentaron en el departamento?

Se parte de que entre más denuncias por un delito se hayan presentado en un departamento, mayor será el índice de criminalidad aparente del mismo, y por ende mayor sospecha o percepción de comisión del delito.

A continuación se abordará la cantidad de denuncias departamentales presentadas por fraude en la inscripción de cédulas y corrupción de sufragante en 2003 y 2007, que tiene sentido si se parte de que la Constitución Nacional prevé que *“en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.”*

1. Fraude en la Inscripción de Cédulas

Sobre la cantidad de denuncias que se han presentado por este delito, vale recordar que éstas tienden a aumentar en los años en los que se celebran elecciones de autoridades locales.

Así tenemos que en las elecciones de 2003 y 2007 se concentró el 82% del total de las denuncias presentadas entre 2002 y 2007, y tan sólo el 7.7% de estas se presentaron en años en los que se celebraron elecciones generales (2002 y 2006), el restante 10.3% corresponde a años no electorales, pero que celebraron elecciones atípicas o efectuaron algún mecanismo de participación democrática.²⁵

Sea lo primero señalar que en los años 2003 y 2007, sumando la totalidad de

denuncias presentadas en los 32 departamentos y en el distrito capital, se presentaron 831 denuncias por el delito de fraude en la inscripción de cédulas.

La siguiente tabla muestra los departamentos que más alto número de denuncias por fraude en la inscripción de cédulas presentaron en el país en los años 2003 y 2007, así como la proporción que esas denuncias representan con respecto al país.

De esta forma tenemos que en años de elecciones de autoridades locales, los departamentos con mayor número de municipios denunciando este delito son: **Santander, Antioquia, Bolívar, Córdoba, la Guajira y Sucre**, donde la proporción de denuncia respecto al país superó el 5%.

Sobresalen, igualmente, departamentos como **Vichada, Amazonas, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés por la inexistente de denuncias por este delito**, que ha sido, por lo menos numéricamente, el más denunciado en todo el país en años de elecciones de autoridades locales.

Tabla 2. Cantidad de denuncias y coincidencia de denuncias del fraude en la inscripción de cédulas en 2003 y 2007

Depto.	Cantidad 2003	Cantidad 2007	Total denuncias 2003 y 2007	Porcentaje denuncias sobre país
Antioquia	17	69	86	10,35 %
Boyacá	2	66	68	8,18 %
Santander	9	102	111	13,36 %
Atlántico	0	56	56	6,74 %
Bolívar	16	61	77	9,27 %
Córdoba	3	45	48	5,78 %
La Guajira	6	45	51	6,14 %
Sucre	13	30	43	5,17 %
Resto de Deptos.	28	263	291	35,01 %
TOTAL	66	474	540	100%

En un tercer grupo están departamentos como **Valle, Nariño, Cauca, Arauca, Meta, Casanare, Magdalena, Cesar, Tolima, Quindío, Norte de Santander, Caldas, Cundinamarca, San Andrés y Huila** que difícilmente alcanzan la proporción del **3%** respecto del país.

Acá, y solamente para efectos ilustrativos, vale la pena traer a colación los departamentos en mayor riesgo por trashumancia electoral según el mapa de riesgo de trashumancia de la Registradora Nacional del Estado Civil -RNEC-²⁶, éstos son: Casanare, San Andrés, Guajira, Sucre, Guaviare, Cesar, Magdalena, Boyacá, Caquetá, Atlántico, Cundinamarca, Meta, Choco y Córdoba.

Según lo anterior, podemos concluir que de los 14 departamentos en más alto riesgo de trashumancia, según la RNEC, sólo cinco estarían denunciando activamente este delito, y en nueve de ellos la ciudadanía no los percibiría como un comportamiento delictivo sino meramente como una irregularidad de tipo electoral.

Si se quiere hacer una revisión de la cantidad de denuncias, en términos regionales la región Andina²⁷ concentraría la mayor cantidad con 391 denuncias, que representan el 47% de todo el país, seguida de la región Caribe²⁸ con 348 denuncias, es decir, con un 37% de todo el país, concentrando estas dos regiones cerca de un 85% de la totalidad de la denuncias.

Así mismo se puede observar el incremento generalizado y constante de las denuncias por este delito en los años 2003 y 2007, que tiene como protagonistas nuevamente a los departamentos de Santander y Boyacá que pasaron de 9 a 102 denuncias y de 2 a 66 denuncias respectivamente, y que registra a Tolima y a Atlántico como casos igualmente particulares, que pasaron de 0 denuncias en 2003 a 26 y 56 denuncias en 2007.

2. Corrupción de sufragante

Semejante a los que sucede con la mayoría de los delitos, el número de denuncias por corrupción al sufragante tiende a aumentar para elecciones de autoridades locales, y alcanza una mayor concentración en el año 2007. En efecto del **total de 796** denuncias recibidas

por este delito en el período **2002 a 2007, 192** (24%) corresponden a **2003** y **389** (48%) corresponde al **2007**, o sea entre los dos agrupan el 72% de la denuncias presentadas entre 2002 y 2007.

La siguiente tabla muestra los departamentos que más alto número de denuncias por corrupción al sufragante presentaron en los años 2003 y 2007, así como la proporción que esas denuncias representan con respecto al país.

Así tenemos que en 2003 y 2007, los departamentos con mayor número de municipios denunciando son: **Santander, Nariño y Valle**. Le siguen los departamentos de **Antioquia, Boyacá, Bolívar, Tolima, Norte de Santander, Sucre y Meta**, con proporciones de denuncias respecto del país de al menos el 5%.

Por debajo de este porcentaje se encuentra la gran mayoría del país, el 69% de los departamentos, donde resultan particularmente significativos los casos de **Risaralda, Viachada, Amazonas, Guainía y Vaupés**, donde no se presentó ninguna denuncia por corrupción al sufragante.

Los niveles de denuncia en los departamentos de **Arauca, Putumayo y Magdalena**, son igualmente bajos en la medida que la proporción respecto del país no alcanzó el **1%**, es decir no presentaron

más de 5 denuncias por este delito en los años 2003 y 2007.

Un caso para resaltar es **Santander**, que semejante a lo ocurrido en el delito de fraude un inscripción de cédulas, fue el departamento que más concentró denuncias respecto al país, lo que indica según nuestra tesis, que tiene un mayor grado de criminalidad aparente, en un mayor grado de percepción de delincuencia por la ciudadanía en este tipo de elecciones.

Si se quisiera hacer una revisión regional de las denuncias por el delito de corrupción al sufragante, tenemos que la mayor cantidad de se presentó en las regiones Andina 45%, seguida de la Caribe 25% y la Pacífica²⁹ 15%, para una concentración entre todas del 85% de la denuncias del país.

Mapa 3

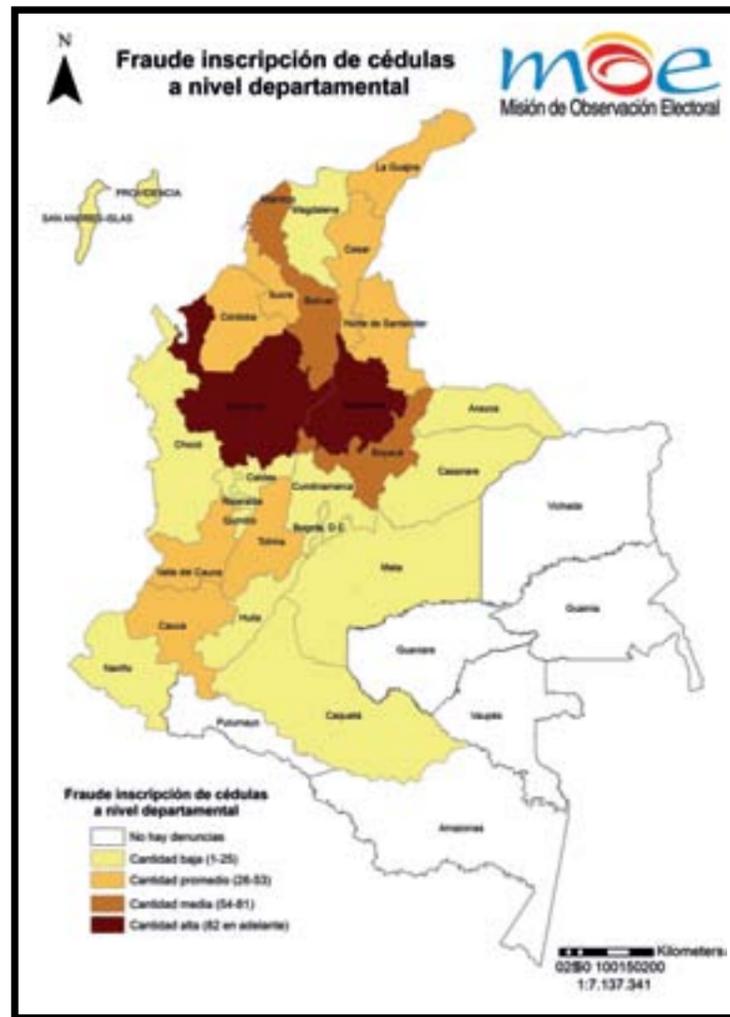
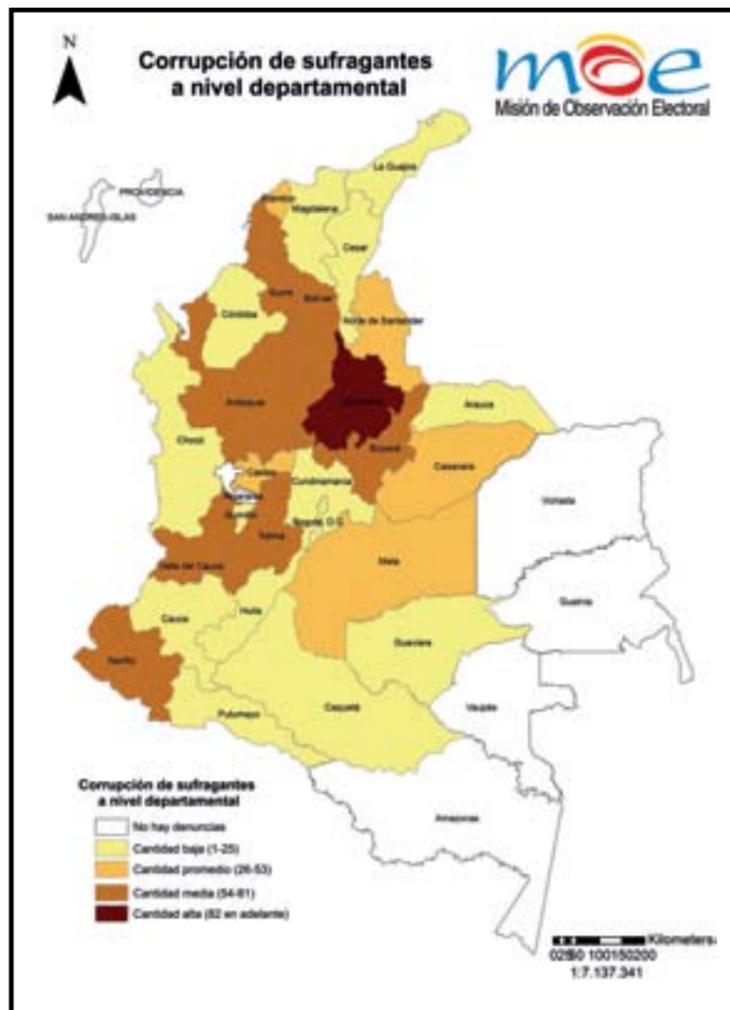


Tabla 3. Cantidad de denuncias y coincidencia de denuncias por corrupción de sufragante en 2003 y 2007

Depto.	Cantidad 2003	Cantidad 2007	Total denuncias 2003 y 2007	Proporción denuncias sobre país
Antioquia	13	24	37	6,60 %
Boyacá	14	23	37	6,60 %
N. Santander	11	18	29	5,17 %
Santander	26	32	58	10,34 %
Tolima	8	27	35	6,24 %
Bolívar	9	30	39	6,95 %
Sucre	4	29	33	5,88 %
Meta	6	24	30	5,35 %
Nariño	13	28	41	7,31 %
Valle	26	14	40	7,13 %
Resto de Deptos.	62	120	182	32,43%
TOTAL	192	369	561	100%

Mapa 4



Análisis municipal de las denuncias por los dos delitos que mayor incidencia tienen en elecciones locales: Fraude en la inscripción de cédulas y corrupción de sufragante

En esta sección, se continúa y profundiza la georeferenciación iniciada en el capítulo anterior al llevar el análisis al nivel municipal. Con este estudio se podrá determinar con mayor precisión los lugares del país en los que se presentan denuncias por los mismos delitos.

De esta manera, en la primera, se realizará el análisis de coincidencia de la denuncia por

cada delito en particular (A), y en la segunda se estudiará la cantidad de denuncias (B).

La coincidencia histórica de denuncias por delitos electorales en un mismo municipio

Este tipo de investigación parte de la siguiente hipótesis: Si un mismo municipio presenta varias denuncias por un delito, es posible afirmar que allí se presenta una presencia histórica de la sospecha de su comisión más fuerte que en aquellos lugares en donde sólo se presentan denuncias de manera esporádica. Es decir, la denuncia constante es la resultante de analizar si en todos los años electorales se presentan denuncias por un tipo penal específico.

Lo anterior permitiría determinar puntualmente las conductas más denunciadas y los lugares en los que más se reportan. Con este objetivo en mente, a continuación se realiza el análisis de coincidencias municipales en las denuncias por el **fraude en la inscripción de cédulas** y la **corrupción de sufragante**.

1. La coincidencia municipal de las denuncias por fraude en la inscripción de cédulas

La denuncia constante por fraude en la inscripción de cédulas sólo se presenta en

dos municipios, Valledupar y Cartago. Sin embargo, figuran con muy pocas denuncias en comparación con la cantidad presentada en otros municipios en donde no sólo la denuncia es constante en los años en los que se celebran elecciones de autoridades locales sino que es más alta en términos de cantidad de denuncias.

Ahora bien, en 31 municipios del país se presentaron denuncias por este delito tanto en 2003 como en 2007; en esos municipios, se concentró el 20% de la totalidad de las denuncias que por este delito se presentaron a nivel nacional.

En este sentido se destaca la situación de Cartagena que alcanza un número considerablemente alto en comparación con los demás municipios en los que se presentan coincidencias, tanto en 2003 como en 2007. En total durante los dos **periodos la capital de Bolívar registra 66 denuncias, seguida de lejos por Riohacha con 12 denuncias en los dos años.**

Por su parte, Sincelejo (Sucre), Río de Oro (Cesar), Neiva (Huila), Barrancabermeja (Santander), La Apartada (Cesar), Los Córdoba (Córdoba) y San Joaquín (Santander), son los municipios que presentan el mayor número de denuncias en los dos años, sobresaliendo el hecho de que se mantiene la dinámica de incremento entre el 2003 y el 2007 que se ha mencionando a lo largo del texto.

Al ver los resultados se muestra que la coincidencia en las denuncias por este delito se encuentra dispersa por algunas zonas del país. Sin embargo, se resalta la situación de Sucre, la franja que se encuentra en el departamento de Huila y la frontera entre La Guajira y Cesar ya que presentan un alto grado de coincidencias en todo los años por trashumancia. También llama la atención que **gran parte de los municipios en los que se presenta denuncia por este delito resultan ser municipios fronterizos en el respectivo departamento.**

2. Coincidencias Corrupción de Sufragante

En lo que respecta a la coincidencia de denuncias por corrupción de sufragante, se observa un comportamiento similar al registrado en el delito anterior, es decir, se da un aumento en los años que se celebraron elecciones de autoridades locales. Así se tiene que el 23% de las denuncias por este delito, se presentaron en el 2003 y el 2007 proviniendo de 36 municipios.

De estos, los que presentan una consistencia en la denuncia en los años 2003 y 2007, al tiempo que sobresalen por su alta cantidad de denuncias son: Cartagena (Bolívar), Villavicencio (Meta), Soledad (Atlántico), Bucaramanga (Santander), Sincelejo (Sucre), Medellín (Antioquia), Santa Marta (Magdalena), Cúcuta (Norte de Santander), Ibagué y Melgar (Tolima); en un rango entre 5 y 26 denuncias. **Debe destacarse a Soledad que a diferencia de los demás municipios mencionados, tuvo un número de denuncias en el 2003 bastante significativo y superior al de 2007.**

Se considera oportuno indicar que -partiendo de la totalidad de los datos producto de la investigación "Las denuncias por delitos electorales 2002 - 2007"- , a diferencia de la creencia popular, la denuncia por este delito no se encuentra particularmente concentrada en la Costa Caribe, a pesar de lo que se evidencia de la zona de los Montes de María y municipios de Córdoba. Por el contrario, sobresale **la zona que se constituye entre el departamento del Tolima, el norte del Valle del Cauca y partes del eje cafetero en donde se presenta una concentración particular de las denuncias por este delito**, específicamente en años en los que se celebran elecciones de autoridades locales.

La cantidad municipal de denuncias por delitos electorales

En esta sección se determina la cantidad de denuncias que se presentan municipalmente utili-

Tabla 4. Cantidad municipal de denuncias por delitos electorales

Categoría ³⁰	Cantidad de electores	Cantidad de municipios que pertenecen a la categoría (promedio)
A	Menos de 10.000.	692
B	Entre 10.001 y 50.000.	364
C	Entre 50.001 y 100.000.	36
D	Más de 100.001	30

zando un criterio que compare a los municipios que pueden ser comparados en condiciones de equidad, teniendo en cuenta el tamaño del electorado.

En este sentido, se empleará una categorización de los municipios según su censo electoral, observando la cantidad de denuncias que son presentadas por cada uno de los delitos electorales y cuál es la concentración de cada uno en las siguientes categorías:

Habiendo aclarado los aspectos metodológicos sobre este aspecto del nivel de denuncias se puede iniciar el análisis por los dos delitos más reportados en años de elecciones de autoridades locales, fraude en la inscripción de cédulas y corrupción de sufragante.

1. Cantidad de denuncias fraude en la inscripción de cédulas

En lo que se refiere exclusivamente a la cantidad, se deduce que la denuncia por el delito de fraude en la inscripción de cédulas se presenta **con mayor persistencia en los municipios que tienen un censo electoral menor de 10.000 electores**, como se muestra en la siguiente tabla.

De acuerdo a lo anterior, cerca de dos terceras partes de las denuncias por este delito provienen de

municipios con censo electoral pequeño. Esto resulta congruente en la medida que se entienda que el fraude en la inscripción de cédulas en este tipo de municipios podría tener más efectos sobre los resultados electorales, pues no se requiere de números muy elevados de personas para que logren efectivamente el propósito del delito.

En 260³¹ municipios con menos de 10.000 electores se presentó denuncia por fraude en la inscripción de cédulas. **De igual manera es de resaltar como 309 denuncias de las 345 reportadas en todos los años se concentraron en el 2007, obteniendo el 89% de las mismas sólo en dicho año.** De manera muy similar se comportan los municipios que tienen un censo electoral entre 10.000 y 50.000 electores en donde el 2007 aporta el 85.4% del total de las denuncias. Las dos categorías sobrepasan la cantidad de denuncias aportadas por los municipios más grandes, en cuanto a censo electoral del país.

En ese orden de ideas, llama la atención la cantidad de denuncias que se presentaron en González (Cesar), Yodó (Antioquia), Medio San Juan (Chocó), La Jagua del Pilar (La Guajira), San Zenón (Magdalena) y San Joaquín (Santander) de la categoría A que hace referencia a los municipios más pequeños.

Por su parte, en la categoría B son Barrancas (La Guajira), Sabana de Torres (Santander), Río de Oro (Cesar), Momil (Córdoba) y San Juan del

Tabla 5. Cantidad de denuncias fraude en la inscripción de cédulas

Categoría	2002	2003	2006	2007	Total denuncias
A	3	26	7	309	345
B	3	26	9	223	261
C	6	10	3	45	64
D	9	32	37	157	235

Cesar (La Guajira) los que sobresalen, puesto que se presenta una alta concentración de las denuncias por este delito en el año 2007 o simplemente encuentran todas sus denuncias en el año mencionado. De igual manera debe destacarse a la Estrella (Antioquia) que presenta un significativo número de denuncias en el 2003 siendo el único municipio que presenta tal comportamiento aparte de los anteriores.

De los resultados que se evidencian por la cantidad de denuncias, llama la atención lo ocurrido en Riohacha y Maicao (La Guajira). En efecto, mientras que en el primer municipio se presenta una constancia considerable en la denuncia, el segundo registra la cuarta mayor cantidad que por este delito se presentó en el 2007.

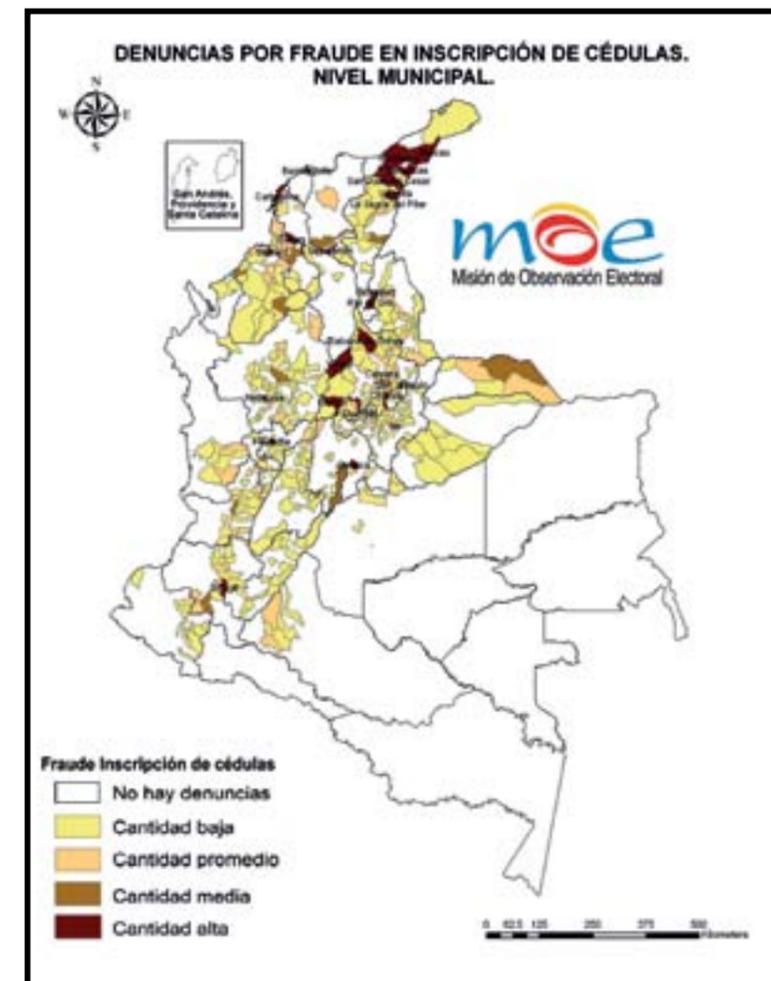
En los municipios de alto censo electoral, es obvio que se encuentran la gran mayoría de las capitales de los departamentos. En este sentido por la densidad poblacional y la misma presencia estatal y de las distintas autoridades, es de esperarse que se presenten cantidades altas de denuncias. Sin embargo la particularidad que se evidencia en este delito es el que a pesar de las características de estos municipios grandes, son los municipios pequeños aquellos que aportan el mayor porcentaje del total de denuncias.

Los resultados del nivel de denuncia por fraude en la inscripción de cédulas según la cantidad de denuncias, de acuer-

do a la categoría de municipios, se presentan en el siguiente mapa. Allí se presentan los resultados municipales de cada una de las categorías teniendo en cuenta el promedio de denuncias que en ellas se presentó y las desviaciones estándar de dicho promedio de la siguiente forma.

Estos criterios muestran, respetando la categoría municipal, los lugares del país en donde más percepción por este delito se presenta. En el mapa se evidencia que la mayor parte de los municipios, sin importar su categoría, presenta una denuncia promedio por fraude en la inscripción de cédulas. No obstante no deja de ser llamativo que se encuentren zonas en el Magdalena Medio, la Costa Caribe y en Antioquia

Mapa 5



en donde se concentran la mayor cantidad de denuncias.

2. Cantidad de denuncias por corrupción de sufragante

Respecto a la corrupción de sufragante se observa que las denuncias están distribuidas en todos los municipios de manera muy similar sin observar un incremento significativo que haga referencia a determinado censo electoral. Sin embargo, cabe mencionar que en el caso de los municipios entre 50.001 y 100.000 electores existe una reducción significativa en el número de denuncias.

En municipios con censo electoral menor a 50.000 electores las denuncias se mantienen en un promedio que no llegan a 2, lo que implica que en este tipo de municipios no se evidencian números significativos en ninguno de los años ni en su sumatoria. Sin embargo si es bastante importante la cantidad de municipios que presentan al menos una denuncia sustentándose en el hecho de que en 218 municipios se presentaron hasta un máximo de dos denuncias.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, llaman la atención dos de los municipios que pertenecen a esta categoría que presentaron mayor nivel de denuncia por este delito. En efecto, en Coveñas (Sucre) se presentaron cinco denuncias, mientras que en Maní (Casanare) se presentaron siete, todas ellas en 2007.

Por su parte sólo **en Barrancas (La Guajira) se presentaron denuncias constates por este delito, aún cuando allí sólo se presentó una**

Tabla 6. Cantidad anual de denuncias por corrupción sufragante según categoría de municipio

Categoría	2002	2003	2006	2007	Total denuncias
A	7	43	11	131	192
B	13	78	18	106	215
C	1	25	9	32	67
D	35	46	44	100	225

denuncia en cada año. De otro lado, Pamploña (Norte de Santander) y San José del Guaviare (Guaviare) tienen una alta concentración en el 2003, situación que sorprende pues presenta un comportamiento nuevo en la categoría. En el caso de la concentración de denuncias en el 2007 se hace referencia a Yopal (Casanare), Ipiales (Nariño) y Cartago (Valle del Cauca).

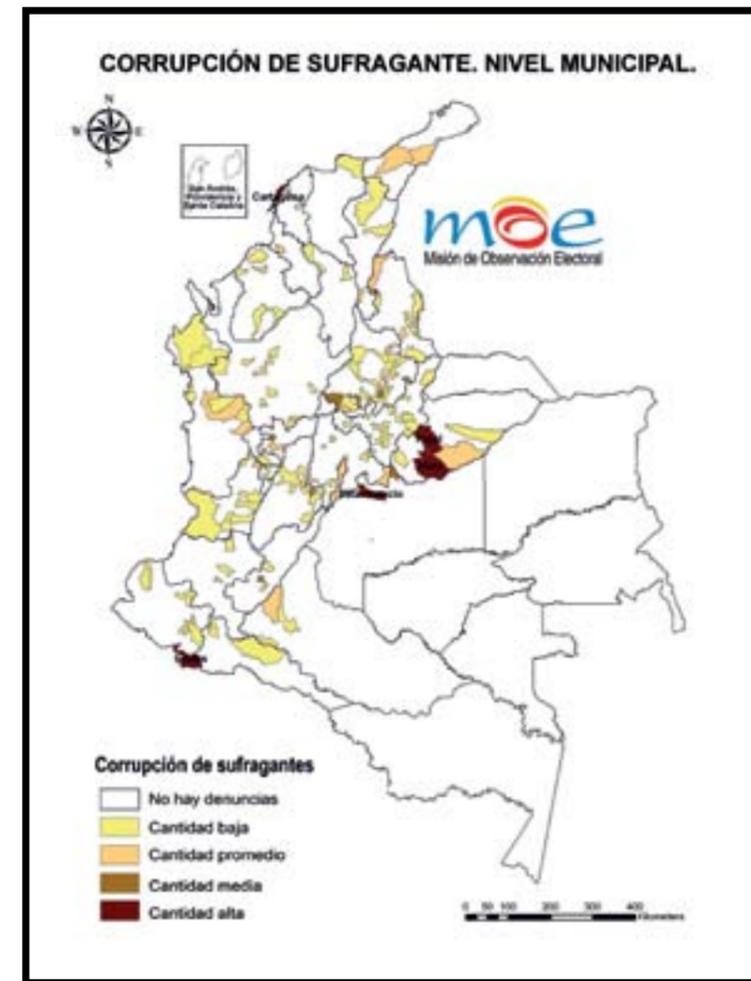
En el caso de los municipios con mayor censo electoral se ve una alta cantidad de denuncias y pocos municipios en los que se concentran, lo cual llevó a que el promedio municipal de denuncias fuese el más alto a nivel nacional al llegar a 10.

Es necesario notar, que en la categoría que hace referencia a los municipios con mayor censo electoral, se presentó una alta constancia en la denuncia por este delito, toda vez que en los cuatro municipios que más reportes presentaron se registran denuncias en todos los años. En efecto, **en Villavicencio (Meta), Cartagena (Bolívar), Soledad (Atlántico) y Sincelejo (Sucre) no sólo se presenta una alta cantidad de denuncias sino que esas denuncias se dividen en todos los años en los que se celebraron elecciones a nivel nacional.**

Esta constancia se hace aún más relevante si se tiene en cuenta que sólo en 7 municipios de esta categoría, todas las denuncias se concentraron en un año en particular, siendo el mejor ejemplo de esto el caso de Pasto (Nariño) que concentró sus 9 denuncias en el año 2007.

Los resultados de la cantidad de denuncia por corrupción de sufragante de acuerdo a la categoría de municipios, se presentan en el siguiente mapa. Allí se presentan los resultados municipales de cada una de las categorías teniendo en cuenta el promedio de denuncias que en ellas se presentó y las desviaciones estándar de dicho promedio de la siguiente forma.

Mapa 6



Estos criterios muestran, respetando la categoría municipal, los lugares del país en donde más percepción por este delito se presenta.

En el mapa se hace evidente que la situación de la percepción de criminalidad por compra de votos no es exclusiva de la costa Caribe. A pesar de contar con concentraciones particulares en los departamentos de La Guajira, Cesar, Sucre y una parte de Córdoba, llama la atención que en el eje cafetero y en los Llanos Orientales se concentra un alto nivel de denuncia por este delito.

procesos electorales y diferentes departamentos y municipios, que sirve como base para la creación de una política criminal eficaz y pertinente.

A pesar de mantener unas cifras bajas en la cantidad de denuncias, como se vio a lo largo de este estudio, el nivel de denuncias se encuentra en aumento, ya que de manera constante se han presentado más denuncias por la supuesta comisión de delitos en los procesos electorales más recientes.

El aumento en la denuncia durante los procesos electorales puede encontrar su explicación en el hecho que la ciudadanía tiene mayor cono-

Conclusiones

En Colombia, a diferencia de lo que suele pensarse, el nivel de denuncia por la comisión de delitos electorales es bajo. En consecuencia, pareciera que en el país no se presentan mayores problemas relativos a la criminalidad electoral, lo que en últimas redonda en altos niveles de transparencia.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que al hacer el estudio con base en las denuncias, se hace referencia es a la criminalidad aparente, concepto que no refleja la criminalidad real y por ende puede variar de lo que acontece en el día a día en el país. Aún así presenta un comportamiento de los delitos en los distintos

cimiento sobre los delitos electorales y se encuentra, cada vez más, dispuesta a denunciar su comisión. En este factor se muestra, en parte, el resultado del trabajo que distintas organizaciones de la sociedad civil, entre las que se incluye la Misión de Observación Electoral, los medios de comunicación y las autoridades electorales, han emprendido para dar a conocer a la ciudadanía los delitos electorales y las formas en las que éstos suelen cometerse.

Así entonces se ve que la ciudadanía se ha ido encargado de ejercer un control sobre el desarrollo de los procesos electorales. En este orden de ideas, no puede dejarse atrás también el crecimiento progresivo del interés y compromiso de la ciudadanía por la política y las formas en las que ésta se desarrolla en el contexto colombiano, lo que a su vez genera que haya un mayor deseo de proteger el caudal electoral de un candidato u organización política.

Igualmente, el estudio fue contundente en que se presentan diferencias en el comportamiento de la denuncia de acuerdo al proceso electoral que se desarrolle en el país. Esto es entendible en la medida que las características particulares de cada certamen electoral implican incentivos para la comisión de conductas delictivas.

Así, se ha visto como en los años en los que se celebraron elecciones de autoridades locales en el país, se presentó la mayor parte de las denuncias por el delito de fraude en la inscripción de cédulas. Esto se debe a que la comisión de este delito es la que más influencia podría tener en una elección de este tipo, toda vez que se altera el potencial electoral de un municipio con un caudal electoral cautivo.

No obstante, el ejemplo de la denuncia por fraude en la inscripción de cédulas en los años en los que se celebran elecciones de autoridades locales sólo muestra en parte cómo

afecta el proceso electoral a los niveles de denuncia que en medio de él se presentan. En ese sentido, al mirar la cantidad de denuncias que se presentaron en años en los que se celebraron elecciones de autoridades locales y elecciones generales se tiene cuáles son los delitos electorales con mayor denuncia. Estos resultados se pueden expresar de la siguiente manera.

El cambio en los niveles de denuncia de acuerdo al tipo de proceso electoral es evidente, particularmente en lo que se refiere a las denuncias por voto fraudulento y el fraude en la inscripción de cédulas. Por el contrario, las denuncias por fraude al sufragante y ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas se presentan como una constante, lo que implica que estos delitos, por la misma descripción del tipo penal, se adecúan para cualquier certamen electoral.

Por su parte, la denuncia por corrupción de sufragante varía en su comportamiento entre un proceso electoral y otro. De esta manera, la compra de votos es una conducta denunciada en mayor cantidad en elecciones de autoridades locales lo que pareciera ser coherente con las características del delito.

En ese mismo orden de ideas, los datos encontrados muestran que la denuncia por todos los

Tabla 7. Los cinco delitos electorales con más denuncias, según tipo de elección³²

	Elecciones generales	Elecciones de autoridades locales
1	Voto fraudulento	Fraude en la inscripción de cédulas
2	Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas.	Corrupción de sufragante
3	Fraude al sufragante	Fraude al sufragante
4	Corrupción de sufragante	Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas.
5	Perturbación del certamen democrático	Voto fraudulento

delitos es mayor en los años en los que se celebran elecciones de autoridades locales. Dicha situación se podría explicar en la medida que más personas estarían dispuestas a denunciar dado que se trata de un proceso electoral que siente más propio y cercano. Sin dejar de lado que también implican un mayor número de candidatos, situación que incrementa la posibilidad de la ocurrencia de este tipo de conductas.

Así las cosas, es necesario reconocer que la cantidad de electores influye de manera considerable en la cantidad de denuncias que por delitos electorales se presentan. Esto quiere decir que hay diferencias en la denuncia si se trata de municipios pequeños y en grandes ciudades.

En efecto, al emplear categorías para clasificar los municipios del país, con fundamento en el censo electoral, se encuentra que la gran mayoría son municipios que están por debajo de los 50.000 electores, como se vio en el caso de las denuncias por fraude en la inscripción de cédulas.

No obstante, la cantidad de municipios pequeños en los que se registra denuncia se ven eclipsados por la cantidad de las mismas que se presenta en las grandes ciudades, siendo el tamaño de su electorado uno de los factores que podría explicar este comportamiento. En efecto, más del 50% del censo electoral se encuentra en las grandes ciudades, mientras que los municipios de menos de 50.000 electores, solo se encuentra alrededor del 35% al 40% de la totalidad de personas habilitadas para votar en el país³³.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que la denuncia por voto fraudulento tiene una mayor presencia en grandes ciudades mientras que la denuncia por corrupción de sufragante es más comúnmente encontrada en municipios con poco censo electoral. De igual manera, este análisis permite determinar que existen delitos cuya denuncia es constante, en la medida que parece no estar influenciada por la celebración de un proceso electoral en particular. Este es el caso del ocultamiento retención y posesión ilíci-

ta de cédulas y fraude al sufragante, en el que en los dos tipos de procesos electorales que se desarrollan en el país muestran una cantidad de denuncias similar.

Este análisis también muestra que la denuncia por corrupción de sufragante tiene mayor presencia en los municipios pequeños, aunque debe decirse que no alcanza las cifras del fraude en la inscripción de cédulas.

Una cuestión para recapacitar

Las denuncias por delitos electorales que se presentaron aquí, necesariamente implicaron en su momento la iniciación de una investigación penal por parte de la Fiscalía General de la Nación, dado que es la mínima forma en la que la administración de justicia debe responder a esta tipo de requerimientos ciudadanos, en esta medida, estos procesos entran a ser parte de la consabida mora judicial que ha caracterizado a Colombia y que ha sido objeto de numerosos debates y proyectos de reforma judicial.

No obstante, esta situación tiene un efecto negativo, puesto que si la ciudadanía no encuentra resultados claros, contundentes y efectivos a la denuncia que presenta, se terminará por deslegitimar la vía judicial para corregir la relación entre la ilegalidad y las formas de hacer política en el país. Por lo anterior, vale la pena preguntarse ¿qué pasa una vez se presentan estas denuncias? ¿cuántas de ellas culminarán en sanciones penales?

Este punto es importante en la medida que, como lo ha sostenido el análisis económico del derecho sobre la criminalidad, si la probabilidad de sanción por la comisión de conductas criminales es baja, aquellos que estén considerando cometerlas no serán persuadidos a abstenerse, por más alta que sea la sanción a la que se exponen.

Esto se debe a que la racionalidad criminal indica que si la probabilidad de sanción es menor al beneficio obtenido, que en este caso sería la

victoria electoral y todo lo que ella implica, la severidad de la sanción no afecta el raciocinio de quien está considerando cometer el delito. En consecuencia, no importa que las penas sean aumentadas, si las autoridades no están dispuestas o no pueden sancionar la comisión de delitos, éstos se seguirán cometiendo, lo que perpetuaría la denuncia ciudadana de su comisión.

Una de las formas de evaluar cómo ha respondido la justicia a la denuncia se encuentra en el estudio de las actividades judiciales que de ella se han desprendido.

En ese sentido, a pesar de no ser el objeto de



Gráfico 13. Relación entre denuncias por delitos electorales y resoluciones de acusación, 2002 – 2004

este estudio, se puede afirmar que, hasta el momento, el aumento en la denuncia no ha tenido efecto significativo en las actuaciones judiciales. Esto es así en la medida que, ante la recepción de 1870 denuncias por delitos electorales entre el 2002 y el 2004³⁴, la Fiscalía emitió 30 resoluciones de acusación en el mismo período, 5 en el 2002, 9 en el 2003, y 16 en el 2004³⁵.

Valga aclararse que la expedición de una resolución de acusación es tan solo una de las etapas del proceso penal y no implica, *per se*, la necesaria emisión de una sentencia condenatoria.

La brecha que se evidencia entre denuncias y acciones judiciales puede ser explicada por distintos motivos entre los que a título enunciativo se encuentran: i) las conductas denunciadas por la ciudadanía no constituyen delito; ii) Las conductas denunciadas sí constituyen delito pero no hay evidencias de su comisión; iii) Las actuaciones judiciales referenciadas corresponden a

hechos que se cometieron en años anteriores y por lo tanto aquellas que se encuentran en la gráfica hacen parte de los procesos de investigación relativos a años en los que la denuncia por estos delitos era menor; iv) Dado que la cantidad de denuncias por delitos electorales es baja, ésta no es una de las prioridades de la política criminal colombiana, toda vez que se cometen más homicidios, hurtos e inasistencias alimentarias.

A pesar de ser explicable, la brecha entre acusaciones y denuncias es preocupante sobretodo cuando su diferencia es elevada, toda vez que desincentiva la denuncia y refuerza la desconfianza de la ciudadanía frente a las autoridades de investigación y sanción.

En ese mismo sentido, la Fiscalía General de la Nación debe diseñar una política criminal que se compadezca con la criminalidad electoral que se presenta en el país. Asimismo tanto la Fiscalía como el gobierno debe trabajar en el desarrollo de estrategias para que la ciudadanía denuncie efectivamente las conductas que perciba. Estas estrategias deberían incluir un componente pedagógico para que la ciudadanía sea capaz de detectar con precisión las distintas manifestaciones de un delito electoral y estar basadas en el entendimiento que la carga de la prueba no se encuentra en cabeza del ciudadano denunciante, por más que su ayuda sea esencial para el proceso, sino de la institución.

Notas

¹La Mesa de Investigadores de Mapa de Riesgo Electoral está conformada por Investigadores del OPE –Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Corporación Nuevo Arcoiris. Fundación para la Libertad de Prensa -FLIP-, CERAC, CODHES y el Observatorio Político Electoral de la MOE.

²Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Fallo del 18 de Febrero de 2005, Rad. 11001032800020020036, Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buritica. Actor: Miguel María Gómez Acosta y Otros.

³Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Fallo del 6 de julio de 2009, Rad. 4056, entre otros. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Actor: Ernesto Urbano Varón y Otros.

⁴Ver sentencias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, entre otras, sentencia del 25 de noviembre de 2008 por medio de la cual se condena a Juan Manuel López Cabrales y a Reginaldo Montes Álvarez, sentencia del 25 de febrero de 2010 por medio de la cual se condena Álvaro García Romero, sentencia del 18 de marzo de 2010 por medio de la cual se condena a Álvaro Araujo Castro.

⁵Los delitos son acciones que están descritas en el Código Penal (Ley 599 de 2000 y las leyes que lo modifican y complementan) y son investigados por parte de la Fiscalía General de la Nación y eventualmente juzgados por parte de la jurisdicción penal.

⁶Existen diversos niveles de criminalidad que pueden ser objeto de estudio por la criminología y las ciencias sociales, así por ejemplo: Criminalidad real, criminalidad judicial y criminalidad aparente. Para efectos de este documento se partirá de la criminalidad aparente, entendida como aquella criminalidad que es puesta en conocimiento de las autoridades por la vía de la denuncia o por otros medios. Alfonso Reyes Echandia, Criminología, Bogotá Colombia 1987. Pág. 19.

⁷Los delitos electorales se encuentran consagrados en el capítulo único del Título XIV del Código Penal colombiano, Ley 599 de 200. El listado completo de ellos es el siguiente: perturbación del certamen democrático, constreñimiento al sufragante, fraude al sufragante, fraude en la inscripción de cédulas, corrupción al sufragante, voto fraudulento, favorecimiento de voto fraudulento, mora en la entrega de documentos relacionados con una votación, alteración de resultados electorales, ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas y denegación de inscripción. Ahora bien, a pesar de no encontrarse en dicho título, para el presente escrito también se considera un delito electoral la intervención en política de servidor público, consagrada como delito en el artículo 422 del Código Penal.

⁸Este lapso de tiempo comprende la realización de cuatro procesos electorales, dos elecciones generales (2002-2006) y dos elecciones de autoridades locales (2003-2007). Para el presente escrito, se entiende por elecciones generales la agrupación de elecciones Presidenciales y de Congreso; y por elecciones de autoridades locales las elecciones de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles.

⁹Las denuncias tenidas en cuenta para la realización de la investigación y análisis son aquellas que efectivamente se presentaron ante la Fiscalía General de la Nación, por ende, únicamente se ha trabajado con cifras e información oficial que ha sido remitida por esta entidad en respuesta de los derechos de petición que le fueron presentados.

¹⁰Al respecto ver. Fiscalía General de la Nación, Anuario Estadístico 2006. Disponible en www.fiscalia.gov.co.

¹¹Para mayor claridad, en la gráfica se encuentran

dos símbolos que permiten identificar en qué años se desarrolló un determinado proceso electoral. Así, el rectángulo azul distingue los años en los que se celebraron elecciones generales, mientras que la elipse naranja distingue los años en los que se celebraron elecciones de autoridades locales. Estas convenciones se repetirán en las gráficas que incluyan todos los años de este estudio.

¹²Tasa de denuncia por cada millón de electores.

¹³Para la legislación penal colombiana se comete el delito de voto fraudulento cuando: a) se suplanta a una persona apta para votar; b) se vota más de una vez; c) cuando se vote sin tener derecho a hacerlo. (Cfr. Art. 391 C. P)

¹⁴Se comete el delito de fraude en la inscripción de cédulas cuando se logra que ciudadanos aptos para votar se inscriban para hacerlo en un municipio distinto al que residen con el fin de obtener una ventaja electoral. Cfr. Art. 389 Código Penal.

¹⁵Se comete corrupción al sufragante al prometer, pagar o entregar un beneficio a aquella persona habilitada para votar fin de que lo haga en un sentido determinado. Esta conducta también es conocida como compra de votos. Por este delito son sancionados tanto el “vendedor” como el “comprador” del voto. Cfr. Art. 390 Código Penal.

¹⁶Se comete este delito al hacer desaparecer, poseer o retener la cédula o documento necesario para ejercer el derecho al voto ajeno. Cfr. Art. 395 Código Penal.

¹⁷Se comete fraude al sufragante al lograr mediante engaños que un votante deposite su voto en determinado sentido. Cfr. Art. 388 Código Penal.

¹⁸Se comete el delito de perturbación al certamen democrático al de manera engañosa perturbar o impedir una votación o escrutinio de una votación. Cfr. Art. 386 Código Penal.

¹⁹Se comete el delito de intervención en política cuando un servidor público ejerce a) jurisdicción, b) autoridad civil o política, c) un cargo de dirección administrativa, d) se desempeña en órganos judiciales, electorales o de control, y utiliza su cargo para favorecer políticamente una campaña o un candidato. Cfr. Art. 422 Código Penal.

²⁰Este delito lo comete el servidor público (jurado de votación o clavero) que no entregue oportunamente los documentos necesarios para celebrar una votación. Cfr. Art. 393 Código Penal.

²¹El delito de favorecimiento de voto fraudulento va acompañado del delito de voto fraudulento. Así, la autoridad electoral que permita la suplantación de un elector, que uno elector habilitado vote dos veces o que una persona no autorizada para votar lo haga. Cfr. Art. 392 Código Penal.

²²El Departamento de Amazonas tiene dos municipios y nueve corregimientos que para efectos de este documento, se tomarán como municipios por el tamaño de los mismos.

²³Dato extraído del documento de investigación *"Hacia una política criminal electoral – Denuncias electorales en Colombia 2002-2007"*.

²⁴Por denuncia genérica se entienden, aquellas denuncias que no se presentaron por un delito en particular sino que simplemente se informó a la Fiscalía la existencia de un delito para que sea ésta la luego de la investigación adecúe los hechos a un tipo penal.

²⁵Dato extraído del documento de investigación *"Hacia una política criminal electoral – Denuncias electorales en Colombia 2002-2007"*.

²⁶Publicado en el mes de enero de 2011, y cuyos insumos de elaboración fueron las Resoluciones que expidió el CNE en 2007 para dejar sin efectos las inscripciones de cédulas de ciudadanía de personas que no residían en un determinado municipio.

²⁷Hacen parte de esta región los departamentos de Huila, Tolima, Caldas, Risaralda, Quindío, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Boyacá, Cundinamarca y el Distrito Capital.

²⁸Hacen parte de la Región Caribe los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

²⁹Hacen parte de la Región Pacífica los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

³⁰Estas categorías no hacen alusión alguna a las *"categorías de municipio"* determinadas por la Ley 617 de 2000. Esto se debe a que de acuerdo a la citada ley, para determinar la categoría de cualquier municipio se tienen en consideración variables poblacionales y de ingresos corrientes de libre destinación. Por el contrario, la categorización que aquí se empleará sólo tiene en cuenta el criterio de tamaño del censo electoral.

³¹Dato extraído del documento de investigación *"Hacia una política criminal electoral – Denuncias electorales en Colombia 2002-2007"*

³²Ver contenido de gráficas 4, 5, 6, 7 y 8.

³³No se hace referencia a un porcentaje exacto de municipios en cada categoría debido a que anualmente varía el censo electoral, teniendo como consecuencia que varíen en la categoría en la que se encuadran.

³⁴Por razones propias de la congestión judicial, se presentan dos aspectos dignos de mencionar. El primero, en el estado de la investigación no es posible dilucidar si las resoluciones de acusación proferidas en cada uno de los años señalados obedecen a las denuncias presentadas ese mismo año. El segundo se refiere a los tiempos en los que se producen las condenas por delitos electorales. De esta forma, una denuncia por delitos electorales presentada en el año 2002 puede convertirse en la condena impuesta en el año 2005.

³⁵Se hace referencia a los años 2002 a 2004, en la medida en que la Fiscalía solo aportó los datos de las Resoluciones proferidas en este período.

Esta investigación fue elaborada por la Misión de Observación Electoral - MOE-

Directora Misión de Observación electoral-MOE-

Alejandra Barrios Cabrera

Investigación original realizada por:

Martín Nicolás Montoya Céspedes (Director de la Investigación)

Camilo Alejandro Mancera Morales

Juan Gabriel Navarrete Montoya

Síntesis realizada para publicación de FESCOL

Alejandra Barrios Cabrera

Juan Gabriel Navarrete Montoya

Camilo Alejandro Mancera Morales

Con el apoyo de

ASDI y UNDEF

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores
y no traducen necesariamente el pensamiento de FESCOL

Fescol

Calle 71 N° 11-90, teléfono 3473077, 3473115, E-mail: fescol@fescol.org.co, www.fescol.org.co