



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN
En la calle y en los territorios

DIRECTIVA N° 0002

“Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral”

En el país ha persistido la preocupación por la transparencia de las elecciones, específicamente, sobre la ocurrencia de actos de corrupción que deslegitiman el voto ciudadano y los mecanismos de participación democrática. En este marco, la Fiscalía General de la Nación ha participado activamente en estrategias interinstitucionales destinadas a combatir este flagelo, especialmente, por medio de la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1864 de 2017.

Para ello la Fiscalía General de la Nación considera imprescindible establecer unos lineamientos generales para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral, para lograr la desarticulación de estructuras dedicadas a tales prácticas. Lo anterior, con base en la experiencia concreta del ente investigador y acusador en la materia, enriquecida por la información y los estudios de las autoridades electorales y de las organizaciones de la sociedad civil que vigilan la forma de operar de dichas redes de corrupción electoral.

Además, los lineamientos buscan destacar la importancia de judicializar a los determinadores, máximos responsables y beneficiarios de estas conductas criminales. Por ello, el Direccinamiento Estratégico 2020-2024, “Resultados en la calle y en los territorios”, determinó como estrategia la priorización de casos en materia de “corrupción que involucren aforados constitucionales en los sectores sociales como salud, educación y grupos de protección especial, corrupción electoral, y los sectores de defensa y justicia”.

A continuación, se exponen (A) los principios y fundamentos constitucionales que garantizan la participación democrática; (B) los elementos generales de las estrategias para la investigación y judicialización de actos que afectan, atentan o trasgreden los mecanismos de participación democrática dentro de la dinámica de la corrupción electoral; y (C) la descripción de las conductas punibles que afectan los mecanismos de participación democrática y su relación con las etapas del proceso electoral. Posteriormente, dichas estrategias son especificadas en los apartes: (D) lineamientos para la priorización de casos y actos urgentes; (E) lineamientos para el análisis de información en la investigación y judicialización de los delitos electorales y (F) lineamientos para el desarrollo de proyectos investigativos y la efectiva judicialización.

A. PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

1. *Los delitos contra la participación democrática son una tipología de corrupción.* Las irregularidades que ocurren en el marco de los certámenes electorales, además de configurar actos de corrupción, suelen relacionarse con el actuar de organizaciones criminales y varios fenómenos delictivos como narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y delitos contra la administración pública, ejecutados como instrumento para lograr la captura del Estado y de los recursos públicos, especialmente de aquellos derivados de la contratación estatal. Precisamente, el ciclo de actividades ilícitas que afectan al Estado colombiano pasa por la captura del sistema electoral con fines particulares¹. Por ello, la efectividad de la investigación de los delitos electorales está directamente relacionada con la lucha contra la corrupción.

¹ “La corrupción propiciada por estos actores [Redes clientelares entre sector público y privado, Grandes intereses económicos, Grupos ilícitos/criminales] suele tener origen en el sistema electoral, en donde aprovechan la dependencia del financiamiento privado, la debilidad de las autoridades electorales, y la ausencia de partidos políticos fuertes para garantizar

0002

Página 2 de 19 Directiva No. ____ “Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral”

2. *Corrupción electoral.* La corrupción electoral 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 electoral² a cargo de la organización electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil). Esto incluye las conductas punibles contenidas en el Título XIV del Código Penal, “delitos contra mecanismos de participación democrática”, en su Capítulo Único, “de la violación al ejercicio de mecanismos de participación democrática”, 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.
3. *Transparencia y pluralismo político en financiación de campañas electorales.* La Corte Constitucional ha destacado la importancia de conocer “con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral”³ con el propósito de garantizar la transparencia. Por su parte, para materializar la participación de las diversas fuerzas ideológicas con vocación de poder o representación popular que coexisten en un Estado Social de Derecho, nuestro sistema político optó por establecer medidas como la financiación pública⁴ y fijar topes máximos para ingresos y gastos de financiación de campañas electorales, ya que los recursos económicos ilimitados terminan afectando gravemente el pluralismo político⁵.
4. *Cooperación interinstitucional y apoyo de organizaciones de la sociedad civil.* La lucha contra la corrupción electoral solo es posible en un marco de cooperación interinstitucional y con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, por lo cual, el desarrollo de la investigación de estos delitos dará especial importancia a la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Policía Nacional, la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF y los organismos de inteligencia del Estado. Asimismo, los espacios de coordinación con la Organización Electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil) o a cargo del Ministerio del Interior, así como el contacto continuo con organizaciones de la sociedad civil, como la Misión Observación Electoral -MOE, son un apoyo fundamental para encausar las investigaciones.
5. *Política criminal electoral.* El Plan de Política Criminal Electoral⁶ y los lineamientos dados por la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1864 de 2017, serán un marco general de aplicación de la presente Directiva.

que los candidatos elegidos defiendan sus intereses particulares. Esta captura de la política electoral lleva, a su vez, a abusos en la operación del Estado para generar rentas y beneficios privados para estos mismos grupos”. Fedesarrollo, Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia. Comisión de Expertos Anti-Corrupción, octubre 2021.

² Dentro de los principales procesos electorales se encuentran: (i) las elecciones ordinarias nacionales de Presidente y Vicepresidente de la República y miembros del Congreso de la República (art. 190 Constitución Política); (ii) las Elecciones ordinarias de autoridades locales: gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles (art. 1º Ley 163 de 1994); (iii) las elecciones atípicas desarrolladas ante faltas absolutas de alcaldes o gobernadores (arts. 29 y 30 Ley 1475 de 2011) cuando falten más de 18 meses para terminar el periodo, o para corporaciones públicas de elección popular (Congreso, Asamblea Departamental, Concejo Municipal, Juntas Administradoras Locales), cuando estas queden reducidas a la mitad o menos y siempre que falten más de 24 meses para la terminación del periodo (art. 134. Constitución Política), o en los casos excepcionales en los que no se puedan celebrar las votaciones ordinarias o declarar a los candidatos electos por destrucción o pérdida del material electoral; (iv) los mecanismos de participación democrática de orden constitucional: plebiscito, el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato (Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015); y (v) los mecanismos de participación democrática de orden legal como la elección de consejos municipales y locales de juventud (Ley 1622 de 2013), la elección de organizaciones de acción comunal (Ley 743 de 2002), elección de mesas de participación efectiva de las víctimas (art. 192 de la Ley 1448 de 2011).

³ Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010.

⁴ Constitución Política, artículo 109.

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010.

⁶ Versión 2019, disponible en <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/2020/11062019%20Politica%20Criminal%20Electoral%20FINAL.pdf>

FM

Adicionalmente, se tendrá como lineamiento el “plan de atención, seguimiento y prevención de la criminalidad electoral”⁷ presentado por la Fiscalía General de la Nación ante la mencionada Comisión.

6. *La participación democrática como bien jurídico protegido.* El bien jurídico protegido por el Título XIV del Código Penal es la participación democrática como derecho-deber⁸, en el marco de un proceso electoral, teniendo en cuenta que la participación sobrepasa los escenarios protegidos por los tipos penales⁹. En ese sentido, se busca garantizar la integridad del acto de elegir, de manera que este refleje en realidad la voluntad de los electores dentro de nuestra democracia. El derecho a la participación se concreta en el derecho al voto¹⁰, consagrado en el artículo 258 de la Constitución Política, cuyo ejercicio debe estar garantizado por el Estado, responsable de velar “porque se ejerza sin ningún tipo de coacción”¹¹ y otorgar “más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos”¹².
7. *No se puede limitar la participación democrática por la vía penal.* El ejercicio de la acción penal se centra en la protección del derecho al voto como instrumento de la participación democrática, frente a formas ilegítimas de influencia o fuerza para condicionar la decisión electoral de un ciudadano. Por ello, es fundamental tener en cuenta que existen actividades legítimas que buscan influir en la opinión política de las personas y “ganar” su voto, las cuales no pueden ser penalizadas en perjuicio de la democracia. Por ejemplo, los debates proselitistas y la propaganda electoral amparada por la legislación vigente (Leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011).

En este marco:

- 7.1. Se consideran legítimos los actos propios del debate democrático y proselitismo por parte de particulares, quienes pueden realizar reuniones para incentivar la votación a favor de un candidato e incluso distribuir material con información. Sin embargo, no ocurre igualmente para los servidores públicos, quienes tienen prohibido participar en política¹³, so pena de

⁷ Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Plan-de-atencio%CC%81n-seguimiento-y-prevencio%CC%81n-de-la-criminalidad-electoral.pdf>

⁸ “Desde el punto de vista del ciudadano la participación democrática es un derecho-deber (Artículo 95-5, C.P.), “toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. (...) Esta comprensión se manifiesta tanto en la elección de representantes como en los mecanismos de participación ciudadana.” Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016.

⁹ “(...) A través de esta garantía, [la participación] se fortalecen y democratizan las instancias de representación, se promueven valores constitucionales como el pluralismo y la tolerancia, al igual que se amplía la injerencia de la ciudadanía a temas diversos a los electorales. (...) Ello sucede en la construcción e implementación de acciones afirmativas, en el ejercicio del control político, en el procedimiento de decisiones que restringen derechos fundamentales, o normatividades regulatorias de desarrollo, construcción de políticas sociales o de distribución de recursos etc. es decir, en una participación administrativa. La maximización de la intervención de la población se justifica en que la eficacia de la administración también depende de la materialidad de la participación del pueblo, por eso, ésta debe ser activa, real y efectiva (...)”. Corte Constitucional, sentencia T-361 de 2017.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, AP8567-2017 (Rad. 43465) de 12 de diciembre de 2017, “La idea del sufragio lleva aparejada, como lo ha expuesto la misma corporación, «la libertad política de escoger un candidato», que permite el correcto funcionamiento del sistema democrático, el cual no puede ser interferido por la violencia contra los electores, porque si ello ocurre se desdibuja el concepto de democracia y se menoscaba ese derecho fundamental: ‘El voto constituye, sin lugar a dudas, uno de los elementos centrales de la democracia (...) [y] una manifestación de la libertad individual, en la medida en que la persona selecciona el candidato de su preferencia. Así mismo, constituye base de la legitimidad del sistema’”.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-230A de 2008.

¹² *Ibidem*.

¹³ “[D]icha restricción tiene por objeto (i) preservar el principio de imparcialidad de la función pública, de la apropiación del Estado por uno o varios partidos; (ii) asegurar la prevalencia del interés general sobre el interés particular, ya grupista, sectorial o partidista; (iii) garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas, del trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios puedan dispensar a personas, movimientos o partidos de su preferencia; (iv) proteger la libertad política del elector y del ciudadano del clientelismo o la coacción por parte de servidores del Estado, mediante el uso abusivo de la investidura oficial y la utilización de los recursos del público; y (v) defender la moralidad



incurrir en el delito de indebida participación en política¹⁴ (excepto los miembros de las corporaciones públicas de elección popular), sin perjuicio del derecho a la libertad de expresión que cubre a los servidores públicos en su calidad de ciudadanos, que incluye la posibilidad de expresar sus opiniones políticas.

- 7.2. Resulta jurídicamente admisible el ofrecimiento de los servicios profesionales que pueda hacer un líder para realizar actos propios de difusión y proselitismo político, con el propósito de convencer y persuadir al electorado, en los términos autorizados por la legislación electoral vigente.
- 7.3. Es viable difundir en los planes de gobierno o discursos proselitistas los beneficios que obtendrían los ciudadanos a través de la implementación de políticas públicas, en caso de votar por un candidato o partido¹⁵.
- 7.4. No se configura el delito de fraude al sufragante al incumplir el plan de gobierno o las promesas de los candidatos durante la campaña¹⁶.

B. ESTRATEGIAS PARA LA INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN ELECTORAL

8. *Acciones diferenciadas por etapas del proceso electoral.* La estrategia para la investigación y judicialización de actos de corrupción electoral abarca todas las etapas del proceso electoral, esto es, preelectoral, electoral y poselectoral, "es decir, a la inscripción y aceptación de candidatos a

pública de la utilización o destinación abusiva de bienes y dineros públicos". Corte Constitucional, Sentencia C-794 de 2014.

¹⁴ "Esta tipología se presenta principalmente de dos formas: (i) la utilización del cargo para participar en actos proselitistas, y (ii) las presiones para que empleados respalden determinadas campañas políticas o candidatos". Misión de Observación Electoral -MOE, Irregularidades con el Voto en Colombia, informe final, pilas con el voto, elecciones presidencia y de congreso 2018. Colección 2018, pág. 9.

¹⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal., sentencia SP3672-2020 (Rad. 57967) de 30 de septiembre de 2020. En el análisis de la antijuridicidad del delito de fraude al sufragante, la Sala Penal señaló "(...) la simple invitación, la persuasión, la convocatoria, la incitación, la exposición de propuestas e incluso las promesas de bienestar común, con miras a seducir o inclinar hacia un lado u otro al sufragante o a crearle expectativas favorables, no pueden ser tenidas como afectación a la libre voluntad del elector, penalmente reprochables. En este sentido, no hay que perder de vista, que el derecho al sufragio no sólo se compone de su faceta activa, referente al votante, sino que también comprende el derecho al sufragio pasivo o lo que es lo mismo, el derecho de los ciudadanos a presentarse como candidatos en los procesos electorales y las formas de ejercerlo. (...) Por ello resulta importante delimitar esa línea que separa las promesas de dinero o dádivas indebidas reprochables a través del derecho penal, de la estrategia electoral del candidato, de los propósitos que puede tener y exponer el aspirante a la ciudadanía, en aras de seducirla con su propuesta y encaminar su voluntad hacia el voto a su favor. (...) Se concluye entonces, que no toda promesa atenta contra el bien jurídico protegido, ni es reprochable a través del derecho penal. Menos aquellas que tienden a buscar soluciones a los complejos escenarios, derivados de problemas sociales, como lo ha sido históricamente la violencia que ha aquejado amplios territorios de la geografía colombiana".

¹⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Auto AP 2961-2018 del 13 de julio de 2018, radicado 49040. Respecto al delito de fraude al sufragante y el alcance de los verbos rectores contemplados en este tipo penal, la Sala Penal precisó "escapan al ámbito de la protección penal aquellos comportamientos que no están dirigidos a engañar al votante para que sufrague por una opción electoral diferente de la que autónoma y libremente elegiría en ejercicio de sus derechos políticos, sino que tienen por propósito convencer al votante de que elija una de las distintas alternativas por las cuales es convocado a las urnas, esto es, ganar u obtener el apoyo electoral de la ciudadanía mediante la exposición de argumentos que, así se reputen equivocados o desacertados, constituyen manifestación del libre ejercicio político y reflejan una determinada interpretación de los hechos y la realidad, guiada por posturas ideológicas, las cuales se mueven en el libre intercambio de las ideas y son pilar esencial del debate democrático. De admitirse que toda afirmación imprecisa, desatinada o disparatada producida en el marco del debate electoral constituye una maniobra engañosa capaz de actualizar el delito señalado y puede entonces reprimirse penalmente, la controversia política (con evidente detrimento de la confrontación democrática de opiniones y del mismo sistema de gobierno establecido en la Constitución) quedaría irremediabilmente cercenada, pues respecto de una determinada lectura ideológica de los asuntos políticos siempre será posible afirmar, a través de visiones que reflejan una perspectiva distinta u opuesta de aquella, su incorrección".



la elección, a las votaciones o elecciones propiamente dichas, y a los escrutinios, respectivamente"¹⁷.

9. *Desarticulación de estructuras criminales.* La investigación y judicialización de las conductas punibles descritas en el acápite anterior y las demás conductas contra los mecanismos de participación democrática deben realizarse de manera estratégica, ya que se trata de una cantidad elevada de conductas punibles que ocurren en un lapso relativamente corto. Por esta razón, la Fiscalía General de la Nación centrará sus esfuerzos investigativos en la desarticulación de estructuras criminales, especialmente, aquellas donde se utilicen recursos públicos con fines de corrupción electoral. Para ello, se trabajará con esquemas de priorización de casos y el desarrollo de tres estrategias investigativas: (i) selección de casos y recolección de elementos materiales probatorios (en adelante, EMP) en actos urgentes; (ii) elaboración de distintos tipos de análisis de información, con los cuales se buscará obtener diferentes tipos de insumos para la formulación de iniciativas investigativas o proyectos investigativos de situaciones; y (iii) desarrollo de proyectos investigativos para la judicialización de objetivos estratégicos y de redes de apoyo a la corrupción electoral.
10. *Priorización.* Las investigaciones en materia de delitos electorales se regirán por los criterios de priorización desarrollados por la Fiscalía General de la Nación, por medio de las instancias determinadas para ello. Actualmente, estos criterios son el objetivo, el subjetivo y los complementarios, los cuales serán utilizados para determinar los principales objetivos de investigación y judicialización de la criminalidad electoral.
 - 10.1. *Criterio objetivo.* En relación con el criterio objetivo, el Eje Temático de Protección de Mecanismos de Participación Democrática (en adelante Eje Temático), la Delegada para la Seguridad Territorial y los fiscales a cargo de la investigación de delitos electorales deberán tener en cuenta aspectos como los costos sociales de las conductas investigadas, la frecuencia y magnitud de la conducta investigada, así como el concurso con otras conductas punibles que afectan otros bienes jurídicos. Por ejemplo, deberán dar prioridad a la investigación de conductas en las cuales exista evidencia de la financiación de campañas políticas con recursos públicos destinados para otros fines.
 - 10.2. *Criterio subjetivo.* El criterio subjetivo implica considerar las características de las víctimas y los presuntos victimarios de las conductas investigadas, en la definición de los objetivos investigativos priorizados. Respecto de los delitos electorales, este criterio puede materializarse, por ejemplo, en la investigación de conductas contra los mecanismos de participación democrática cometidas por organizaciones criminales o en la concentración de los esfuerzos investigativos en la judicialización de los máximos responsables.
 - 10.3. *Criterios complementarios.* Los criterios complementarios están relacionados con la factibilidad y la viabilidad de las investigaciones. Para ello, los fiscales a cargo de las investigaciones deberán tener en cuenta aspectos como la calidad y la cantidad de información, así como de los elementos materiales probatorios (en adelante EMP) y evidencia física (en adelante EF) con los que cuentan para adelantar la investigación de los hechos puestos en su conocimiento. En todo caso, la información sobre la posible comisión de conductas punibles deberá tenerse en cuenta para la elaboración de los análisis descritos en el acápite E de esta Directiva.
11. *Estrategia para cada certamen electoral.* Con el fin de focalizar los esfuerzos y hacer frente a las situaciones concretas de cada proceso electoral, la Fiscalía General de la Nación establecerá mediante resolución una estrategia para cada calendario electoral, en la cual se determinará la

¹⁷ [se omiten notas originales] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, radicado No. 11001-03-28-00-2014-00117-00.



priorización por delitos y por territorios, los equipos de trabajo destacados y metodologías de presencia en los territorios. Esta estrategia se dirigirá en general a la criminalidad que se presenta en relación con las elecciones mas allá de los delitos electorales, incluyendo homicidios y amenazas a candidatos, entre otros. Los delitos contra candidatos tendrán como primera hipótesis su ocurrencia en relación con los comicios.

12. *Líder articulador de la estrategia contra la criminalidad electoral en la Fiscalía General de la Nación.* La estrategia contra la criminalidad electoral será liderada por la Delegada contra las Organizaciones Criminales en coordinación con la Delegada para la Seguridad Territorial y la Delegada para las Finanzas Criminales, a través de la Dirección Especializada contra la Corrupción, en su Eje Temático.
13. *Fiscales delegados.* La investigación y judicialización de los delitos contra la participación democrática será adelantada por fiscales destacados en cada Dirección Seccional para atender los procesos electorales. Lo anterior, sin perjuicio de la asignación especial de casos que se realice al Eje Temático.
14. *Fiscales de apoyo.* En materia de criminalidad electoral, los fiscales de la Dirección Especializada contra la Corrupción podrán ser designados como fiscales de apoyo en aquellas causas asignadas a los fiscales destacados de cada Dirección Seccional, con el fin de adelantar los actos investigativos urgentes en pro, entre otras finalidades, de la asociación de casos. Posteriormente, la investigación podrá ser objeto de asignación especial al Eje Temático, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la materia y los lineamientos que expida el Fiscal General de la Nación.
15. *Disponibilidad de personal en días electorales.* Durante los procesos electorales la Fiscalía General de la Nación dispondrá del personal necesario para cubrir las elecciones y de funcionarios disponibles en puestos de mando unificado en los diferentes ámbitos territoriales, mesas de justicia, puestos de votación, así como en las sedes de la Entidad.
16. *Grupos itinerantes.* Durante los tres meses previos y hasta los 15 días después de las elecciones¹⁸, se destacarán equipos itinerantes de fiscales y policía judicial con capacidad para desplazarse a los territorios y realizar los actos urgentes a los que haya lugar, para que atiendan eficazmente la investigación de delitos electorales o aquellas conductas criminales que ocurran en relación con el certamen electoral.
17. *Mapa de riesgo electoral.* La Dirección de Políticas y Estrategia elaborará el Mapa de Riesgo Electoral que permita priorizar las zonas (municipios) con una mayor probabilidad de comisión de actos de corrupción electoral. Dentro de los indicadores a tener en cuenta para la elaboración de dicho mapa están: (i) el censo de delitos contra la participación democrática y con ocasiones de procesos electorales elaborado por la misma Dirección; (ii) el riesgo de utilizar las instituciones y los bienes públicos para satisfacer los propios intereses y los de las personas que apoyaron las campañas políticas¹⁹; (iii) las cifras atípicas que se presentan en la conformación del censo electoral por inscripción de cédulas por cambio de residencia²⁰; (iv) la presencia de actores armados ilegales; (v) número de denuncias por delitos contra mecanismos de participación

¹⁸ En las elecciones nacionales, es importante destacar que, para los ciudadanos colombianos residentes en el exterior, se habilitan jornadas de votación de una semana en los consulados, comenzando el primer lunes anterior a la fecha de las elecciones (art. 51 Ley 1475 de 2011)

¹⁹ Dentro del indicador se evalúan cuatro variables: (i) ingresos municipales totales —corrientes y tributarios—; (ii) gastos municipales totales *per cápita*; y (iii) número de denuncias por corrupción registradas en la base de datos del Sistema Penal Acusatorio —SPOA—.

²⁰ Dentro de este indicador se consideraron las siguientes variables: (i) tasa histórica de inscritos para elecciones locales; y (ii) tasa de inscritos por cada mil (1.000) inscritos en el censo electoral para las elecciones objeto de análisis.



democrática registradas en el SPOA; (vi) la violencia contra líderes políticos; y (vii) los datos de URIEL.

C. CONDUCTAS PUNIBLES QUE AFECTAN LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y SU RELACIÓN CON LAS ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL

18. *Actos limitativos del derecho al voto.* La tipificación de los delitos electorales busca proteger la participación democrática de los ciudadanos mediante el ejercicio libre de su derecho al voto y, en general, las condiciones para una adecuada participación democrática. Algunas de estas conductas suelen cometerse en momentos específicos del proceso electoral, el cual es un acto complejo que puede dividirse en tres etapas, a saber: preelectoral, electoral y poselectoral²¹. En este sentido, las estrategias para la investigación y judicialización de los delitos electorales deben tener en cuenta esa relación, con el fin de facilitar su investigación y judicialización, mediante un uso más eficiente de los recursos con los que cuenta la Entidad.

19. *Delitos vinculados a la etapa preelectoral.* Esta etapa está comprendida por varios actos claves tendientes a establecer y garantizar las bases mínimas de la contienda electoral. En tal sentido, en esta etapa ocurren actos como el de disponer el proceso de inscripción de cédulas, conformar el censo electoral, habilitar la inscripción de candidatos, la designación de los lugares y jurados de votación, así como de las comisiones escrutadoras, entre otros. En esta etapa se pueden presentar tipos penales como denegación de inscripción (Art. 396 C.P.) y obtención de documento público falso (Art. 288 C.P.), así como elementos constitutivos de los tipos penales de financiación de campañas electorales²² con fuentes prohibidas (Art. 396A C.P.), violación de los topes o límites de gastos en las campañas (396B C.P.) y omisión de información del aportante (Art. 396C C.P.). Sin embargo, teniendo en cuenta que suele presentarse con frecuencia el tipo penal de fraude en la inscripción de cédulas (Art. 389 C.P.), a continuación, se describirán sus características:

19.1. *Fraude en la inscripción de cédulas.* Este tipo penal se comete cuando, por cualquier medio, un tercero obtiene que personas habilitadas para votar inscriban su documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan. Lo anterior, con el objeto de lograr provecho a su favor, en una elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato. Este fenómeno se conoce como trahumancia electoral o trasteo de votos, y su finalidad es la de obtener una ventaja en el certamen electoral y, en consecuencia, afectar sus resultados. Al respecto, es importante resaltar que:

19.1.1. El acto de inscripción de la cédula consiste en una manifestación de voluntad de la persona habilitada para votar de informar a la autoridad electoral sobre el lugar en el cual desea ejercer su derecho. Para realizar la inscripción, el ciudadano debe exhibir su cédula de ciudadanía, informar la dirección de su residencia y declarar bajo juramento que reside

²¹ La distribución que la presente Directiva realiza de los tipos penales de acuerdo con las etapas del proceso electoral únicamente tiene fines explicativos, las actividades criminales pueden trascender las etapas, presentarse en varias e incluso ir más allá del calendario electoral. Se agrupan los tipos penales que más se presentan en cada etapa sin perjuicio de otros.

²² Se entiende por financiación de campañas "los recursos económicos, o en especie, que utilizan los candidatos u organizaciones políticas que se enfrentan a algún evento electoral [incluidas] las campañas que se adelantan para obtener el sí, el no o la abstención en los mecanismos de participación ciudadana, tales como referendo, plebiscito, consulta popular, entre otros". Misión de Observación Electoral -MOE, Entre reglas e incertidumbres: financiación de campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia, 2016, pág. 9.



en el respectivo municipio o distrito²³. Este acto de inscripción puede ser llevado a cabo por el ciudadano en varias oportunidades y en diferentes sitios.

19.1.2. El sujeto activo de la conducta es indeterminado y el pasivo es el Estado. El verbo rector es "lograr" la inscripción irregular o fraudulenta (resultado), por lo que no es necesario que se alcance el voto ilegal para que se consuma el tipo penal. En principio el delito tipifica la acción de quien obtiene que la persona habilitada para votar inscriba su documento en otro lugar, así mismo, incluye a la persona titular de la cédula que se inscriba en localidad diferente.

19.1.3. El tipo penal incluye un especial elemento subjetivo, cuando se trata de la persona que propicia la inscripción de cédulas en localidad diferente. Se requiere que su acción tenga como finalidad "obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato". Por su parte, cuando se trata de la acción de la persona que inscribe su cédula en una localidad diferente, se requiere la finalidad en la acción de "obtener provecho ilícito para sí o para terceros".

20. *Delitos vinculados a la etapa electoral.* La etapa electoral se circunscribe a la jornada electoral. En esta etapa se realizan actos como la instalación de las mesas de votación, el desarrollo de las votaciones (de 8:00 am a 4:00 pm) y el cierre de las votaciones²⁴. Durante esta etapa, se podrían presentar, entre otros, tipos penales relativos al constreñimiento (Art. 387 C.P.), fraude (Art. 388 C.P.) y corrupción al sufragante (Art. 390 C.P.)²⁵. Respecto de estos tres tipos penales, por su particular trascendencia, se resaltan los siguientes elementos constitutivos:

20.1. La conducta típica de constreñimiento al sufragante²⁶ puede ser cometida por un sujeto activo indeterminado, mediante el uso de armas o amenazas de cualquier tipo, con el fin de "obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos o voto en blanco" o "impedir el libre ejercicio del derecho al sufragio"²⁷. Respecto a la consumación de esta conducta, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que esta no requiere que se "obtenga el propósito buscado, pues, basta con que se intimide o amenace al sufragante con la finalidad dispuesta en la norma, viciando la voluntad del elector, utilizando violencia física y moral"²⁸. Adicionalmente, la Corte ha indicado que este es un delito de ejecución instantánea que "comporta una forma de autoría autónoma e independiente, que aplica única y exclusivamente para quienes naturalísticamente dirigieron su acción y voluntad a la

²³ Se debe tener en cuenta el artículo 4º de la Ley 163 de 1994, que dispone que al momento en el que los ciudadanos inscriben sus cédulas declaran bajo la gravedad del juramento que residen en el respectivo municipio o distrito. García de Barragán, Lyana Victoria, *Delitos Electorales en Colombia En Búsqueda de una Nueva Perspectiva Penal Electoral* Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) y Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP), 2017, págs. 88 a 90.

²⁴ Consejo de Estado, Sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente 11001-03-28-00-2014-00117-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Medio de control nulidad electoral.

²⁵ En esta etapa se pueden presentar también los tipos penales de perturbación del certamen democrático (Art. 386 C.P.), Elección ilícita de candidatos (Art. 389A C.P.), tráfico de votos (Art. 390A C.P.), voto fraudulento (Art. 391 C.P.), favorecimiento de voto fraudulento (Art. 392 C.P.), mora en la entrega de documentos relacionados con una votación (Art. 393 C.P.) y ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula (Art. 395 C.P.).

²⁶ Respecto al delito de constreñimiento al sufragante señaló "(...) se dirige a preservar el sufragio como derecho de aplicación inmediata y como instrumento primordial para "configurar las instituciones estatales, formar la voluntad política, y mantener el sistema democrático, a través de decisiones legítimas y vinculantes que resultan necesarias para su sostenimiento." Por eso el voto es derecho-libertad, de la misma manera que las libertades de culto, asociación, reunión, petición, elección de profesión u oficio". Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 18 de marzo de 2010, Rad. 27032.

²⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto AP5692-2016 de 29 de agosto de 2016, Rad. 45615. Esta providencia fue reiterada por la Sala de Casación Penal en el auto del 12 mayo de 2011, Rad. 33778.

²⁸ *Ibidem*.



realización del tipo de constreñimiento al elector, mediante las diferentes formas de violencia (...)”²⁹ y también admite el concurso de personas³⁰.

20.2. El delito de fraude al sufragante es de resultado, lo cual implica que su “configuración exige la consecución efectiva del sufragio determinado por el engaño, y de ejecución instantánea, por cuanto se consuma en el momento mismo en que el ciudadano o extranjero vota, es decir, cuando materialmente deposita el tarjetón marcado en las urnas dispuestas por la autoridad registral”³¹. Por lo tanto, debe establecerse el voto del ciudadano o la efectiva capacidad de la amenaza para consumir el resultado. Asimismo, es un delito con “sujeto activo simple y sujeto pasivo calificado, que se configura cuando el agente obtiene, a través de una maniobra engañosa, que un ciudadano o extranjero habilitado para sufragar vote por una determinada opción electoral, cualquiera que sea ésta, tanto en comicios celebrados para elegir funcionarios de elección popular, como en cualesquiera otros en que el pueblo sea convocado para ejercer la participación política directa, en concreto, plebiscitos, referendos, consultas populares y procesos de revocatoria de mandato”³². En cuanto al verbo rector, “las maniobras engañosas que califican la obtención del sufragio deben consistir en tretas, artimañas o artificios orientados a afectar el albedrío de quien sufraga, de suerte que lo haga por una opción electoral distinta de la que autónomamente pretendía, es decir, a producir una distorsión entre la realidad y la representación que de ésta tiene el votante, capaz de producir un vicio en la manifestación de voluntad materializada en el voto”³³.

20.3. El delito de corrupción al sufragante es cometido por un sujeto activo indeterminado y el sujeto pasivo de la conducta es el ciudadano o extranjero, habilitado por la Ley para sufragar. En cuanto a los verbos rectores, se encuentra conductas alternativas “(...) como son ‘prometer’, ‘pagar’ o ‘entregar’, con lo cual, basta incurrir en una de las conductas para la consumación del delito. El objeto material de la descripción típica, lo constituyen el ‘dinero’ o la ‘dádiva’ que se promete, paga o entrega”³⁴. Además, es un “tipo penal de mera conducta, ya que no se requiere que la promesa efectivamente se cumpla o que el destinatario de ésta vote en la forma propuesta o deje de hacerlo. Si bien el tipo penal no exige que lo prometido o entregado tenga un valor económico determinado, una interpretación de la norma, orientada por el bien jurídico, lleva a concluir que la misma debe tener la capacidad de corromper al elector, pues el interés tutelado no es otro que el sufragio libre y autónomo, pilar fundamental del sistema de gobierno democrático”³⁵.

²⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 18 de enero de 2012, Rad. 32764.

³⁰ “[E]n el ámbito de la participación el concurso de personas en la ejecución del tipo penal admite la determinación, en la cual se establece una relación persona a persona a partir de una orden, consejo, acuerdo de voluntades, mandato o coacción superable entre el determinador y el determinado (autor material), dado que ambos conocen de la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad del comportamiento realizado, pero sólo éste tiene dominio del hecho, motivo por el cual, también ambos responden penalmente de la conducta hasta la fase en que se haya cometido”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia Rad. 33015 de 7 de julio de 2011.

³¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto AP2961-2018 de 13 de julio de 2018, Rad. 49040.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia SP3672-2020 de 30 de septiembre de 2020, Rad. 57967.

³⁵ *Ibidem*. En el mismo sentido: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia SP954-2020 de 27 de mayo de 2020, Rad. 56400. “Más allá de referencias dogmáticas a la estructura del tipo penal, consistente en sancionar el estímulo al elector para votar por un candidato a cambio de celebrar un contrato, condicionar su perfección o prórroga, o por promesa, dinero, dádivas y otra serie de gratificaciones inaceptables, se debe destacar que esa conducta distorsiona no únicamente los “mecanismos de participación democrática” en sentido formal -Libro 2º, Título XIV del Código Penal—, sino la democracia como sistema político, cuya legitimidad depende en gran medida del respeto por la autonomía ética de las personas y su inderogable capacidad para decidir conforme a su ideario y convicciones la conformación del poder político”.



En cuanto a las promesas de dinero o dádivas indebidas³⁶, estas se deben separar de la "estrategia electoral del candidato, de los propósitos que puede tener y exponer el aspirante a la ciudadanía, en aras de seducirla con su propuesta y encaminar su voluntad hacia el voto a su favor"³⁷. En ese sentido, "no toda promesa o compromiso que un candidato hace con la comunidad a cambio de su voto, puede ser tenida, a literalidad, como aquella que pretende reprimir la norma"³⁸.

21. *Delitos vinculados a la etapa poselectoral.* En la etapa poselectoral se realizan las actividades propias de la finalización del día de votaciones, lo cual comprende³⁹ i) "los escrutinios zonales, municipales, distritales (art. 122, 157 y 158 ibídem de la Ley 1475/2011 art. 41 y 42), generales y nacionales, efectuados por las respectivas comisiones escrutadoras y los delegados del CNE; en ese sentido, sería el desarrollo de los escrutinios en cabeza de las comisiones y del CNE o sus delegados (dependiendo del tipo de elección), que termina una vez esté en firme la declaratoria de elección"⁴⁰, ii) elaboración de estadísticas electorales y iii) presentación de cuentas para reposición de gastos. Esta etapa está directamente vinculada a los delitos contra la fe pública, la administración pública o el delito de protección de la información y los datos, y, adicionalmente es cuando se podría cometer el tipo penal subsidiario de "alteración de resultados electorales" (Art. 394 C.P.).

21.1. Sobre los delitos contra la fe pública, se puede incurrir en el delito de falsedad material en documento público (Art. 287 C.P.) cuando se altera el formulario E-14, también conocido como acta de escrutinio de los jurados de votación⁴¹, para modificar los resultados de la votación popular. Así mismo, en el de falsedad ideológica (Art. 286 C.P.), al consignar datos en el E-24⁴² que no corresponden a ese formulario.

³⁶ Ibídem. "Consiste entonces la 'dádiva', tratándose del delito objeto de análisis, en el beneficio, llámese objeto o bien material o inmaterial, que el corrupto candidato ofrece al sufragante, a cambio de su voto a favor. De acuerdo con la doctrina clásica, las dádivas consisten en "bienes muebles, joyas, distinciones honoríficas, cambios de posición", resaltándose que, en todo caso, esa recompensa futura 'debe estar precisamente determinada'. Precisión que la Corte adopta, descartando, por lo tanto, el ofrecimiento de beneficios en abstracto o vagos, no determinables. Acertadamente la doctrina italiana, también clásica, refiriéndose a la dádiva contenida en la descripción del delito de cohecho del Código Penal Italiano, señalaba que 'la retribución debe tomarse en el sentido de recompensa o consistir en dinero u otra utilidad'. Utilidad que podría ser grande, pequeña o mínima, no importando ello, por cuanto el legislador no hacía diferencia alguna, tal como lo hace también la ley penal colombiana. Al igual que el verbo rector en precedencia analizado, para la configuración del tipo penal de corrupción al sufragante, el beneficio o dádiva ofrecido, sea el que fuere, debe tener tal capacidad, que mengüe la libre autodeterminación del elector en pro de una ventaja personal".

³⁷ Ibídem.

³⁸ Ibídem.

³⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil, "Glosario Electoral", disponible en <https://www.registraduria.gov.co/-Glosario-electoral.225-.html>

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, radicado No. 11001-03-28-00-2014-00117-00.

⁴¹ Deben ser diligenciados por el jurado de votación. "En lo que atañe al formulario E-14, también conocido como acta de escrutinio de los jurados de votación, se trata del documento electoral en el cual los jurados de votación consignan los resultados del escrutinio de la mesa donde fungieron como tales. En ese sentido, inmediatamente, después de cerrada la votación los jurados hacen constar: i) el número de sufragantes; ii) el número de votos cuando estos excedan el número de sufragantes; iii) el número de votos emitidos en favor de cada lista o candidato; iv) los resultados del cómputo de votos expresando los obtenidos por cada lista o candidato [art. 142]; v) de las reclamaciones" Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, radicado No. 11001-03-28-00-2014-00117-00. Se moyen citas.

⁴² "El formulario E-24 o acta de resultados es el documento electoral en el que se hacen constar los resultados del escrutinio efectuado por las respectivas comisiones escrutadoras. En dicho formulario se detalla el número de votos obtenido por cada partido y candidato, así como la cantidad de sufragios nulos y blancos y las tarjetas no marcadas, es decir, se trata de un cuadro de resultados de la votación, el cual se discrimina mesa a mesa, puesto a puesto, o por zonas según sea el caso [No obstante, es en el formulario E-24 mesa a mesa que la respectiva comisión escrutadora consolida los votos registrados en el E-14, por los jurados de votación." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, radicado No. 11001-03-28-00-2014-00117-00.



- 21.2. Entre los delitos contra la administración pública está el caso de actuaciones irregulares de funcionarios públicos que tengan el deber de escrutar los votos para plasmar la voluntad popular en los resultados, como los miembros de las comisiones escrutadoras. La falta a este deber puede derivar en delitos como el cohecho propio (Art. 405 C.P.), el prevaricato (Art. 413 C.P.), entre otros, de acuerdo con los hechos concretos. Los escrutinios están a cargo de las comisiones escrutadoras⁴³, por lo cual en principio toda alteración en los documentos electorales es responsabilidad de sus integrantes, ya sea por acción o por omisión. Es necesario prestar atención a la posible responsabilidad del digitador, ya que en algunas ocasiones este modifica los resultados dictados por los miembros de la comisión escrutadora, alterando directamente el sistema de información electoral.
- 21.3. Con respecto a los delitos que protegen la información y los datos, pueden configurarse las conductas de acceso abusivo a un sistema informático (Art. 269A C.P.) o el delito de daño informático (Art. 269D C.P.), para aquellos casos de alteración del software de conteo de votos.
- 21.4. *Conducta punible subsidiaria de alteración de resultados electorales.* El tipo penal subsidiario de "alteración de resultados electorales" (Art. 394 C.P.) puede realizarse por cualquier persona. Las acciones típicamente relevantes son "alterar el resultado de una votación" o "introducir documento o tarjetones indebidamente". Es posible que cuando se trate de casos de adulteración sistemática de los resultados electorales en realidad se este en presencia de otros delitos contra la fe pública, la administración pública o el delito de protección de la información y los datos, utilizados como medios para la adulteración de los resultados, por lo cual no se cumpliría el requisito de subsidiaridad.
22. *Otras conductas punibles realizadas como medio para afectar la participación democrática.* En el desarrollo de las contiendas electorales, como se ha anotado anteriormente, se pueden desarrollar diversas conductas delictivas como medio para afectar la participación democrática. La Fiscalía General de la Nación tendrá especial cuidado de incluir en las hipótesis investigativas tal relación con los comicios, en especial los casos de homicidios y amenazas a candidatos. Estos últimos serán priorizados dentro de la estrategia para cada certamen electoral.

D. LINEAMIENTOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE CASOS Y ACTOS URGENTES

23. *Selección de casos.* La información sobre la presunta ocurrencia de actos de corrupción electoral llega al ente investigador y acusador de forma masiva y por diversos medios, durante los periodos preelectoral y electoral. Por ello, es imprescindible realizar actos previos de clasificación y valoración de esta información, en los que se tengan en cuenta los criterios de priorización descritos en esta Directiva, con el fin de que la reacción de la Entidad sea adecuada en cada caso o situación. Para este fin, se seguirán los siguientes lineamientos:
- 23.1. *Información conocida por URIEL.* La información recibida mediante los reportes de irregularidades remitidos por la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral -URIEL del Ministerio del Interior, deberá ser revisada y valorada por el personal necesario y suficiente de policía judicial de la Dirección del Cuerpo Técnico de Investigación -CTI, según los lineamientos del Eje Temático, con la finalidad de: (i) abrir noticia criminal sobre aquellos reportes que cumplan los requisitos de denuncia, esto es, cuando los hechos puestos en conocimiento de la Entidad revistan las características de un delito, que los motivos y circunstancias fácticas indiquen la posible existencia del mismo, se cuente con las descripción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos y se verifique la inexistencia de

⁴³ Artículos 157, 158 y 175 del Código Electoral.



denuncia por los mismos hechos; (ii) remitir la información que resulte pertinente para una causa en desarrollo, al fiscal de conocimiento de la misma; (iii) remitir a las Secciones de Análisis Criminal la información meramente indiciaria para que valoren su uso dentro de los análisis adelantados. Tiene especial relevancia identificar claramente al denunciante, para poder ampliar los detalles de la información suministrada.

23.2. *Denuncias presentadas ante la FGN.* La Dirección de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones hará parte de la estrategia específica para cada periodo preelectoral, electoral y poselectoral. Dentro de esta estrategia se tendrá en cuenta el historial de denuncias por municipios en comicios anteriores y las que se proyectan recibir, así como el censo de delitos contra la participación democrática y con ocasiones de procesos electorales elaborado por la Dirección de Políticas y Estrategia. Dentro de dicha estrategia, se implementarán las siguientes medidas:

- a. Los fiscales de intervención temprana recibirán capacitación sobre corrupción electoral y delitos contra los mecanismos de participación ciudadana.
- b. La Dirección de Atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones presentará un informe semanal, durante un mes antes y 15 días posteriores a elecciones, al líder URIEL del Eje Temático, con el propósito de identificar patrones y contextos en las investigaciones.
- c. Los fiscales de conocimiento emitirán, cuando a ello haya lugar, alertas a los fiscales de intervención temprana y al líder URIEL sobre modus operandi, patrones y contextos de criminalidad electoral que permitan asociar las investigaciones.

23.3. *Información suministrada por organizaciones de la sociedad civil o medios abiertos.* La información que remitan las organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas electorales o aquella obtenida de medios abiertos y organismos de inteligencia, será analizada y calificada por el coordinador del Eje Temático o por quien este designe para ello, certificando que estas cumplan con los criterios de priorización y connotación, y, de ser así, proceder a actuar por medio de fiscales de apoyo, o solicitar la asignación especial para el reparto dentro del Eje Temático.

24. *Actos urgentes y recolección de EMP.* Las noticias criminales relacionadas con el proceso electoral en algunos casos requieren el desarrollo de actos urgentes, por parte de las Unidades de Reacción Inmediata -URI o grupos itinerantes con capacitación en temas electorales, tendientes a: (i) ampliar la denuncia, con la finalidad de establecer la relevancia de la información, establecer posibles vinculados, circunstancias de modo en el desarrollo de la actividad, entre otros; (ii) recolectar EMP-EF sobre pagos, entrega de beneficios, actividades de constreñimiento a los votantes y otros; y (iii) allanamientos en sedes donde se realiza compra de votos o actos de constreñimiento, por ejemplo, lugares donde se retienen las cédulas de ciudadanía y se administran los recursos de fuentes de financiación prohibidas o no declaradas.

25. *Libertad probatoria.* El fiscal cuenta con libertad probatoria que le permite optar por cualquier vía de demostración, ya sea documental, testimonial o prueba pericial⁴⁴. En todo caso se recomienda tener especial cuidado respecto a que su caso cuente con suficiencia probatoria de acuerdo con la etapa procesal en la cual se encuentre la actuación⁴⁵. Para ello, en la investigación de la corrupción electoral es de suma relevancia contar con EMP-EF, entre los cuales está la prueba testimonial y la prueba técnica.

⁴⁴ Artículo 373 de la Ley 906 de 2004.

⁴⁵ "La libertad probatoria no atañe a la *suficiencia* demostrativa, sino concierne a la *pertinencia* y, en excepcionales casos, a la *aptitud legal* del medio de prueba para acreditar determinada proposición fáctica". Si bien se puede acudir a cualquier medio de conocimiento para acreditar determinado hecho (libertad probatoria), esto "nada tiene que ver con el poder demostrativo de una prueba en concreto". Corte Suprema de Justicia, sentencia del 3 de junio de 2020, SP1038-2020, radicación N° 52.768, M.P. Patricia Salazar Cuéllar



E. LINEAMIENTOS PARA EL ANÁLISIS DE INFORMACIÓN EN LA INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES

26. *Investigación centrada en el análisis de información para asociar casos.* Los fiscales de conocimiento, como directores del proceso, buscarán que en las investigaciones de delitos electores se realicen ejercicios robustos de análisis que permitan la asociación de casos, utilicen efectivamente los recursos de la Entidad y focalicen la acción penal a las más graves afectaciones al bien jurídico de participación democrática. Lo anterior en coordinación con Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada, la Delegada para las Finanzas Criminales o la Sección de Análisis Criminal. Para ello, se desarrollarán tres tipos de análisis, así:

26.1. *Análisis deductivo a partir de repositorios de información electoral.* Teniendo en cuenta que el desarrollo del proceso electoral es un evento complejo que se realiza por todo el territorio nacional, en muchos casos bajo la tradición del papel, y que implica el procesamiento de gran cantidad de información por parte de la organización electoral, para la investigación de los hechos de corrupción electoral se sugiere acudir a técnicas de análisis de datos informáticos, estadísticas, big data, sistemas, entre otros. Lo anterior, con la finalidad de asociar casos y encausar las investigaciones a situaciones de alto impacto que efectivamente lesionen el bien jurídico de la participación democrática. Este tipo de análisis tiene especial relevancia para actividades de trashumancia (lineamiento 28), de alteración de resultados electorales (lineamiento 29) y de financiación ilícita o indebida (lineamiento 30).

26.2. *Análisis de contexto.* Estos análisis pueden ser desarrollados por la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada, por la Delegada para las Finanzas Criminales o la Sección de Análisis Criminal, bajo la coordinación del Eje Temático, con el fin de determinar contextos relevantes en los cuales se desarrolla la corrupción electoral. Estarán enfocados en analizar la información proveniente de bases de datos externas, datos abiertos y de las denuncias que no cuentan con información suficiente para abrir una investigación, con el fin de identificar la posible existencia de organizaciones criminales electorales, así como sus integrantes, funcionamiento, área de influencia, entre otros. Estos análisis podrán ser utilizados como insumos para la apertura de iniciativas o proyectos investigativos o para la formulación de programas metodológicos de las investigaciones.

26.3. *Análisis inductivo a partir de micro-casos.* Son los análisis elaborados con fines de investigación criminal, los cuales serán realizados con base en el repositorio de EMP, a cargo de la Dirección Especializada contra la Corrupción, provenientes de las investigaciones por delitos contra los mecanismos de participación democrática, así como de la información sobre los EMP y EF relevante que reposa en las investigaciones por delitos contra la administración pública. La información que reposa en estos repositorios será administrada por los fiscales que conforman el Eje Temático y por los fiscales destacados en las Direcciones Seccionales, con el propósito de sustentar macro investigaciones en contra de los máximos responsables de las organizaciones criminales electorales. Este tipo de análisis tiene especial relevancia para los delitos propios de la etapa electoral y en los casos de alteración de sistemas de información electoral.

27. *Análisis de información en trashumancia.* La investigación por la posible inscripción ilícita de cédulas debe iniciarse con el análisis de la existencia de circunstancias atípicas en el proceso de inscripción. Para ello, se sugiere la realización de, entre otras, las siguientes actividades investigativas:



- 27.1. *Análisis de indicadores.* La policía judicial podrá analizar y comparar los indicadores de porcentaje de inscritos frente al potencial electoral⁴⁶, para lo cual se toma el número de inscripciones del municipio y se divide con base en su potencial electoral. También se pueden analizar los indicadores de censo electoral en relación con la población de la localidad. El resultado puede ayudar a determinar si se presentó una inscripción ilícita de cédulas y a orientar la investigación. Otra comparación de indicadores es la del porcentaje de inscritos con respecto al total de inscritos del departamento o país. Este indicador permite conocer el comportamiento del municipio frente a su departamento y municipios de su misma circunscripción seccional.
- 27.2. *Análisis temporal.* Se recomienda a la policía judicial analizar las estadísticas de las personas inscritas mes a mes, con lo cual podrá identificar los marcos temporales en los cuales se llevó a cabo la inscripción de cédulas de manera ilícita. Con la identificación del mes o meses con el mayor incremento, se realiza un análisis de los días con mayores inscripciones. Lo anterior, para obtener los días claves en los cuales la inscripción de cédulas fue atípica, lo que permitirá solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) los formularios E-3, en los cuales se consigna la información personal de quien inscribió su cédula, así como su huella dactilar.
- 27.3. *Análisis formulario E-3 (lista de ciudadanos inscritos).* En el análisis de los formularios E-3 se pueden encontrar evidencias de irregularidades como la inexistencia de dirección y en su lugar la indicación del nombre de corregimientos del municipio, direcciones escritas de manera incorrecta, huellas dactilares irregulares o sin forma clara y diferentes tipos de letras en el mismo formulario, entre otros.
- 27.4. *Cruce de información.* Se sugiere realizar una base de datos con la información recolectada que contenga el número de cédula de ciudadanía, nombres y apellidos, dirección, teléfono, correo electrónico (si se consignó), puesto de votación en el que fueron inscritos y los últimos lugares de votación, con el respectivo puesto y mesa. Esta base de datos permitirá hacer cruces con otras bases (ANSPE, SISBEN, ADRES, entre otras), y así establecer indicios de la residencia de los inscritos e identificar tendencias (por ejemplo: el último lugar de votación coincide en la mayoría de inscritos y también puede encontrarse tendencia de ser traídos del mismo puesto de votación), lo cual podría identificar si un grupo de personas han sido trasladada para la ejecución del delito.
- 27.5. *Ordenar actos investigativos complementarios.* Analizada esta información y con base en los resultados obtenidos (después del cruce de información y los hallazgos sobre irregularidades en cuanto a su lugar de residencia y lugar de inscripción), se puede seleccionar algunas personas para realizar entrevistas y actos investigativos a que haya lugar, con el fin de establecer la materialidad de las conductas punibles, esto es, los hechos jurídicamente relevantes de cada tipo penal.
28. *Análisis de información en alteración de resultados electorales.* En la etapa poselectoral cobra especial relevancia el análisis de metadatos, con el fin de ubicar posibles alteraciones sistemáticas a los resultados electorales, con la potencialidad de afectar el bien jurídico tutelado. Esto, particularmente, en el desarrollo de los escrutinios en cabeza de las comisiones y del CNE o sus delegados (dependiendo del tipo de elección), que termina una vez esté en firme la declaratoria de elección⁴⁷. Con respecto al análisis de datos en esta etapa, es importante considerar:

⁴⁶ El potencial electoral es el número de ciudadanos inscritos para votar en las últimas elecciones.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, radicado No. 11001-03-28-00-2014-00117-00.



28.1. *Modificación de los documentos de escrutinio.* El principal tipo de alteración de los resultados electorales que podría ocurrir en esta etapa se centra en la modificación no justificada⁴⁸ de los resultados plasmados en los documentos electorales durante los escrutinios⁴⁹. De un lado, se han identificado las prácticas de modificar los resultados en los formularios E-14, plasmados en el primer escrutinio⁵⁰ en las mesas de votación, o durante el desarrollo del segundo escrutinio⁵¹, alterando las cifras en los formularios E-24 y, en consecuencia, modificando el resultado en los escrutinios generales⁵².

- a. La práctica documentada se centra en la alteración del total de votos nulos o votos en blanco, convirtiendo estas cifras en cero (0) o disminuyéndola, y colocando dichos votos a favor de un candidato en particular. Esto se realiza directamente adulterando el formulario E-14 (con tachaduras o enmendaduras) o al pasar los datos al formulario E-24. En el primero de los casos, se configura el delito de falsedad material en documentos públicos y, en el segundo, falsedad ideológica.

⁴⁸ El Consejo de Estado ha precisado lo siguiente frente a la falsedad por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24: "[L]a Sala ha sostenido que la disparidad entre los dos ejemplares también puede obedecer a una alteración ilegal: No obstante, puede suceder que al comparar el contenido de esos documentos electorales los guarismos no sean iguales, lo cual ocurre por las siguientes razones. En primer lugar, porque el Código Electoral prevé el recuento de las tarjetas electorales bajo precisas circunstancias, cuyo resultado puede ser la ratificación de lo anterior o la modificación del cómputo inicial, procedimiento que en todo caso debe hacerse constar en el acta general de escrutinio para dar cuenta de lo acaecido y explicar el cambio. Y, en segundo lugar, porque las cifras hayan sido modificadas sin ninguna justificación válida, gracias a la intervención de personas interesadas en alterar ilegalmente la voluntad popular expresada en las urnas. En la última situación se configura la causal de nulidad prevista en el artículo 275 numeral 3º del CPACA, que hace nulas las elecciones porque los documentos electorales contienen registros que no coinciden con la realidad" [se omiten notas originales]. Ver: Sección Quinta del Consejo de Estado. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. Número: 11001-03-28-000-2014-00062-00 de 22 de octubre de 2013. Actor: Henry Hernández Beltrán y otros.

⁴⁹ "Escrutinio: Diligencia que en su oportunidad realizan los jurados de votación, las comisiones escrutadoras y el Consejo Nacional Electoral, para proceder al cómputo de los sufragios, resolver las cuestiones de hecho y de derecho que se aleguen con fundamento en las causales legales de reclamación y hacer las declaratorias de elección a que hubiere lugar. Función pública mediante la cual se verifican y consolidan los resultados de las votaciones". Tomado de "Glosario Electoral" de la Registraduría Nacional del Estado Civil disponible en <https://wsr.registraduria.gov.co/-Glosario-electoral,225-.html>

⁵⁰ "En el desarrollo de los primeros escrutinios que inician inmediatamente después de cerrada la votación (4:00 p.m.), corresponde a los jurados de mesa leer en voz alta el número de sufragantes, posteriormente, contar los votos que se harán constar en el acta de escrutinio, con lo cual, quedará concluido. // No obstante, hasta antes de las 11 de la noche de ese día, las actas y documentos allí usados deberán ser entregados por el presidente de jurado al delegado correspondiente a los claveros respectivos¹²⁵, tales documentos electorales, serán introducidos en el arca triclave." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, radicado No. 11001-03-28-00-2014-00117-00.

⁵¹ "En el transcurso de los segundos escrutinios, corresponde a las comisiones escrutadoras, dar inicio a partir del momento del cierre del proceso de votación hasta las 12:00 a.m. y continuará a las nueve de la mañana del día siguiente hasta las nueve de la noche y así sucesivamente hasta terminar el correspondiente escrutinio; esto, cuando no sea posible terminarlo el mismo día de la votación [Artículos 41 y 42 de la Ley 1475 de 2011]. Para el efecto, el Registrador iniciará el escrutinio, dando lectura del registro de los documentos introducidos previamente en el arca triclave y deberá dejar constancia en el acta general, sobre el estado de los documentos. Posteriormente, la Comisión hará el cómputo de la votación y los leerá en voz alta, con base en las actas de los jurados de votación y, de ser necesario, podrá hacer recuento de votos.

⁵² "Cuando les corresponda a los delegados del CNE (escrutinios generales), éstos iniciarán a las 9 de la mañana del martes siguiente a las elecciones. Ahora, cuando le corresponda al Consejo Nacional Electoral tendrán el mismo horario que para el resto de las elecciones." Sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente 11001-03-28-00-2014-00117-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Medio de control nulidad electoral.

Al respecto, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el análisis del *modus operandi* en un caso objeto de judicialización por el delito de alteración de resultados electorales, señaló "Lo que encontró el Ad-quem es que los implicados, esto es, TEOQ, DLM, LCGG, GPV, XGG, PVGO, RJCS y EGGR, en su condición de miembros de las diferentes comisiones escrutadoras, actuaron de manera mancomunada para favorecer a una candidatura en particular. Para ello, alteraron los resultados electorales de la contienda llevada a cabo el 14 de marzo del 2010, y luego los consignaron en los formularios E-24, logrando su propósito criminal conjunto, consistente en favorecer a los candidatos HP y JPM, para que salieran elegidos como congresistas de la república. Así lo expresó el juez plural: 'En el presente asunto, yerra el a quo cuando cuestiona el no cumplimiento de los elementos configurativos de la coautoría (...) el modus operandi empleado da cuenta de la necesidad de adelantar una preparación anterior, que vincúlase a los con procesados con una actuación concreta de modificar los formularios E-14 y E-24, implicando ello no solo el actuar material conjunto, sino la voluntad consiente dirigida por quien o quienes gobernaron el acto criminal'. Concluyó, "Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Auto AP3637-2018 (Rad. 52073) de 29 de agosto de 2018.



0002

Página 16 de 19 Directiva No. _____ "Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral"

- b. Además, también pueden ser objeto de adulteración cualquiera de los documentos electorales⁵³, para alterar los resultados electorales y que estos no reflejen la voluntad popular. Entre los documentos para el análisis de alteración de resultados electorales están los siguientes: el E-11 (Acta de Instalación de los jurados, lista y registro general de votantes), E-14 (Actas de Escrutinio del Jurado de mesa), E-20 (Acta de introducción-retiro de documentos del arca triclave E-20), E-21 (Adhesivos para sellar el arca triclave), E-22 (Resolución para reemplazar la Comisión Escrutadora), E-23 (Constancia de la Comisión Escrutadora), E-24 (Resultados mesa a mesa), E-26 (Acta Parcial de Escrutinio)⁵⁴, sin perjuicio de los demás documentos que llegaren a presentar algún tipo de alteración.

28.2. *Análisis de información administrada por las autoridades electorales.* Si bien la acción criminal puede conocerse por medio de las denuncias realizadas por testigos, apoderados, candidatos u otras personas presentes en las comisiones escrutadoras, la investigación singular de cada documento electoral (E-14 o E-24), puede tornarse en una labor dispendiosa de realizar por la cantidad de material. Por ello, sin perjuicio de la decisión que cada fiscal tome en el caso de adelantar la acción penal en eventos con flagrancia, se sugiere el uso de técnicas de análisis de datos sobre los archivos informáticos producidos por la RNEC o del Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE).

28.3. *Información que puede ser solicitada.* Sobre este análisis de datos, los analistas pueden solicitar (i) a la RNEC el archivo plano del registro de los números de votos frente a cada mesa de votación (con partido y candidato), los cuales sirven de base para declarar la elección; (ii) al CNE, o autoridad que haya contratado el software, la copia de los "datos con los resultados de los escrutinios, incluidas las trazas de los cambios realizados por las comisiones escrutadoras en los distintos niveles de escrutinios", de acuerdo al contrato que para tal efecto se realice en cada elección, con el operador a cargo de registrar los resultados electorales; (iii) prueba previa de funcionamiento del sistema realizada con fines de auditoría, para determinar alteraciones o intromisiones no autorizadas; (iv) los datos de preconteo generados a través de los E-14 de transmisión⁵⁵; (v) archivos LOG del sistema de conteo de votos que permiten evidenciar casos de recuento justificados en reclamaciones interpuestas durante el desarrollo de las comisiones escrutadoras; y/o (vi) cualquier otro archivo producido de acuerdo a los términos contractuales que se realicen en cada elección para ejecutar los escrutinios, con la finalidad de proteger la voluntad popular⁵⁶.

28.4. *Finalidad del análisis.* Este debe establecer, entre otras formas de adulteración de los resultados electorales: (i) cambios injustificados de total de votantes para sumar votos de

⁵³ "De conformidad con los artículos 41 de la Ley 1475 de 2011, 142 (modificado por el art. 12, Ley 6 de 1990), 143, 144 (modificado por el art. 8, Ley 62 de 1988) y 203, del Código Electoral, los documentos electorales son formatos elaborados por la Registraduría Nacional del Estado Civil para ser diligenciados y suscritos por los jurados de votación y las corporaciones escrutadoras electorales dentro del proceso de elección y escrutinios de votos." [se omiten notas originales] Sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente 11001-03-28-00-2014-00117-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Medio de control nulidad electoral.

⁵⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil, Escrutadores, Tomado de: <https://www.registraduria.gov.co/-Escrutadores.274->
⁵⁵ Sobre el E-14 se debe tener en cuenta que "se compone de tres ejemplares idénticos: el primero, con destino al arca triclave, denominado o conocido como E-14 Claveros (art. 142 CE, modificado por el art. 12, Ley 6 de 1990), el segundo, dirigido a los Delegados de la RNEC (ibídem), y el tercero, el de transmisión, ejemplar que debe ser entregado al delegado de puesto de votación (encargado de su recolección) para que proceda a transmitir la información allí contenida, al correspondiente centro de procesamiento, conforme a lo estipulado en los artículos 155 y 156 del Código Electoral." [se omiten notas originales]. Consejo de Estado, con ocasión de la nulidad de las elecciones 2014 a Senado. Al respecto véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, radicado No. 11001-03-28-00-2014-00117-00.

⁵⁶ Ejemplo de este tipo de análisis lo realizó el Consejo de Estado, con ocasión de la nulidad de las elecciones 2014 a Senado. Al respecto véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, radicado No. 11001-03-28-00-2014-00117-00.



personas que no asistieron a la votación; (ii) redistribución de votos de las casillas de votos en blanco, votos nulos y votos no marcados a favor de candidatos o partidos políticos; (iii) diferencias significativas entre preconteo y escrutinio.

28.5. *Iniciativas investigativas.* Los informes producidos a partir de este análisis se utilizarán para adelantar iniciativas investigativas, por parte de la policía judicial bajo la coordinación de los fiscales, de aquellos casos de alteraciones sistemáticas del resultado electoral, ampliando a actos investigativos que permitan vincular a los responsables, como acceso a cámaras de seguridad en el recinto del recuento, entrevistas a miembros de la comisión escrutadora, entrevistas a candidatos y responsables locales de la campaña beneficiada, entre otros.

29. *Análisis de financiación.* La información sobre financiación de campañas electorales⁵⁷ es fundamental, especialmente aquella suministrada por los Tribunales de Garantías Electorales⁵⁸, el CNE⁵⁹ y la reportada en el aplicativo "Cuentas Claras"⁶⁰. Esta debe ser analizada por la Delegada para las Finanzas Criminales y por la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales, para identificar, según su competencia, la financiación irregular de las campañas políticas⁶¹, las fuentes de financiación⁶², su posible relación con organizaciones criminales o con grandes contratistas de la administración pública y la violación de topes⁶³. Los informes derivados de estos análisis podrán nutrir las macro investigaciones a cargo de los fiscales del grupo de delitos contra los mecanismos de participación democrática o constituir insumos para el desarrollo de iniciativas investigativas adelantadas por los fiscales adscritos a la Delegada para las Finanzas Criminales, a la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales y a las Direcciones Seccionales de fiscalías. Se destaca que el Eje Temático realiza mesas de trabajo con la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF y otros organismos de inteligencia con el propósito de identificar iniciativas investigativas y fortalecer investigaciones bajo la hipótesis de comisión de estos delitos.

30. *Análisis inductivos de micro-casos en compra de votos.* Una parte importante de las denuncias o reportes aluden a la "compra de votos" o a las presiones para votar. Por ello, es recomendable que los primeros actos investigativos estén dirigidos a establecer la situación y estructura que genera la limitación al voto, para posteriormente encauzar la investigación al resto de hechos

⁵⁷ Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, la definición de campaña electoral se encuentra en el 34 Ley 1475 de 2011.

⁵⁸ El CNE tiene la potestad de crear Tribunales -temporales- de Garantías y Vigilancia Electoral, encargados de recibir y dar trámite a las denuncias que presenten los ciudadanos, candidatos, partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y funcionarios públicos, sobre irregularidades que se presenten en el proceso electoral, así como monitorear y verificar el origen, monto y destino de los ingresos y egresos de las campañas electorales e informar a las autoridades judiciales competentes, las conductas que eventualmente sean constitutivas de alguno de los delitos tipificados en el Código Penal.

⁵⁹ El CNE es la autoridad competente para investigar y sancionar el incumplimiento de las normas que rigen la financiación en la política.

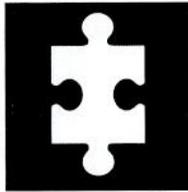
⁶⁰ Permite conocer el origen, monto y destinación de los recursos de las campañas, así como monitorear la información pública (ingresos y gastos) sobre financiamiento de las campañas electorales reportada por las Campañas Electorales.

⁶¹ Actualmente las fuentes de financiación prohibidas se encuentran determinadas en el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011: i) financiación directa o indirecta de gobiernos o personas extranjeras; ii) financiación derivada de actividades ilícitas, con fines antidemocráticos o atentatorios del orden público; iii) contribuciones o dominaciones de personas titulares derechos sobre bienes en proceso de extinción de dominio; iv) contribuciones anónimas; v) contribuciones de personas imputadas o acusadas por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad; vi) contribuciones de personas con ingresos originados en más de un 50% en el año anterior por contratos o subsidios estatales o que administren recursos públicos o parafiscales o tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar; y vii) contribuciones de personas que desempeñen funciones públicas.

⁶² La legislación electoral fijó un sistema mixto en la financiación de campañas electorales. Por una parte, los aportes públicos se traducen en anticipos (art. 22 Ley 1475 de 2011) y reposición (art. 21 Ley 1475 de 2011), por otra parte, los aportes privados pueden provenir de créditos, contribuciones y donaciones y recursos propios y familiares.

⁶³ Los límites de montos máximos para campañas electorales son fijados por el CNE.





FISCALÍA

GENERAL DE LA NACIÓN

En la calle y en los territorios

0002

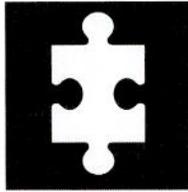
Página 18 de 19 Directiva No. ____ "Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral"

jurídicamente relevantes exigidos por cada tipo penal, especialmente, si se trata de corrupción, constreñimiento o fraude al sufragante. Al respecto, es importante tener en cuenta:

- 30.1. En los eventos de constreñimiento o coacción a contratistas, prestadores de servicios, funcionarios y otros miembros de entidades públicas, pueden realizarse actividades de policía judicial que permitan acreditar la existencia de llamadas, mensajes o reuniones en los que se dan las instrucciones sobre por quién votar, y se presentan las amenazas sobre qué ocurrirá a los contratos si no resulta electa la persona (consecuencias de no apoyar). Para esto, puede acudir a funcionarios públicos que obren como agentes encubiertos contra la corrupción o el uso de la interceptación de comunicaciones. Asimismo, las declaraciones de las personas constreñidas que posiblemente colaboren, al verse afectadas por la terminación de sus contratos u otros.
- 30.2. Cuando se trate del uso de recursos públicos en actividades proselitistas, los actos investigativos deben estar dirigidos a identificar posibles irregularidades en materia de contratación. Por ejemplo, la compra de objetos, suministros, regalos u otros, que no hacían parte de los programas sociales de la entidad territorial o donde las entregas no son justificadas. Para esto, puede solicitarse la documentación contractual y los soportes de entrega, así como comparar con las guías de buenas prácticas que existan en la materia.
- 30.3. En los eventos de compra de votos con dinero en efectivo o por dádivas sin relación a una entidad pública, es recomendable que durante los días previos y el día de la elección se preste atención a la información que se reciba sobre casas de apoyo o sedes electorales que se ubiquen cerca a los puestos de votación, en las cuales se evidencie aglomeración de personas, filas, entregas de paquetes u otros indicios sobre transacciones a cambio de votos. Se pueden apoyar las actividades con la policía de vigilancia que realice visita en materia de orden público y, en caso de evidenciar actividad sospechosa, obtener las órdenes a policía judicial correspondientes. Así mismo utilizar la técnica de vigilancia y seguimiento de personas.
- 30.4. En todos los eventos, la información acopiada debe ser relacionada con otros casos, de manera que se pueda establecer un proyecto investigativo, ya sea por territorio en el que ocurre, el beneficiario, el *modus operandi* u otros aspectos que permitan consolidar la investigación y establecer el grave impacto para el bien jurídico tutelado.

F. LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS INVESTIGATIVOS Y LA EFECTIVA JUDICIALIZACIÓN

31. *Proyectos investigativos.* Una de las principales estrategias para la investigación efectiva de los delitos electorales son los proyectos investigativos. Estos tienen como finalidad la identificación de la estructura criminal que soporta los actos de corrupción electoral, de manera que se judicialicen a los máximos responsables, determinadores y beneficiarios de la conducta criminal. A continuación, se establecen algunos lineamientos sobre el procesamiento de máximos responsables y mandos medios (lineamientos 33 y 34).
32. *Máximos responsables.* La investigación debe enfocarse en la judicialización de los máximos responsables o de los mandos medios (eslabones de una cadena o nodos de una red) de las estructuras criminales electorales. En consideración a que los procesos electorales están compuestos por tres etapas diferenciadas, esto es, preelectoral, electoral y poselectoral, se debe tener en cuenta:



FISCALÍA

GENERAL DE LA NACIÓN

En la calle y en los territorios

0002

Página 19 de 19 Directiva No. _____ "Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral"

- 32.1. *Preelectoral.* En la etapa preelectoral, debe procurarse encausar la investigación y la judicialización respecto de aquellos individuos a cargo de actividades necesarias para la ejecución del fenómeno criminal. Por ejemplo, aquellas personas que disponen de la logística y la organización para el traslado de votantes. De igual manera, de ser posible, se debe encausar la investigación hacia las personas que de manera inmediata podrían verse beneficiados con el acceso a un cargo público de elección popular, estos son, los candidatos que participan de las elecciones y sus traficantes de votos que trabajan con las poblaciones a cambio de promesas remuneratorias o acceso a cargos públicos. Estos últimos podrían coincidir con aquellos que manejan la logística para el trasteo de votos.
- 32.2. *Electoral.* En la etapa electoral la investigación debe estar orientada a determinar la estructura que se ubica tras el acto concreto de constreñimiento, corrupción o fraude por el que se obtuvo el voto. En este sentido, no es recomendable centrar las investigaciones en el ciudadano que, por necesidad, entrega su voto a cambio de dinero o dádivas, en tanto la valoración de la antijuridicidad de la conducta puede concluir en un uso desproporcionado de la persecución penal.
- 32.3. *Poselectoral.* En la etapa poselectoral, la investigación debe estar orientada a ubicar a los determinadores de la conducta, en tanto serán los responsables de la afectación al bien jurídico de la participación democrática.
33. *Mandos medios y articuladores.* Dentro del proceso de corrupción tienen especial relevancia los mandos medios o los articuladores, que son personas encargadas de actividades como la compra masiva de votos (delito de tráfico de votos, art. 390A C.P.), el seguimiento de listas de verificación a contratistas sobre los votos que deben aportar para mantener su cargo o la logística para la consumación de delitos electorales. Estas personas pueden poseer información relevante sobre el funcionamiento de la organización criminal electoral. Por lo tanto, es recomendable realizar actos investigativos dirigidos a la identificación de estos eslabones o nodos dentro de la estructura criminal, adelantar investigaciones en su contra y estudiar la posibilidad de celebrar preacuerdos o aplicar el principio de oportunidad por colaboración con la justicia (Ley 906 de 2004, art. 324, numerales 4 y 5).

En los anteriores términos, la presente Directiva emite lineamientos para la investigación y judicialización de los delitos relacionados a la corrupción electoral y deja sin efectos la Directiva 01 de 2019, así como todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Dada en Bogotá D.C. a los **07 FEB 2022**

Comuníquese y cúmplase

FRANCISCO ROBERTO BARBOSA DELGADO
Fiscal General de la Nación