

# Mapas de riegos en elecciones nacionales por delitos contra la participación e irregularidades electorales 2010-2021



LA REGISTRADURÍA  
DEL SIGLO XXI



# **Mapas de riesgos en elecciones nacionales por delitos contra la participación e irregularidades electorales 2010-2021**

## **0. Introducción**

Dando cumplimiento al propósito de la Política Criminal Electoral, en los términos del artículo 17 de la Ley 1864 de 2017, que señala el deber del Estado en la prevención y confrontación del crimen contra los mecanismos de participación y establece la necesidad de comprender el fenómeno criminal, en el presente documento se exponen un conjunto de hallazgos con respecto a la frecuencia y distribución geográfica de delitos contra los mecanismos de participación y de irregularidades electorales. Este informe ha sido elaborado por un equipo de investigadores pertenecientes al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

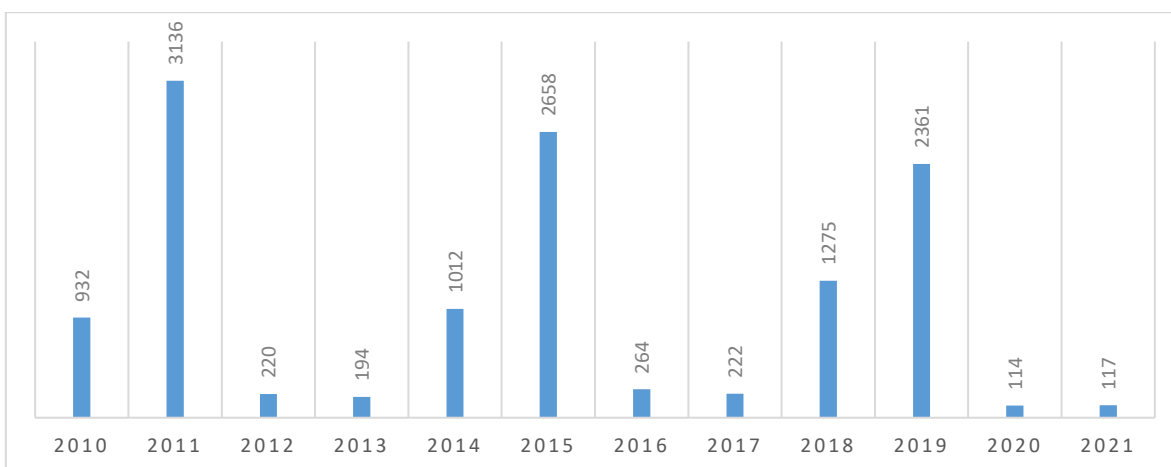
## **1. Riesgos por delitos contra los mecanismos de participación**

La política criminal electoral establece un conjunto de tipos penales que buscan sancionar a quienes atentan en contra de los mecanismos de participación democrática. Para analizar la manera como se distribuye la comisión de estos delitos a lo largo del territorio nacional y la frecuencia con la que se presentan, se tomó como variable aproximativa el número de procesos vinculados a noticias criminales relacionadas con estos delitos. La fuente utilizada fue la base de datos disponible del Sistema Penal Oral Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación a través del Portal de Datos Abiertos Colombia del Gobierno Nacional. A continuación, se presentan los resultados más relevantes para el periodo 2010 - 2021.

## 1.1 Resultados por año y por delito

- Se han presentado un total de **12505** procesos asociados a noticias criminales vinculadas a delitos contra de los mecanismos de participación democrática. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, los periodos de elecciones de autoridades locales tienden a presentar un mayor número de noticias criminales.

**Gráfica 1. Sumatoria de procesos vinculados a noticias criminales relacionadas con delitos contra los mecanismos de participación por año.**



- Las noticias criminales con mayor frecuencia durante el periodo analizado (2010 -2021) se encuentran asociadas con el delito de Fraude en la inscripción de cédulas seguido por Corrupción al Sufragante contemplado en el artículo 389 del Código Penal.

**Tabla 1. Sumatoria de procesos vinculados a noticias criminales relacionadas con delitos contra los mecanismos de participación por tipo de delito (2010 – 2021)**

<b>Tipo de delito</b>	<b>Número de procesos</b>
Fraude en la inscripción de cédulas (art. 389 c.p.)	2754
Corrupción de sufragante (art. 390 c.p).	2587
Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula (art. 395 c.p).	1149
Constreñimiento al sufragante (art. 387 c.p.)	1132
Voto fraudulento (art. 391 c.p)	1036
Delitos contra mecanismos de participación democrática <sup>1</sup>	985
Alteración de resultados electorales (art. 394 c.p.)	822
Fraude al sufragante (art. 388 c.p.)	762
Intervención en política (art. 422 c.p.)	510
Perturbación de certamen democrático (art. 386 c.p.)	490
Favorecimiento de voto fraudulento (art. 392 c.p.)	67
Elección ilícita de candidatos (art. 389a)	58
Trafico de votos (art. 390a)	55
Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas (art.396a)	33
Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación (art. 393 c.p.)	28
Denegación de inscripción (art. 396 c.p.)	21
Omisión de información del aportante (art.396c)	10

<sup>1</sup> En esta categoría se agrupan aquellas noticias criminales vinculadas a varios delitos o que no fueron clasificadas con respecto a un delito en particular.

Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales (art. 369b)	6
--	---

## 1.2 Resultados por departamento

- Para analizar el riesgo por delitos contra la participación, de cara a las elecciones a realizarse en el 2022, se tomaron en cuenta únicamente los datos de los años 2010, 2014 y 2018 dada la naturaleza de los eventos electorales, a saber; Congreso y Presidencia. A continuación, se presentan las estadísticas descriptivas del número de noticias criminales, en promedio, por departamento para los periodos analizados:

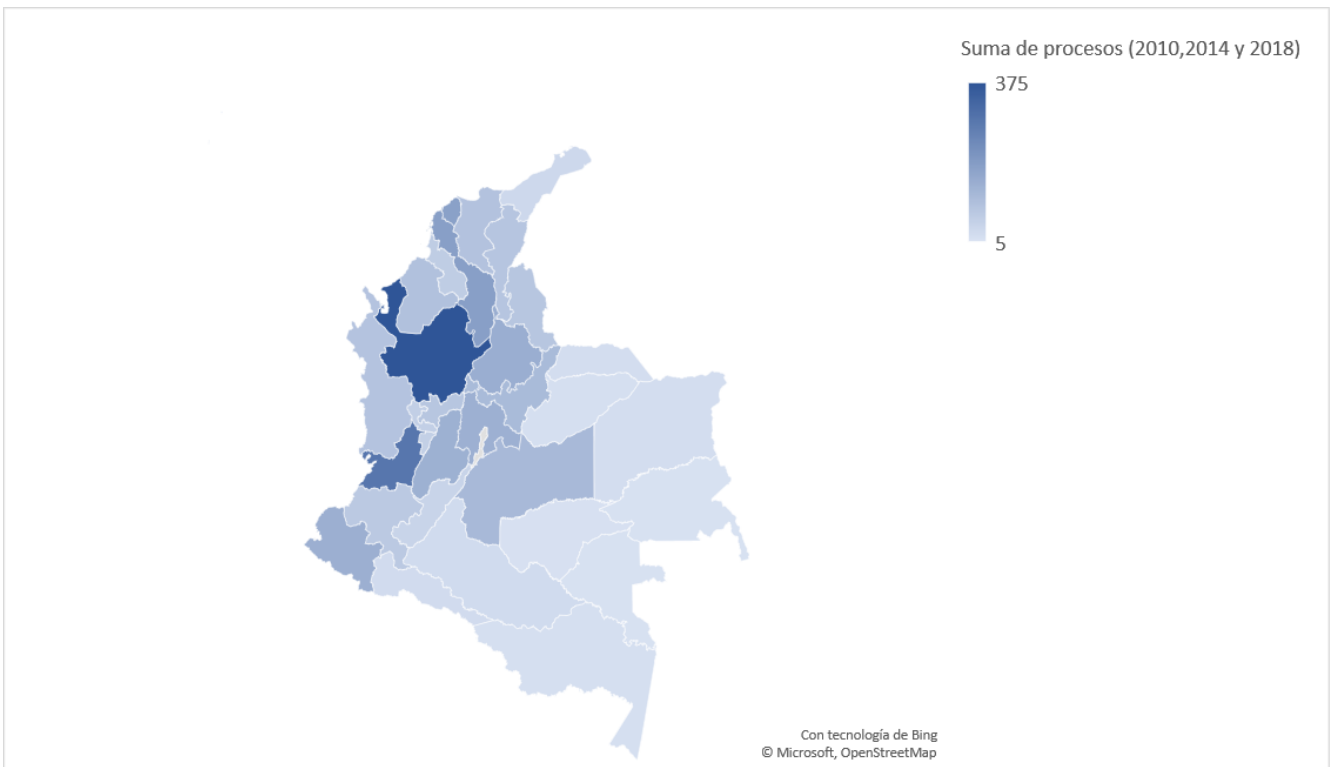
**Tabla 2. Estadísticas descriptivas de los procesos vinculados a noticias criminales relacionadas con delitos contra los mecanismos de participación por departamento para elecciones nacionales (2010,2014 y 2018)**

Media	87,6
Mediana	76,5
Desviación Estándar	82,5
Mínimo	5,0
Máximo	375,0

- Los resultados muestran que los diez departamentos con mayor número total de noticias criminales asociadas a delitos electorales durante los periodos analizados son, en su orden: Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar, Atlántico, Santander, Nariño, Cundinamarca, Tolima,

Meta y Boyacá. El siguiente mapa muestra la distribución del número de procesos asociados a los delitos contra la participación por departamento.

**Mapa 1. Sumatoria de procesos vinculados a noticias criminales relacionadas con delitos contra los mecanismos de participación por departamento para elecciones nacionales (2010,2014 y 2018)**



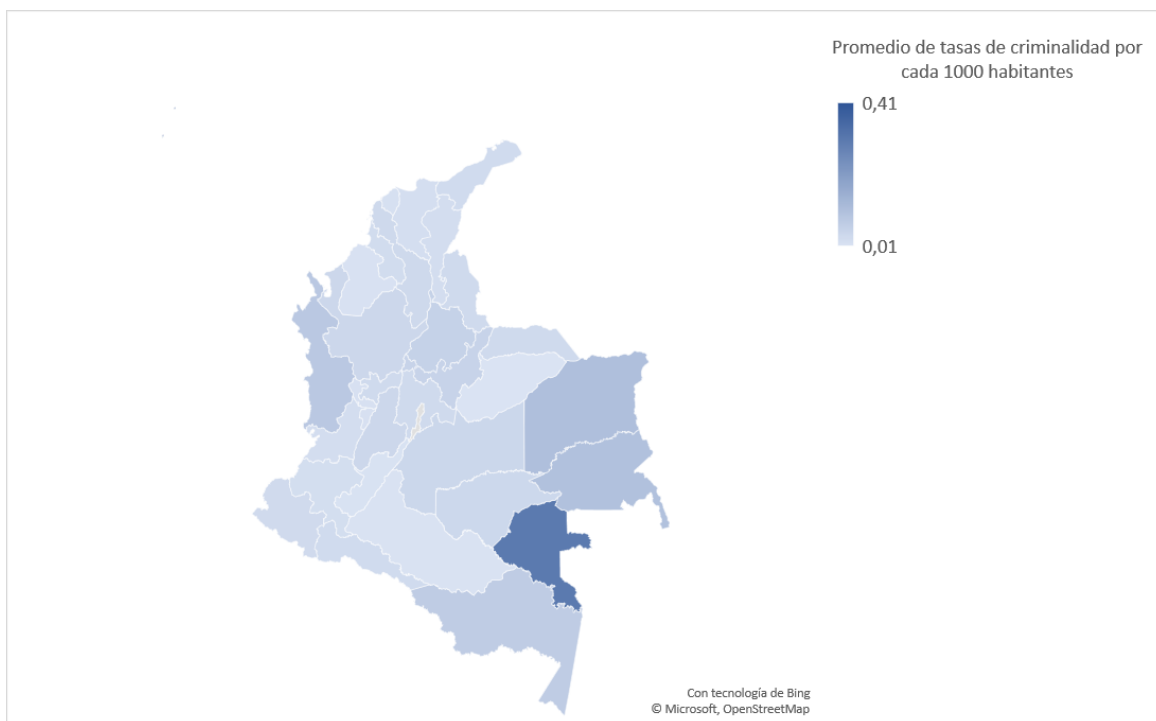
- Sin embargo, al controlar por el censo electoral - con el propósito de tener en cuenta el tamaño de la población en términos electorales -, y calcular una tasa por cada mil personas registradas en el censo electoral de cada uno de los municipios del departamento se encuentran los siguientes resultados, en promedio, en términos descriptivos.

**Tabla 3. Estadísticas descriptivas de la tasa promedio de los procesos vinculados a noticias criminales relacionadas con delitos contra los mecanismos de participación por departamento para elecciones nacionales (2010,2014 y 2018)**

Media	0,06
Mediana	0,04
Desviación Estándar	0,08
Mínimo	0,01
Máximo	0,41

- Los resultados muestran que los diez departamentos con mayor tasa de criminalidad contra los mecanismos de participación son, en su orden: San Andrés y Providencia, Vaupés, Vichada, Guanía, Chocó, Amazonas, Santader, Boyacá, Meta y Antioquia. El siguiente mapa muestra la distribución de la tasa de procesos asociados a los delitos contra la participación por departamento.

## Mapa 2. Tasa de criminalidad contra los mecanismos de participación por departamento para elecciones nacionales (2010,2014 y 2018)

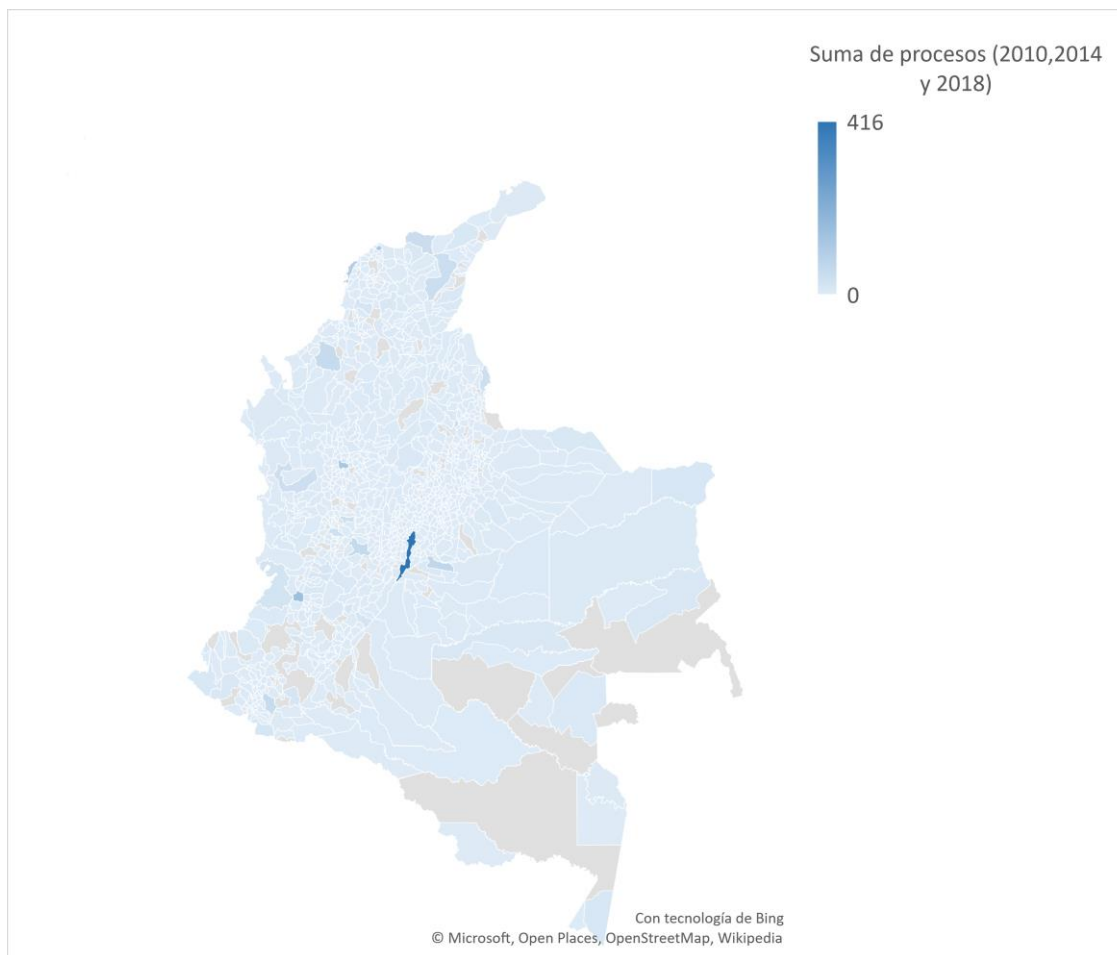


### 1.3 Resultados por municipio

- Los diez municipios con mayor número total de noticias criminales asociadas a delitos electorales durante el periodo 2010-2018 fueron, de mayor a menor: Bogotá D.C, Cali, Barranquilla, Medellín, Cartagena, Villavicencio Ibagué, Montería, Pasto y Armenia. El siguiente mapa muestra la distribución del número de procesos en el país por municipio

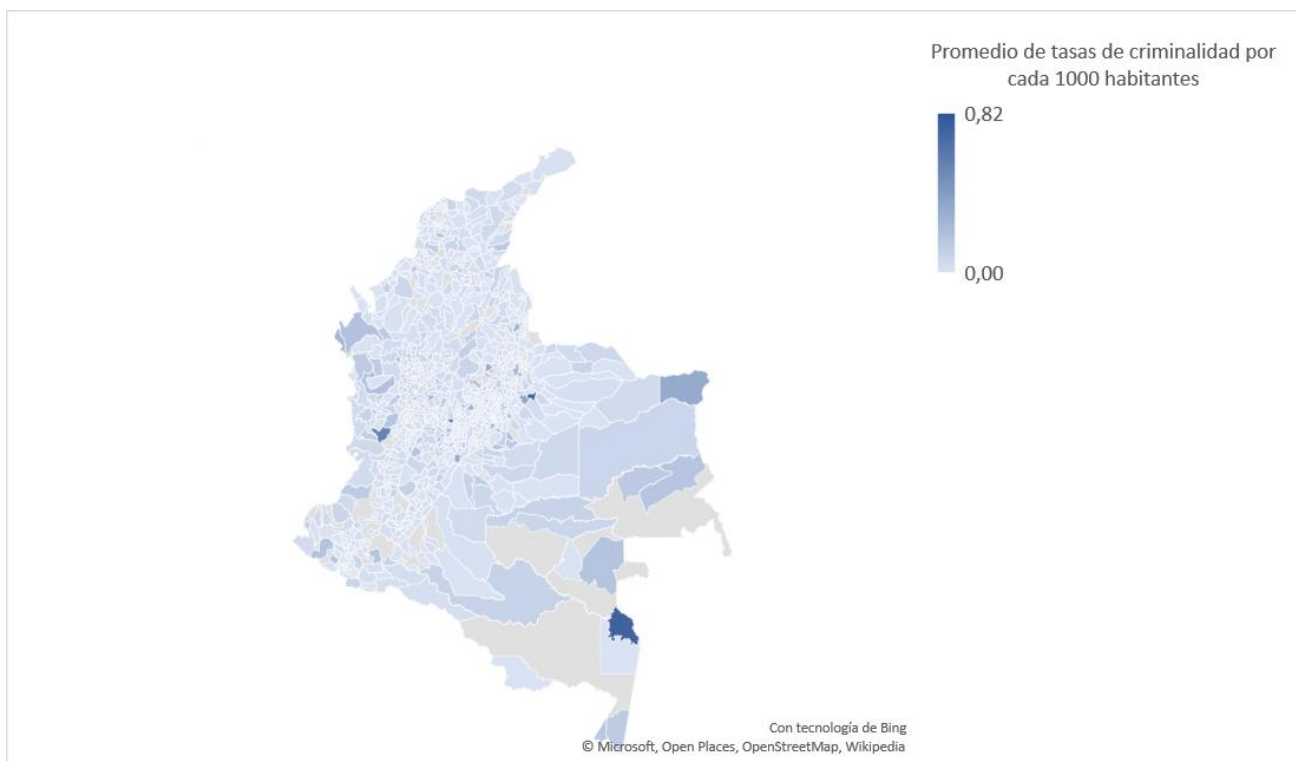


### Mapa 3. Sumatoria de procesos vinculados a noticias criminales relacionadas con delitos contra los mecanismos de participación por municipio para elecciones nacionales (2010,2014 y 2018)



- Sin embargo, al controlar por el censo electoral, y calcular una tasa por cada mil personas registradas en el censo electoral por municipio, se encuentra que, en promedio para las elecciones de 2010, 2014 y 2018, los municipios con mayores tasas de criminalidad electoral son, a saber: Sativasur (Boyacá), Busbanzá (Boyacá), Taraira (Vaupés), Paya (Boyacá), Chaguaní (Cundinamarca), Sipí (Chocó), Providencia (San Andrés y Prividencia), Caramanta (Antioquía), Labranzagrande (Boyacá) y Villagómez (Cundinamarca).

## Mapa 4. Tasa promedio de criminalidad contra los mecanismos de participación por municipio para elecciones nacionales (2010,2014 y 2018)

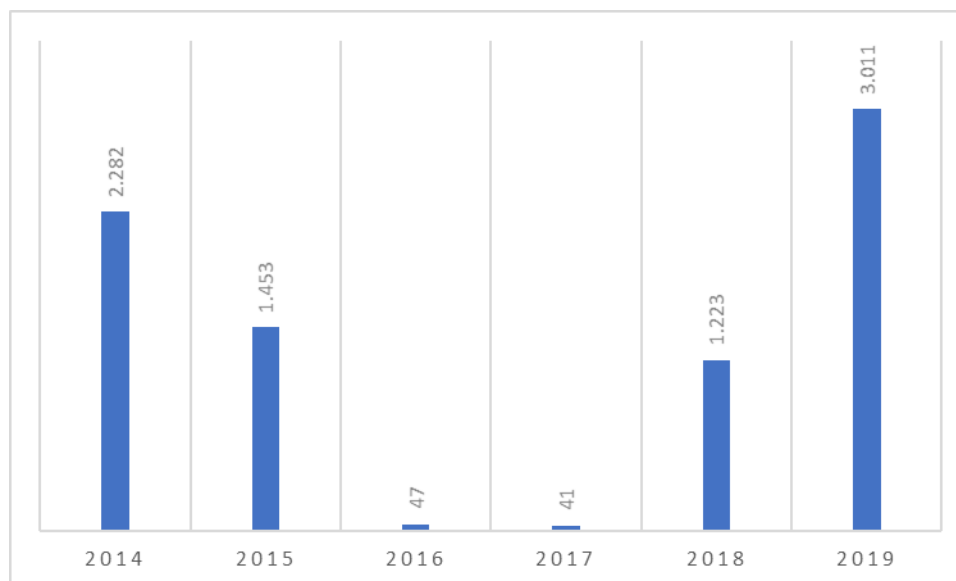


### 2. Irregularidades electorales

Estudiadas como las conductas asociadas a las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que afecten la transparencia del proceso electoral, contempladas en el Código Penal Colombiano, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Código Electoral y el Código Disciplinario Único. Arrojaron entre sus más importantes hallazgos:

## 2.1 Resultados por año y por tipo de irregularidad

Se identificaron **8.057** casos de quejas y denuncias sobre irregularidades electorales:



- Dentro del periodo 2014-2019, las irregularidades relacionadas con la **“Publicidad política ubicada en sitios no autorizados”** y la **“Intervención en política de los servidores públicos”** fueron identificadas como las más frecuentes

<b>Irregularidad electoral</b>	<b>Suma de casos sobre quejas y denuncias</b>
Publicidad política ubicada en sitios no autorizados	4.007
Intervención en política de los servidores públicos	3.624
Violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades	271
Conflicto de interés	140

<b>Irregularidad electoral</b>	<b>Suma de casos sobre quejas y denuncias</b>
Violación a la prohibición de porte de armas	9
Violación Ley Seca	6

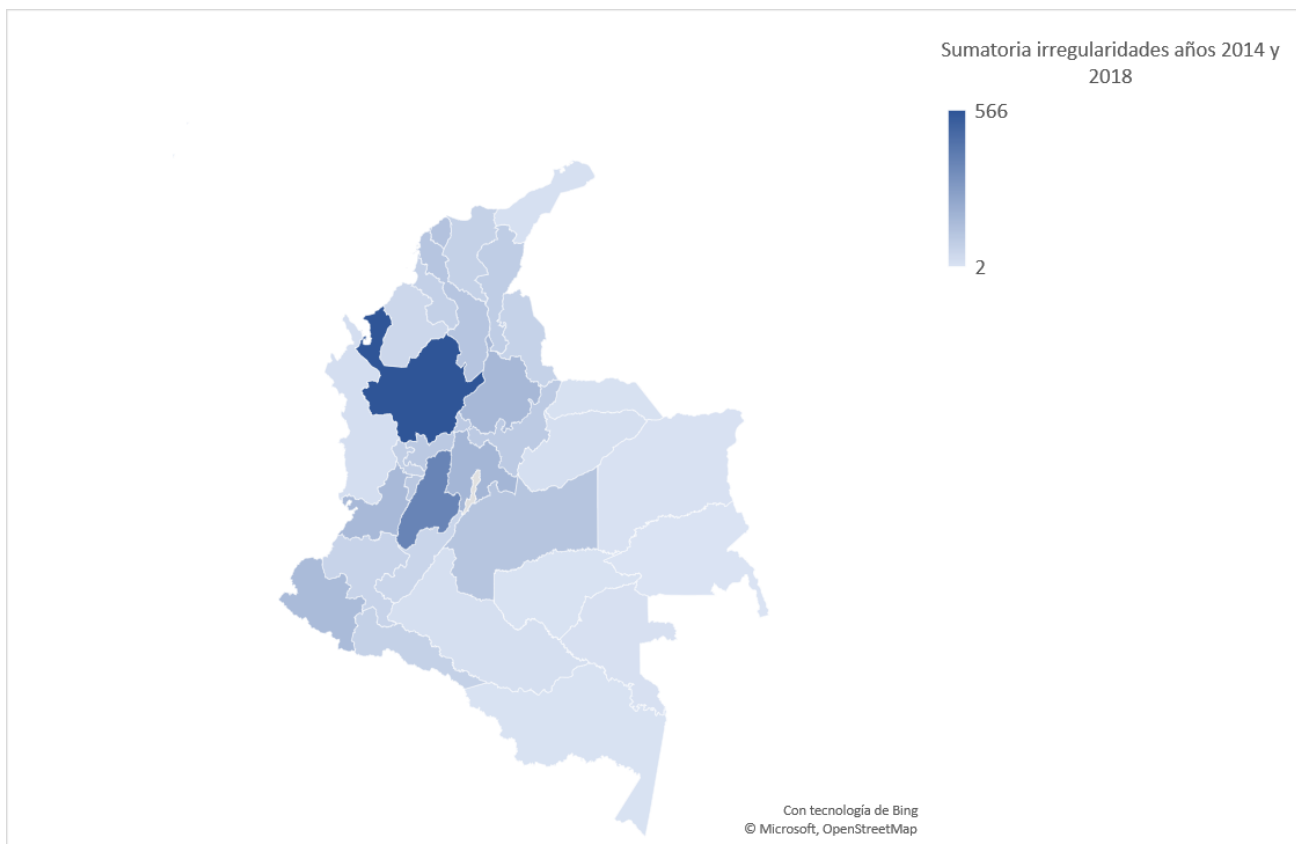
## 2.2 Resultados por departamento

- Los departamentos con mayor número de denuncias y quejas por irregularidades electorales, en orden descendente son: Antioquia, Tolima, Cundinamarca, Santander, Valle del Cauca, Nariño, Atlántico, Meta y Bolívar<sup>2</sup>.

---

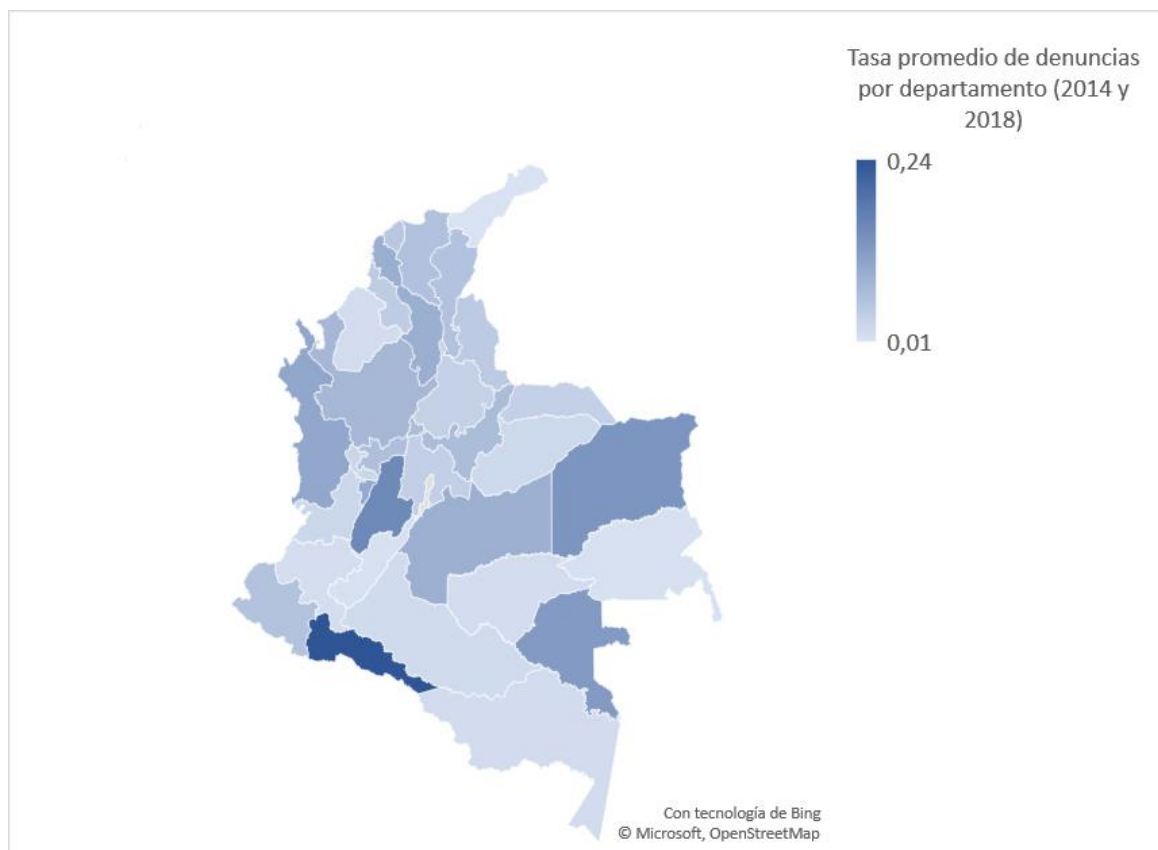
<sup>2</sup> Para este cálculo sólo se tomaron en cuenta los datos de los años 2014 y 2018 dada la naturaleza de los eventos electorales (Congreso y Presidencia) que tuvieron lugar en estos años en correspondencia con los comicios a desarrollarse en el 2022.

## Mapa 5. Sumatoria de denuncias y quejas por irregularidades electorales por departamento para elecciones nacionales (2014 y 2018)



- Sin embargo, al controlar por el tamaño del censo electoral, es decir, al calcular la tasa promedio por cada mil personas del censo electoral para los años 2014 y 2018, a partir de los datos municipales se encuentra que los diez departamentos con mayores tasas, en promedio, de denuncias por irregularidades, en orden descendente son Putumayo, Tolima, Vichada, Vaupés, Chocó, Quindío, Bolívar, Meta, Antioquía y San Andrés y Providencia.

## Mapa 6. Tasa promedio denuncias y quejas por departamento para elecciones nacionales (2014 y 2018)

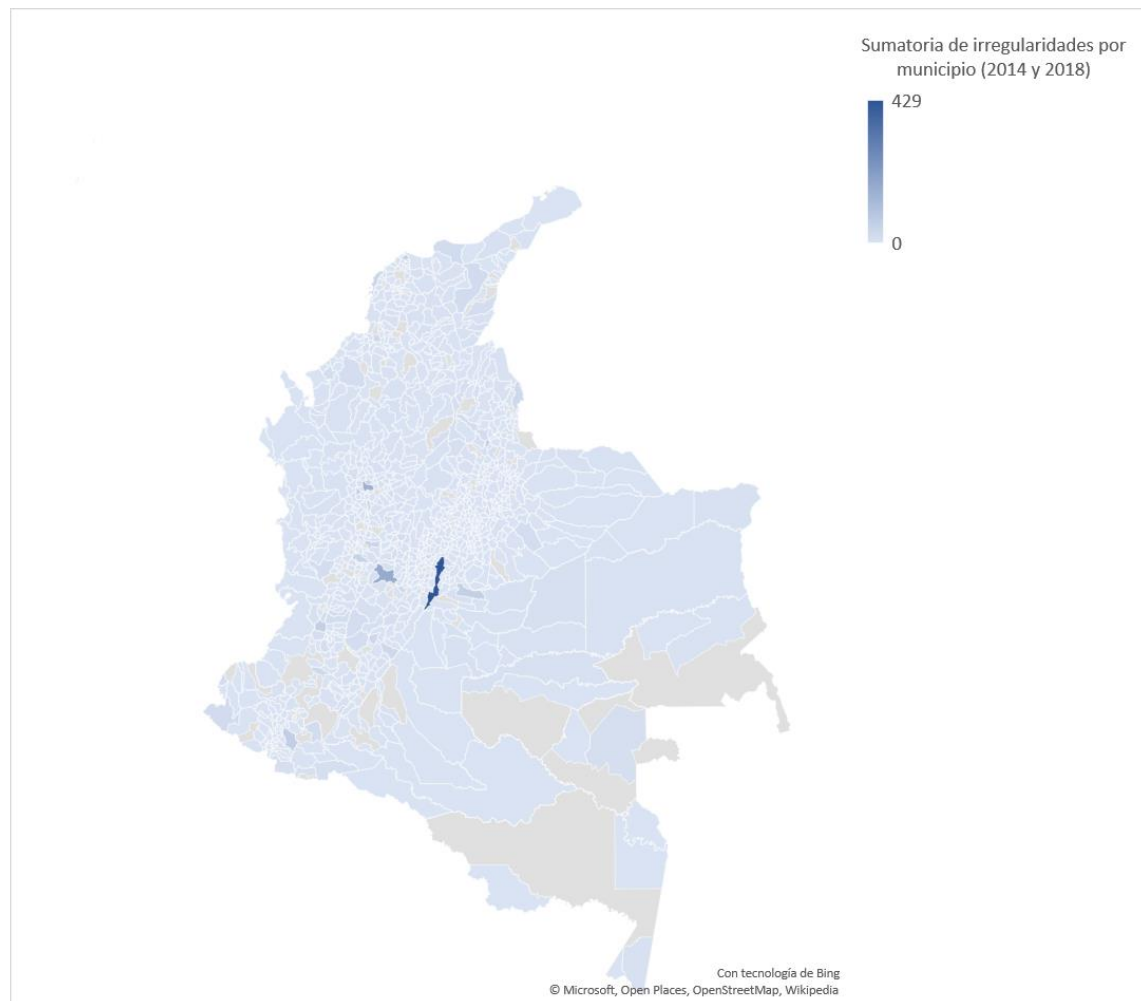


### 2.3 Resultados por municipio

- Los diez municipios con mayor número de denuncias y quejas por irregularidades electorales son: Bogotá, Ibagué, Medellín, Armenia, Bucaramanga, Pasto, Barranquilla, Villavicencio, Cali e Itagüí<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Para este cálculo sólo se tomaron en cuenta los datos de los años 2014 y 2018 dada la naturaleza de los eventos electorales (Congreso y Presidencia) que tuvieron lugar en estos años en correspondencia con los comicios a desarrollarse en el 2022.

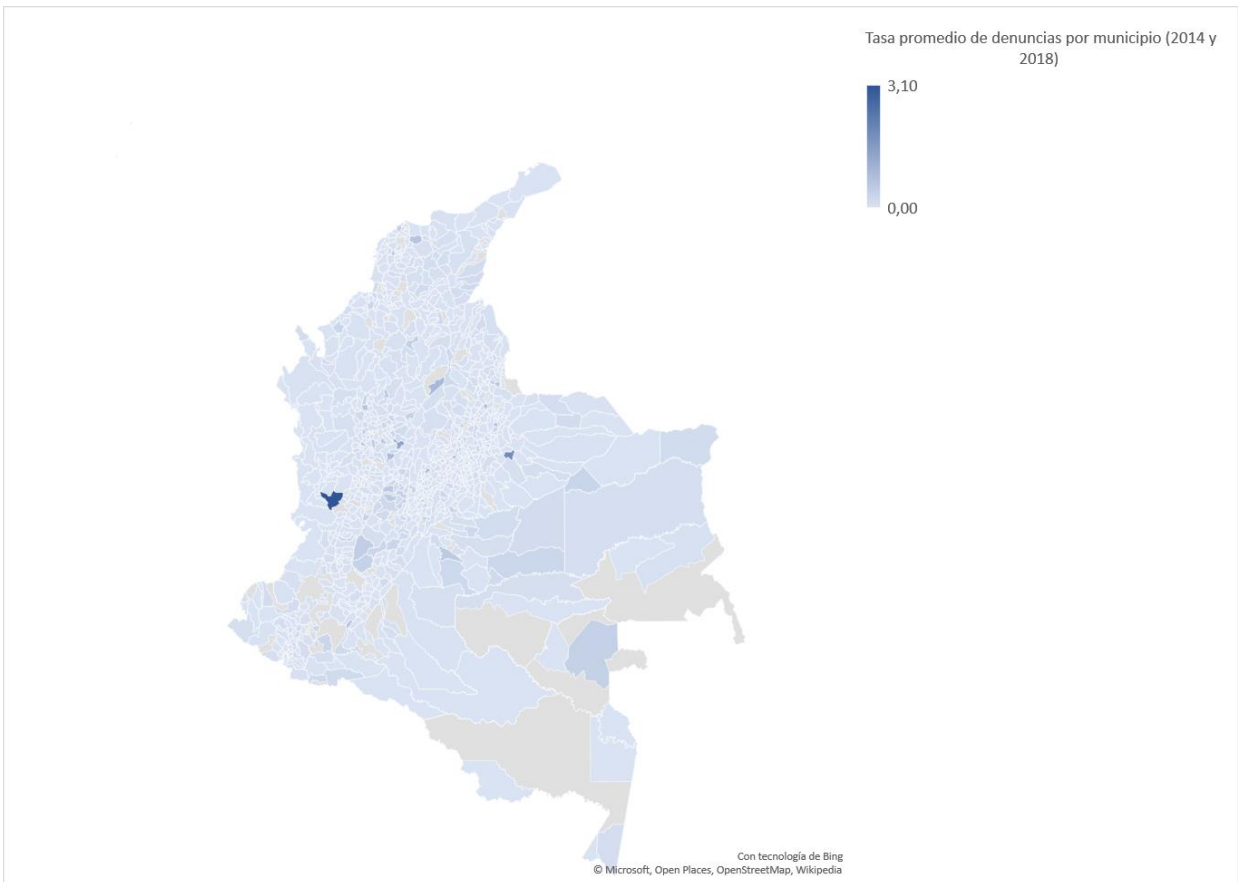
## Mapa 7. Sumatoria de denuncias y quejas por irregularidades electorales por municipio para elecciones nacionales (2014 y 2018)



- Sin embargo, al controlar por el tamaño del censo electoral. Es decir, al calcular la tasa de denuncias y quejas por cada mil personas del censo electoral, los diez municipios que presentaron una mayor tasa en promedio en las elecciones anteriores de la misma naturaleza, es decir 2014 y 2018 son: Sipí (Chocó), Paya (Boyacá), San Francisco (Putumayo), Busbanzá (Boyacá), Cantagallo (Bolívar), Nariño (Nariño),

Cepitá (Santander), El Peñón (Bolívar), Tinjacá (Boyacá) y Soplaviento (Bolívar).

### Mapa 8. Tasa promedio denuncias y quejas por municipio para elecciones nacionales (2014 y 2018)



### 3. Factores asociados a la criminalidad electoral

Se realizaron pruebas de correlación para determinar la existencia de asociaciones entre las conductas que afectan los mecanismos de participación democrática con otros factores de contexto , siguiendo los lineamientos de la Política Criminal Electoral, se encontró que:



- Para los años 2014 y 2018, se evidenció que los municipios y departamentos con mayores niveles de pobreza presentan una menor frecuencia en la realización de denuncias relacionadas con la criminalidad electoral, lo que evidencia la necesidad de que el Estado a través de las entidades competentes, fortalezcan su presencia, acciones y relación con la ciudadanía en estas unidades territoriales para responder a la comisión de eventuales conductas que afecten los comicios a desarrollarse durante el 2022.

- Para el mismo periodo, las denuncias relacionadas con delitos e irregularidades electorales no presentaron una asociación con las variables de “Delitos contra la seguridad pública” y “acciones bélicas”. Es así como, de cara a los comicios a realizarse durante el 2022, se debe fortalecer la presencia y accionar institucional en los departamentos y municipios con una mayor presencia de grupos armados ilegales o eventos violentos asociados a estos, destacándose el caso de los departamentos de Cauca, Antioquia, Arauca, Nariño y Norte de Santander, calificados como los de más alto riesgo.

#### **4. Análisis Cualitativo: Violencia contra las mujeres y casos emblemáticos de criminalidad electoral**

Se realizó una investigación cualitativa mediante la construcción de dos bancos de casos sobre la criminalidad electoral. el primero contiene doce (12) testimonios de violencia política contra mujeres que han ejercido un rol de representación o liderazgo político; el segundo banco de casos conformado por nueve (9) asuntos emblemáticos de delitos o irregularidades electorales, tomados de la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, en los que se pueden establecer algunos hallazgos principales:

- Los casos más frecuentes de violencia política contra mujeres están asociados a la violencia física (atentados, ataques a la integridad física personal y familiar), y la violencia psicológica (amenazas, hostigamientos e intimidaciones), ambos ejercidos especialmente por grupos armados, en muchos casos no identificados.
- Entre los casos emblemáticos de delitos o irregularidades electorales a nivel nacional, se destacan asociados a conductas como corrupción al sufragante, cohecho, fraude procesal y concierto para delinquir. En cuanto a las irregularidades, se resaltan hechos como diferencias injustificadas entre los datos del Formulario E-14 y el E-24 (txt. o archivo plano), violación de los topes máximos de financiación y de los límites del monto de gastos y violencia o sabotaje contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.

## **5. Estrategias para la mitigación de riesgos**

La Registraduría Nacional del Estado Civil pone a disposición del conjunto de las entidades del Estado con funciones asociadas al desarrollo de los mecanismos de participación democrática y de la sociedad civil, estos resultados que permiten la elaboración de planes y estrategias de prevención de la criminalidad electoral en Colombia. Adicionalmente y dando cumplimiento a lo establecido en esta política se desarrollarán acciones para:

- 1) Fortalecer los sistemas de gestión de conocimiento del crimen electoral:**

La Registraduría Nacional del Estado Civil desarrolla el “Sistema de Información sobre Criminalidad - SISCRIMEL” para el estudio y análisis sobre delitos e irregularidades electorales y la relación de estas variables con hechos de violencia, economías ilegales, presencia de grupos armados ilegales entre otros factores asociados al fenómeno de la criminalidad electoral. Adicionalmente, creó una herramienta interactiva virtual disponible en la página web del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales CEDAE que permite la visualización de los mapas de riesgo electoral y la presentación de informes sobre el comportamiento de la criminalidad electoral dentro del periodo 2010-2021 a nivel municipal y departamental.

**2)** Asegurar esquemas de coordinación interinstitucional.

**3)** Promover el trabajo diferenciado para conocer e intervenir en estructuras criminales, estructuras clientelares y en las diferencias regionales. Así como con el cumplimiento de las demás funciones relacionadas con la lucha contra la criminalidad electoral.