

Monografía de grado para optar a título de especialista en gestión pública

Autoras

Cielo María Montero Mendoza

Oriana Romero Díaz

María Alejandra Ramírez Galvis

Directora

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Especialización en Gestión Pública

2020

Avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción electoral en el estado colombiano

Monografía de grado para optar a título de especialista en Gestión Pública

Autoras

Cielo María Montero Mendoza

Oriana Romero Díaz

María Alejandra Ramírez Galvis

Directora

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Especialización en Gestión Pública

2020

Dedicatoria Oriana Romero

A Dios, por darme la oportunidad de vivir y por estar conmigo en cada paso que doy, por estar siempre con mi familia por el recorrido de mi carrera.

Dedicatoria Cielo Montero

A Dios, a mí familia por estar siempre apoyándome en cada paso de mi carrera profesional.

Agradecimiento Oriana Romero

Quiero agradecer a todos mis docentes ya que ellos me enseñaron a valorar los estudios y a superarme cada día, a mis padres por la oportunidad que me han dado para terminar la especialización.

Agradecimiento Cielo Montero

Quiero agradecer a todos mis docentes ya que ellos me enseñaron a valorar los estudios y a superarme cada día, a mis padres por la oportunidad que me han dado para terminar la especialización.

Nota de aceptación

Firma del presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Contenido

Resumen	11
Abstract.....	11
Introducción.....	13
Capítulo 1. El problema.....	16
1.1 Planteamiento del problema	16
1.2 Formulación del problema.....	18
1.3 Objetivos de la investigación	19
1.3.1 Objetivo general.....	19
1.3.2 Objetivos específicos.....	19
1.4 Justificación.....	20
Capítulo 2. Marco referencial	25
2.1 Antecedentes de la investigación	25
2.2 Marco teórico.....	32
2.2.1 La democracia en el contexto de los organismos electorales	32
2.3 Una aproximación al concepto de corrupción.....	36
2.3.1 Instrumentos internacionales de control para la lucha contra la corrupción	38
2.4 El control interno como mecanismo creado para prevenir la corrupción.....	42
2.4.1 El control social en la prevención de la corrupción	43
2.5 El proceso electoral.....	44
2.5.1 Integridad electoral.....	44
2.6 Ciclo electoral en Colombia.....	49
2.7 Definición de términos básicos - marco conceptual.....	49
2.8 Marco legal	56
Capítulo 3. Diseño metodológico.....	64
3.1 Tipo y método de investigación	65
3.1.2 Delimitación de la investigación	66
3.1.2.1 Variables.....	66
3.1.3 Viabilidad de la Investigación.....	67
3.1.4 Fuentes de Investigación	67
4 Resultados.....	68
4.1 Describir los procesos y prácticas electorales en Colombia y su influencia en la gestión pública con la alteración de los resultados electorales como la forma de hacer política en Colombia	68
4.1.2 Proceso electoral.....	70

4.1.3	Delitos Electorales.....	74
4.1.4	Corrupción política.....	74
4.1.5	Las prácticas electorales y su influencia en la gestión pública	76
4.1.6	Avances y retrocesos en la gestión pública en la lucha contra la corrupción electoral en el Estado colombiano.....	81
4.2	Revisar la normatividad colombiana en lo que respecta a las sanciones penales y disciplinarias que se imponen a los candidatos y partidos políticos que incurrir en los delitos contra los mecanismos de participación ciudadana en Colombia	86
4.2.1	Componentes de la regulación de los delitos electorales a partir de la Constitución de 1991	87
4.3	Acciones desde la institucionalidad y la gestión pública	95
4.3.1	Mecanismos de regulación de los delitos electorales según la normatividad vigente en Colombia, desde el punto de vista de la función electoral y desde el ejercicio del ciudadano	95
4.4	Identificar los mecanismos de participación ciudadana y las dificultades en la aplicación de normas que protejan el ejercicio de transparencia	100
4.4.1	Mecanismos de participación ciudadana.....	101
4.4.2	Conductas que afectan la aplicación de normas que protejan el ejercicio de transparencia electoral	106
4.5	Cronología de las normas electorales de Colombia.....	111
4.5.1	Dificultades en la aplicación de normas de transparencia electoral	113
5.	Conclusiones	116
4	Recomendaciones	119
6.	Cronograma	122
7.1	Aspectos de administración y control del proyecto	122
7.1.1	Cronograma de Gantt 2019 – 2020.....	122
8	Bibliografía	123
	Persson, Tabellini & Trebbi. (2003). Electoral Rules and Corruption Electoral Rules and	129
	Corruption. Journal of the European Economic Association, Vol. 1, No. 4, pp. 958-989.....	129
9	Documentos legales consultados	131
	Artículo 10 Ley 163 de 1994.	131
10	Enlaces Web consultados.....	133
	http://www.oas.org/udse/wesiteold/brasil.html 12 de mayo del 2020.....	134

Tabla 1. Marco legal colombiano, Constitución política 1991	56
Tabla 2. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático	57
Tabla 3. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático b	58
Tabla 4. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático c	59
Tabla 5. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático d	60
Tabla 6. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático e	61
Tabla 7. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático f.....	62
Tabla 8. Marco legal colombiano leyes	63
Tabla 9. Marco legal colombiano sentencias	63
Tabla 10. Cronología de las normas electorales de Colombia	111
Tabla 10a. Cronología de las normas electorales de Colombia.....	112
Ilustración 1. Fases del ciclo electoral	46
Ilustración 2. Porcentajes de hechos reportados por la prensa según regiones de Colombia.....	78
Ilustración 3. Porcentajes de hechos reportados por la prensa según tipo de corrupción	79
Ilustración 4. Porcentaje de hechos de corrupción reportados en la prensa según su alcance (2016 – 2018)	80
Ilustración 5. Esquema de los delitos electorales.....	99

Resumen

El proyecto de investigación tuvo como propósito analizar los avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción electoral en el Estado Colombiano. El estudio es una investigación descriptiva y explicativa. Para realizarlo, se recurrió a una investigación analítica de carácter documental o bibliográfico con enfoque mixto o integrado, lo que implicó la recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio. Con los resultados obtenidos se proponen recomendaciones que apuntan a promover y adoptar medidas efectivas de protección ante nuevas situaciones de riesgo y amenaza de corrupción que se puedan presentar en el marco de los certámenes electorales, la corrupción electoral no solo debe ser analizada y caracterizada, sino prevenirse, debido a que es relevante que se restablezca la confianza ciudadana, para ello, es esencial un Estado democrático de derecho que prevenga y elimine los factores que favorecen o incentivan la corrupción, se debe fortalecer el compromiso ético de los servidores del sector público y a los que quieran ingresar a laborar en este, en pro de una gestión pública honesta y transparente, ademestablecer un buen sistema judicial que investigue y sancione la corrupción general.

Palabras claves: Sistema electoral colombiano, corrupción, participación ciudadana.

Abstract

The purpose of the research project was to analyze the advances and setbacks in the fight against electoral corruption in the Colombian State. The study is a descriptive and explanatory investigation. To do this, a documentary or bibliographic analytical investigation with a mixed or integrated approach was used, which involved the collection, analysis and linking of quantitative and qualitative data in the same study. With the results obtained, recommendations are proposed

that aim to promote and adopt effective protection measures against new situations of risk and threat of corruption that may arise in the context of electoral contests, electoral corruption should not only be analyzed and characterized, but be prevented, because it is relevant to restore citizen trust, for this, a democratic rule of law that prevents and eliminates factors that favor or encourage corruption is essential, the ethical commitment of public sector servants should be strengthened and those who want to enter to work in this, in favor of an honest and transparent public management, in addition, establish a good judicial system that investigates and sanctions general corruption.

Keywords: Colombian electoral system, corruption, citizen participation.

Introducción

El artículo 40 de la Constitución Nacional establece que el acto electoral es parte fundamental del Estado colombiano, en él se identifica la manifestación de la voluntad popular, es el soporte de la democracia participativa y la génesis de la expresión del derecho fundamental que implica su carácter público.

Es por ello, que dentro del marco constitucional y legal se encuentran tipificados los delitos contra los mecanismos de participación ciudadana, el objetivo primordial es el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa, a fin primordial de la Carta Política de 1991, los cuales parten del ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en aras de que puedan intervenir de manera libre y voluntaria en las decisiones públicas del país, a través de los distintos certámenes electorales.

En ese orden, es significativo desarrollar la temática acerca de los avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción electoral en Estado colombiano, debido, a que se ha venido convirtiendo en una grave amenaza al bien jurídico amparado por la Ley; por ello, se pretende blindar el proceso electoral y de esta manera garantizar la estabilidad jurídica del Estado social del derecho, en esa medida se la logrado criminalizar aquellas conductas que vulneran o ponen riesgo los principios electorales, fundamentados en la libertad para elegir; en la igualdad para participar y en la veracidad de los resultados electorales obtenidos.

Los delitos contra los mecanismos de participación ciudadana afectan de manera directa los postulados de elección de los representantes públicos; el certamen para que los elegidos y puedan acceder a los cargos de representación. En otras palabras, es imperativo que la ciudadanía entienda la necesidad de reivindicar el libre ejercicio del sufragio, de tal forma que los individuos se encuentren libres de todo acto que represente una injerencia ilegítima como amenaza, soborno y en general de toda coacción física, psíquica o psicológica.

Con fundamento en lo anterior, y frente a la pluralidad de conductas lesivas que han logrado traspasar los tipos penales electorales existente, se pretende destacar la prioritaria exigencia de acentuar nuestro sistema preventivo, en forma tal, que destaque, permee y minimice en máximo grado las Instituciones democráticas.

En este sentido, la estructura de la investigación contempla.

En una primera parte se abordan la problemática, la importancia del estudio, el marco teórico donde se hace una revisión exhaustiva de diferentes fuentes de información sobre el tema de democracia, las prácticas electorales, corrupción electoral,. Además, acaba con la presentación de los objetivos detallados de la investigación.

En segunda estancia, se presentan de manera detallada la metodología empleada para llevar a cabo la investigación. A su vez, se describen la estrategia para recoger la información.

Además se presentan los resultados obtenidos durante el desarrollo de la Investigación, la interpretación de los mismos.

Finalmente, se muestran conclusiones de acuerdo con los objetivos fijados, la discusión en el marco del discurso, mostrará los aportes que ofrece esta investigación en el ámbito de la práctica electoral y se propondrán unas recomendaciones, de manera tal, que estas permitan generar en los ciudadanos colombianos distintas formas de pensar y de actuar en coherencia con su contexto.

Este proyecto integra:

Capítulo 1. El problema

1.1 Planteamiento del problema

En la actualidad, se vienen realizando prácticas electorales lesivas al sistema democrático, es por esto, que resulta innegable desligar el sistema electoral de los canales a través de los cuales, se alimenta y reproduce la corrupción política. En esta medida, no deja de ser de ser preocupante, como de manera consecutiva, nuestro país sigue recibiendo una baja calificación, como puede evidenciarse en el índice de percepción de corrupción - IPC, que anualmente publica transparencia internacional y que coloca al sector público nacional, entre aquellos organismos percibidos como más proclives a las prácticas corruptas. (Transparencia Internacional 2019)

Este índice, producto de opiniones proferidas por analistas y expertos acerca de su percepción sobre la situación del país, esboza un sentir ciudadano contundente, en cuanto destaca una aguda afectación de la gestión pública, consecuencia de la grave corrupción enquistada en las tres ramas del poder público.

Es necesario resaltar, las consideraciones que la Corte Constitucional provee, en relación con la regulación penal electoral, al señalarla como parte fundamental dentro del ordenamiento de los mecanismos de participación democrática, entendidos en su conjunto, como normas que desarrollan los principios de libre participación, escogencia popular y demás derecho políticos. De otra parte, para lograr un mayor entendimiento de los delitos electorales, es preciso tener en cuenta que el bien jurídico protegido, desempeña un papel central en el tipo penal.

El amparo del jurídico de la participación política a través del Derecho Penal, es relevante para la sociedad, en cuanto a su triple naturaleza: como valor, como principio y como derecho fundamental, convirtiéndose en uno de los pilares del Estado Social y Democrático de Derecho.

Los hechos de corrupción electoral, se ha multiplicado, tanto así, que vemos a diario los distintos procesos judiciales que cursan y que han sido objeto de debates y controversias jurídicas, por ello este trabajo, pretende desarrollar partiendo del estudio de la reglamentación punitiva, y en esa medida establecer los avances que ha tenido el Estado colombiano, pero a su vez los retrocesos que en dicha materia se han dado.

En lo que respecta a los delitos contra los mecanismos de participación democrática, la responsabilidad penal no debe ser solamente de los candidatos, sino también, se les debe endilgar responsabilidad a los partidos y movimientos políticos, dada su alta incidencia en el desconocimiento y violación de los bienes jurídicos amparados por la Ley.

También, se debe rescatar la atención hacia el ente gubernamental que recientemente ha convocado a la ciudadanía, a los entes de control disciplinario y fiscal, a la Fiscalía General de la Nación y a la rama judicial, a través de la Ley 1864 de 2017, en lo relacionado con la comisión de hechos delictivos electorales; permitiendo con ello, un sorprendente impulso a estos bienes jurídicos tutelados. La modificación a la ley 599 de 2000, se presenta en los siguientes aspectos: consagra una graduación de las penas y eleva las multas a quienes incurran en los punibles de perturbación de certamen democrático; constreñimiento y fraude al sufragante; fraude en

inscripción de cédulas; corrupción de sufragante; voto fraudulento; favorecimiento de voto fraudulento; mora en la entrega de documentos relacionados con una votación; alteración de resultados electorales; ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula; denegación de inscripción. (García de Barragán - Lyana Victoria. 2010).

Es pertinente adicionar la Ley 599 de 2000, en los siguientes aspectos; impone responsabilidades penales: a quienes sean elegidos para un cargo de elección popular encontrándose inhabilitados para ejercerlo por decisión judicial; a quienes participen en el tráfico de votos de uno de los mecanismos de participación democrática; involucra la responsabilidad de los gerentes de campaña con motivo de la financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas; involucra la responsabilidad de los que violen los topes o límites de gastos en las campañas electorales, extendiendo la responsabilidad penal al respectivo candidato, cuando se trate de cargos uninominales y listas de voto preferente; sanciona a los que omitan información del aportante. Fija, además, penas que oscilan entre cuatro y nueve años de cárcel, elevando las multas, a quienes violen los topes de gastos en las campañas electorales o utilicen recursos para estos fines, de fuentes prohibidas.

Por lo anterior se plantea el siguiente interrogante:

1.2 Formulación del problema

¿Cuáles han sido los avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción electoral en el Estado Colombiano?

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 Objetivo general

Analizar cuáles han sido los avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción electoral en el Estado Colombiano.

1.3.2 Objetivos específicos

- Describir los procesos y prácticas electorales en Colombia y su influencia en la institucionalidad y la gestión pública, con la alteración de los resultados electorales como la forma de hacer política en Colombia.
- Revisar la normatividad colombiana en lo que respecta a las sanciones penales y disciplinarias que se imponen a los candidatos y partidos políticos que incurren en los delitos contra los mecanismos de participación ciudadana en Colombia.
- Identificar los mecanismos de participación ciudadana y las dificultades en la aplicación de normas que protejan el ejercicio de transparencia.

1.4 Justificación

De acuerdo con el artículo 1o de la Carta Política, Colombia es un Estado Social de Derecho, con carácter democrático, que se define como el gobierno del pueblo, y cuyos representantes son escogidos mediante la acción del voto. (Constitución Nacional Ed. Leyer, 2018)

El ejercicio del sufragio o elección popular, son considerados como base de la democracia representativa, constituyen junto con esta el fin primordial de nuestra Carta Política. Destacándose a la democracia participativa en el Estado, con un significado más contundente al permitir espacios suficientes, de tal manera, que los ciudadanos puedan intervenir de manera permanente e ininterrumpida en las decisiones públicas.

En ese sentido, el Estado Social de Derecho consagra al ser humano como parte fundamental del derecho, involucra al Estado en la consecución del objetivo social, además, incluye el concepto de Estado Democrático en el ejercicio del poder e impone la disciplina del Derecho como prevalente frente al ejercicio del poder.

De esta manera, la democracia como sistema de gobierno debe ser capaz de identificar su raíz y principios a partir del reconocimiento absoluto de la participación irrestricta, en todos y cada uno de los procesos que conforman la convivencia social de los ciudadanos, así como de la garantía electoral que permita que la representación política, se encuentre en directa relación con la voluntad del cuerpo electoral.

En otras palabras, como objetivo los mecanismos de participación ciudadana buscan reconocer, incentivar, regular y facilitar la expresión de la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad, la corresponsabilidad social y la reglamentación de la acción de los voluntarios en las entidades públicas o privadas, regulando sus relaciones.

Sin embargo, los distintos procesos electorales en Colombia han puesto de presente la ocurrencia de una serie de conductas irregulares que atentan contra la transparencia y la integridad de las elecciones. Estos comportamientos ilegales, en algunos casos son denunciados ante las autoridades, buscando su pronta intervención. Dentro de las conductas mayormente denunciadas se encuentran aquellas que constituyen delitos contra los mecanismos de participación ciudadana, más conocidos como delitos electorales.

Sin duda alguna, la comisión de delitos con miras a incidir directamente en los resultados de una elección afecta la voluntad popular expresada a través del voto. Por ello, la realización de algún delito de este tipo constituye un atentado directo contra la democracia y en consecuencia, resulta de vital importancia que las autoridades intervengan inmediatamente para prevenir y sancionar estos comportamientos.

La problemática de la relación entre los delitos y el proceso electoral va mucho más allá de la efectiva sanción judicial. Por eso las distintas instituciones encargadas de la regulación y vigilancia de la temática, han venido haciendo un seguimiento estadístico a las denuncias que por delitos electorales se han presentado en el país. En el cual han establecido un incremento notable en la cantidad de denuncias que se presentan a nivel nacional por la comisión de delitos

electorales, esto debido a que los cargos de elección popular han sido fuertemente capturados por organizaciones ilegales que se aliaron con sectores políticos para acceder a cargos públicos.

(Navarrete, 2017).

Es de resaltar, que los gobiernos de América Latina invierten esfuerzos importantes para evitar la ocurrencia de actos corruptos. Sin embargo, por lo general no se han hecho evaluaciones de los resultados y efectos de estas políticas, en ese sentido, en Colombia estos esfuerzos se han fortalecido significativamente desde la Constitución Política de 1991 que tiene disposiciones relacionadas con la corrupción en sus artículos 23, 90, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 183, 184, 209 y 270. Además se encuentran los dos convenios internacionales suscritos por Colombia en la materia son la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la (Ley 412 de 1997) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la (Ley 970 de 2005).

También, la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007: los cuales contienen las leyes de contratación pública, incluyen medidas de transparencia y eficiencia.

Asimismo, la Ley 190 de 1995: por la cual se dictan normas tendentes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa.

Es de indicar, que el Estatuto Anticorrupción: entre sus normas se encuentra la responsabilidad del

aspirante a servidor público o de quien celebre un contrato con el Estado de informar acerca de las inhabilidades o incompatibilidades en las que pueda incurrir; adicionalmente, se incorporó en diferentes apartes el principio de repetición frente a los servidores públicos. Creó el diario único de contratación, como mecanismo para impulsar la publicidad y transparencia en la contratación pública.

De igual manera, se creó el Decreto 2232 de 1995, a través del cual se expiden las normas relativas al formulario único de bienes y rentas. De manera obligatoria se exige para cualquier corrupción y transparencia persona que se encuentre en posesión de un cargo o al contratista con el Estado el Diligenciamiento del formulario de bienes y rentas.

Además, la Ley 270 de 1996 del Estatuto de la Administración de Justicia. Contiene normas relativas a la responsabilidad del Estado, de sus agentes y la acción de repetición contra funcionarios y empleados judiciales, la Ley 489 de 1998: por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, los principios y las reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones. Amplia el campo de acción del Decreto-Ley 128 de 1976 en cuanto al tema de inhabilidades e incompatibilidades, incluyendo a las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios y la Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, no obstante, existen otras regulaciones que de anticorrupción y la transparencia en todos los estamentos

Lo anterior muestra, que en nuestro país existen regulaciones que buscan disminuir o acabar con la corrupción, sin embargo, Colombia no ha logrado que se modifiquen los indicadores las medidas que se han utilizado hasta el momento no han tenido efecto sobre los niveles de corrupción en todos sus estamentos, dado, que los resultados de los últimos años este delito ha aumentado en el contexto nacional, por todo lo anteriormente mencionado se realiza esta investigación la cual pretende analizar los avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción electoral en el estado colombiano.

Capítulo 2. Marco referencial

2.1 Antecedentes de la investigación

Realmente son bastante escasas las investigaciones que se han realizado relacionados con los avances y retrocesos de la lucha contra la corrupción electoral en el estado colombiano, No obstante, existen estudios relacionados con el crecimiento y gestión pública, como consecuencia de los esfuerzos que están haciendo y la constante búsqueda para acabar con la corrupción en todos los estamentos del Estado.

Los siguientes trabajos se tomaron de referentes para la realización del estado del arte de la investigación:

Se realizó, la investigación titulada “*Reformas electorales y ajustes institucionales pendientes en Colombia*” elaborado por (Giraldo G., 2012), investigador, consultor internacional y catedrático de las universidades Javeriana, Sergio Arboleda, Rosario y Santiago de Cali. En la investigación se analizó, las reformas electorales han sido un argumento institucional utilizado en el sistema político para adaptar técnica y metodológicamente la competencia por el poder. Pero, en la búsqueda de un mejor proceso electoral que se base en principios y funciones óptimos para el desarrollo y reconocimiento democrático, aparecen deficiencias, insuficiencias y desequilibrios en las reglas de juego. Esto de tal manera, que a una reforma sigue otra en la perspectiva de adoptar o ajustar los temas que siempre quedan pendientes o que son necesario corregir

oportunamente, o para paliar las consecuencias negativas no previstas o inevitables de las reformas mismas.

Ocurre particularmente, cuando ellas aquejan formulaciones inconvenientes o flagrantemente interesadas sin consenso. El sistema electoral debe evaluarse considerando el funcionamiento en sí mismo y sus efectos en la sociedad y en el sistema político en general. Por lo anterior, los ajustes políticos electorales deben responder no solo a marcos institucionales y a las fuertes restricciones neoinstitucionales (por formalismos excesivos) sino, también, de acuerdo con Dieter Nolhen, a la relevancia y pertinencia del contexto y a la búsqueda de una mejor y más legítima democracia.

El autor concluyo, que el proceso de adopción de ajustes institucionales y legales debe hacerse sobre la base de la viabilidad para lograr un progreso firme y legítimo en la sociedad. Es significativo el aporte del estudio, debido, a que los resultados de la investigación muestran que se debe realizar ajustes institucionales y legales para que deben hacerse para que esto contribuya al desarrollo y crecimiento de la democracia transparente del país.

Otra investigación referenciada, es la titulada “*Análisis del comportamiento electoral en el departamento del magdalena 1998- 2014: la disputa por las curules de la cámara de representantes*”, elaborado por (Calderon R., 2014), docente de la Universidad del Valle. El estudio buscó examinar el comportamiento político-electoral del departamento del Magdalena a partir de los resultados electorales de la Cámara de Representantes para el periodo comprendido entre 1998 a 2014. Dos son los ejes en el que se enmarcan los resultados de la investigación. En

primer lugar, se analiza como el fenómeno del clientelismo ha permeado las estructuras políticas en esta región, donde la existencia de familias tradicionales del Partido Liberal y Conservador han facilitado la consolidación de redes clientelares. En segundo lugar, se realiza un estudio del comportamiento electoral del Magdalena basado en la aplicación de distintos índices electorales que permiten evidenciar las tendencias, rupturas y patrones característicos de dicho comportamiento.

Entre las conclusiones a las que llegó el investigador se encuentra, que el electorado de esta zona del país tiende a votar por las etiquetas políticas con un amplio recorrido y tradición en el departamento. La posibilidad que tienen fuerzas políticas alternativas para acceder al poder es casi nula, debido a: en primer lugar, matemáticamente el caudal electoral con el cuentan estas colectividades no es suficiente para aspirar a una curul en la Cámara de Representantes y en segundo lugar, la presencia de grupos al margen de la ley quienes se han aliado con diferentes políticos de la región ha hecho imposible el ascenso de estas nuevas fuerzas.

El aporte de esta investigación es pertinente, porque la autora brinda información acerca de cuáles son las características más relevantes que en los últimos años, se ha observado que como reacción del elector hacia las conductas políticas inadecuadas de sus representantes, se ha desarrollado un paulatino crecimiento en: La abstención de los electores, los cambios en las preferencias electorales, variaciones demográficas, afectaciones del orden en materia de seguridad social, cambio en la oferta electoral, emergencia de personalismos y/o de partidos efímeros.

Además, la investigación *“Los estudios del comportamiento del elector en América Latina: un análisis bibliográfico de los casos de México, Argentina, Chile y Colombia, 2000-2010”* elaborado por (Bedoya M., 2015), Docente investigador, coordinador de la línea de investigación Sistemas Políticos Locales y Estudios de Opinión Pública, grupo Estudios Políticos, IEP, UdeA El estudio tuvo como objetivo resaltar la producción y evaluar los avances logrados por la Ciencia Política latinoamericana en la comprensión del comportamiento del elector. Se toma como punto de referencia la producción bibliográfica en México, Argentina, Chile y Colombia entre 2000 y 2010, con el fin de controlar el efecto que puede tener los distintos niveles de desarrollo de la disciplina en cada país sobre el desarrollo de este subcampo. Para este propósito, se evalúan las preguntas de investigación y la delimitación de su objeto de estudio, las hipótesis que de allí se derivan y la solidez conceptual de esta misma producción. El principal hallazgo es que a pesar de la complejidad metodológica y el aprovechamiento de los contextos para desarrollar preguntas relevantes, el camino por recorrer aun es largo.

El autor concluye que el contexto político, económico y social, así como el tipo de elección al que se enfrenta el ciudadano es protagonista al momento en que uno u otro factor, de los aquí identificados, se activa para que el elector tome su decisión.

Esta investigación aporta en el desarrollo de este trabajo, porque los resultados del estudio, permiten identificar los componentes o variables que sustentan el concepto señalan que es necesario centrarse en la forma en que los electores reaccionan a los cambios en el discurso de los actores políticos y a la información que circula en la competencia, pues allí se pone a disposición del elector las herramientas necesarias para la toma de decisiones, esto incluye

conocer los caminos heurísticos, los sentimientos que se generan, las motivaciones y la forma en que se interpreta el mundo político.

Otro de los proyectos encontrados fue “*25 años de elección popular de alcaldes en Colombia: avances y retrocesos*” Elaborado por Martínez C., de la ESAP & Ramírez M., UPTC (2016). El objetivo del estudio consistió en analizar la democracia en los municipios colombianos desde la adopción de la elección popular de los alcaldes. A partir de una conceptualización básica y operacional de la democracia se determinan sus principales dimensiones y se presentan los resultados obtenidos para algunas variables significativas que se han procesado, aplicando técnicas de análisis multivariado. Lo que se buscó es generar un índice de calidad democrática que permita comparar y explicar los avances y retrocesos de la democracia en los muy diversos municipios colombianos.

Por tal razón, en los últimos años ha emergido con fuerza el debate sobre las limitaciones existentes para alcanzar un cambio sustantivo en la relación Estado-sociedad a partir de la desagregación del poder en América Latina.

Los autores concluyeron, que en buena parte de los municipios no existen las garantías mínimas para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, situación que impide calificarlos como democráticos, calificativo que en principio sólo debe asignarse a aquellos municipios en donde hayan las garantías efectivas para adelantar los procesos electorales.

Es relevante el aporte de este trabajo a la investigación, debido central del estudio son los avances y retrocesos de la corrupción electoral en el Estado colombiano, Quiere eso decir que aproximadamente en un 30% de los municipios no hay condiciones para el ejercicio de la democracia, siendo posible en los demás, generar una escala orientada a medir la calidad de la misma. Además preocupa la alta correlación que existe entre municipios pequeños en población, con grandes recursos económicos, con los más elevados niveles de necesidades básicas insatisfechas, sean aquellos donde hay más altos índices de riesgo electoral, de trashumancia, con bajo número de candidatos en cada elección pero con altas tasas de participación electoral, para el promedio del país, lo cual dejaría en evidencia el control que determinados grupos mantienen sobre esos territorios, lo que aumenta de manera significativa la corrupción en nuestro país.

También el proyecto de investigación titulado “*Ciudadanía y cultura política en Colombia siglo XX*” elaborado por (Acuña R., 2017), investigadora de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. La investigación, analizó la incidencia de procesos políticos, sociales y culturales que han sido sustanciales en la formación de ciudadanía, en que convergen prácticas tradicionales y expresiones de la modernidad de la política. Desde, los recientes debates electorales que se han efectuado en Inglaterra, Colombia y Estados Unidos son un referente para preguntarnos por el papel del ciudadano, las políticas públicas en materia electoral, las prácticas, el significado del ejercicio del sufragio en la definición de proyectos políticos de Estado. Por otra parte, centrar la atención en el estudio de las elecciones permite ir más allá de la emisión de un voto y de tener en cuenta el sufragio como parte de las estadísticas electorales, que de por sí ya es un indicador; el estudio de las elecciones motiva a analizar la cotidianidad de la política, la construcción y el significado de los discursos y sobre todo, los intereses inmersos que

motivan negociaciones y la consolidación de redes de poder en los diversos ámbitos.

El estudio pretende dar respuestas a la consolidación y vigencia de redes de poder y conexiones que emergen en nuestro contexto, además de analizar las particularidades en la apropiación de la ciudadanía, que dan cuenta de expresiones particulares de la política, en que se puede acudir a las tradiciones y a las negociaciones para obtener o conservar el poder.

La autora concluye, que la historia y la memoria se une a las reflexiones de Colombia en el presente, que no son ajenas al pasado y que dan cuenta de desarrollos exitosos, prácticas, relaciones de poder y la acción de sujetos que en ocasiones son dinamizadores y en otros pueden truncar o cambiarle el rumbo a las instituciones y a los procesos.

Este estudio contribuye a la investigación, dado, que esta proporciona información acerca de la construcción de ciudadanía, las deformaciones al sistema democrático, señalando que la violencia, el fraude y el clientelismo eran una constante en los procesos políticos, así los electores aparecen como sujetos pasivos movidos por los intereses de los grupos que ostentaban el poder, dejando la sensación de que las elecciones eran un mecanismo para legitimar procesos.

2.2 Marco teórico

2.2.1 La democracia en el contexto de los organismos electorales

Es importante definir como punto de partida, diferentes interpretaciones para poder analizar la realidad de las democracias latinoamericanas, en ese sentido, (Schumpeter, 1983), señala que la democracia es un sistema político en el que las posiciones principales de poder son llenadas a través de una competencia por los votos del pueblo, y que el método democrático es ese expediente institucional para llegar a decisiones políticas en virtud del cual algunas personas adquieren el poder de decidir mediante decisión popular plasmada a través del voto. En ese orden de ideas, las organizaciones compiten entre sí y la competencia es política, en donde el consumidor es el elector, a quien se le promete ventajas y beneficios.

Otro autor que define democracia es (Huntington, 1993), quien sostiene que “un sistema es democrático cuando el mayor poder colectivo de los que toman las decisiones es seleccionado a través de elecciones justas, honestas y periódicas en las que los candidatos compiten libremente por los votos.

También (Diamond, 2002), señala que la democracia en términos generales, es el único régimen legítimo y los regímenes han sentido una presión sin precedentes (internacional y doméstica) para adoptar, o al menos imitar, la forma democrática.

A partir de los años ochenta (Ansaldi, 2007), explica que la democracia está firmemente instalada en las agendas latinoamericanas, lo que la convirtió –como nunca antes en la historia en

la región en eje de políticas interiores y exteriores, más allá de la retórica usual en los discursos de gobernantes y de dirigentes.

Es necesario tener en cuenta, que la democracia no se construye en un solo día, sino que es un proceso y una búsqueda continua de un ideal que quizá nunca termine. Todo sistema democrático tiene su fundamentación en unos valores y principios constitucionales, estos son el soporte y base esencial que los rige, en Colombia están contenidos dentro de nuestro ordenamiento jurídico principalmente en la Carta Política de 1991. Estos valores, conforman la fortaleza axiológica del cual derivan el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico colombiano. Sobre ellos, se construye el fundamento y propósito de la organización política.

Forman parte de estos valores, aquellos relacionados en el preámbulo de la Constitución: tales como la convivencia, trabajo, la justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz; Los consagrados en el inciso primero del artículo 2o de nuestra Carta Magna, relacionados con los fines del Estado: El servicio a la comunidad, la prosperidad general, la efectividad de los principios, derechos y deberes, la participación, entre otros. Como valores principales, estos gozan de estructura interpretativa abierta, correspondiéndole al legislador de manera prioritaria, legislar sobre la delimitación de estos valores. (García & Lyana, 2010).

Los principios constitucionales, a diferencia de los valores constitucionales, estos principios delimitan política y axiológicamente el espacio interpretativo, obligando al cumplimiento inmediato de sus normas tanto por parte del legislador, como por parte del juez

constitucional. Forman parte de estos principios, los consagrados en los artículos 1o y 2o de nuestra Carta Fundamental señalan: el Estado social de derecho; la forma de organización política y territorial; la democracia participativa y pluralista; el respeto a la dignidad humana; el trabajo; la solidaridad; la prevalencia del interés general; la soberanía popular y la supremacía de la Constitución. En últimas mientras que los principios expresan normas jurídicas para el presente; los valores, expresan fines jurídicos para el futuro.

Es por eso que el Estado ha delegado la organización, vigilancia y judicialización en la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General y la Registraduría Nacional, las cuales trabajan en conjunto para detectar, evitar o castigar los delitos y el fraude electoral que amenazan cualquier tipo de certamen democrático, El Código Penal Colombiano establece 16 conductas punibles que son consideradas fraude electoral y que establecen penas que van de los 4 a los 16 años.

2.2.1.1 Antecedentes y teorías básicas del problema: La democracia participativa tiene sus antecedentes en la democracia directa practicada en el ágora, donde los ciudadanos podían intervenir libremente para decidir sobre sus asuntos estatales de cierta relevancia. Es así, como se constituye no solo en el fundamento para influir directa o indirectamente por parte de los ciudadanos en los asuntos que lo afectan, mediante la toma de decisiones, sino también en un modelo de comportamiento que interactúa en la esfera personal del individuo, en toda su extensión, haciendo énfasis en los aspectos más trascendentales de la existencia. (Escudero U., 2002)

La democracia participativa ha sido un acceso personalizado a los esquemas de administración concertada, creando un puente entre el ciudadano y los procesos decisorios que en el últimas repercuten en las orbitas de su accionar, principalmente política, cultural, económica y social.

Ello implicó que los ciudadanos escogieran directamente a quienes debe gobernarlos, contando para ello con instituciones básicas, como el denominado sistema electoral, como mecanismo de legitimación de quienes toman las decisiones.

La Constitución Política, otorgó a todos los ciudadanos la posibilidad de participar e intervenir activamente en el control de la gestión pública. Al mismo tiempo, determinó a forma como los ciudadanos deben participar en la planeación, el seguimiento y la vigilancia de los resultados de la gestión estatal. Igualmente la reconoce la democracia participativa como uno de los principales pilares del Estado Social de Derecho, estableciendo en el pueblo su carácter soberano, como titular del poder público. Por ello, en el preámbulo de la Constitución Política de Colombia, se reconoce el papel transcendental de la participación, garantizando el orden político, económico y social.

De otra parte, la participación ciudadana debe ser garantizada por el Estado, en la medida en que este tiene a su cargo la obligación de reglamentarla, organizarla, dirigirla, y controlarla. Al jugar el Estado un papel garantista, de igual forma controla la adecuada participación en los mecanismos democráticos de los ciudadanos de forma tal que sean realizados en forma libre y

responsable, labor que en gran medida plasma la figura de los delitos electorales, así como la imposición de sus respectivas penas.

En los Estados modernos democráticos, la participación ciudadana se considera indispensable para su construcción y se le reconoce como principio fundamental del Estado, logrando que los ciudadanos se interesen en forma activa por los asuntos públicos y políticos, sin ningún tipo de presiones o constreñimiento que implique algún tipo de alteraciones dentro de los certámenes democráticos que se adelantan en el País.

La participación ciudadana, implica necesariamente el reconocimiento de unos derechos políticos, dentro de los cuales se encuentran: 1) Ser convocado a través de los medios establecidos para el efecto; 2) Recibir información oportuna en relación con el objeto, tema y motivo de participación ciudadana; 3) Permitir la participación ciudadana de acuerdo con la modalidad del proceso, dando a conocer con anterioridad, de manera clara, las reglas del juego; 4) Ser tratado y escuchado con respeto; 5) Informar sobre los resultados finales del proceso de participación ciudadana en el cual intervino el ciudadano y 6) Participar si lo decide, de manera individual, a través de los canales institucionales creados para ello. (Escudero U., 2002)

2.3 Una aproximación al concepto de corrupción

La evidencia la desaprobación moral que el término encierra, vocablo proveniente del latín *corrumpere*, es decir, acción y efecto de corromper. Corromper es alterar y trastocar la esencia de una cosa... echar a perder, destruir, arruinar, viciar, depravar, dañar, pudrir y

pervertir. Son múltiples las clasificaciones que de la corrupción se han ofrecido: a) corrupción pasiva y activa, que capta el fenómeno a partir de quien tiene el poder de decisión o de quien solicita el comportamiento de este último, de manera contraria a sus obligaciones, respectivamente; b) corrupción privada y pública. (Rodríguez G., 2008)

La autora (Caputi, 2000), ha definido la corrupción como la utilización de potestades públicas para beneficiar intereses particulares. De igual forma Malen (2002), expresa que la corrupción implica la violación de un deber posicional de la persona. Quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, o provocan la transgresión de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que desempeñan. Quienes se corrompen manifiestan, en ese sentido, un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla vulnerada.

Asimismo, López (1998), manifiesta que la corrupción no es un fenómeno propio de la esfera pública de una sociedad, sino una práctica generalizada que ocurre y afecta todos los sectores y estamentos que existen en la misma; es una práctica que perjudica a todos y que puede aparecer en cualquier contexto y en cualquier actividad humana, ya sea pública o privada.

Acerca del origen de la corrupción desde el punto de vista de la moral, existe una corriente que señala que hay una desviación de valores sobre los cuales se cimienta el comportamiento de una sociedad, y la corrupción aparece cuando las sociedades, desvían en lo público y privado, los valores sobre los que se fundan, en cuanto a ética pública, pero serían una sociedades estáticas, constituidas en un sistema ordenado de valores, normas, leyes y creencias,

que impedirían el reconocimiento y la convivencia de otros sistemas axiológicos, en el mismo entramado social. (Zuluaga, 2000).

En ese sentido, existe una relación entre la corrupción, la ética y la moral de los asuntos de política pública. Toda noción sobre lo corrupto contiene una idea de lo ético, es por esto, que la idea de la corrupción política posee consigo una idea de la buena política.

2.3.1 Instrumentos internacionales de control para la lucha contra la corrupción

De acuerdo a lo planteado por (Brito, 2003), la corrupción es de suma relevancia para el correcto funcionamiento del Estado, es por ello, que los países miembros de organizaciones internacionales como la OEA, suscriban acuerdos como la Convención Interamericana contra la Corrupción. Sus disposiciones inciden de manera notable en la concepción propia del derecho administrativo, y en cuestiones de orden procedimental relacionadas con la función pública.

En ese orden de ideas, esta Convención aprobada por la Ley 412 de 1997, es un ejemplo mundial como herramienta jurídica en la lucha contra la corrupción, ya que desde su proceso de aprobación, demostró que era una buena iniciativa a nivel latinoamericano para consolidar una fuerza normativa que fortalezca esta disputa.

Es preciso decir, que Cepeda (2002), refiere que es novedosa, por ser la primera vez que se crea una legislación hemisférica que hasta entonces formaba parte del derecho interno, señalando la lucha contra la corrupción en la normatividad internacional, denominada

americanización del derecho penal. Entre los principales objetivos de este instrumento, están: La preservación del régimen de gobierno democrático, es una regla en la región, con lo que la lucha contra la corrupción adquiere un primer plano dentro de las políticas públicas de los Estados signatarios. Evitar los desvíos de la economía producidos por prácticas corruptas que se utilizan para falsear la libre y sana competencia económica, por ejemplo, la adquisición en licitaciones públicas no de los mejores productos o servicios, sino de aquellos incentivados mediante sobornos. Tener menos corrupción y una profesionalización más clara de la gestión pública y por último se busca que los actos generalizados de corrupción no se conviertan en una costumbre en detrimento de la moral social y dar la idea que la corrupción sea algo natural.”

En tanto, Rojas A. (2014), refiere que en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, como medidas preventivas ante la corrupción, en los Estados signatarios de este Convenio, el Art. III en lo referente a la contratación pública, dispone la creación de sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por el Estado cumpliendo con principios como la publicidad, equidad y eficiencia:

Artículo III. Medidas preventivas. A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los

funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.
5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.
6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.

7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.
8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.
9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.
11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

Las medidas relacionadas buscan garantizar la participación activa de la ciudadanía en la prevención de la corrupción en los Estados, con acompañamiento de los poderes legislativos de los Estados partes se comprometan a actualizar su legislación interna en materia de controles de la gestión administrativa.

Otro instrumento de gran importancia, es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyo significado e importancia jurídica en la lucha contra la corrupción, traza un conjunto de principios e iniciativas preventivas, según el Artículo 5° de la Convención citada, para que sean desarrollados en las legislaciones de cada Estado¹⁰⁷ luego entonces , en favor de la lucha contra la corrupción, se limita a adoptar preceptos que no van más allá de sugerencias legislativas interna de cada Estado.

2.4 El control interno como mecanismo creado para prevenir la corrupción

Acorde a lo que expresa (Parejo, 2011), el control interno como función pública posee las siguientes características: Es una actividad de confrontación o comprobación, con emisión de un juicio con arreglo a un criterio, que un ente u órgano realiza respecto de la actividad de otro, lo que conlleva, sobre la base del juicio emitido, la adopción de una medida de contenido y alcance diverso y con producción de los consecuentes efectos, positivos o negativos, en aquella actividad; efectos también diversos, dependiente de la medida adoptada.

Es preciso decir, que en Colombia el control interno se ejerce a partir de la aplicación de la Ley 87 de 1993, que reglamenta el ejercicio del control interno en las entidades del Estado, según el Artículo 1° de la Ley 87 de 1993.

Este tipo de control se puede denominar de autotutela. El mismo se desprende del reiterativo mandato de la Carta en cuanto a que la función administrativa está al servicio de los intereses generales e impone la obligación de desarrollarla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, según el Artículo 209 de la Constitución y, por lo mismo en las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad igualmente con el Artículo 269.

2.4.1 El control social en la prevención de la corrupción

Según lineamientos del Programa presidencial de lucha contra la corrupción 2010, el control social consiste en el derecho y el deber que tiene todo ciudadano de participar en los asuntos de interés público. de se constituye en una forma de autorregulación social que tiende puentes entre el Estado y la sociedad civil, organizada o no, en la medida en que busca prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar vigilar y controlar la gestión pública y sus resultados, surge como posibilidad para que lo público sea de la ciudadanía. Es por ello, que es necesario acentuar la importancia que tiene esta clase de control como componente preventivo contra la corrupción administrativa en el contrato público, puesto que se fundamenta en la participación ciudadana en los asuntos públicos, como veedora de la gestión desempeñada por los funcionarios públicos, procurando en efecto que los procesos de contratación estatal se lleven a cabo bajo principios como el de transparencia objetividad, para resolver la corrupción.

Es de resaltar, que este instrumento se ejerce a través de las Veedurías Ciudadanas, se utiliza como mecanismo de prevención contra la corrupción.

2.5 El proceso electoral

Uno de los principios básicos de todo proceso electoral es el carácter genuino de las elecciones. Esta adjetivación remitió inicialmente a la esencia libre de presiones que el acto de elegir debía llevar consigo misma. Con posterioridad, el calificativo de “genuino” adquirió una mayor densidad interpretativa, y se estipuló que para que una elección fuese genuina debería existir una competencia efectiva entre opciones políticas distintas que le permitieran al elector elegir entre la mejor dentro de su discernimiento, y no elegir entre la única posible (CIDH, 1969: artículo 23; OSCE, 2003; UN Commission of Human Rights, 2005; Nowak, 2005). También, se estipuló que ahí donde existieran cortapisas o dificultades que frustraran la verdadera expresión política de los electores y los políticos, se considerarían como situaciones electorales no genuinas (UN, 1994).

2.5.1 Integridad electoral

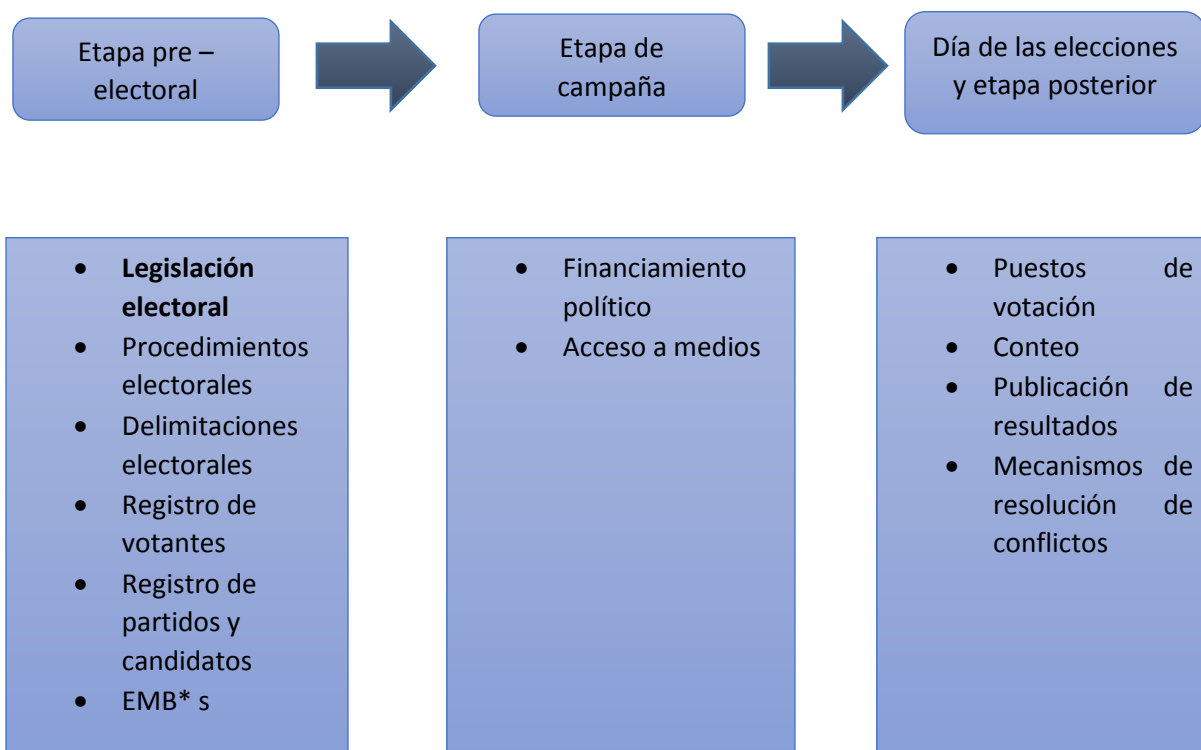
La integridad electoral, desde el punto de vista normativo y legista está orientado hacia la mirada al proceso electoral que se ejecuta desde esta vertiente que está muy concentrada en el día de las elecciones, momento en que para (Young, 2009; Donsanto, 2008; Álvarez, Hall & Hyde, 2008; Minnite, 2010; Vickery & Shein, 2012), hace referencia al fraude como eje fundamental

del análisis. En ese sentido, esta orientación no permite observar las malas prácticas electorales que ocurren antes o después del día de los comicios.

No obstante, los problemas asociados al proceso electoral son variados y las consecuencias que generan en la estabilidad y legitimidad del régimen político democrático son de gran magnitud, las malas prácticas electorales afectan la democracia del mundo.

A continuación, la ilustración muestra las fases del ciclo electoral:

Ilustración 1. Fases del ciclo electoral



Fuente: Adaptación a partir de propuesta de (Norris, 2013, Frank, & Martínez, 2014b)

2.5.1.2 Etapa pre- electoral

De acuerdo a los planteamientos de (Norris, 2013, Frank, & Martínez, 2014b), este primer momento de ciclo electoral comprende:

- En lo que a la legislación electoral atañe es importante asegurarse que la misma tenga un tratamiento justo para con los partidos pequeños, no beneficie a los partidos constituidos en el poder y existan plenas garantías jurídicas para el voto libre y universal de los ciudadanos.

- Sobre los procedimientos electorales, es importante constatar que los mismos establezcan reglas claras sobre el manejo electoral y dicha información sea pública y entendible por los ciudadanos.
- Respecto de las delimitaciones territoriales, la integralidad electoral debe asegurar que no existan problemas relacionados con la sobre-representación de los distritos electorales.
- En la dimensión de registro, el sistema electoral debe garantizar un proceso de registro tanto de votantes como de partidos y candidatos libre, justo, accesible y sin desigualdades respecto de factores étnicos, políticos o de género.

2.5.1.3 Etapa de campaña

- En la segunda etapa del ciclo electoral, las garantías sobre la integralidad giran alrededor de las dimensiones de financiamiento y acceso a medios por parte de los candidatos y los partidos. Concretamente se busca que:
- Para la primera dimensión, se debe asegurar que todos los candidatos y partidos tengan acceso a subsidios del Estado de manera igualitaria, publiquen sus finanzas y no existan interferencias ilegales de dinero (tanto de agentes al margen de la ley como de personas o empresas adineradas que desean “capturar” el proceso democrático).

- Para la segunda dimensión, los partidos y los candidatos deben tener acceso a medios públicos de manera igualitaria, y los medios de comunicación tanto privados como estatales deberán hacer una veeduría imparcial e informada del proceso.

2.5.1.4 Día de las elecciones y etapa posterior

Esta etapa comprende lo ocurrido el día de los comicios y lo concerniente a los sucesos que ocurren con posterioridad a los mismos, dentro de los temas que se examinan en esta etapa se encuentran los siguientes:

En lo que respecta a los puestos de votación, se desea que los mismos sean de fácil acceso para todos los ciudadanos y su distribución geográfica sea adecuada para que todos los ciudadanos logren acudir a las urnas.

Sobre el momento del conteo, se espera que los votos sean escrutados de manera transparente y con todos los mecanismos de observación y control nacional e internacional tanto de ciudadanos como de agentes institucionales. (Norris, 2013; Norris, Frank, & Martínez, 2014b),

Es de anotar, que la publicación de resultados se espera que los candidatos y partidos en competencia acepten de manera pacífica y sin incurrir en actos violentos o delictivos los resultados electorales.

2.6 Ciclo electoral en Colombia

Desde el marco normativo que sobre lo electoral en Colombia se evidencia la existencia de un sistema jurídico en materia electoral, lo cual se deriva del arreglo institucional de la Carta Política de 1991, modificado por las reformas políticas de 2003 y 2009, así como, por el Acto Legislativo 02 de 2004 y que se completa en normas de otra índole, entre las cuáles se encuentra el Decreto Ley 2241 de 1986 por el cual se adopta el Código Electoral Colombiano, el cual fue expedido antes de la actual norma constitucional. Referente a este marco jurídico se han aplaudido algunos avances, por ejemplo, aquellos logrados a través de las enmiendas constitucionales de 2003 y 2009 que buscaban instaurar una democracia más representativa, con elecciones más transparentes, blindadas contra la corrupción y los grupos al margen de la Ley. Los problemas derivados del proceso electoral y en general las irregularidades políticas existentes en el país no encuentran su explicación principal en un déficit regulatorio al respecto; por el contrario, muchas de las explicaciones estas problemáticas en el país obedecen a la ausencia en la efectividad de las instituciones públicas para aplicar las regulaciones del estado de derecho, más que a una ausencia normativa.

2.7 Definición de términos básicos - marco conceptual

A lo largo de esta investigación, muchos son los términos que se utilizaran para el desarrollo y conceptualización epistemológica del estudio.

Abstencionismo electoral: La abstención, término que deriva de la voz latina abstentio, es un no hacer o no obrar que normalmente no produce efecto jurídico alguno, aunque en ocasiones puede ser considerada como la exteriorización de una determinada voluntad y, en tal sentido, ser tenida en cuenta por el Derecho. (Diccionario Electoral, 2017)

Cargo público: Son los cargos que se desempeña en las Administraciones públicas o en los órganos constitucionales y que, a diferencia de los ocupados por funcionarios profesionales, tiene carácter electivo o de confianza. (Diccionario de la lengua española, 2020)

Control social: El control social es el derecho y un deber que tienen todas y todos los ciudadanos, individual o colectivamente, a vigilar y fiscalizar la gestión pública con el fin de acompañar el cumplimiento de los fines del Estado, promover y alcanzar la realización de los derechos y buscar la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, teniendo clara la importancia de brindar mecanismos que permitan a los ciudadanos ser partícipes de la toma de decisiones para bienestar de sus comunidades, y permitiéndoles de esta forma empoderarse de los temas de estado. (Ministerio del Interior, 2020)

Comicios: Actos previos a una votación cuya finalidad es informar y convencer a los votantes de las ideas de una candidatura. Mecanismo a través del cual los miembros de una comunidad eligen por votación representantes o cargos políticos, sindicales. (Diccionario Electoral, 2017)

Ciclo electoral: Ciclo, del latín *cyclus* y del griego κύκλος *kýklos*, se refiere tanto al “(p)eríodo de tiempo que, acabado, se vuelve a contar de nuevo”, como a la “serie de fases por las que pasa un fenómeno periódico” (RAE, 2016). Aplicado a las elecciones, se refiere al período del ejercicio del poder político que concluye y da paso a uno nuevo, derivado de la voluntad popular emitida mediante el sufragio, y que se repite sistemáticamente a lo largo de diversas etapas secuenciales. (Diccionario Electoral, 2017)

Ciudadanía: La concepción de ciudadanía es una construcción histórica que resulta de la relación jurídica entre una persona y un Estado y se adapta al desarrollo político de la sociedad. No existe un contenido universal e invariable para el concepto de ciudadanía. (Diccionario Electoral, 2017)

Corrupción: La palabra “corrupción” proviene de la voz latina *corruptio*, asociada al verbo *corrumpere*, literalmente, “romper juntos”. De la revisión histórica que hace Friedrich del uso del concepto, se puede deducir que hay dos acepciones generales que han transitado la historia de las ideas y la política: una puede rastrearse hasta la Grecia clásica, se encuentra en Platón y Aristóteles y se refiere a la perversión de los regímenes de gobierno. . (Diccionario Electoral, 2017)

Corrupción electoral: La corrupción electoral es una noción que alude en primer lugar a la alteración de la voluntad del ciudadano en cualquier momento de un proceso eleccionario (lo que significa que no está asociada a un único evento, como por ejemplo la operación material de votación) y en segundo lugar a la influencia indebida por parte de agentes privados (o por el

propio Estado) sobre las ofertas y estrategias electorales de partidos o coaliciones(fundamentalmente a través de financiamiento irregular a cambio de ofertas favorables o maliciosamente inocuas para intereses particulares). (Diccionario Electoral, 2017)

Clientelismo: El origen del término y lo que representa la idea que referencia a ese término se remonta a la antigua Roma. En ella, un cliens o individuo sin propiedades ni fortuna se ponía al servicio de un patronus o jefe de familia de rango superior que lo protegía y le otorgaba dones. (Diccionario Electoral, 2017)

Democracia: Se debe destacar que, en el marco de la ciencia política, se ha llegado a dos puntos de coincidencia básicos en torno al concepto de democracia. El primero es que, independientemente del énfasis que cada autor pone en uno u otro aspecto, existe acuerdo en la identificación de los componentes básicos de la definición. (Diccionario Electoral, 2017)

Delito: El delito, es definido como una conducta, acción u omisión típica, antijurídica y culpable y punible, la cual supone una conducta infractora del Derecho penal, es decir, una acción u omisión tipificada y penada por la Ley. (Ley 599 de 2000)

Delito electoral: son aquellas acciones u omisiones que, de una forma u otra, entrañan la puesta en peligro del proceso electoral, vulnerando la normativa que intenta garantizar la transparencia y la limpieza del mismo. (Diccionario Electoral, 2017)

Democracia: La democracia es la forma de organización social más importante concebida por los seres humanos a lo largo de la historia. Su difusión universal a partir de la segunda mitad

del siglo XX y primera del siglo XXI, dan fe de su trascendencia para las sociedades de la gran mayoría de los países del mundo. (Diccionario Electoral, 2017)

Ética electoral: La ética electoral remite a una serie de principios, valores y máximas de conducta básicas para el desarrollo de elecciones limpias, competitivas, imparciales, en fin, auténticamente democráticas. (Diccionario Electoral, 2017)

Financiamiento político: El financiamiento político se refiere a la problemática relacionada con el origen, destino, manejo y fiscalización de los recursos utilizados por los partidos para el sostenimiento de su actividad ordinaria y los recursos invertidos por partidos y candidatos durante las campañas electorales. (Diccionario Electoral, 2017)

Gestión pública: Es aquella que está orientada al desarrollo que incluya la entrega y provisión de bienes y servicios públicos de manera efectiva, eficiente y oportuna. (CEPAL, 2020)

Participación ciudadana: Conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político (Pérez A., 2006)

Proceso electoral: Etimológicamente, proceso viene del latín processus (avance, marcha, desarrollo); por su parte electoral proviene de elegir, también del latín eligere (arrancar eligiendo

escoger). La idea de elegir es escoger entre varias posibilidades. Si nos atenemos al origen etimológico de proceso electoral se puede afirmar de manera sintética que es el desarrollo de actividades que permiten llevar adelante el acto de escoger entre varios candidatos para un mismo puesto electoral. (Diccionario Electoral, 2017)

Proceso penal: Conjunto de normas que regulan cualquier proceso de carácter penal desde su inicio hasta su fin, tiene como función investigar, identificar y sancionar las conductas que constituyen delitos, evaluando las circunstancias particulares en cada caso. (Avelia F., 2007)

Sanción: La sanción, concebida como la consecuencia jurídica que el Estado, en uso de su potestad coercitiva, impone a quien infringe la Ley. (Diccionario Electoral, 2017)

Sanciones electorales: La facultad de aplicar sanciones tiene su origen en el denominado *ius puniendi*, expresión latina que se traduce como “derecho a penar” o “derecho a sancionar” y que hace referencia a la potestad sancionadora que, de origen, tiene el Estado. (Diccionario Electoral, 2017)

Voto: Desde la democracia, el voto contiene la decisión que cada ciudadano toma libremente sobre la persona que quiere que lo represente en un determinado cargo de elección popular. (Registraduría nacional del Estado civil, 2020)

Voto popular: Manifestación de la opinión o voluntad de las personas consultadas en una elección.

Compra de voto: La compra de voto en elecciones populares es sólo una de muchas posibles conductas electorales indebidas. Se define como la entrega de un beneficio material, favor o acceso a un servicio para un/a ciudadano/a, a cambio de su voto por un partido o candidato/a (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Stokes et al., 2013).

2.8 Marco legal

Tabla 1. Marco legal colombiano, Constitución política 1991

Constitución política de Colombia 1991
<p>Artículo 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p>
<p>Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</p> <p>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p>
<p>Artículo 3o. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.</p>
<p>Artículo 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.</p>
<p>Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.</p> <p>El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.</p>

Fuente: Constitución política colombiana 1991

Tabla 2. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático

Ley 599 de 2000
<p>Artículo 386. Perturbación de certamen democrático: Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que por medio de maniobra engañosa perturbe o impida votación pública relacionada con los mecanismos de participación democrática, o el escrutinio de la misma, o la realización de un cabildo abierto, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años cuando la conducta se realice por medio de violencia. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>
<p>Artículo 386. Perturbación de certamen democrático. Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que por medio de maniobra engañosa perturbe o impida votación pública relacionada con los mecanismos de participación democrática, o el escrutinio de la misma, o la realización de un cabildo abierto, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años cuando la conducta se realice por medio de violencia. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>
<p>Artículo 387. Constreñimiento al sufragante. Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que amenace o presione por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien por los mismos medios pretenda obtener en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, apoyo o votación en determinado sentido, o impida el libre ejercicio del derecho al sufragio.</p> <p>La pena se aumentará de la mitad al doble cuando la conducta sea realizada por servidor público, cuando haya subordinación o cuando se condicione el otorgamiento o acceso a beneficios otorgados con ocasión de programas sociales o de cualquier otro orden de naturaleza gubernamental.</p> <p>Inciso adicionado por el artículo 4 de la Ley 1908 de 2018. El nuevo texto es el siguiente: La pena se aumentará en una tercera parte cuando la conducta sea cometida por miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados.</p>

Fuente: Código de procedimiento penal (2019)

Tabla 3. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático b

Artículo 388. Fraude al sufragante
<p>Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que mediante maniobra engañosa obtenga que un ciudadano o un extranjero habilitado por la ley, vote por determinado candidato, partido o corriente política o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien por el mismo medio obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público. La pena se aumentará de la mitad al doble cuando la conducta este mediada por amenazas de pérdidas de servicios públicos estatales o beneficios otorgados con ocasión de la ejecución de programas sociales o culturales o de cualquier otro orden, de naturaleza estatal o gubernamental.</p>
<p>Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que mediante maniobra engañosa obtenga que un ciudadano o un extranjero habilitado por la ley, vote por determinado candidato, partido o corriente política o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien por el mismo medio obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público. La pena se aumentará de la mitad al doble cuando la conducta este mediada por amenazas de pérdidas de servicios públicos estatales o beneficios otorgados con ocasión de la ejecución de programas sociales o culturales o de cualquier otro orden, de naturaleza estatal o gubernamental.</p>
<p>Artículo 389. Fraude en inscripción de cédulas. Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien inscriba su documento o cédula de ciudadanía en localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde haya nacido o resida, con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros.</p>

<p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>

Fuente: Código de procedimiento penal (2019)

Tabla 4. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático c

Artículo 389a. Elección ilícita de candidatos
<p>Artículo adicionado por el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>Artículo 390. Corrupción de sufragante. Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que celebre contrato, condicione su perfección o prórroga, prometa, pague o entregue dinero, dádiva u ofrezca beneficio particular o en favor de un tercero a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley con el propósito de sufragar por un determinado candidato, partido o corriente política, o para que lo haga en blanco o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien por los mismos medios obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.</p> <p>En igual pena incurrirá el sufragante que acepte la promesa, el dinero, la dádiva, el contrato, o beneficio particular con los fines señalados en el inciso primero. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público. La pena se aumentará de la mitad al doble cuando en la promesa, pago o entrega de dinero, beneficios o dádivas medien recursos públicos.</p>

Fuente: Código de procedimiento penal (2019)

Tabla 5. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático d

Artículo 390a. Tráfico de votos
<p>Artículo adicionado por el artículo 7 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que ofrezca los votos de un grupo de ciudadanos a cambio de dinero o dádiva con la finalidad de que dichos ciudadanos consignen su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, voten en blanco, se abstengan de hacerlo o lo hagan en determinado sentido en un plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria de mandato incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>Artículo 391. Voto fraudulento. Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>Artículo 392. Favorecimiento de voto fraudulento. Artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El servidor público que permita suplantar a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta.</p>
<p>Artículo 393. Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación. Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El servidor público que no haga entrega oportuna a la autoridad competente de documentos electorales, sellos de urna o de arca triclave, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta.</p>

Fuente: Código de procedimiento penal (2019)

Tabla 6. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático e

Artículo 394. Alteración de resultados electorales
<p>Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que por medio distinto de los señalados en los artículos precedentes altere el resultado de una votación o introduzca documentos o tarjetones indebidamente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</p>
<p>Artículo 395. Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cedula. Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que haga desaparecer posea o retenga cédula de ciudadanía ajena o cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho de sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>Artículo 396. Denegación de inscripción. Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El servidor público a quien legalmente corresponda la inscripción de candidato o lista de candidatos para elecciones populares que no cumpla con esta función o la dilate o entorpezca, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta.</p> <p>En igual pena incurrirá quien realice las conductas anteriores cuando se trate de plebiscito, referendo, consulta popular y revocatoria del mandato.</p> <p>La misma pena se impondrá al que por cualquier medio impida u obstaculice la inscripción a que se refieren los incisos anteriores.</p>

Fuente: Código de procedimiento penal (2019)

Tabla 7. Marco legal colombiano perturbación de certamen democrático f

Artículo 396a. Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas
<p>Artículo adicionado por el artículo 14 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El gerente de la campaña electoral que permita en ella la consecución de bienes provenientes de fuentes prohibidas por la ley para financiar campañas electorales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.</p> <p>En la misma pena incurrirá el respectivo candidato cuando se trate de cargos uninominales y listas de voto preferente que realice la conducta descrita en el inciso anterior.</p> <p>En la misma pena incurrirá el candidato de lista de voto no preferente que intervenga en la consecución de bienes provenientes de dichas fuentes para la financiación de su campaña electoral. En la misma pena incurrirá el que aporte recursos provenientes de fuentes prohibidas por la ley a campaña electoral.</p>
<p>Artículo 396b. Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales. Artículo adicionado por el artículo 15 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.</p>
<p>Artículo 396c. Omisión de información del aportante. Artículo adicionado por el artículo 16 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: El que no informe de sus aportes realizados a las campañas electorales conforme a los términos establecidos en la ley, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>

Fuente: Código de procedimiento penal (2019)

Tabla 8. Marco legal colombiano leyes

Leyes
<p>Ley 1142 de 2007: Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana.</p>
<p>Ley 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.</p> <p>El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley.</p>
<p>Ley 1864 de 2017: Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática.</p>

Fuente: Congreso de la república colombiana (2019)

Tabla 9. Marco legal colombiano sentencias

Sentencias
<p>Sentencia c -329 de 2016: retención transitoria por presidente del jurado de quien perturba el ejercicio del sufragio. Puede tener una finalidad constitucional legítima como mecanismo de protección de los mecanismos de participación democrática, pero resulta una medida innecesaria y desproporcionada.</p>
<p>Sentencia c - 495 de 2016: facultad del presidente del jurado de votación, de disponer la privación de la libertad de quien no acate la orden de retirarse de la mesa de votación por perturbación del ejercicio del sufragio-Cosa Juzgada Constitucional respecto de la inconstitucionalidad en sentencia C-329 de 2016.</p>
<p>Sentencia sala de casación penal: Relevante sala de casación penal m. Ponente: sala de casación penal número de proceso: 29581 número de providencia: sp6348-2015 clase de actuación: única instancia tipo de providencia: sentencia fecha: 25/05/2015 Delitos: Constreñimiento al sufragante Fuente formal: Constitución Política de Colombia art. 235 / Ley 600 de 2000 art. 232.</p>

Fuente: Corte constitucional (2019)

Capítulo 3. Diseño metodológico

En este capítulo se hace una descripción de la metodología aplicada en la investigación, en la cual se describen el conjunto de procedimientos, métodos, técnicas e instrumentos que se usaron para obtener, estructurar y teorizar sobre la situación objeto de estudio. El criterio del investigador permite seleccionar aquella que se adapte de mejor manera al problema y los objetivos de la misma. Hurtado (2012), afirma que la metodología es un estudio de métodos y constituye una ayuda al investigador porque permite saber cuáles procedimientos le serán útiles y cuales técnicas son las adecuadas para la obtención de resultados.

Una investigación según Hurtado (2012), “es un proceso continuo y organizado mediante el cual se pretende conocer algún evento, ya sea con el fin de encontrar leyes generales o simplemente con el propósito de respuestas particulares a una necesidad o inquietud determinada”. La investigación es metódica, universal, innovadora, clara, precisa, comunicable y aplicable, considerando investigación todo tipo de indagación que conduzca también al conocimiento y comprensión de situaciones específicas o particulares.

Toda investigación según Martínez (2009), tiene dos centros básicos de actividad partiendo de un objetivo definido que en ciertas ocasiones está orientado a la solución de un problema, el primer centro consiste en recoger toda la información necesaria y suficiente con la aplicación de técnicas de investigación y el segundo estructurar esa información en un todo coherente y lógico con el propósito de la obtención de hallazgos suficientes que podría integrarse en formar una teoría.

También (Hernández S., 2014), plantea que la investigación es un conjunto de procesos sistémicos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema.

3.1 Tipo y método de investigación

La investigación por sus características corresponde a una investigación de tipo descriptiva y explicativa, ya que permite profundizar en una temática poco explorada en el contexto objeto de este estudio, además posee diversas variables que interactúan entre sí.

De acuerdo a lo planteado por (Hurtado, 2012), la investigación descriptiva tiene como objetivo La descripción precisa del evento del estudio. En la investigación descriptiva el propósito es exponer el evento estudiado, haciendo una enumeración detallada de sus características. La autora referencia que la investigación explicativa, el investigador trata de encontrar posibles relaciones, a veces causales, respondiendo a las preguntas por qué y como del evento estudiado.

La autora también plantea, que la investigación explicativa el investigador trata de trata de encontrar posibles relaciones, s veces causales, respondiendo a las preguntas porque y como del evento estudiado.

Para realizar este estudio, se recurrirá investigación analítica de carácter documental o bibliográfico, con enfoque mixto o integrado, que de acuerdo a lo planteado por lo que implica un proceso de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema.

(Hernández S., 2014)

3.1.2 Delimitación de la investigación

La investigación se realizará considerando los avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción electoral en el estado colombiano.

3.1.2.1 Variables

Variable dependiente: Corrupción electoral

La corrupción electoral es una noción que alude en primer lugar a la alteración de la voluntad del ciudadano en cualquier momento de un proceso electoral (lo que significa que no está asociada a un único evento, como por ejemplo la operación material de votación) y en segundo lugar a la influencia indebida por parte de agentes privados (o por el propio Estado) sobre las ofertas y estrategias electorales de partidos o coaliciones (fundamentalmente a través de financiamiento irregular a cambio de ofertas favorables o maliciosamente inocuas para intereses particulares). (Diccionario Electoral, 2017)

Variable independiente: Normas Electorales

Las normas electorales son mecanismos fundamentales para los sistemas democráticos, pues permiten regular la organización política que represente sus intereses en las instituciones estatales. (Echeverría O., 2009)

3.1.3 Viabilidad de la Investigación

Estas fuentes estarán constituidas por las leyes, artículos, decretos y sentencias, que giran en torno a la corrupción lectoral.

3.1.4 Fuentes de Investigación

3.1.4.1 Fuentes secundarias

En este estudio la principal fuente secundaria está conformada por los documentos, textos a consultar estos son: textos, revistas, tesis, monografías, páginas web y los que aporten los informe para la comprensión de su propuesta de investigación.

3.1.4.2 Técnicas e instrumentos

La técnica e instrumento de recolección de la información análisis bibliográfico.

4 Resultados

4.1 Describir los procesos y prácticas electorales en Colombia y su influencia en la gestión pública con la alteración de los resultados electorales como la forma de hacer política en Colombia

El sistema político en Colombia ha experimentado varios y profundos cambios a partir de la Constitución de 1991. Ello debido a una serie de reformas tendientes a mejorar la participación ciudadana, la organización de los partidos y la representación política. Tales reformas llevaron a que se establecieran distritos electorales a nivel local; se disminuyera el número de partidos políticos que competían por curules en el Congreso, intentando agrupar grandes preferencias ideológicas; y se cambiara de listas cerradas y bloqueadas a listas abiertas para la elección de legisladores, donde la competencia no solo sería inter-partido sino intra-partido. (Duque, 2001)

En ese orden, los procesos electorales han sido un argumento institucional utilizado en el sistema político para adaptar técnica y metodologías que permitan adquirir la competencia por el poder. Según Caisaconsulting (1998), el poder político está en los hechos. No obstante, esta entidad de consultoría europea señala que en general las elecciones competitivas se hacen de acuerdo a las leyes. Nuestro país

De acuerdo a los planteamientos de (Capel, 2005), Colombia ha conocido variaciones considerables de su régimen electoral en los últimos años con resultados insatisfactorios, lo que cada vez ha llevado a la adopción de nuevas modificaciones que luego resultan objeto de otras

iniciativas de reforma. Desde esa mirada, (Giraldo, 2010) expresa que desde 1991 se ha asistido reiteradamente a la presentación de proyectos de reforma político electoral, y, sin embargo, muchos elementos o aspectos siguen pendientes a pesar de los esfuerzos por ordenar el sistema electoral para hacerlo más funcional, eficaz, reconocido y transparente.

Asimismo, Colomer (2004) explica que las instituciones electorales tienen ramificaciones que se extienden más allá de lo electoral inmediato. Señala, igualmente, que los efectos de las reglas electorales están mediados por otros aspectos de las instituciones y la cultura políticas, así como por la historia pasada y la forma de los sistemas de partidos.

En ese sentido, la situación política del país ha tenido una articulación de procesos y práctica electorales tradicionales, entre estos se encuentran las fiestas y tradiciones religiosas, compadrazgo, el caciquismo, el caudillismo, las identidades, los imaginarios y representaciones sociales, que al combinarlas con expresiones modernas como los medios de comunicación, las ideologías, los partidos políticos, las prácticas discursivas, las elecciones como expresión de la democracia, la legislación, la institucionalidad se tiende a modernizar la política, además, se puede evitar las tensiones que se generaran entre procesos.

Actualmente la expresión de la política Colombiana ha logrado articular estos dos procesos, es decir, lo tradicional con lo moderno, sin embargo, los resultados de estas prácticas se consideran que atentan contra el sufragio, dado, que se ha aumentado la corrupción, violencia, exclusión, fraude, clientelismo, aspectos que han sido utilizadas por quienes controlan el poder y quienes aspiran a conquistarlo, igualmente, se han articulado prácticas legales e ilegales y todas

estas han incidido de manera negativa a la institucionalidad y la gestión pública en la construcción de ciudadanía y política en Colombia.

4.1.2 Proceso electoral

Los sistemas electorales son complejos, debido a que posee elementos técnico-políticos que se combinan de acuerdo a las necesidades, los actores y los objetivos deseados, de tal manera que muchas veces terminan organizados de cualquier manera.

Es de anotar, que cuando se hace referencia a un proceso se alude a una serie de actos en secuencia, pero no como simples procedimientos, sino como evolución. La equidad se manifiesta de forma distinta dependiendo de la fase del proceso. La equidad en los procesos electorales va más allá de las elecciones, la campaña y la simple declaración de resultados, dada, que esta no solo busca la eficiencia sino la legitimidad del sistema político.

De igual manera, Nolhen (2002) plantea que se debe entender que un proceso electoral es el modo como los electores expresan sus preferencias políticas en votos en el acto de votación y cómo se traducen esos votos en escaños, cuando se trata de elegir un parlamento o, un poder gubernativo.

El autor también manifiesta que, no existe ningún sistema electoral ideal y tiene la convicción de que el traslado de un sistema electoral a otro país tiene su límite. El buen

funcionamiento de un sistema electoral en un país es sólo un indicador débil de su funcionamiento en otro país.

Es preciso resaltar, que con la promulgación del Acto Legislativo No. 01 de 2003, cambió tanto el sistema electoral como la forma de hacer política en Colombia. Entre los principales cambios introducidos por el Acto Legislativo se encuentran:

- Cada partido político tendrá sus estatutos y su propio régimen disciplinario, de tal manera que los miembros de un mismo partido político deben actuar en bancadas y como lo estipule la Ley 15.
- Los partidos políticos deben presentar listas únicas por partido, las cuales estarán conformadas por un determinado número de candidatos que no debe superar el número de curules (o asientos) a asignar¹⁶.
- Para garantizar la proporcionalidad se empleará el método de la cifra repartidora para la asignación de curules.¹⁷ Cada partido político podrá emplear el mecanismo de voto preferente, el cual consiste en que las listas serán cerradas pero no bloqueadas, sino que los mismos electores podrán elegir el ordenamiento de la lista. De esta manera, el elector no solo podrá votar por su lista favorita, sino también por el candidato de dicha lista que prefiera¹⁸.

Lo anterior fue afianzado con la introducción de la Ley 974 de 2005, la cual reguló el comportamiento de los partidos políticos en el país, especialmente en lo referente a sus funciones en las legislaturas. Específicamente, la Ley dictaminó que:

Los partidos políticos deben actuar coordinadamente y en grupo, y tomarán sus decisiones de manera democrática.

- Los partidos políticos deben establecer en sus estatutos el funcionamiento en bancadas, así como su régimen disciplinario. Tal régimen puede incluir castigos, los cuales van desde la pérdida del derecho al voto en la legislatura a la propia expulsión del partido político.
- Las bancadas podrán dejar a sus miembros libertad del voto, cuando así se disponga dentro de sus estatutos.
- Las bancadas deben reunirse a tomar decisiones sobre los asuntos tratados en las legislaturas al menos una vez al mes.

Por su parte, la Ley 1475 de 2011 profundizó en varios de los temas de las reformas políticas anteriores al dictaminar que:

- Los partidos políticos se ajustarán a los principios de transparencia, objetividad, moralidad y equidad de género.

- Los estatutos de los partidos políticos deben tener cláusulas y disposiciones referentes a: régimen de pertenencia al partido, autoridades, órganos de control, consultas externas, régimen de bancadas, código de ética y régimen disciplinario interno.

Las leyes y artículos formulados, así como la Ley 974 de 2005 han pretendido afianzar los partidos políticos y darles un mayor protagonismo. Sin embargo, el bajo acogimiento que ha tenido en el país no se ha transformado en una mejora en la transparencia en los procesos electorales y de hacer política.

No obstante, en Colombia los partidos aún no están completamente organizados. No hay una disciplina clara para la toma de decisiones, ni un régimen de transparencia en los procesos electorales ni vigilancia constante.

De igual manera, (Giraldo, 2010), manifiesta que las elecciones son sin duda algo beneficioso, pero pueden significar poco para el pueblo si es difícil votar, o si su voto no influye en la forma en que la nación es gobernada. La "facilidad de votar" está determinada por factores tales como la complejidad de la papeleta electoral, la facilidad para llegar a la mesa electoral y la confianza de los votantes en el secreto de su voto.

Es preciso decir que, el resultado de las elecciones que se traduce en el número de votos obtenidos a favor de un partido y que le dan las mayorías en la administración de las instituciones, permite apreciar los vínculos, las estrategias de poder y en general la forma como los grupos políticos organizan la maquinaria electoral.

4.1.3 Delitos Electorales

Jurídicamente se entiende por delitos electorales, un acto típicamente antijurídico que se le imputa a un ciudadano y que puede ser sometido a una sanción (INEP, 2002). La finalidad del delito electoral es buscar la perturbación del sistema electoral y del sistema democrático, mediante la satisfacción de los intereses individuales o de grupo. Los delitos electorales lesionan el orden público, aun cuando este también lesiona bienes jurídicos individuales, al mismo tiempo lesiona bienes públicos, desobedeciendo el mandato de un sistema democrático.

4.1.4 Corrupción política

La corrupción política, según la definición de Transparency International (2019) es el “abuso del poder dado a los líderes políticos, para satisfacer intereses particulares, en detrimento del interés colectivo”. La corrupción política ha sido considerada como uno de los desaceleradores del desarrollo económico de los países, pues no solo puede aumentar la concentración del ingreso, sino también deslegitimar las instituciones políticas. Tal deslegitimación lleva a una desconfianza en los sistemas tanto legislativos como judiciales, que se frenan el desarrollo.

Según Lambsdorff (2006) las investigaciones sobre las causas de la corrupción son complejas, debido a que muchos de los factores que la causan pueden ser consecuencia de la misma.

Basándose en diversos estudios, argumenta que la corrupción tiene diversas causas entre las cuales se cuentan: el tamaño del sector público, la calidad de la regulación, el grado de competencia económica, la descentralización, el impacto de la cultura, los valores, el género, las características geográficas e históricas y la estructura del gobierno.

En ese sentido, Lambsdorff (2006) resalta que elementos como la estabilidad democrática y los sistemas democráticos (Presidencialistas vs. Parlamentarios), así como los sistemas de votación (listas abiertas vs. listas cerradas) pueden afectar la corrupción. En ese orden de ideas, Treisman (2000) realiza un análisis de las causas de la corrupción en 64 países, el autor halla que aquellos países que poseen una mayor democracia tienen menores índices de corrupción.

También, Persson, Tabellini & Trebbi (2003) reafirman que los distritos electorales más grandes y con bajos umbrales para la representación podrían estar asociados con menos corrupción, ya que hay menos barreras a la entrada de nuevos candidatos. De igual manera una mayor proporción de legisladores electos bajo sistemas de listas abiertas o sistemas individuales serían menos corruptos que aquellos elegidos bajo sistemas de listas cerradas, ya que los candidatos debían responderle al electorado individualmente. Es por ello, que la regla de Pluralidad en múltiples distritos podría estar asociada a menos corrupción que la regla de Representación Proporcional, ya que el efecto de competencia por un solo asiento en la legislatura sería más motivante para los candidatos que en un sistema de múltiples asientos.

Por otra parte, Kunicová & Rose- Ackerman (2005) encontraron evidencia de que las elecciones que utilizan listas cerradas, bajo sistemas proporcionales, tiene mayores problemas de

corrupción que las elecciones bajo listas abiertas. Ello se debe a que el poder de un partido se concentra únicamente en el líder de dicho partido, lo cual facilita la captura del líder.

Es de expresar, que el proceso electoral como piedra angular del mismo no siempre ha garantizado que las prácticas políticas que ahí se efectúan cumplan con criterios de calidad, legitimidad y credibilidad a la luz de la normatividad y los parámetros establecidos.

4.1.5 Las prácticas electorales y su influencia en la gestión pública

Existen diversos elementos que influyen directamente en la buena gestión pública, entre estos se encuentran: las personas, las políticas públicas, aspectos normativos, la gestión de proyectos y los procesos. Es preciso decir, que estos factores interactúan entre ellos y es lo que los lleva a tener éxito en el logro de los objetivos trazados por el gobierno, para con esto, avanzar en la transparencia. Es de anotar, que unos de los avances que tuvo la gestión pública en la última década es el uso de las TIC, esta estrategia responde a la necesidad de los gobiernos por agilizar, optimizar, flexibilizar, generar transparencia, abaratar procesos y actividades del sistema público, esta necesidad los ha motivado a utilizar en forma acelerada y sustancial las tecnologías de información y comunicación para el desarrollo de aplicaciones diseñadas para trabajar de manera más óptima, integrando sistemas, utilizando las mejores herramientas de gestión y desarrollando modelos adecuados a las necesidades de Gobierno, creando plataformas compatibles que resuelven temas como la interoperabilidad, compatibilidad, acceso, seguridad, transparencia e información en tiempo real de sufragios electorales a nivel regional, departamental, nacional entre otras.

Asimismo, (Bendersky, M.; Valenti, R. & Manual. gob. 2003), explican que es posible lograr el éxito en el ámbito de la Gobernabilidad Electrónica, con una aplicación avanzada de las TIC y la integración de metas, de políticas, procesos organizacionales, contenidos específicos que con el uso de las tecnología, se puede conseguir las metas propuestas

De igual manera, Weissbluth (2008) planteó que las tecnologías de información son herramientas que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, paradójicamente son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización pública.

Según, Naser & Concha (2011), expresan que la presión sobre los organismos públicos para mejorar sus servicios, aumentar su eficiencia, mostrar una mayor transparencia y entregar accesibilidad son cada vez mayores y en ese marco, las nuevas tecnologías de la información juegan un rol fundamental.

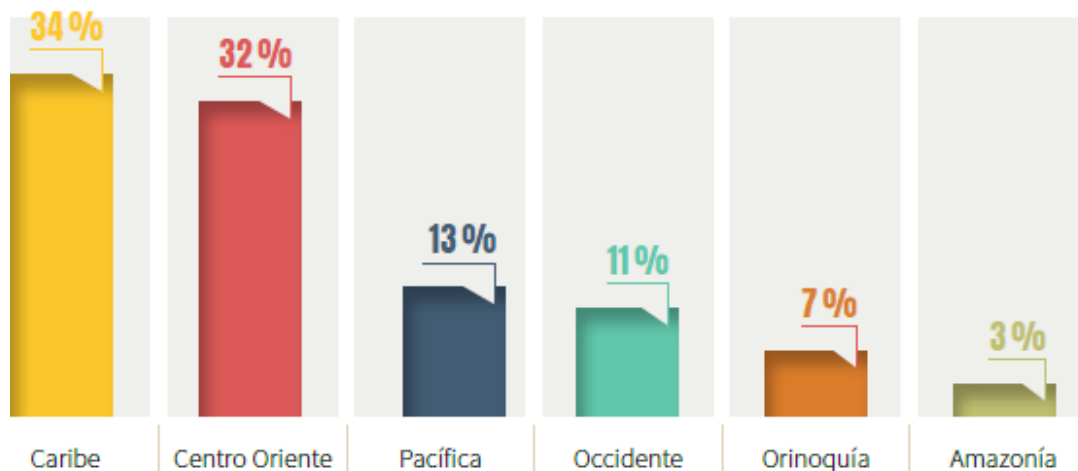
Sin embargo, el informe así se mueve la corrupción, una radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 - 2018 entregado por el equipo de la Corporación Transparencia por Colombia en el mes de mayo (20019) muestra:

Que entre enero de 2016 y julio del 2018, según cálculos realizados por el Monitor Ciudadano, se pusieron en juego en Colombia, en 207 hechos de corrupción de 327 reportados por la prensa, cerca de \$17,9 billones, equivalentes a la mitad del presupuesto de inversión del

gobierno nacional en el sector educativo durante el 2018, es de anotar, que esta cifra es un valor aproximado que representa una afectación que debe ser reparada debido a que afecta tanto al estado como a cada una de las víctimas de este fenómeno.

En este apartado las ilustraciones que se relaciona a continuación mostraran los hechos de corrupción, que más han afectado la credibilidad y el manejo transparente en la gestión pública de los gobernantes colombianos:

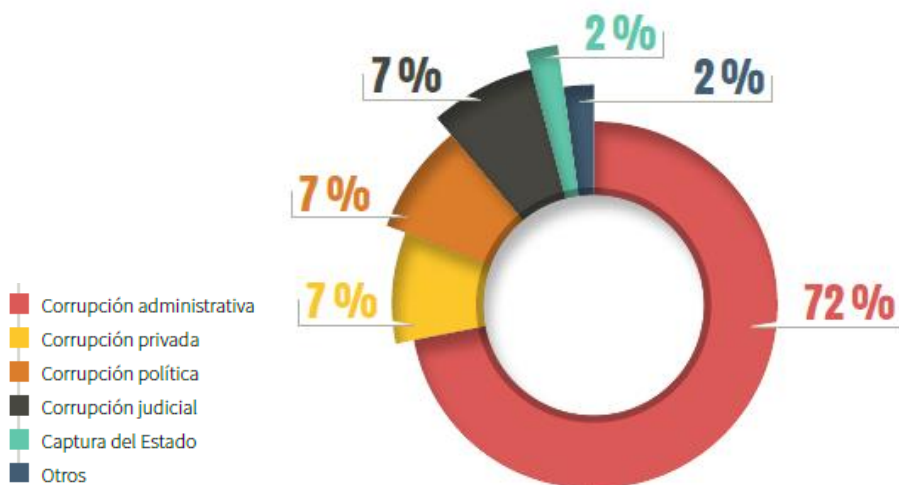
Ilustración 2. Porcentajes de hechos reportados por la prensa según regiones de Colombia



Fuente: Monitor Ciudadano (20016 – 2018)

De acuerdo a información del Monitor Ciudadano (2018), la ilustración anterior muestra que es en la región Caribe, Centro Oriente y Pacífica donde se presenta el 79% de los hechos de corrupción, es de anotar, que en estos departamentos es donde se centra la mayor parte de la población del territorio por ende la mayor captación de votos.

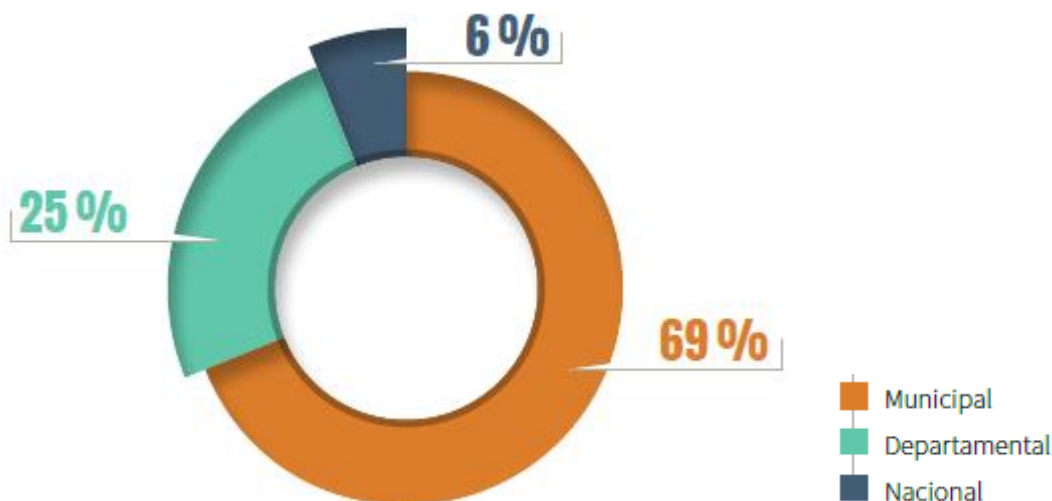
Ilustración 3. Porcentajes de hechos reportados por la prensa según tipo de corrupción



Fuente: Monitor Ciudadano (2018)

Según información del Monitor Ciudadano (2018), al realizar el cruce de cifras entre el tipo de corrupción y los hechos ocurrido por departamento se evidencia que el 68% de los hechos de corrupción administrativa se encontraron en la región Centro Oriente y Caribe, siendo el departamento de Santander 17%, Atlántico 8% y Bolívar, los de mayor hechos de corrupción reportados por la prensa, es de anotar, que estos actos de la mala administración han deteriorado la credibilidad en la gestión pública.

Ilustración 4. Porcentaje de hechos de corrupción reportados en la prensa según su alcance (2016 – 2018)



Fuente: Monitor Ciudadano (2018)

Los resultados obtenidos por el Monitor Ciudadano (2018), muestran que el 45% de los hechos de corrupción registrados se concentran en 5 de los 32 departamentos de Colombia. Santander 14%, Atlántico 10%, Valle del Cauca 8%, Bolívar 7% y Antioquia 6%. Las ciudades en donde se registra mayores hechos de corrupción son: Bogotá 7%, Barranquilla 7%, Bucaramanga 6%, Cartagena 6% y Medellín 3%.

Las ilustraciones anteriores, revelan un alto grado de corrupción en todos los estamentos gubernamentales, lo que ha llevado a Colombia a presentar un elevado porcentaje de polarización social permeado por la violación a los derechos sociales y económicos, esto no ha permitido que se garanticen los derechos de igualdad y equidad bajo los aleros de la libertad y dignidad humana, es preciso decir, que la corrupción electoral ha impactado de manera negativa en el desarrollo de nuestro país, en donde las estrategias que se han utilizado para acabar con la

corrupción electoral no han sido efectivas y han causado retrocesos en la lucha contra este flagelo.

4.1.6 Avances y retrocesos en la gestión pública en la lucha contra la corrupción electoral en el Estado colombiano

A lo largo de la historia Colombia muestra un comportamiento electoral de baja participación y alta abstención constante, que a pesar de las reformas descentralistas no parece modificarse en forma sustancial. Este hecho político, determina una dudosa representatividad o legitimidad para los elegidos, pero que a pesar de su fragilidad se han constituido en el soporte para darle estabilidad al Estado.

Es preciso entender, que la mayoría de los teóricos coinciden que uno de los requisitos mínimos de la democracia, es que gran parte de las elecciones sean libres, imparciales, competitivas, conduciendo a la escogencia de los funcionarios que van a ejercer la autoridad que encarnan los empleos de elección popular.

No obstante, en la participación electoral a través de los candidatos la organización electoral colombiana (ONE) registra desde las elecciones de 1997, la información relacionada con el número de candidatos y candidatas inscritos en cada municipio como aspirantes en las elecciones de gobernantes, el indicador también deja ver otra cara de la participación electoral: la de los ciudadanos interesados en ser los jefes de la administración local.

De acuerdo con las cifras, en los municipios más grandes del país, se ha inscrito el mayor número de candidatos durante los cinco períodos electorales referenciados, lo que genera una mayor competencia del debate electoral.

Además, el informe así se mueve la corrupción muestra una radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 - 2018 entregado por el equipo de la Corporación Transparencia por Colombia en mayo del (2019) presenta también los avances y retrocesos que ha tenido la gestión pública en los últimos tres años, este escrito relaciona las diferentes acciones que se han tomado para frenar la corrupción, es decir, el robo continuado del recurso o presupuestos asignados, en ese orden, está la consulta anticorrupción 2018, en el que votaron 11.6171.420 ciudadanos colombianos, faltando menos de 500.000 mil votos para que se pudiese adoptar los siete puntos contenidos en la consulta. Este informe indica, que el actual gobierno se comprometió en el marco de una mesa técnica con los partidos políticos, a sacar adelante las iniciativas puestas en consideración de los ciudadanos, pero los autores del informe indican que a la fecha de publicación de este, es decir, mayo del 2019 ninguna de estas se ha convertido en Ley, según reporta la Veeduría al Mandato Anticorrupción.

Uno de los aspectos que más resalta el informe como tarea fundamental, que es el de hacer frente a la corrupción, debido a que este es un fenómeno que vulnera de manera directa los derechos humanos de las personas, genera mayor exclusión y debilita la democracia. De acuerdo a cifras entregadas por la Contraloría General de la República, al mes de agosto del 2018 existían 154 procesos de responsabilidad fiscal por más de \$ 84.000 millones generados alrededor de la corrupción en el Programa De Alimentación Escolar (PAE), con el cual se ofrece suplemento

alimenticio a escolares de más de 500 municipios de Colombia, de acuerdo a información suministrada por (Contraloría General de la República, 2016).

Es importante expresar, que la corrupción afecta la legitimidad y la confianza en el Estado convirtiéndose en uno de los principales obstáculos para lograr el desarrollo sostenible.

Para el caso de la corrupción electoral, el informe relata que los funcionarios públicos y autoridades electas los actores más vinculados en hechos de corrupción: De acuerdo a lo recopilado por el (Monitor Ciudadano, 2018), se evidencia que el 39% de los funcionarios públicos cometieron actos de corrupción, y el 30% autoridades electas por voto popular, del 81% de esos, e 41% fueron concejales y el 40% alcaldes.

Es de anotar, que otros de los flagelos que aumenta la desconfianza en los colombianos y afecta los avances que debe presentar la gestión pública en la lucha contra la corrupción electoral en el Estado colombiano es la trashumancia electoral, considerada otro fenómeno que incide en las decisiones electorales en Colombia, este fenómeno ilegal perturba la transparencia y los resultados de los procesos electorales, dado, que esto distorsiona los mecanismos de participación ciudadana y limita el derecho de autodeterminación que tienen las comunidades debido a la intromisión indebida de personas extrañas en la vida política.

En este sentido, la Misión de Observación Electoral (MOE, 2019), ha sostenido que la trashumancia se ha convertido en uno de los principales flagelos de las elecciones en Colombia al ser utilizada de manera permanente por las campañas políticas para ganar las elecciones,

trasladando ciudadanos a municipios diferentes a los de su residencia con el fin de garantizar los votos suficientes para acceder a los cargos de elección popular del nivel territorial, es de saber, que su medición se hace sobre la relación porcentual entre los ciudadanos que inscribieron su cédula para votar en lugar distinto a aquel en el que se reside, (lo que constituye un delito en Colombia para las elecciones), respecto del total de inscripciones realizadas, de acuerdo a las denuncias y al resultado de las investigaciones en firme proferidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE, 2019).

Lo expresado indica, que en gran parte del territorio colombiano no existen las garantías mínimas para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, situación que impide calificarlos como democráticos, calificativo que en principio sólo debe asignarse a aquellas regiones en donde hayan las garantías efectivas para adelantar los procesos electorales.

Es preciso decir, que los altos niveles de desconfianza crónica tanto interpersonal como institucional continúan predominando en nuestro país, lo que constituyen una de las principales causas para que los órganos rectores diseñen normas, sanciones penales y disciplinarias impuestas a los candidatos y partidos políticos, para poder lograr la construcción de democracia. En Colombia, en las últimas dos décadas se han dado escándalos por corrupción, fraude, clientelismo, nepotismo, entre otros, lo que ha generado un retroceso con respecto a todo el camino avanzado en la lucha por consolidar democracias de calidad.

Al tratar de medir los efectos negativos de la corrupción, el impacto que ésta tiene sobre el desarrollo de Colombia es considerable. La corrupción afecta el aprovisionamiento de bienes

públicos, la legitimidad del Estado y la efectividad de éste para exigir transparencia y legalidad a los ciudadanos y la priorización del bien público en la formulación de políticas. Esta problemática se ha reflejado en las diferentes investigaciones de entidades y universidades que han elaborado políticas públicas para prevenirla y combatirla.

4.2 Revisar la normatividad colombiana en lo que respecta a las sanciones penales y disciplinarias que se imponen a los candidatos y partidos políticos que incurren en los delitos contra los mecanismos de participación ciudadana en Colombia

En este apartado, se presentan una serie de conceptos o situaciones que contribuyen a entender la realidad política desde el contexto colombiano.

La tradición cultural, democrática, cívica y jurídica de cada país determina su realidad, no sólo en materia electoral sino en las diferentes cuestiones importantes y cotidianas de la vida, para la organización de los procesos electorales en Colombia los realiza la Registraduría Nacional de Estado Civil e imparte justicia electoral el Consejo Nacional Electoral. En ese sentido, los organismos electorales tienen la capacidad de influir sobre el comportamiento electoral de los distintos actores que participan en unas elecciones, principalmente porque asumen la tarea de ser los réferis en ese juego que consiste la lucha por el poder en nuestras democracias.

Asimismo, en la actualidad existen diversos mecanismos de control del financiamiento de los partidos políticos, los cuales en la mayoría de casos están a cargo de los organismos electorales, en general, la legislación electoral de todos los países de la región establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización del financiamiento de las campañas electorales, en Colombia lo regulan el Órgano Electoral y los artículos regulatorios, que evitan un alto grado de corrupción electoral.

En ese sentido, resulta lamentable la percepción de corrupción que ha venido sintiéndose en el ámbito electoral, por ello se piden acciones más contundentes que contrarresten la evidente corrupción que ha permeado en los altos estamentos del poder. De acuerdo a la anterior situación, el Gobierno responde justificando los enormes esfuerzos con la expedición de leyes y tipificación de delitos autónomos, tratando con esto de minimizar la afectación de los principios de elección que rigen nuestro sistema político.

Después de analizar los elementos facticos del problema jurídico, se examina el tipo penal en Colombia del título XIV, que tienen un elemento normativo que describe de cierta manera la forma en la cual se pueden llevar a cabo los delitos electorales, tanto como las conductas que son comunes en la sociedad, a las cuales nos hemos acostumbrado a realizar sin determinar que se está atentando contra el régimen político y social del Estado.

4.2.1 Componentes de la regulación de los delitos electorales a partir de la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, incorporó al sistema penal colombiano importantes cambios, como la creación de la Fiscalía General de la Nación, organismo que tiene a su cargo la investigación de los delitos, y la labor de acusar a los infractores ante autoridades judiciales.

Uno de los aportes más importantes de la Constitución del 91, fue la consagración de los derechos fundamentales, identificados como fundamentales y de tercera generación (económicos,

sociales y colectivos); implementando a su vez, los mecanismos para protegerlos y asegurarlos, creando figuras como la tutela y las acciones populares.

Es preciso señalar que la Constitución de 1991, introdujo las siguientes novedades en material electoral, penal y de participación democrática:

a) Las minorías étnicas: indígenas y población afro, obtuvieron unos escaños en el Congreso por disposición de los artículos 171, 176 y 246. b) En el Capítulo I del Título IV, se incluyeron instituciones como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato, como nuevos mecanismos de participación democrática.

c) En el Título VIII Capítulo VI, se concibió la Fiscalía General de la Nación con la función principal de recolectar pruebas y acusar, funciones que anteriormente se encontraban en cabeza de los jueces. Dicho organismo empezó a operar en el año de 1992, al momento en que entró a regir el sistema penal acusatorio. Antes de la constitución del 91, le correspondía al juez el papel de investigar y juzgar los hechos punitivos que llegaban a su conocimiento, d) Fue ampliada la descentralización, según disposición del artículo 260, en la medida en que los alcaldes, gobernadores, asambleas departamentales y concejos en todo el país fueran nombrados por elección popular. Anteriormente, los alcaldes y gobernadores eran nombrados por el presidente; y e) Por disposición del Título III Capítulo IV en donde se desarrollaba el tema de la nacionalidad; fue incorporado el concepto de doble nacionalidad en términos que el colombiano no pierde su nacionalidad por adquirir otra extranjera. (García de Barragán, 2017)

Asimismo (García de Barragán, 2017) manifiesta, que como respuesta a los bochornosos que involucran a nuestro país en episodios como la violación de los topes en campañas electorales y su financiación ilícita contenidos perceptivamente por Polibio cien años antes de finalizar la República Romana, entra en Colombia en vigencia, la Ley 1864 del 17 de agosto de 2017 que modifica y adiciona la Ley 599 de 2000. Normatividad que además de actualizar y adicionar las modalidades de ejecución de los tipos penales electorales, endurece sus penas y provee de mejores herramientas a las autoridades en el logro de unas elecciones más transparentes.

De igual manera, el artículo 392. Modificado.L1864 del 2017, artículo 9°. La conducta involucrada en este tipo penal: permitir, exige una suplantación real, material y efectiva del voto de un ciudadano habilitado, o votar más de una vez, o hacerlo sin derecho.

De acuerdo a lo expuesto por (Barrios, 2010), en la legislación penal colombiana se encuentran consagrados las anteriores conducta o tipos penales, que de ser cometidos tienen una influencia directa sobre la transparencia electoral. Estos delitos se encuentran ubicados en el título que el código penal denomina “delitos contra los mecanismos de participación democrática” y que son conocidos como “delitos electorales” entre esto: En primer lugar se encuentra la Perturbación del Certamen Democrático, es uno de los más graves y da cárcel de 4 a 9 años, pero la pena de prisión en este caso se tipifica cuando un ciudadano, por medio de manipulación, artimaña o engaño “perturbe o impida votación pública o el escrutinio”. También acarrea una multa de 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes entre \$39 millones a poco más de \$156 millones, a la fecha.

Barrios (2010), relaciona también el Constreñimiento al Sufragante, explica que este es de tipo penal tiene una pena privativa de la libertad de 4 a 9 años. Este delito se comete cuando se impida al ciudadano el libre ejercicio del derecho al sufragio a través de amenazas, presiones o por cualquier otro medio, “con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos o el voto en blanco”. Además, aplica multa que va entre 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes (es decir, oscila entre los \$39 millones y los \$156 millones. la pena se aumentará de la mitad al doble cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

La autora hace mención del Fraude al Sufragante, la pena de prisión para quien incurra en delito es de 4 a 8 años. El Código Penal señala que quien incurre en esta conducta, mediante engaño y maniobras fraudulentas, induzca a un elector a que vote por determinado candidato, partido o corriente política o lo haga en blanco. Se suma una multa que va de 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público. El delito se agrava y aumentará, de la mitad al doble, cuando la conducta esté mediada por amenazas de pérdidas de servidor público, estatales o beneficios otorgados con ocasión de la ejecución de programas sociales o culturales o cualquier otro orden, de naturaleza estatal o gubernamental”, precisan las autoridades electorales.

Asimismo, de la corrupción al sufragante, o compra de votos, como se conoce más comúnmente, aunque tiene una pena de 4 a 8 años, similar a la de los otros fraudes, impone una severa multa que va de 200 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello el que

celebre contrato, condicione su perfección o prórroga, prometa, pague o entregue dinero, dádiva u ofrezca beneficio particular o a favor de un tercero a un votante con el propósito de sufragar por un determinado candidato, partido o corriente política, o para que lo haga en blanco o se abstenga de hacerlo, incurrirá en la anterior sanción.

Es de aclarar, que en el voto fraudulento se incurre cuando la conducta fraudulenta la ejecuta un ciudadano el cual suplanta a un sufragante. O también cuando vota más de una vez o consigue hacerlo sin tener derecho. La multa va de 4 a 8 años, pero se adiciona una multa de 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En cambio el favorecimiento al voto fraudulento, se castiga al servidor público que permita o facilite el voto fraudulento. Es decir, incurre en este delito el funcionario que permita suplantar a un sufragante, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho. Tendrá pena privativa de 4 a 9 años y una multa de 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Además, se le impondría inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta

Barrios (2010), expresa que en cuanto a las demoras en la entrega de documentos relacionados con la elección: Acá también se castiga al servidor público con penas que van de los 4 a 9 años de cárcel y una multa que oscila entre los 50 y los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En este delito incurre el funcionario que no haga entrega oportuna a la autoridad competente de documentos electorales, sellos de urna o de arca triclave. También se le impone inhabilidad para ejercer cargos públicos por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta.

Por otra parte, la autora expone que la alteración de resultados electorales, tiene una pena de 4 a 8 años. También multa de 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En esta conducta delictiva se altera el resultado de las votaciones con maniobras distintas a las mencionadas hasta ahora, o introduciendo documentos o tarjetones indebidamente para modificar el resultado.

En cuanto al ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula, en este caso, se sanciona a quien retenga, posea o haga desaparecer la cédula de ciudadanía ajena del sufragante. O cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho al sufragio”. Tiene una pena de 4 a 8 años, salvo que el delito o la conducta fraudulenta hayan sido sancionados con una pena mayor por la autoridad competente. Implica multa de 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La denegación de inscripción, es una conducta que incurren los funcionarios a quienes, aunque les corresponda hacerlo legalmente, no cumplan con la función de inscripción de candidato o lista de candidatos para elecciones populares o la dilate o entorpezca. La pena de prisión va de 4 hasta 8 años y además deberá pagar una multa de 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si es declarado responsable de la conducta, también aplica sanción disciplinaria de inhabilidad para ejercer cargos públicos por el doble de la pena de prisión impuesta.

El fraude a inscripción de cédulas, es una conducta ilícita que se conoce como trasteo de votos, o trashumancia electoral. Tiene contemplada una pena privativa de la libertad tanto para quien induzca como para quien trasteo su voto.

Según Barrios (2010), esta conducta se da cuando una persona por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular. La cárcel que da este delito va de 4 a 9 años, además de producir una multa de 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien inscriba su documento o cédula de ciudadanía en localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde haya nacido o resida, con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros, precisa la norma.

Además, manifiesta Barrios (2010) que en el tráfico de votos quien comete el delito ofrece a un determinado candidato, partido o corriente política los votos de un grupo de ciudadanos a cambio de dinero o dádiva con la finalidad de que dichos ciudadanos consignen su voto a favor de quienes los compran. O que ese grupo de ciudadanos voten en blanco o se abstengan de hacerlo o lo hagan en un determinado sentido. Por ello se tiene prevista una pena de prisión de 4 a 9 años quien sea hallado culpable de este fraude. Y deberá pagar una multa de 400 a 1.200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la segunda más alta por cometer delitos electorales.

La autora expresa que en cuanto a la financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas, las investigaciones por esta conducta recaen sobre el gerente de dicha campaña electoral. Si se permiten en las campañas la consecución de bienes provenientes de fuentes prohibidas por la ley para financiarlas, incurrirá en prisión de 4 a 8 años, multa de 400 a 1.200 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.

Como también, la violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales, cobija este delito las malas prácticas y la administración de los recursos en las campañas electorales. Recae sobre el responsable de esta tarea que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral. La pena que podría recibir está entre los 4 a 8 años de cárcel.

Además que la omisión de información del aportante, es otro delito electoral que se comete frente a las campañas. Y hace responsable a quien no informe de sus aportes realizados a las campañas electorales conforme a los términos establecidos en la Ley. Este ilícito tiene pena de 4 a 8 años y multa de 400 a 1.200 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Finalmente Barrios (2010) explica que, la elección ilícita de candidatos se configura cuando el candidato es objeto de la investigación y eventual condena. Quien sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de 4 a 9 años y multa de 200 a 800 salarios mínimos legales mensuales vigentes. De esta manera, a lo largo del proceso electoral se pueden presentar una serie de

conductas que ponen en entredicho su legitimidad, de manera que atenta contra la transparencia del certamen, y finalmente contra la propia democracia.

4.3 Acciones desde la institucionalidad y la gestión pública

Las garantías electorales que ostenta un Estado, es la forma que tiene este de comprometerse a mantener la institucionalidad pública, la legalidad y la transparencia como sustento básico de la construcción del poder político en las diferentes regiones.

En ese sentido, los objetivos que se trazan deben ir encaminados a formular y coordinar acciones dirigidas a prevenir que los recursos públicos sean utilizados de acuerdo a la organización de gasto y no a fines electorales que beneficien a terceros, se debe entonces, facilitar canales de comunicación directa entre la Misión de Observación Electoral y las entidades públicas responsables de atender y dar trámite a las quejas ciudadanas, además, capacitar a las agrupaciones políticas y veedurías ciudadanas para el buen ejercicio del control social en la vigilancia de los recursos públicos en época electoral; Promover el control social a la financiación de las campañas electorales.

4.3.1 Mecanismos de regulación de los delitos electorales según la normatividad vigente en Colombia, desde el punto de vista de la función electoral y desde el ejercicio del ciudadano

Las conductas que afectan la transparencia de los procesos electorales pueden ser diversas y en esa medida su tratamiento debe ser diferenciado. Para ello, se puede recurrir a la siguiente

clasificación: Delitos, irregularidades disciplinarias y prohibiciones a funcionarios públicos y desconocimiento de las normas electorales según lo planteado por (Barrios C. Montoya C., 2010).

En ese orden de ideas, los autores expresan que la comisión de un delito puede tener como consecuencia jurídica desde multas hasta la pena privativa de la libertad. Las irregularidades disciplinarias y prohibiciones a funcionarios públicos, constituyen una irregularidad o falta disciplinaria que puede conllevar a sanciones que van desde multas hasta destituciones, suspensión del cargo e inhabilidad general; el desconocimiento de normas electorales, son grupos de conductas se sanciona principalmente a las personas jurídicas, por ejemplo, a las organizaciones políticas, que no obedecen lo establecido por la Ley.

Según (Barrios C. Montoya C., 2010), cometer cualquiera de estas conductas constituye una falta disciplinaria gravísima y se sanciona con la destitución o suspensión del cargo que se ejerce e implica una inhabilidad general para ejercer cargos públicos a futuro. Como se ve de las conductas descritas, el ordenamiento jurídico colombiano busca que los servidores públicos no utilicen su poder a fin de favorecer una opción política determinada y por ello les está prohibido intervenir en política. Ahora bien, esta prohibición no es la única que rige la actividad de los servidores públicos.

En lo que respecta a las prohibiciones a los servidores públicos, la Constitución del 91, indica que estos están obligados a respetar las normas jurídicas colombianas y sólo les es permitido hacer aquello que se encuentra dentro de sus funciones.

Lo anterior significa que cuando se es servidor público una persona adquiere una mayor responsabilidad ante el ordenamiento jurídico y la ciudadanía. Además, en la prohibición de intervención en política en el ordenamiento jurídico colombiano, se encuentran otras conductas que los servidores públicos deben abstenerse de realizar en el ejercicio de su cargo. Estas prohibiciones pueden ser clasificadas en dos tipos, de acuerdo al cuerpo normativo en el que se encuentran: Prohibiciones Constitucionales y Prohibiciones de Ley de garantías, estas prohibiciones, deben contribuir de cualquier manera a las organizaciones políticas o candidatos. Otro aspecto que contempla, es que tampoco se debe nombrar a personas con quienes tengan determinado tipo de parentesco en un empleo dentro de la entidad de carácter público en la que trabajan, excepto los que se logren por concurso de méritos.

Otra regulación del proceso electoral en el contexto colombiano, es el establecido en La Ley de garantías electorales 996 de 2005, como norma que fija los parámetros para las elecciones presidenciales que se ejecutan cada cuatro (4) años, en esta se establece las prohibiciones a todos los servidores públicos en periodo de campaña, entra en vigencia con cuatro meses de anterioridad a las elecciones. Estas prohibiciones, destinadas a Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, son:

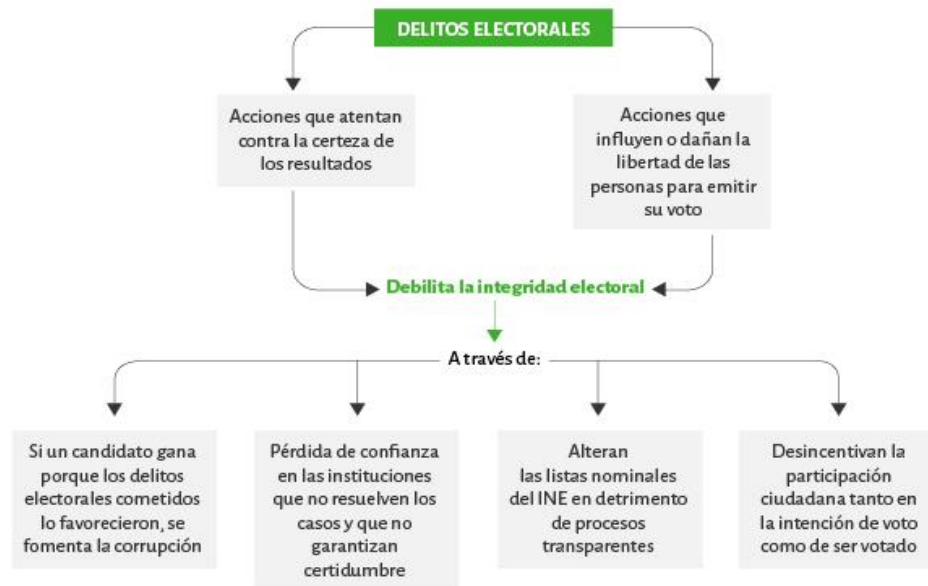
- ✓ Acosar o presionar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.

- ✓ Favorecer con ascensos o bonificaciones a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política.
- ✓ Ofrecer algún tipo de beneficio a los ciudadanos o a las comunidades con el objeto de influir en la intención de voto.
- ✓ La celebración de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.
- ✓ La participación, promoción y/o destinación de dineros públicos en las actividades proselitistas.
- ✓ Inauguración de obras públicas.
- ✓ Iniciar programas de carácter social en eventos en los que se encuentren candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, entre otros, o cuando participen voceros de los candidatos.
- ✓ La autorización para la utilización de los bienes, muebles e inmuebles, públicos en actividades proselitistas
- ✓ Modificar la nómina estatal, salvo que se trate de vacancias definitivas por muerte o renuncia o por aplicación de las normas de carrera administrativa. (Barrios C. Montoya C., 2010)

Cuando un servidor público comete alguna de las conductas aquí establecidas puede ser sancionado de acuerdo a las normas del Código Disciplinario Único. Esto significa que pueden ser sancionados con: amonestaciones escritas, multas, suspensión del ejercicio del cargo, destitución del cargo e inhabilidad para ejercer cargos públicos.

A continuación la siguiente ilustración muestra el esquema de los delitos electorales:

Ilustración 5. Esquema de los delitos electorales



Fuente: Consultado en:

https://www.google.com/search?rlz=1C1NDCM_esCO832CO832&q=esquema+de+los+delitos+electorales&tbm=isch&source=univ&sa=X&ved=2ahUKEwjDhcTqu9_oAhWiY98KHS2UAagQ420oCnoECAoQGA&biw=1366&bih=576 10 - 04 - 2020

La Ley 996 de 2005, además introdujo la figura de los anticipos para la financiación de las campañas presidenciales con recursos públicos. Para acceder a la financiación previa, los candidatos a la presidencia deben acreditar ante el CNE los siguientes requisitos: haber sido inscritos por un partido o movimiento político, haber obtenido el 4% de los votos nacionales para Senado o Cámara de Representantes en las elecciones anteriores para Congreso, o ser inscrito por un grupo significativo de ciudadanos o movimiento social con el respaldo de un número de firmas equivalente al 3% del total de votos depositados para las anteriores elecciones a la presidencia.

No obstante, para la financiación previa, cuando haya lugar a ella, debe ser igualitaria para los candidatos y destinarse mayoritariamente a la contratación de propaganda política de la campaña y en menor proporción, a financiar otros gastos de la misma, también, los candidatos que accedan a la financiación estatal previa pueden solicitar recursos adicionales para la financiación de la propaganda electoral en medios de comunicación social, por un valor equivalente al 10% del tope de gastos establecido para las campañas electorales.

Es preciso decir, que en caso de comprobarse violaciones a las normas sobre financiación en las campañas electorales, se podrán aplicar sanciones como multas, congelación de los recursos de financiación estatal, devolución total o parcial de los recursos entregados y pérdida del cargo, de acuerdo con la gravedad de la falta.

Es de mencionar, que esta Ley garantiza el acceso equitativo de todos los candidatos presidenciales a los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, desde sesenta hasta ocho días antes de las elecciones. En este período, el Estado garantiza espacios gratis en los canales públicos y privados para que todos los candidatos divulguen sus programas de gobierno y efectúe debates e intervenciones en condiciones igualitarias.

Es de tener en cuenta, que todo acto de corrupción en la participación ciudadana afecta la credibilidad en la gestión del gobierno, debido a que la mala utilización del recuso impacta directamente la prestación de los servicios estatales, con consecuencias negativas sobre la cobertura y calidad de la infraestructura, la educación y la salud públicas, el acceso a la justicia y su imparcialidad y el orden y la seguridad pública, así como la disposición de un ciudadano ético que observa permanentemente una posición desigual con asentamiento de pobreza extrema.

4.4 Identificar los mecanismos de participación ciudadana y las dificultades en la aplicación de normas que protejan el ejercicio de transparencia

4.4.1 Mecanismos de participación ciudadana

Para hablar de participación ciudadana, se debe tener presente el concepto de democracia, en ese orden, la democracia de acuerdo a lo planteado por Sartori (1993), significa el gobierno del pueblo, el contenido etimológico de la palabra democracia traduce literalmente poder (kratos) del pueblo (demos). De esta conjunción proviene el sentido clásico de democracia entendida como entidad política, forma de Estado y de Gobierno.

Según Bobbio (1986, p.14), la democracia como el conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

Más tarde Huntington (1994 p. 20), expresa que la democracia es un sistema se define como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en la que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar.

De manera más reciente (Dahl, 2004, p12), explicó que la democracia es más que un procedimiento político, es un sistema de derechos fundamentales que para que exista la democracia ideal, como mínimo deberían exhibirse dentro de ese sistema características como: Igualdad de votos, Participación Efectiva, un Electorado Informado, Control ciudadano e inclusión.

De igual manera Araujo (2011), dice que en la democracia existen estrategias constitucionales y legalmente diseñadas para permitir a los ciudadanos (i) adoptar directamente ciertas decisiones o participar en el debate previo a su adopción por la autoridad pública competente, a lo cual genéricamente se le llama participación para la toma de decisiones, o (ii) ejercer directamente control sobre el ejercicio de una función pública, a lo cual se le llama participación para el control.

Es preciso decir que las acciones que menciona (Araujo, 2011), se le conoce como mecanismo de participación ciudadana, en ese sentido, la Constitución Política de Colombia consagra en el artículo 1 y 2 que "Colombia es un Estado social de derecho (...) democrática, participativa y pluralista", que "son fines esenciales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación" y en el artículo 40 apunta que "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político"; para dar cumplimiento a ello se cuenta con una serie de mecanismos de participación ciudadana los cuales son las herramientas que permiten ejercer el derecho a participar en las decisiones colectivas, generando unos cambios dentro de los sistemas judicial, ejecutivo y legislativo.

Es de tener en cuenta, que La Ley 1757 de 2015 enuncia que los mecanismos de participación ciudadana son: "la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto". Asimismo, los mecanismos de participación ciudadana tienen dos orígenes: popular o de

autoridad pública. Entre los mecanismos de origen popular se encuentran: la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; por otro lado, los de origen en autoridad pública encontramos: el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular.

A continuación se presentan los mecanismos de participación ciudadana que han sido promulgados la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015:

- *El plebiscito:* es el mecanismo de participación mediante el cual el presidente de la república convoca a la ciudadanía a que apoyen o rechacen una decisión del ejecutivo puesta en cuestión y que no requiera aprobación del congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes.
- *El referendo:* es la convocatoria mediante la cual los ciudadanos pueden participar en la aprobación o derogación del proyecto de una norma jurídica o de una ya vigente, así como en la creación o segregación de un municipio; en la derogación de una reforma constitucional o sometan a aprobación un proyecto de reforma constitucional. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.
- *El cabildo abierto:* es la reunión pública del concejo distrital, municipal o juntas administradoras locales, en la cual hay participación de los habitantes para discutir libremente de manera directa y pública acerca de los asuntos de interés de la comunidad.

- *La iniciativa popular:* es un derecho político de participación ciudadana que consiste en la posibilidad de que la ciudadanía pueda presentar proyectos de normas jurídicas ante el Congreso de la República para que, dentro de la misma, sean debatidos y posteriormente, aprobados, modificados o negados.
- *La revocatoria del mandato:* es un derecho político, por medio del cual la ciudadanía mediante votación directa puede cesar de su cargo público a un funcionario electo, ya sea un gobernador o a un alcalde y es clara al señalar que no aplica para otros funcionarios de elección popular como congresistas, diputados, concejales, o Presidente de la República.
- *La consulta popular:* es el mecanismo de participación mediante el cual una pregunta de carácter general sobre un tema de trascendencia nacional, departamental, distrital, municipal o local, es sometida por el Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, según sea el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

Es necesario preciso mencionar que, la participación ciudadana debe ser entendida como un derecho fundamental señalado en la constitución nacional. Según la Ley 1757 del 2001, los ciudadanos en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana tienen derecho a:

- Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político. En este sentido, participar no necesariamente significa decidir, significa precisamente hacer parte de la toma de decisiones y ejecución de las mismas a través de escenarios de discusión y la construcción de acuerdos.

➤ Ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y las entidades de las administraciones públicas con las cuales debe relacionarse de acuerdo a los temas que son de su interés incentivar. La ciudadanía, puede y debe exigir la promulgación y divulgación de la participación ciudadana como derecho fundamental, es decir, la ciudadanía debe ser informada en torno a los mecanismos, instancias y espacios en los cuales puede ejercer su derecho fundamental a participar.

➤ En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo para participar de manera más cualificada en las distintas instancias de participación ciudadana, respetando en todo caso su autonomía. Para ello, existen espacios institucionales a través de los cuales, la ciudadanía y sus organizaciones, pueden recibir orientación, capacitación o sensibilización. Un claro ejemplo de lo anterior es la existencia de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, que en el marco de la Ley 850 de 2003, promueve y fortalece los procesos de conformación de veedurías ciudadanas y el ejercicio del control social.

➤ Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación. En este aspecto, los ciudadanos cuentan con acceso directo a la información pública a través de los mecanismos relacionados en la Ley 1712 de 2014. Solo aquella información reservada o clasificada, cuya condición se encuentre sustentada por ley, tendrá condiciones diferentes con relación a su acceso, pues la regla es que toda información es pública y debe estar disponible al ciudadano en todo momento.

➤ Recibir capacitación para una mayor comprensión de la gestión pública y las políticas públicas. La capacitación es brindada por las entidades de la administración pública en todos sus niveles, quienes deben incorporar en su planeación las acciones tendientes a garantizar el derecho ciudadano a la participación, incluyendo acciones de incentivos a la participación como la sensibilización o la capacitación.

4.4.2 Conductas que afectan la aplicación de normas que protejan el ejercicio de transparencia electoral

Las conductas que afectan la transparencia de los procesos electorales pueden ser diversas y en esa medida su tratamiento debe ser diferenciado. En el proceso electoral se presentan una serie de conductas que atentan contra la transparencia de este. Es por ello, que el gobierno ha expedido una serie de normas que protegen el ejercicio de transparencia electoral, buscando que la Corporación Misión de Observación Electoral (MOE) como plataforma de organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general conozcan cuales son estas conductas para que de esa forma sean denunciadas ante las autoridades competentes.

De acuerdo a la legislación electoral planteadas en el artículo 10 de la Ley 163 de 1994, existen normas que no se pueden catalogar como delitos ni irregularidades disciplinarias, pero que en caso de que se desconozcan en el marco de un proceso electoral, son susceptibles de algún tipo de sanción por parte de las autoridades. Entre estas se encuentran: Publicidad política, encuestas y

anulación del escrutinio. A continuación se relaciona de manera detallada lo que el artículo expresa:

4.4.2.1 Publicidad política: Este tipo de publicidad se divide en dos: divulgación política propaganda electoral. La primera, consiste en la publicidad que hace una organización política con el fin de dar a conocer sus propuestas ideológicas. Como se puede ver, mediante esta publicidad no se busca persuadir al elector para preferir un candidato y en consecuencia puede efectuarse en todo momento.

La segunda consiste en la publicidad que hacen los partidos y movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos, los ciudadanos y los que apoyan a una candidatura determinada, con el fin de persuadir al elector para votar por un candidato. Este tipo de propaganda sólo puede hacerse durante 3 o 4 meses antes de la jornada electoral dependiendo del tipo de elección.

En caso de incumplimiento a esta disposición, el Consejo Nacional Electoral está facultado para que, luego de una investigación, sancione la conducta de quien la incumple. En estos casos la sanción a imponer es una multa. Es de anotar, que la propaganda electoral se encuentra prohibida el día de las elecciones. Esto significa, que el día de las votaciones las personas no pueden llevar prendas u objetos que inviten a votar por un candidato. En caso de incumplimiento, las autoridades están facultadas para decomisar los objetos sin retener al portador.

De acuerdo a lo que especifica el artículo 30 de la Ley 130 de 1994 a continuación se expresa en que consiste una encuesta política y la información que se debe publicar junto con la encuesta:

4.4.2.2 *Encuestas*: La publicación de encuestas políticas está regulada por el estatuto básico de los partidos políticos los cuales consisten en:

- *Totalidad*: No se pueden publicar fragmentos de la encuesta.
- *¿Quién la realizó?* Se debe especificar qué empresa fue la que se encargó de la encuesta.
- Para poder ser encuestador en nuestro país, se debe estar inscrito en el Registro de Encuestadores.
- *¿Quién mandó a hacer?* Nombre de la persona o compañía que contrató a la empresa encuestadora.
- *¿Quién la pagó?* Normalmente coincide con la persona que la mandó a hacer.
- *Tipo y tamaño de la Muestra*: cantidad de personas que se encuestaron. Esto sirve para saber si la encuesta es o no representativa.

- *El tema al que se refiere:* algunas encuestas son sobre temas sociales, temas de seguridad o temas de educación. En ese caso debe especificarse.

- *Las preguntas formuladas:* se deben publicar todas las preguntas del cuestionario.

- *Los candidatos sobre los que se indagó.* Lugar en el que se realizó.
Fecha: el día o rango de días en los que se realizó el cuestionario.
Margen de error calculado.

Las encuestas que indagan sobre las campañas presidenciales sólo se pueden publicar hasta una semana antes de las elecciones.

En caso de incumplimiento a estas disposiciones, el Consejo Nacional Electoral, está facultado para que luego de una investigación sancione la conducta de quien incumple. En estos casos la sanción a imponer es una multa.

La Ley 130 de 1994 también ha establecido las causales para solicitar la anulación del escrutinio, este sea demandado por los ciudadanos y ciudadanas, estas causales son:

- Cuando se ha ejercido violencia contra los escrutadores (lo que implicaría la comisión del delito de violencia contra servidor público) o se han destruido o mezclado las tarjetas electorales con otras las papeletas de votación, o estas se hayan destruido por causa de violencia.

- Cuando el registro o los elementos que hayan servido para su formación son falsos.

- Cuando las actas han sufrido alteraciones sustanciales en lo escrito, después de firmadas por los jurados.
- Cuando los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema política determinado en la Constitución Política y leyes de la República.
- Cuando se computen votos a favor de candidatos que no reúnen las calidades constitucionales o legales para ser electos. Este sería el caso de las inhabilidades o el caso de no tener la edad requerida para ser elegido.
- Cuando los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges o parientes de los candidatos de elección popular en el segundo grado de consanguinidad o afinidad o en el primero civil. (Es decir, cuando se viole la inhabilidad de para ser jurado de votación).

A continuación se relacionan la cronología de las normas electorales de Colombia:

4.5 Cronología de las normas electorales de Colombia

Tabla 10. Cronología de las normas electorales de Colombia

<p>Decreto 2241 de 1986, por el cual se adopta el Código Electoral.</p> <p>El Código Electoral contempla normas relativas al voto, la organización electoral, los procesos de credulación, sufragio y censos electorales, entre otras disposiciones.</p> <p>Ley 6 de 1990, por la cual se reforma el Decreto 2241 de 1986 y se dictan otras disposiciones. Modifica disposiciones del Código Electoral, relacionadas con las registradurías delegadas, el procedimiento de votación y la credulación.</p> <p>Constitución Política de Colombia, títulos IV, VI, VII y IX. Se establecen las bases de los mecanismos de participación ciudadana y el funcionamiento de las ramas legislativa y ejecutiva del poder público, así como de la organización electoral.</p> <p>Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales, y se dictan otras disposiciones. Establece las normas que rigen la creación y funcionamiento de los partidos políticos en aspectos como la acreditación de los requisitos para obtener la personería jurídica, los mecanismos de financiación política y electoral, los requisitos para la inscripción de candidatos a elecciones, el acceso a medios de comunicación del Estado, entre otros.</p> <p>Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. Implanta el voto programático para la elección de alcaldes y gobernadores y se instauran los requisitos para la revocatoria del mandato.</p>	<p>Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Dispone los mecanismos que rigen la participación democrática a través de la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.</p> <p>Ley 163 de 1994, por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral. Regula lo relativo a las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles en materia de inscripción de candidatos, residencia electoral, jurados de votación, escrutinio y contabilidad de las campañas electorales, entre otras disposiciones.</p> <p>Ley 403 de 1997, por la cual se establecen estímulos para los sufragantes. Se reconoce el voto como una actitud positiva de apoyo a las instituciones democráticas y se otorgan beneficios a los sufragantes.</p> <p>Decreto 895 de 2000, por el cual se reglamenta la parte operativa de la Ley 134 de 1994. Regula los procedimientos para la participación ciudadana a través de movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, referendos, etc.</p> <p>Ley 573 de 2000, mediante la cual se reviste al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Confiere facultades extraordinarias al presidente para modernizar la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil, su régimen interno de funciones y competencia, su planta de personal y el régimen de carrera administrativa, así como crear la estructura y régimen de planta de personal del CNE.</p>
---	---

Fuente: Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política // Boletín N° 147

Tabla 10a. Cronología de las normas electorales de Colombia

<p>Ley 616 de 2000, por la cual se modifica el artículo 10 de la Ley 130 de 1994. Desarrolla el marco regulatorio para la realización de consultas internas de partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la selección de sus candidatos y la toma de decisiones internas de la organización.</p> <p>Ley 741 de 2002, por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático. Modifica los requisitos para la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes.</p> <p>Acto Legislativo 01 de 2002, por medio de la cual se reforma el artículo 96 de la Constitución Política. Se redefinen los criterios para tener la nacionalidad colombiana.</p> <p>Acto Legislativo 02 de 2002, por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Se reforma la constitución para extender el período de gobierno de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles de tres a cuatro años.</p> <p>Acto Legislativo 01 de 2003, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. La reforma política de 2003 modificó los requisitos para la obtención de personería jurídica de partidos y movimientos políticos, los mecanismos para la adjudicación de curules en el Congreso de la República, la composición del CNE y los derechos de la oposición, entre otras disposiciones.</p> <p>Acto Legislativo 01 de 2004, establece la pérdida de derechos políticos para quienes hayan sido condenados por delitos que afecten el patrimonio del Estado o que por su conducta dolosa o gravemente culposa como servidores públicos hayan dado lugar a una condena del Estado que implique reparación patrimonial.</p>	<p>Acto Legislativo 02 de 2004, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. Autoriza la reelección por un periodo consecutivo del presidente y vicepresidente de la república y establece prohibiciones para la participación en política de algunos funcionarios públicos.</p> <p>Ley 892 de 2004, por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional. Establece la obligación de implementar un sistema electrónico de votación e inscripción para las elecciones a cargo de la organización electoral en un plazo máximo de cinco años a partir de la promulgación de la ley.</p> <p>Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de presidente de la república, de conformidad con el artículo 152 literal f de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones. La Ley de Garantías regula las elecciones presidenciales y la participación en política de los servidores públicos, tomando en cuenta la reforma introducida con el Acto Legislativo 02 de 2004 que permite la reelección inmediata del presidente.</p> <p>Acto Legislativo 01 de 2009, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. La reforma política de 2009, modifica aspectos relativos a la organización interna de los partidos, establece la responsabilidad política de los partidos y movimientos políticos, e incluye nuevos mecanismos para la financiación de los partidos y campañas electorales, entre otros.</p>
---	---

Fuente: Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política // Boletín N° 147

4.5.1 Dificultades en la aplicación de normas de transparencia electoral

Entre las dificultades que presenta la aplicación de las normas de transparencia electoral están: la ausencia de desarrollo legal de la suprema inspección vigilancia y control de la organización electoral, dado, que esta competencia nunca ha sido desarrollada expresamente, a pesar que está consagrada desde antes de la Constitución de 1991 y tal función ha sido considerada como una garantía de imparcialidad de las autoridades electorales y de pureza del sufragio, este aspecto ha sido tratado por la doctrina, la que ha sostenido que se debe ejercer una mayor fiscalización de actores electorales acorde a lo contemplado en el acto legislativo 01 de 2009, en donde las reformas introducidas por el citado acto legislativo, se destacan las referidas a una profundización de la actividad fiscalizadora de actores y procesos electorales, al contemplarse de manera expresa que al CNE le corresponde ejercer, además de la inspección y vigilancia, el control respecto de los votantes.

De igual manera, se considera que a pesar de los desarrollos legales que ha tenido ésta atribución respecto de partidos y movimientos, se estima que ellas son limitadas, ya que solo se contempla el deber de presentar informes de ingresos y gastos de funcionamiento de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como de los ingresos y gastos de las campañas electorales que se lleven a cabo.

Muy a pesar de que el acto legislativo especifica la forma y lo que debe contemplar el informe que deben presentar los partidos políticos, estos poseen el agravante que solo deben ser entregados después de expirada cada anualidad o campañas electoral, lo que facilita a los partidos

y campañas elaborarlos de la forma que estos deseen, dado, a que no existen normas que contemplen seguimientos parciales a lo largo del año o de la campaña electoral, de forma tal, que se genere una mayor transparencia.

Es de señalar, que en los últimos años el CNE en ejercicio de su función de regular la actividad electoral de partidos, candidatos y campañas electorales ha establecido exigencias a las campañas de presentar informes financieros previos a la finalización de estas, pero se debe expresar, que la violación de estas normas no conlleva a imponer sanciones ante su eventual incumplimiento, con lo que este acto o deber puede quedar solo en buenas intenciones, con lo que tal exigencia no es más que una simple recomendación.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha sostenido en relación con esta potestad sancionatoria hace referencia a que: El segundo principio constitucional predicable del derecho sancionador es el de legalidad. De acuerdo con este, corresponde a la ley determinar tanto las conductas sujetas a sanción, como el contenido de esa sanción y el procedimiento precedido de una ley cierta que las determinen. Sin embargo, el grado de definición de tipos y sanciones no es uniforme para todas las modalidades del derecho sancionador, sino que ha sido aceptado que la legalidad estricta es predicable del derecho penal, atenuándose para otras formas de responsabilidad.

Sin embargo, según las (Sentencia SU 1010 de 2008 y la (Sentencia C-595 de 2010), en cualquier caso debe ser el legislador el que determine al menos en sus aspectos esenciales las conductas susceptibles de sanción y el procedimiento aplicable. Para la Corte, cuando se trata del

principio de legalidad de las sanciones administrativas sólo exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador.

Esta posibilidad lleva a que en la descripción típica de la falta, el legislador pueda hacer uso de tipos abiertos o conceptos jurídicos indeterminados. Ello a condición de que tales figuras puedan ser susceptibles de ser especificadas en cada caso concreto, a partir del contexto normativo y las reglas de interpretación jurídica comúnmente aceptadas.

Es necesario expresar, que no basta con que exista normas y organismos encargado del ejercicio del control y aplicación de las normas de transparencia electoral, es necesario que este cuente con las herramientas suficientes para ejercer tal actividad, encontrándose identificadas por la doctrina para poder sancionar y regular la corrupción, para con ello recuperar la confianza de los ciudadanos colombianos.

5. Conclusiones

Los resultados obtenidos en la investigación resaltan, que la corrupción a nivel general es uno de los tantos problemas que ha enfrentado la humanidad desde sus inicios, sin embargo, los actos de corrupción electoral que se evidencian actualmente son mucho más complejos, dado, que en este se involucran muchos actores lo que les permite que se realicen estos hechos de manera ágil mediante técnicas difíciles de prevenir y rastrear, generando impactos supremamente negativos a la sociedad, la democracia, los derechos humanos y la economía, además, afectan las finanzas públicas, entorpece la prestación de servicios públicos y el cumplimiento de los fines del Estado.

Muchos organismo de transparencia tanto nacionales como internacionales han denominado estas situaciones como de gran corrupción y exponen que estos actos están enraizados en el abuso de poder de alto nivel, el cual busca el beneficio de unos pocos a costa del perjuicio de muchos, causa daños muy serios sobre la toda la sociedad y los individuos y que reiteradamente queda en la impunidad.

En ese sentido, son muchos los colombianos que con frecuencia se ven obligados a recurrir a las acciones constitucionales de participación ciudadana para combatir la corrupción, como una salida jurídica que se utiliza en el control de los recursos públicos, este ejercicio no se encuentra limitado, ya que pueden hacer uso de ellas toda aquellas personas que pretendan que se protejan los derechos fundamentales y colectivos, que de ser vulnerados afectarían los intereses públicos de la Nación.

Son muchos los actos de corrupción derivados de la corrupción electoral que han impactado de manera negativa el desarrollo de Colombia, entre estas afectaciones se encuentran; los programas de alimentación escolar, el cartel de la hemofilia, el desvío de recursos del sistema de salud, la alteración ilegal de registros de tierras, el saqueo de recursos para sistemas de acueducto y saneamiento básico, la manipulación de procesos judiciales contra parapolíticos, la educación entre muchos otros.

A pesar de que nuestro país cuenta actualmente con mejores condiciones para enfrentar los abusos de poder, debido a que poseemos unos medios de comunicación activos en su investigación y denuncia, una mayor demanda ciudadana a las autoridades para obtener mayores resultados en la investigación y sanción, nuevas normas e instituciones de lucha contra la corrupción, que aun que tengan que ser mejoradas y requieren cambios profundos, generan nuevas medidas para la prevención y la sanción de actos de corrupción, estas contemplan un marco normativo más favorable al derecho de acceso a la información pública, procesos judiciales que favorecen la delación de crímenes contra la administración pública, órganos de control con mayor voluntad política para atacarla, la penalización de delitos sobre financiamiento de campañas, entre otros aspectos.

De igual manera, con la Constitución de 1991, desde el punto de vista normativo, Colombia amplió las oportunidades que tenían los ciudadanos para intervenir en la definición del destino colectivo, creando una compleja infraestructura para la participación ciudadana, que va, desde los

espacios y mecanismos de participación ciudadana hasta las formas para ejercer el control social a lo público.

Así mismo, la creación de una cultura para la participación ciudadana, debe ser de prioridad en la agenda de los gobiernos territoriales y nacionales, si los gobiernos no facilitan los escenarios para que los ciudadanos puedan intervenir, no servirán de nada las modificaciones normativas, no obstante, los colombianos deben apropiarse de los mecanismos de participación y de los espacios para ejercer el control para que estos se conviertan en un principio básico de la democracia.

6. Recomendaciones

Al abordar el problema de los avances y retrocesos que ha tenido el Estado colombiano en la lucha contra la corrupción electoral las autoras proponen:

- Para poder avanzar y disminuir los retrocesos que ha tenido Estado colombiano en la lucha contra la corrupción electoral, se debe promover y adoptar medidas efectivas de protección ante nuevas situaciones de riesgo y amenaza de corrupción que se puedan presentar en el marco de los certámenes electorales.
- La corrupción electoral no solo debe ser analizada y caracterizada, sino que debe prevenirse, debido que es relevante que se restablezca la confianza ciudadana, para ello, es esencial un Estado democrático de derecho que prevenga y elimine los factores que favorecen o incentivan la corrupción.
- Fortalecer el compromiso ético de los funcionarios y empleados del sector público, así como también, a los que quieran ingresar a trabajar en este sector, en pro de una gestión pública honesta y transparente.
- Establecer un buen sistema judicial que investigue y sancione la corrupción general.
- Se debe realizar un seguimiento transparente y efectivo a los procesos electorales los entes encargados deben ser el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado

Civil, esto se debe hacer para garantizar y aplicar los protocolos de seguridad para el traslado de funcionarios y material electoral a las mesas de votación y a los lugares de escrutinio con el fin de prevenir actos de sabotaje que permitan asegurar que las urnas no sean alteradas o extraviadas.

- Fortalecimiento del ser en la enseñanza de todos los profesionales, para aumentar su disposición y compromiso ético con la sociedad y las razones por las cuales es fundamental que sus actuaciones estén libres de corrupción.
- Convocar con regularidad los Comités de Seguimiento Electoral, de forma tal que se puedan implementar medidas de prevención y protección que eviten la ocurrencia de hechos que puedan afectar el certamen electoral.
- Adoptar prácticas transparentes y permanentes de rendición de cuentas acorde a lo expuesto por la Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y de Acceso a la Información.
- Fortalecer la investigación, procesamiento y sanción de los hechos que involucran a jueces, magistrados, empleados y fiscales, a través del sistema penal, disciplinario y de responsabilidad fiscal, para poder recuperar la credibilidad en la rama judicial.
- Se les recomienda a las autoridades civiles y a la fuerza pública, adoptar las medidas necesarias para poder brindar las garantías de protección de la vida, integridad y la libertad

del personal que participan en las jornadas electorales, además, estas medidas permiten garantías de protección y transparencia al desarrollo de los comicios.

- Ajustar los mecanismos de investigación y juzgamiento de los hechos delictivos que pueden cometer los magistrados de las altas cortes y el fiscal general, para que el mecanismo sea más efectivo.
- Que los entes como Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación desarrollen los operativos e investigaciones que les permitan identificar y judicializar a los responsables de actos tendientes a perturbar el libre derecho al sufragio y a alterar el orden público durante el desarrollo de los comicios.
- Se deben reforzar los mecanismos y medidas de protección para líderes sociales que hayan expresado amenazas contra su vida e integridad.
- Revisar las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992 y en la Ley 600 de 2000 para simplificar el procedimiento de antejuicio político en el Congreso cuando la acusación se refiere a conductas delictivas, en el entendido de que la Corte Suprema es la que realiza el juicio.

7. Cronograma

7.1 Aspectos de administración y control del proyecto

7.1.1 Cronograma de Gantt 2019 – 2020

	2019				2020			
Fecha Actividad.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Feb.	Mar.	Abr.	May.
Introducción								
Descripción del problema								
Objetivos: General y Objetivos Específicos								
Justificación								
Marco referencia: Marco teórico, marco legal y marco conceptual								
Diseño metodológico.								
Análisis de la información recolectada								
Presentación de resultados.								
Recomendaciones, Conclusiones y Bibliografía.								

Fuente: Elaboración propia

8 Bibliografía

Álvarez, R.M., Atkeson, L. & Hall, T. E. (2012). *Confirming Elections: Creating Confidence and Integrity through Election Auditing*. New York: Palgrave Macmillan.

Araujo, R; et al (2011). “Retos de la Democracia y la Participación Ciudadana”. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2011.

Avella F. (2007). *Estructura del proceso penal acusatorio*. Fiscalía general de la nación. Primera edición. ISBN 978-958-8374-03-1 .p. 5.

Barrios C. Montoya C., (2010). *Irregularidades de los delitos electorales*. Impreso en Bogotá, Colombia. Segunda Edición Elecciones de Autoridades Locales 2011.

Bernal (2006). *Metodología de la Investigación*, Pearson Educación, 2ª Edición, México D.F.

BID. Autores: Anita, R.; Bendersky, M.; Valenti, R. Manual.gob. [2003] *Estrategias de Gobierno Electrónico en los países de la Región 1: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. Washington, D.C. Bonnefoy Juan Cristóbal y Armijo Marianela; “Indicadores de desempeño en el sector público”; Serie Manuales No. 45 del ILPES Recuperado en:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/23572/P23572.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>.

Bobbio, N (1986) El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. Trad. José F. Fernández Santillán; México, 1986.

Brito (2003). Régimen disciplinario: Aspectos constitucionales y legales. Procuraduría General de la Nación. Bogotá.

Caisaconsulting (1998). *Índice de partidos y candidatos*. Madrid.

Capel (2005). Documento inédito sobre condiciones preelectorales de Colombia. Bogotá: Capel.p.7.

Caputi (2000). La ética pública, Convención internacional contra la corrupción Ley de Ética de la Función Pública, Código de Ética de la Administración pública nacional. Derecho comparado (EE.UU., Francia, Reino Unido, España). Buenos Aires: Depalma p 215.

Cepeda U. (2003). Fernando. Financiación política y corrupción.

Colomer, M. J. (2004). Cómo votamos, los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro. Madrid: Gedisa.

Constitución Política de Colombia de 1991. Esta versión corresponde a la segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Última actualización 23 de Septiembre de 2019.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consultado en:

<https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica-11-04-2020>

Corte Constitucional. Sentencia C-329 de 2016. M.P Dra. Maria Victoria Calle Correa. Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016).

Corte Constitucional. Sentencia C-495 de 2016. M.P Dr. Aquiles Arrieta Gómez. Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

Diccionario real academia española. Consultado en: <https://dle.rae.es/cargo-11-04-2020>

Escudero U. (2002). Consideraciones sobre la Participación Democrática y los Instrumentos para su eficacia. Monografía para Optar al Título de Abogado. Universidad Pontificia Javeriana – Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá D.C.

Dahl, R (2004). “Democracia”, entrada escrita para Enciclopedia británica de 2004. Reproducción autorizada para Postdata: Revista de reflexión y análisis político, N° 10. Trad. Silvina Floria. Buenos Aires, 2004.

Duque, Javier. 2011. Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011. Papers Política, Vol. 16, No. 2, pp. 421-460, Bogotá D.C.

Fountain (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. The Brookings Institution.

García de Barragán (2017). *Registraduría Nacional del Estado Civil. Delitos electorales en Colombia. En búsqueda de una nueva perspectiva penal electoral*. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) Análisis y Asuntos Públicos (CAAP). Primera edición ISBN 978-958-48-2931-3 p. 50 – 51.

Giraldo, F. (2010). “Reformas y ajustes del sistema electoral”. Fundación Konrad Adenauer papers 13, FKA. Bogotá. p. 6 - 11.

Hernández S. (2014). *Metodología de la Investigación*, Mc Graw Hill, 5ª Editorial Mac Graw Hill. Educación ISBN: 978-607-17-0291-9.p. 4 - 120

Hernán E. (2009). *Normas Electorales*. Instituto de Ciencias Políticas. Bogotá Colombia. p. 146

Huntington (1993). *La Tercera Ola. Democratización en el Siglo XX tardío*. University of Oklahoma Press, Oklahoma, p. 7.

Huntington, Samuel P. (1991). *La tercera ola – la democratización de a finales del siglo XX*. Barcelona, Paidós, 1994.

Hurtado de la Barrera (2012). *L proyecto de investigación: Comprensión Holística de la*

- Metodología y la investigación. ISBN: 978-95844-3440-1 Séptima edición. Editorial Sypal. P. 106 – 109.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). Diccionario electoral. / San José, C. R.: IIDH, 2017. Vol. 1; 690 p.; 21.5 x 26 cm. (Serie Elecciones y Democracia). ISBN 978-9930-514-14-6 (Vol. 1).
- Kunicová, Janá & Rose-Ackerman (2005). Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption. *British Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, pp. 573-606.
- Lambsdorff, Johann. 2006. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? En: *International Handbook of Economics of Corruption*. Edward Elgar Publishing Limited. Cap. 1.
- López P. (1998). *Corrupción y Cambio*. Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México.
- Malen S. (2002). Jorge Francisco. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos, y jurídicos*. Editorial Gedeisa, Barcelona, España.
- Martínez, M. (2009). «La capacidad creadora y sus implicaciones para la metodología de la investigación». En: *Psicología* (Caracas: UCV), vol.XII, núm.1-2, 37-62.
- Minnite L.C. (2010). *The myth of voter fraud*. Ithaca: Cornell University Press. Ministerio del

Interior. Consultado en:

<https://participacion.mininterior.gov.co/participacion/control-social> 11 - 04 - 2020

Monitor Ciudadano (2018). Recopilación información de corrupción electoral. p 12, 14, 15 18 - 29.

Navarrete & Mancera M. (2018). Las Denuncias por Delitos que Atentan contra los Mecanismos de Participación Democrática y su relación con los Riesgos Electorales. Moe – Misión de Observación Electoral.

Nolhen, D. (2002). “Criterios básicos para emprender una reforma electoral”. Seminario sobre la reforma del sistema electoral, transparencia, Lima. p. 32 – 38.

Norris (2013). The new research agenda studying electoral integrity. Paper presented at the Electoral Integrity Project, Boston.

Norris, Frank, Richard & Martínez, Ferran. (2014b). The year in elections 2013. The world’s flawed and failed contests: The Electoral Integrity Project.

Organización electoral colombiana (ONE) 1997. Registro de elecciones de alcaldes y votantes.

Ospina P. (2018). Tipologías de Corrupción en Colombia. Fiscalía General de la Nación. ISBN 978-958-5554-00-9 ISBN Obra Completa: 978-958-56795-4-2 Bogotá.

Parejo (2011). Lecciones de derecho administrativo 3ª ed. Bogotá D.C. Tirant lo Blanch-
Universidad Externado de Colombia. p. 911.

Páez Á. (2006). La participación ciudadana y su relación con el acceso a la información pública
Ra Ximhai, vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre, 2006, pp. 611-640 Universidad
Autónoma Indígena de México El Fuerte, México.

Persson, Tabellini & Trebbi. (2003). Electoral Rules and Corruption Electoral Rules and
Corruption. Journal of the European Economic Association, Vol. 1, No. 4, pp. 958-989.

Registraduría nacional del Estado civil. Consultado en: <https://www.registraduria.gov.co/-Que-es-el-voto-.html> 11 – 04 - 2020

Rodríguez G. (2008). Corrupción y Delincuencia Económica. Bogotá. Universidad Santo Tomás.
Grupo Editorial Ibáñez p. 2.

Rojas A. (2014). Los Tratados Internacionales Sobre Corrupción”. En: Méndez S. (Coordinador),
Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más. Schumpeter (1983). Capitalismo,
socialismo y democracia, Orbis Hyspamerica, Vol. 1, Londres, pág. 269.

Tercer informe (2019). Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en
Colombia 2016 – 2018. Corporación transparencia por Colombia. Bogotá D.C

Transparency International. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2018. Berlín, 29 de enero de 2019. El índice de percepción de la corrupción muestra un estancamiento de la lucha contra la corrupción en la mayoría de los países.

UN Centre for Human Rights. (1994). United Nations Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Elections. New York.

Diamond (2002). Elecciones sin democracia. Pensando sobre regimens híbridos, *Journal of Democracy*, Vol. 13, Núm. 2. The Johns Hopkins University Press, Baltimore. p. 22.

Sartori, G. (1993). *¿Qué es la Democracia?* México. Editorial Patria.

Vickery, C. & Shein, E. (2012). Assessing electoral fraud in new democracies. Waldo (2007).

Mucho viento, poca vela. Las condiciones sociohistóricas de la democracia en América Latina. Una introducción, en Waldo Ansaldi. Ob. Cit., pág. 32. Waldo Ansaldi. Ob. Cit., .p. 29-30.

Weissbluth (2008). Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Young, J.H. (2009). *International election principles: democracy and the rule of law*. Chicago: American Bar Association.

Zuluaga G., Pérez G., Nancy & Bedoya A., Faride A. (2000). Corrupción en los nuevos departamentos fronterizos.

9 Documentos legales consultados

Artículo 30 Ley 130 de 1994.

Artículo 10 Ley 163 de 1994.

African Charter on Democracy, Elections and Governance (ACDEG), (2003).

African Charter on Human and Peoples' Rights (ACHPR), (2005).

African Union (2002). (AU) Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in África.

Artículo 2, Acto Legislativo No. 01 de 2003. La Ley 974 de 2005 o Ley de Bancadas es la encargada de reglamentar todo lo concerniente a la actuación conjunta de los miembros de un partido político.

Artículo 12, Acto Legislativo No. 01 de 2003.

Artículo 13, Acto Legislativo No. 01 de 2003. Este cambio es importante porque cambia la manera

en que los votos se transforman en curules en una Corporación Pública.

Artículo 2, Ley 974 de 2005.

Artículo 4, Ley 974 de 2005.

Artículo 5, Ley 974 de 2005.

Artículo 6, Ley 974 de 2005.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), (1969).

Declaración Universal de los Derechos del Hombre, (1948).

Ley 599 de 2000. “Por medio cual se expide el Código Penal Colombiano”. Diario Oficial No 44.097 del 24 de Julio de 2000.

Ley 1864 de 2017. Diario Oficial No. 50.328 de 17 de agosto de 2017.

Ley 1142 de 2007. Diario Oficial No 46.673 del 28 de Julio de 2007.

Ley 1757 de 2015. Diario Oficial No 49.565 del 6 de Julio de 2015.

Ley 599 de 2000. “Por medio cual se expide el Código Penal Colombiano”. Diario Oficial No.

44.097 del 24 de Julio de 2000. Delitos contra los Mecanismo de Participación Ciudadana.

Ley 1864 de 2017. Diario Oficial No. 50.328 de 17 de agosto de 2017. Mediante la cual se modifica

la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática.

Ley de garantías electorales 996 de 2005: norma que fija los parámetros para las elecciones

presidenciales que se ejecutan cada cuatro (4) años.

Ley 43 de 1993. Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia,

pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Sentencia SU 1010 de 2008.

Sentencia C-595 de 2010.

10 Enlaces Web consultados

https://www.google.com/search?rlz=1C1NDCM_esCO832CO832&q=esquema+de+los+delitos+electorales&tbm=isch&source=univ&sa=X&ved=2ahUKEwjDhcTqu9_oAhWiY98KHS2UAagQ420oCnoECAoQGA&biw=1366&bih=576 10 - 04 – 2020

https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2018 27 de septiembre de 019.

https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2011/mre2011/09_denunciasdelitos%20.pdf

<https://definicion.de/agora/> 14 de octubre de 2019.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1

<https://participacion.mininterior.gov.co/participacion/control-social> 17 de noviembre de 2019.

https://www.transparency.org/news/pressrelease/2019_CPI_efforts_stagnate_in_G7_ES 12 de noviembre del 2019.

<http://www.oas.org/udse/wesiteold/brasil.html> 12 de mayo del 2020.