

PROYECTO DE LEY No 031 DE 2014

“Por medio de la cual se incrementan las sanciones penales contra la corrupción electoral y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República

Decreta

Artículo 1. Objeto: El objeto de la presente ley es incrementar las sanciones penales con el fin de prevenir y sancionar ejemplarmente la corrupción electoral en Colombia.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 387 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 387. Constreñimiento al sufragante. El que utilice las armas, o exija votar por un candidato específico tras haber recibido un beneficio social del estado, o amenace con la pérdida de beneficios sociales o culturales del estado, o amenace 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, o voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión **de ciento ocho (108) meses a doscientos cuarenta (240) meses.**

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.

La pena se aumentará de **la mitad al doble** cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

Artículo 3 Modifíquese el artículo 390 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 390. *Corrupción de sufragante.* El que prometa, **realice contrato o condicione la prórroga del mismo; prometa,** pague o entregue dinero o dádiva a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley para que consigne su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco, o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de **de ciento ocho (108) meses a doscientos cuarenta (240) meses**—y multa de cien (100) a quinientos (500) 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.

El sufragante que acepte la promesa, **el contrato, la prórroga,** el dinero o la dádiva con los fines señalados en el inciso primero, incurrirá en prisión de **cuarenta y ocho meses a ochenta y cuatro (84) meses.**

La pena se aumentará de la mitad **al doble** cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

Artículo 4. Adiciónese el artículo 393 A, a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 393 A. **La pérdida de material electoral por descuido, omisión o falta de custodia de quien debía ejercerla, será sancionada con prisión de**

ciento ocho (108) meses a doscientos cuarenta (240) meses.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 394 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 394. *Alteración de resultados electorales.* El que por medio distinto de los señalados en los artículos precedentes altere el resultado de una votación, **modifique injustificadamente guarismos en documentos electorales en las diferentes actas,** o introduzca documentos o tarjetones indebidamente, incurrirá en prisión de **de ciento ocho (108) meses a doscientos cuarenta (240) meses,** salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor.

La pena se aumentará de la mitad **al doble** cuando la conducta sea realizada por un servidor público, **jurado de votación, o responsable de la gestión informática o automatización de datos electorales o escrutador** .

Artículo 6. Adiciónese el artículo 396 A, a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 396 A. **Quien habiéndose desempeñado como funcionario público se vincule directa o indirectamente, con alguna campaña política, o use las gestiones, logros y metas alcanzados por la entidad a la que perteneció para hacer campaña política, durante los cuatro (4) meses posteriores a la fecha de su desvinculación laboral, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho meses (48) a ochenta y cuatro (84) meses.**

Artículo 7. La Fiscalía General de la Nación, durante los 4 meses previos al día de elecciones, garantizará:

1. Que se designe un número de Fiscales por Dirección Seccional de Fiscalía para que adelanten las investigaciones, actos urgentes y diligencias preliminares, relacionadas con los Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática.

2. Que se designe un número de funcionarios por la Dirección Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), para que ejerzan funciones propias de Policía Judicial dentro de los procesos de los Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática.

Parágrafo. Durante el día de elecciones:

1. Las Unidades de Reacción Inmediata (URI) contarán con Fiscales que asuman exclusivamente los casos que lleguen por los Delitos Contra los Mecanismos de Participación Democrática.

2. Todos los investigadores del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) deberán estar disponibles para adelantar los actos urgentes y las misiones de trabajo que se requieran, frente a los Delitos Contra los Mecanismos de Participación Democrática.

Artículo 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

PROYECTO DE LEY No ____ DE 2014

**“Por medio de la cual se incrementan las sanciones penales contra la
corrupción electoral y se dictan otras disposiciones”**

PROYECTO DE LEY No 031 DE 2014

“Por medio de la cual se incrementan las sanciones penales contra la corrupción electoral y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El centro de la decisión que se propone con el presente proyecto de ley, consiste en abordar Derechos Fundamentales como el de Elegir y Ser Elegido, o Principios como el de la Verdad Electoral, todos ellos desde su ámbito de protección como bienes jurídicos tutelados en el marco de los Mecanismos de Participación Democrática, dentro del Derecho Penal.

En tal sentido, se propone la modificación de algunos tipos penales, junto con la inclusión de dos artículos nuevos al Código Penal.

Se pretende entonces que, con el favor mayoritario del Legislativo, la presente ley agrave las penas respecto de los fenómenos de corrupción electoral en Colombia, haciendo, como dijimos, más amplios algunos tipos, y creando otros nuevos, a fin de prevenir las prácticas irregulares que aún se ejercen en nuestra sociedad.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual significa que la soberanía de este país radica en todos y cada uno de los ciudadanos que conforman el pueblo colombiano. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que la participación en política es un derecho que todo ciudadano está en posibilidad de ejercer de manera individual o colectiva.

La participación política no se puede limitar simplemente al ejercicio electoral, pues encuentra otras formas de expresión a través de mecanismos de participación tales como el plebiscito, referendo y la consulta popular, mecanismos que están contemplados en la Constitución Política en los artículos 40, 103 y 239, los cuales están diseñados para fortalecer la participación y la democracia en Colombia.

Hay que tener en cuenta que la participación ciudadana está directamente relacionada con la voluntad de las personas, mediante lo cual se entiende que la participación política se liga a la libertad de pensamiento, ya que las personas no se pueden ver presionadas ni coaccionadas en el uso y expresión de su derecho constitucional. Esto porque la participación política es uno de los preceptos fundamentales que hacen parte de un Estado Social de Derecho.

En ese orden de ideas, “la participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la *política* estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales”.

Resulta entonces fundamental para la consecución de los Fines Esenciales del Estado, así como para la concreción de las previsiones normativas consignadas desde el mismo preámbulo de nuestra Constitución Política, que la intención del electorado, en primer término llegue a las urnas en el más alto grado de libertad. De esta manera, el Constituyente Primario, el pueblo, expresará sus preferencias

sin presión alguna, y motivado exclusivamente por las afinidades, bien programáticas, bien ideológicas, o eventualmente carismáticas, respecto de un candidato en particular, o de una colectividad.

El segundo término, apunta a que los principios constitucionales, y muy especialmente el de la Verdad Electoral, no se vea malogrado por la intención abyecta de manipular en determinado sentido, los resultados originalmente depositados el día de elecciones.

Tan lesivo a la Participación Democrática, como bien jurídico tutelado, resulta la presión indebida sobre el elector; para que éste incline su favor en las urnas hacia determinada orientación política; como la alteración de los guarismos en las actas, sean estas las mismas de la mesa el día de elecciones, o las resultantes posteriores en las jornadas de escrutinios.

Modificar artificiosamente, sin justificación alguna, estos documentos electorales, intercambiarlos, digitar datos inexactos, o ingresar subrepticamente a los sistemas informáticos para dar por ganador o ganadora a quienes no lo son en realidad, es un atentado contra la democracia.

Suponer, como algunos lo hacen, que el pueblo es incapaz de decidir bien, y que tal condición “justifica” la manipulación de los documentos o de los resultados electorales, es un error que atenta contra el espíritu pluralista y garantista de nuestra constitución, así como del principio democrático.

Por otro lado, si se miran las cifras de abstencionismo que rondan cada elección en un estimado casi siempre superior al 50%, aparecen más razones para impulsar esta iniciativa de modificación al Ordenamiento Jurídico, en el área penal, haciendo más riguroso el sistema.

Es deber del Estado promover las condiciones para que la democracia no perezca sólo en postulados normativos formales, sino que ésta se respete desde la Constitución misma, pero todavía más, que sea parte de la cotidianidad de los asociados. En tal sentido, vale la pena preguntarse entonces si esas previsiones hallan realización en nuestro sistema, o por el contrario, aún hay mucho por hacer. Lo cierto es que más de la mitad de las personas habilitadas para votar, en cada elección, se abstienen voluntariamente de incidir en los procesos de toma de decisiones, lo cual indica que la credibilidad en las instituciones y en la conformación colectiva de los poderes públicos, se encuentran seriamente debilitadas.

Los índices de corrupción, y las denuncias que, la mayoría de las veces con bastante fundamento, presentan quienes han resultado perjudicados por estas maniobras fraudulentas que operan en el sistema, y que lo han permeado a tal punto de acusar permanentemente su fragilidad, son, en buena medida, la causa de tal abstencionismo.

Cuando desde el Estado Constitucional, y pasando por el Constituyente Secundario, en su función de Configuración Legislativa, se toman medidas de esta naturaleza, se está haciendo un aporte, entonces, a la consecución de los fines esenciales del Estado, como arriba lo mencionamos.

Otro punto crucial de lo que venimos tratando, es el aseguramiento, por medio del Código Penal, conforme la reforma que estamos proponiendo, de los Derechos Fundamentales a Elegir y Ser Elegido. No puede usarse en este punto una óptica minimalista, en la cual se restrinja la protección de estos máximas constitucionales, a lo que buenamente pueda hacer una Acción de Tutela, en casos particulares. Hay que ir más lejos para garantizar resultados.

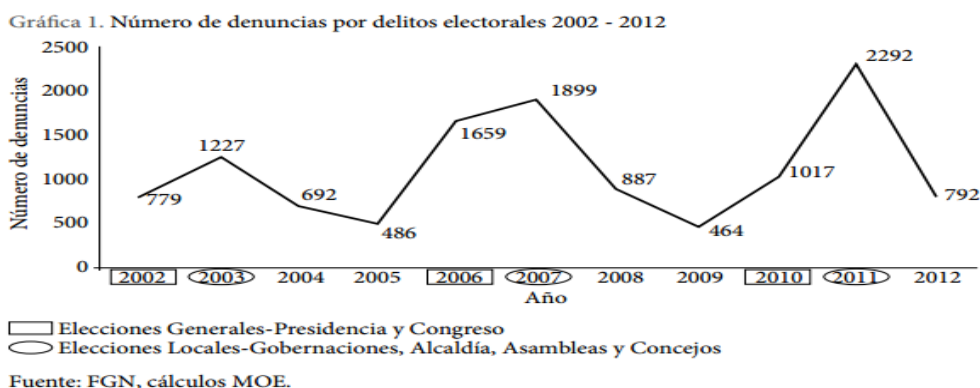
La comisión de las conductas tipificadas bajo el acápite de los Delitos Contra los Mecanismos de Participación Democrática, urge su fortalecimiento. Sólo de esta manera, es posible consolidar ante el país, la importancia que el Estado le brinda a tales derechos, y demuestra su preocupación por hacerlos respetar. Sin duda, cuando éstos son vulnerados bajo las modalidades de fraude que contempla el proyecto de ley, ocurre un menoscabo de los ellos en sede material y formal, por la conducta irregular del sujeto activo.

Desde estas perspectivas, es pues más que necesaria, o mejor, necesárisima, la inclusión de las modificaciones, y adiciones, constitucionalmente hablando, que se pretenden desde este proyecto de reforma al Código Penal.

III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Algunos datos estadísticos, ofrecidos por la Misión de Observación Electoral, MOE, contribuyen a sustentar la necesidad de la presente iniciativa, los cuales relacionamos a continuación:.

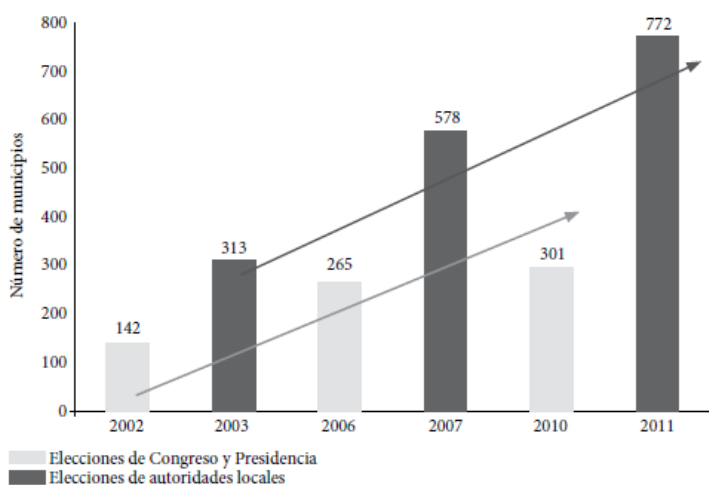
En el año 2011 se presentaron 2.292 denuncias por delitos electorales en las elecciones a concejos municipales¹:



¹ Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones nacionales 2014” realizado por el Grupo Técnico Mapa de Riesgo Electoral - MOE

En el 2011 se registran 772 municipios del país con denuncias por delitos electorales²:

Gráfica 2. Número de municipios con denuncia por tipo de elecciones

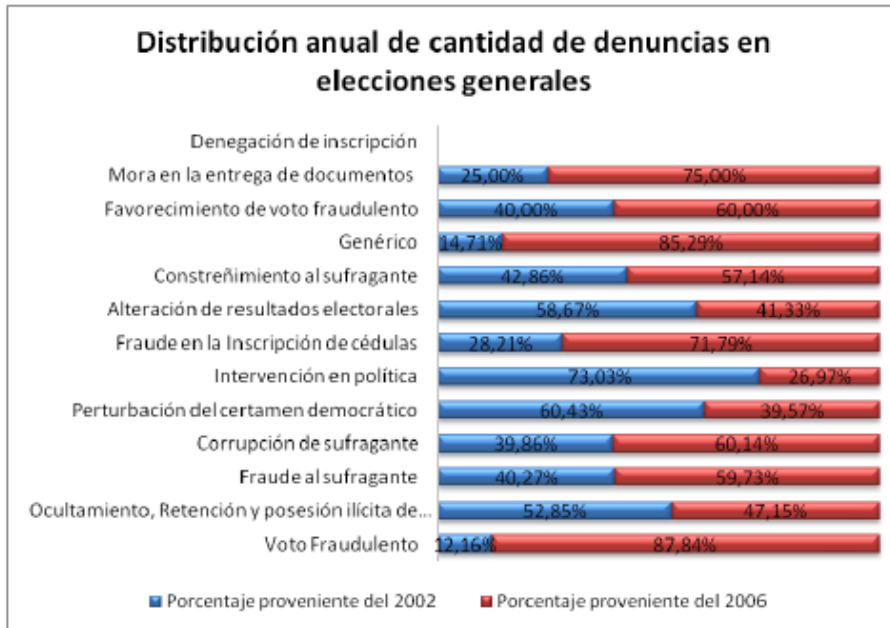


Fuente: FGN, cálculos MOE.

Del año 2002 al año 2006 las denuncias aumentaron considerablemente, por ejemplo frente al voto fraudulento, aumentaron en un 87, 84% según la MOE³:

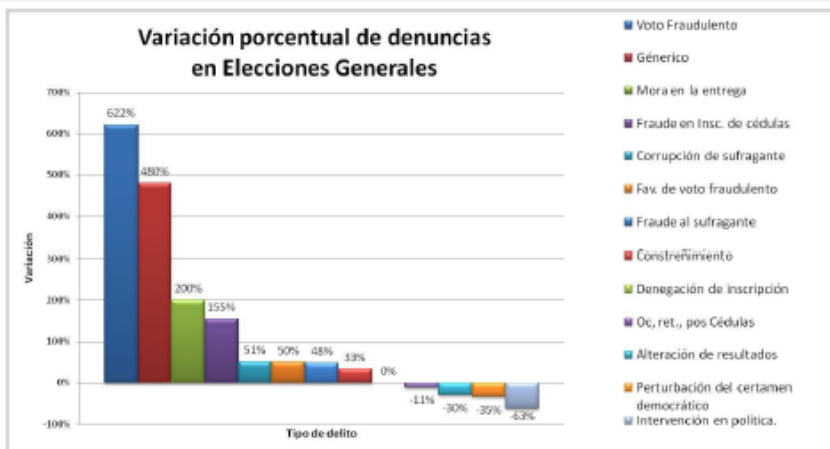
² Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones nacionales 2014” realizado por el Grupo Técnico Mapa de Riesgo Electoral - MOE

³ Documento hacia una política criminal, el reto de la justicia frente a la democracia, situación y mapeo, Moe Componente de Jurídica. 2002- 2007



GRÁFICA 19. DISTRIBUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE DENUNCIAS POR DELITOS ELECTORALES EN ELECCIONES GENERALES, 2002 Y 2006

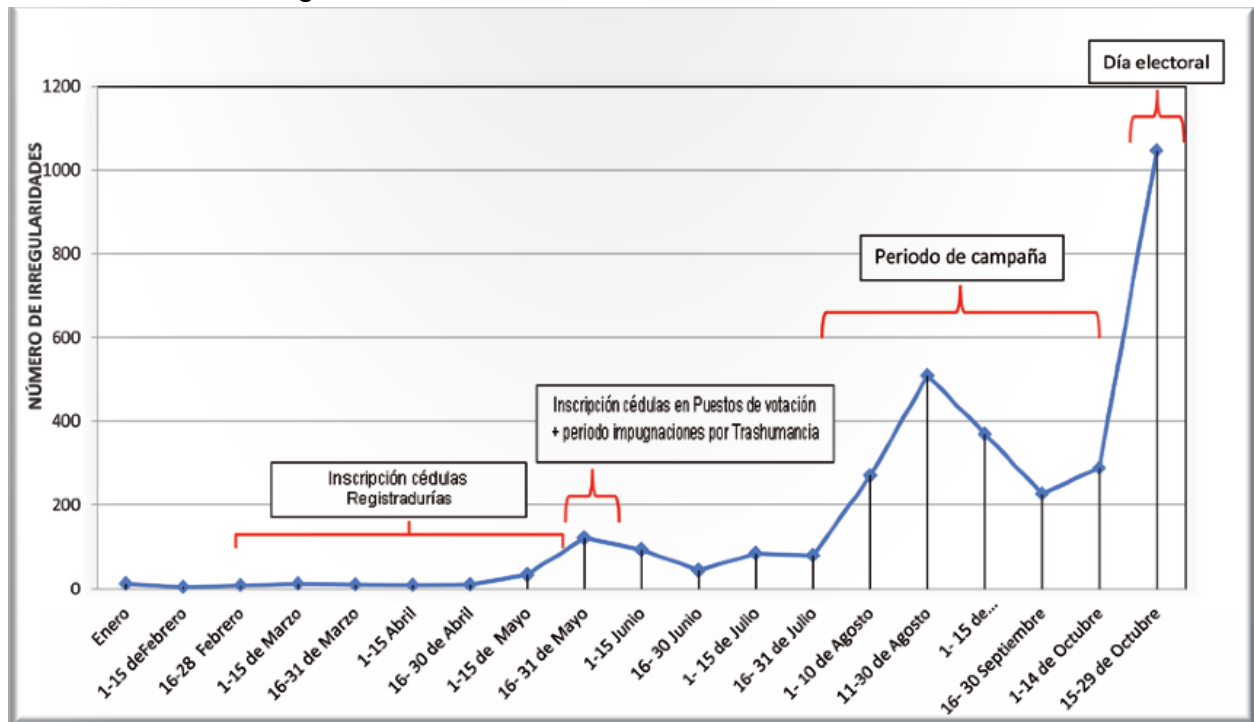
Del año 2002 al año 2006 se dio una variación porcentual del 622% en las denuncias de acuerdo con lo señalado por la MOE⁴:



GRÁFICA 20. VARIACIÓN PORCENTUAL DE DENUNCIAS POR DELITOS ELECTORALES EN ELECCIONES GENERALES, 2002 Y 2006

⁴ Ibídem

Evolución de las irregularidades



En el gráfico anterior⁵, se puede ver la evolución del número de irregularidades por mes, ello prueba que en el periodo de campaña estas aumentan considerablemente, siendo el pico más alto el día de las elecciones. Es allí, en el periodo de campaña y el día de las elecciones, donde el Estado debe prestar mayor atención para contrarrestar la comisión de delitos e irregularidades que atenten contra el proceso electoral.

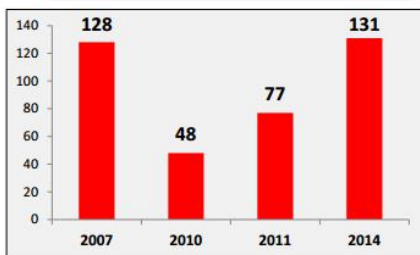
Del 2014 al 2010 aumentó en un 173% los municipios en Colombia con un riesgo por violencia Política⁶:

⁵Gráfico tomado del documento Informe de irregularidades y anomalías en las elecciones locales de Colombia 2011, -MOE

⁶ Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones nacionales 2014” realizado por el Grupo Técnico Mapa de Riesgo Electoral - MOE

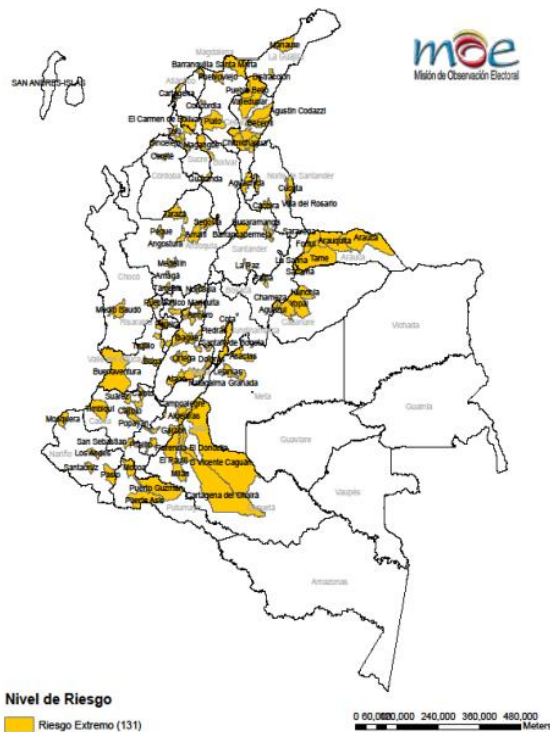
Riesgo por Violencia Política

Municipios en riesgo



Variación

2014 vs 2007	2014 vs 2010	2014 vs 2011
2%	173%	70%



www.moe.org.co

En el país 344 municipios contaron con un riesgo por violencia política en el 2014⁷:

VIOLENCIA POLÍTICA POR DEPARTAMENTO

Departamento	Cantidad	Departamento	Cantidad
Caquetá	52	Atlántico	7
Tolima	46	Sucre	7
Huila	33	Nariño	5
Casanare	24	Bogotá D.C.	4
Antioquia	22	Caldas	4
Putumayo	20	Cundinamarca	4
Norte de Santander	18	Meta	4
Cauca	14	Córdoba	3
Arauca	13	La Guajira	3
Magdalena	12	Chocó	2
Valle del Cauca	12	Risaralda	2
Bolívar	11	Boyacá	1
Cesar	11	Quindío	1
Santander	8	San Andrés	1
		Total	344

www.moe.org.co

moe
Misión de Observación Electoral

@moecolombia

⁷ Ibidem

344 candidatos de los diferentes partidos y movimientos políticos fueron afectados por la violencia política en el país⁸:

VIOLENCIA POLÍTICA POR PARTIDO

Partido Político	Cantidad	Porcentaje
Partido Liberal	66	19%
Partido de la U	61	18%
Partido Conservador	51	15%
Partido Cambio Radical	36	10%
Partido Verde	20	6%
PIN	16	5%
Polo Democrático	15	4%
ASI	15	4%
MIO	12	3%
Firmas	10	3%
AICO	6	2%
MIRA	5	1%
AFROVIDES	5	1%
Coalición	2	1%
Por determinar	24	7%
Total general	344	1

www.moe.org.co



@moecolombia

Como lo ha señalado la Organización de los Estados Americanos “...La elección es ese proceso esencial a la democracia en el que más allá de ponerse en juego el puesto de un diputado, de un senador, o incluso de un presidente, se pone en juego el núcleo mismo: la condición necesaria del proceso democrático.”⁹.

En la medida que cuando se delinque en contra de la elección se ataca a la democracia, se encuentra justificada una iniciativa que castigue los comportamientos que lesionan la médula de la organización política y electoral del país.

Al revisar las cifras se evidencia la necesidad de sancionar severamente algunas conductas que atentan contra el proceso electoral, para salvaguardar el derecho a elegir y ser elegido, entendido como el núcleo del proceso democrático dentro de

⁸ Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones nacionales 2014” realizado por el Grupo Técnico Mapa de Riesgo Electoral - MOE

⁹ Publicación: “Promoviendo el fortalecimiento de los procesos y sistemas electorales en el Hemisferio ...”, México 2008,

un Estado Social de Derecho como el Colombiano, por ello se hace necesaria la iniciativa que hoy presentamos al Congreso de la República.

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El objeto de la presente ley es endurecer las sanciones penales con el fin de prevenir y sancionar ejemplarmente la corrupción electoral en Colombia.

La iniciativa cuenta con 8 artículos en los que se amplían los verbos rectores de algunos de los delitos contra mecanismos de participación democrática, y se aumentan las penas. Así mismo se establece una sanción penal por la pérdida de material electoral y para el ex funcionario público que participe en política.

El artículo 1 señala el objeto del proyecto de ley.

El artículo 2 modifica el artículo 387 del Código Penal que describe el delito de constreñimiento al sufragante, adiciona la penalización para quien exija votar por un candidato específico tras haber recibido un beneficio social del estado, o amenace con la pérdida de beneficios sociales o culturales del estado. Así mismo, aumenta la pena que estaba establecida de 3 a 6 años, a una de 9 a 20 años.

El artículo 3 modifica el artículo 390 del Código Penal que describe el delito de Corrupción al sufragante, adiciona la penalización para quien realice contrato o prórroga del mismo para que votar por un candidato. Igualmente se aumentó la pena que estaba de 3 a 5 años, a una de 9 a 20 años.

El artículo 4 crea el artículo 393A que penaliza la pérdida del material electoral por falta de custodia, con prisión de 9 a 20 años.

El artículo 5 modifica el artículo 394 del Código Penal que describe el delito de alteración de resultados electorales, adiciona la penalización para quien modifique injustificadamente guarismos en documentos electorales en las diferentes actas. También aumenta la pena que estaba de 2 a 5 años, a una de 9 a 20 años. Así mismo establece un agravante del aumento de la pena de la mitad al doble, de la para el jurado de votación o escrutador que realice esta conducta

El artículo 6 crea el artículo 396A y establece una pena de 4 a 7 años para quien habiéndose desempeñado como funcionario público, durante los 4 meses

posteriores a la fecha de su desvinculación laboral participe directa o indirectamente en alguna campaña política, o use las gestiones, logros y metas alcanzados por la entidad a la que perteneció para hacer campaña política,

Los postulados del artículo 7 del Proyecto, elevan a rango legal una buena práctica que ya se había implementado anteriormente por el máximo órgano investigador en nuestro país, la Fiscalía General de la Nación.

Se pretende en estas normas, que los meses previos a las elecciones, como el día mismo en el que se celebran los comicios, cuenten con mayores garantías por parte del Estado, en este caso representado por la Fiscalía y el Cuerpo Técnico de Investigación, o quienes hagan sus veces, facultándolos con herramientas que ayuden a la transparencia del Sistema Electoral, que les den velocidad de reacción, y que se proteja entonces de este modo, el Principio de la Verdad Electoral, y se preserven los resultados de la Voluntad Popular expresada en las Urnas.

Entonces, al traer esta iniciativa al proyecto de ley, se le abstrae de la buena voluntad de quien dirige el Ente Investigador, y se convierte entonces en una previsión legal de obligatorio cumplimiento, que le viene bien al ejercicio democrático en nuestro país

Por último, el artículo 8 Señala la vigencia.

V. IMPACTO FISCAL

La presente ley no genera impacto fiscal, porque no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

Comedidamente sometemos a consideración de los honorables Congresistas la presente iniciativa para su discusión y aprobación.

De los Honorables Congresistas,

PROYECTO DE LEY No ____ DE 2014

**“Por medio de la cual se incrementan las sanciones penales contra la
corrupción electoral y se dictan otras disposiciones”**
