El papel de la URIEL en los procesos electorales

(2014-2021)

BOLETÍN ELECTORAL

CERO IMPUNIDAD

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

OBSERVATORIO DE JUSTICIA E IMPUNIDAD

Michel Levien González
Director
Instituto Anticorrupción

Juan Felipe Bedoya
Daniela Gómez
Rubén Avendaño
Junta Directiva
Instituto Anticorrupción

Adriana María Romero Barreto
Directora de Estudios y Política Pública
Instituto Anticorrupción

Yised Cardona Ángel
Coordinadora del Observatorio de Justicia e Impunidad
Instituto Anticorrupción

María Fernanda Salcedo Céspedes
Juan Pablo Contreras Pérez
Ivón Daniela Sepúlveda Pérez
Observatorio de Justicia e Impunidad
Instituto Anticorrupción

Alejandro Alvarado Bedoya
Coordinador de Litigio Estratégico
Instituto Anticorrupción

Este documento se escribió en el marco del proyecto Cero Impunidad, desarrollado por el Instituto Anticorrupción y financiado por el National Endowment for Democracy.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 4

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN COLOMBIA 5

CAPÍTULO II. UN BALANCE SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA URIEL 6

CAPÍTULO III. UN ANÁLISIS PRESUPUESTAL DE LA URIEL 12

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 14

Conclusiones 14

Recomendaciones 15

BIBLIOGRAFÍA 16

TABLA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Cantidad de denuncias de delitos e irregularidades electorales tramitadas vía URIEL, 2014-2022 6

Gráfica 2. Denuncias recibidas en URIEL entre 2014 y 2021 por trimestres 7

Gráfica 3. Denuncias electorales registradas en la URIEL por departamento, 2014-2021 7

Gráfica 4. Sentencias condenatorias de delitos electorales por departamento, 2014-2020 8

Gráfica 5. Medio de recepción de las denuncias registradas en la URIEL de 2014 a 2021 9

Gráfica 6. Medio de recepción anual de las denuncias registradas en la URIEL de 2014 a 2021 9

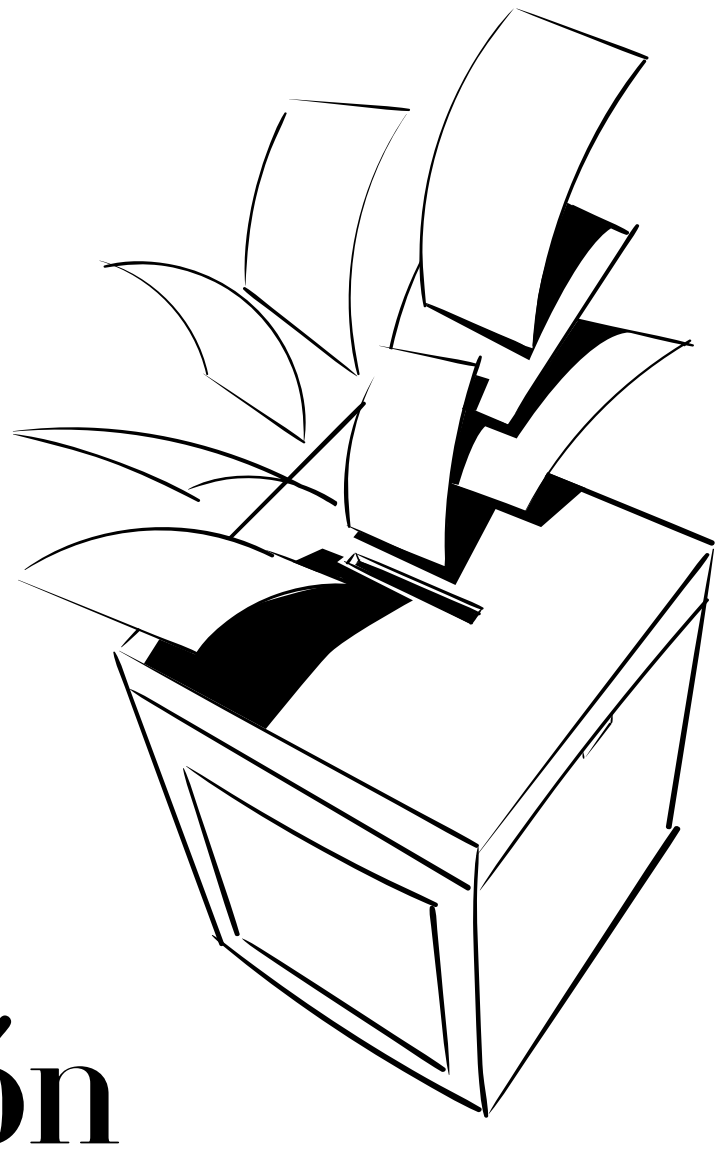
Gráfica 7. Denuncias remitidas de la URIEL a entidades públicas entre 2014 y 2021 10

Gráfica 8. Actividades realizadas relacionadas con URIEL entre 2014 y 2021 11

Gráfica 9. Presupuesto del Ministerio del Interior de 2014 a 2021 12

Gráfica 10. Gasto asignado a las actividades realizadas de 2014 a 2021 asociadas a la URIEL 13

Gráfica 11. Relación entre denuncias recibidas y gasto asociado a URIEL entre 2014 y 2021 13



Introducción

El Observatorio de Justicia e Impunidad presenta su segundo Boletín Electoral. En este informe se brinda información sobre el funcionamiento y presupuesto de la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) para, posteriormente, presentar un balance preliminar de su funcionamiento y emitir algunas recomendaciones de mejora, de cara a las próximas elecciones locales.

En 2013, por medio del Decreto 2821, se creó la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, con el fin de "realizar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos" (artículo 1). Para el cumplimiento de esta misión se dio paso a la creación de la URIEL, buscando integrar los canales de denuncias sobre irregularidades y delitos en materia electoral. En efecto, tanto la Comisión como sus invitados, debían disponer de los medios y recursos necesarios para asignar los funcionarios que atenderían, de manera prioritaria, las quejas o denuncias presentadas, a través de la URIEL, sobre presuntas irregularidades en contra del proceso electoral (artículo 10). Más allá de unificar dichos canales, la instauración de la URIEL significó un paso adelante en materia de protección de la democracia y una estrategia de involucramiento ciudadano para la promoción de una cultura de "cero tolerancia" frente a la comisión de delitos e irregularidades en los procesos electorales.

A pesar de los esfuerzos para fomentar procesos electorales democráticos y transparentes, aún falta mucho camino por recorrer, en especial, en aquellos lugares del país donde los actos de corrupción electoral están normalizados. Por esta razón, es importante poner sobre la mesa las medidas implementadas en el país que buscan hacer de las elecciones un proceso transparente y legítimo, en el que ningún candidato tome ventaja por vías irregulares sobre sus otros contendientes.

En este sentido, realizar un balance preliminar sobre el funcionamiento y la utilidad de la URIEL es un imperativo. Tras casi 10 años de su implementación es necesario profundizar sobre esta medida, ver su alcance y el desempeño que ha tenido en los últimos años, desde 2014 hasta 2021. Por consiguiente, a continuación, se propende por: i) brindar el contexto, los antecedentes y el funcionamiento del proceso de organización electoral en el que se desarrolla la URIEL; ii) presentar un balance preliminar acerca de su funcionamiento; ii) dar cuenta de su presupuesto y gastos; y iv) realizar algunas recomendaciones con el fin de mejorar y consolidar la URIEL.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN COLOMBIA

La organización de los procesos electorales llevados a cabo en Colombia en buena parte de los siglos XIX y XX estuvo a cargo del Gran Consejo Electoral, la principal y primera autoridad creada en el país en el año 1888. Sin embargo, no fue sino hasta mediados del siglo pasado que los asuntos electorales adquirieron mayor relevancia, y mediante la Ley 89 de 1948 se dio paso a la Organización Electoral, un organismo autónomo encargado de abogar por el proceso electoral a lo largo de todo el territorio nacional.

De esta manera, la robustez de la organización electoral fue tomando forma a través de: i) la Corte Electoral; ii) Las comisiones escrutadoras o de recuento de votos en los departamentos, intendencias, comisarías y municipios; iii) el Registrador Nacional del Estado Civil; iv) los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en los departamentos; y v) los registradores municipales y de sus delegados en las mesas de votación.

Sin embargo, más tarde, con la Ley 96 de 1985, la Corte Electoral desapareció y fue reemplazada por el actual Consejo Nacional Electoral (CNE), que mantuvo la misma naturaleza, constituyéndose el principal órgano de vigilancia y control sobre el proceso electoral. Un año después, se dio trámite en el Congreso al Código Electoral que continúa vigente hasta nuestros días y es la principal ruta de navegación de las autoridades que tienen a cargo la organización y el control electoral.

Finalmente, a raíz de la promulgación de la Constitución Política, se erigió el marco de la democracia colombiana, promoviendo y garantizando la participación ciudadana activa y el pluralismo político como dos características fundamentales que anteriormente estaban rezagadas. Asimismo, en el título IX de la Constitución, «De las elecciones y la organización electoral», se estableció el marco regulatorio en materia de elecciones, autoridades y sus funciones, entre otros instrumentos institucionales sobre el actuar en materia electoral.

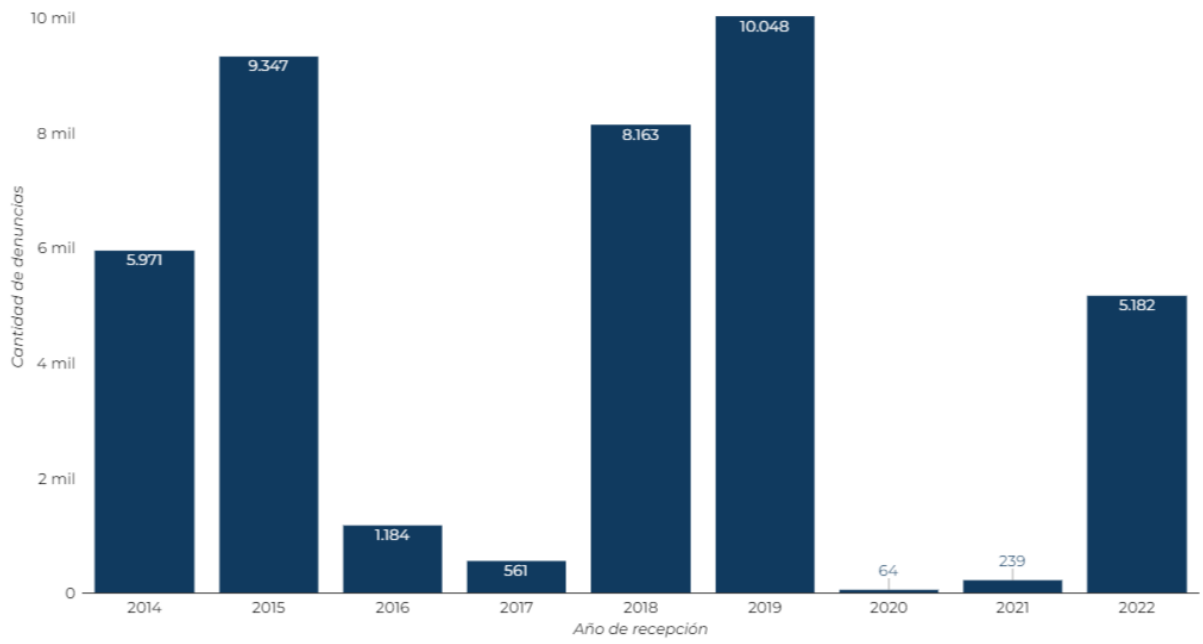
A pesar de todos los esfuerzos referidos a la organización electoral para garantizar una democracia que respondiera a los desafíos de la coyuntura colombiana, estos no fueron suficientes. Por lo contrario, en las últimas décadas se ha configurado un proceso de captura del Estado del que deriva, en términos de Garay et al. (2008), uno de Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE). Este, según los autores, consiste en la capacidad que tienen determinados individuos o actores, tanto legales como ilegales, de distorsionar el régimen político a través de políticas públicas, leyes y demás regulaciones institucionales para legitimar su actuar y obtener un beneficio particular a costa de lo colectivo.

Esta problemática es particularmente notoria en el proceso electoral. Apropiarse de lo público en beneficio de intereses privados resulta una actividad que se constata con regularidad en diferentes zonas del país, entre otras razones, por el bajo riesgo que representa, debido a los altos niveles de impunidad y la falta de capacidad de las autoridades encargadas de impartir justicia.

Los actores de poder que inciden en los procesos electorales son conocidos como clanes políticos o familiares. Según Valencia (2019), en los últimos años, estos clanes no solo han estado ligados por su afinidad familiar, sino que han acudido a prácticas ilegales, como el clientelismo, para lograr posicionarse en esferas de poder regional. Inclusive, señala el autor, algunos clanes le han apostado al narcotráfico y se han asociado con grupos al margen de la ley, lo que facilita la penetración de estos últimos en la política departamental y municipal, abonando el terreno perfecto hacia la impunidad.

Este fenómeno puede verse reflejado en la gran cantidad de hechos irregulares y delitos que se cometen en las elecciones y que se materializan en las cuantiosas denuncias interpuestas en el marco de los procesos electorales. Esta problemática pone de manifiesto la dificultad de las autoridades electorales de ejercer vigilancia y control. La siguiente gráfica presenta la cantidad de denuncias de delitos e irregularidades electorales tramitadas vía URIEL entre 2014 y 2022.

Gráfica 1. Cantidad de denuncias de delitos e irregularidades electorales tramitadas vía URIEL, 2014-2022



Fuente: Elaboración propia con base en la información remitida por el Ministerio del Interior (2022)[1]

Lo anterior también ha conllevado a un deterioro en la confianza institucional que afecta, principalmente, el proceso electoral. Según el proyecto del Barómetro de las Américas (LAPOP, por sus siglas en inglés), de 34 países evaluados en el año 2021 y con un índice de confianza del 22 %, Colombia ocupó el último puesto en la confianza de la ciudadanía frente a las elecciones, mientras que el promedio en Latinoamérica se encuentra en 40 % (LAPOP, 2021). Por esta razón, una de las estrategias dispuestas para recuperar la confianza en el proceso electoral obedece a la creación de la Unidad de Recepción de Denuncias Electorales (URIEL).

CAPÍTULO II. UN BALANCE SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA URIEL

La URIEL hace parte de la estrategia del Gobierno Nacional de coordinar y establecer un mecanismo adecuado para garantizar el buen desarrollo de los procesos electorales, en alianza con el resto de las autoridades que tienen competencia e incidencia en materia electoral. Una de las prioridades de esta estrategia de coordinación y seguimiento de dichos procesos, era buscar una forma efectiva de brindar acompañamiento a las quejas, denuncias e irregularidades presentadas en los diferentes comicios. De allí, entonces, la pertinencia de la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL), pues esta se diseñó con objeto de articular esta labor con el resto de las entidades que tienen competencia en asuntos electorales.

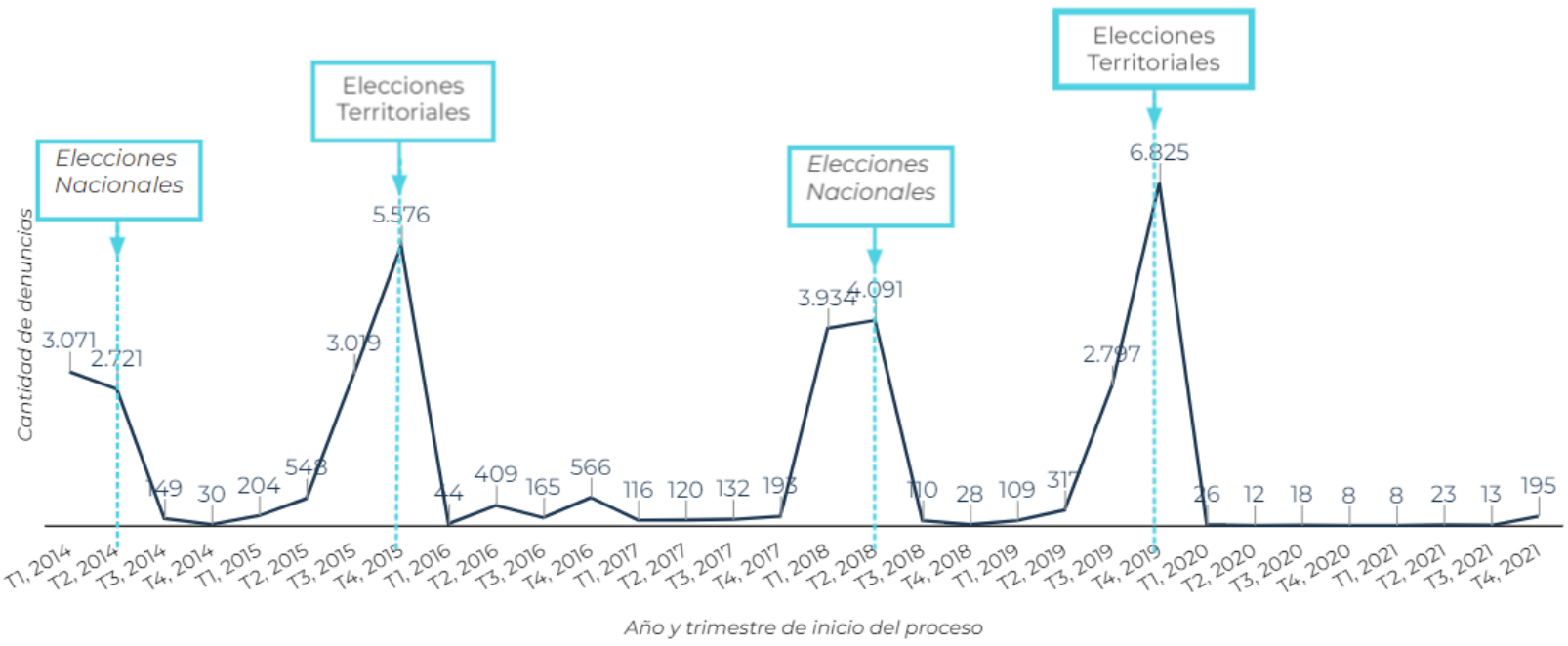
La coordinación de la URIEL está a cargo del Ministerio del Interior, en articulación con las siguientes entidades que tienen asiento en las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales: i) Procuraduría; ii) Consejo Nacional Electoral; iii) Fiscalía; iv) Contraloría; v) Registraduría; vi) Ministerio de Relaciones Exteriores; vii) Defensoría del Pueblo; viii) Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; ix) Fuerzas Militares; x) Policía Nacional; xi) Misión de Observación Electoral; xii) Secretaría de Transparencia; xiii) Ministerio de Defensa; xiv) Superintendencia Financiera; xv) Unidad de Información y Análisis Financiero; y xvi) Unidad Nacional de Protección.

Si bien algunas de estas entidades investigan, procesan y tramitan las denuncias, otras solo funcionan como canal de enlace entre las entidades de la URIEL competentes para la vigilancia, investigación o sanción de las conductas que afectan los procesos electorales. Por ejemplo, en este caso, la función del Ministerio de Relaciones Exteriores es “servir de enlace y operación entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y los Consulados acreditados por Colombia en el exterior, para la realización de jornadas electorales” (Decreto 9709 de 2017).

1 La fecha de corte de la cantidad de delitos e irregularidades electorales es el 3 de junio de 2022.

A pesar de la multiplicidad de entidades que integran la URIEL, la coordinación siempre ha estado a cargo del Ministerio del Interior, en virtud del marco normativo que dio lugar a su reestructuración interna —Ley 1444 de 2011 y Decreto 2893 de 2011— y mediante el cual se organizaron sus funciones, estructura y se dictaminó el manejo del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia a cargo de esta[2]. Desde entonces, la URIEL ha fungido como un canal de recepción de denuncias en materia electoral a lo largo y ancho del país, especialmente, en los periodos electorales típicos y atípicos, tal como se evidencia en la siguiente gráfica.

Gráfica 2. Denuncias recibidas en URIEL entre 2014 y 2021[3] por trimestres

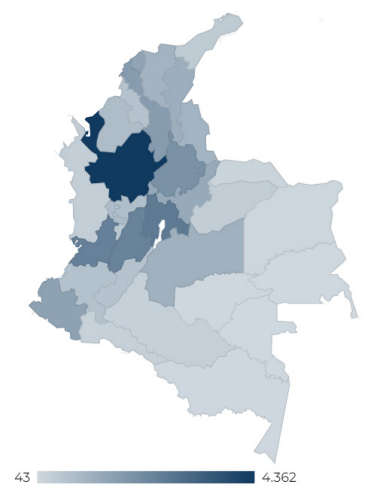


Fuente: Elaboración propia con base en la información remitida por el Ministerio del Interior (2022).

Como se ilustra en la gráfica anterior, existen unos puntos críticos a lo largo de los años que se explican por las denuncias recibidas en los periodos de elecciones típicas nacionales y legislativas, correspondientes a los años 2014, 2015, 2018 y 2019, en los trimestres cercanos que anteceden y preceden a la fecha electoral. Estos periodos concentran el 90,04 % del total de las denuncias electorales interpuestas en la URIEL en el tiempo descrito. También se evidencia un mayor número de denuncias en los periodos correspondientes a las elecciones territoriales frente a las nacionales. Esto se explica, en parte, por el gran número de candidatos que aspiran a los diferentes cargos de elección popular, entre los que se encuentran: i) alcaldes (incluyendo al Alcalde Mayor de Bogotá); ii) gobernadores; iii) diputados de asambleas departamentales; iv) concejales municipales y v) Juntas Administradoras Locales (JAL).

En total, la plataforma URIEL ha recepcionado 35.577 denuncias electorales en 10 años, con mayor uso en periodos electorales. Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre las distintas regiones de Colombia desde las cuales se denuncian los delitos e irregularidades electorales, siendo la región Andina la que presenta la mayor concentración de estas, tal como se presenta en el Gráfico No. 3.

Gráfica 3. Denuncias electorales registradas en la URIEL por departamento, 2014-2021



Fuente: Elaboración propia con base en la información remitida por el Ministerio del Interior (2022).

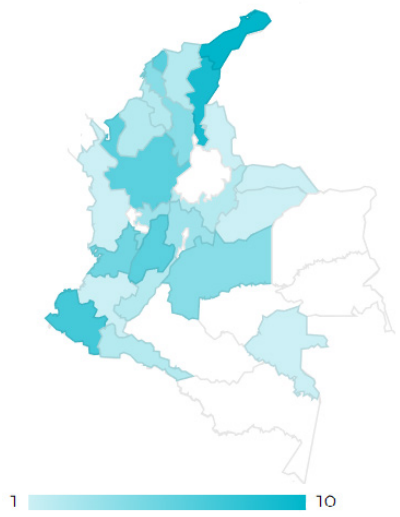
Del total de denuncias presentadas, el 98 % corresponden a denuncias realizadas desde el interior del país y el 2 % desde el exterior. Al interior, solo cuatro departamentos de Colombia, junto con el Distrito Capital, concentran el 44 % del total de denuncias, estos son: Antioquia, Cundinamarca, Tolima, Valle del Cauca y Bogotá, D.C.

---

2 Véase Anexo No. 1.

3 Se presenta la información sobre recepción de denuncias en URIEL desde 2014 hasta 2021. Esta fue entregada por el Ministerio del Interior como respuesta al derecho de petición No. 052922101193407. La información del año 2019 se tomó del informe de gestión de la URIEL dispuesto en la página del Ministerio, dado que la información de ese año, contenida en la respuesta al derecho de petición mencionado, presentaba inconsistencias.

Gráfica 4. Sentencias condenatorias de delitos electorales por departamento, 2014-2020



Fuente: Elaboración propia con base en la información remitida por la Fiscalía General de la Nación (2021).

La concentración de denuncias observada en el Gráfico No. 3 se corresponde con los lugares que registran la mayor cantidad de sentencias condenatorias por delitos electorales, como muestra la Gráfica No. 4; a excepción de La Guajira, departamento con mayor cantidad de delitos electorales con sentencias condenatorias proferidas por la Fiscalía General de la Nación. A pesar de ello, el departamento no registra muchas denuncias a través de la URIEL.

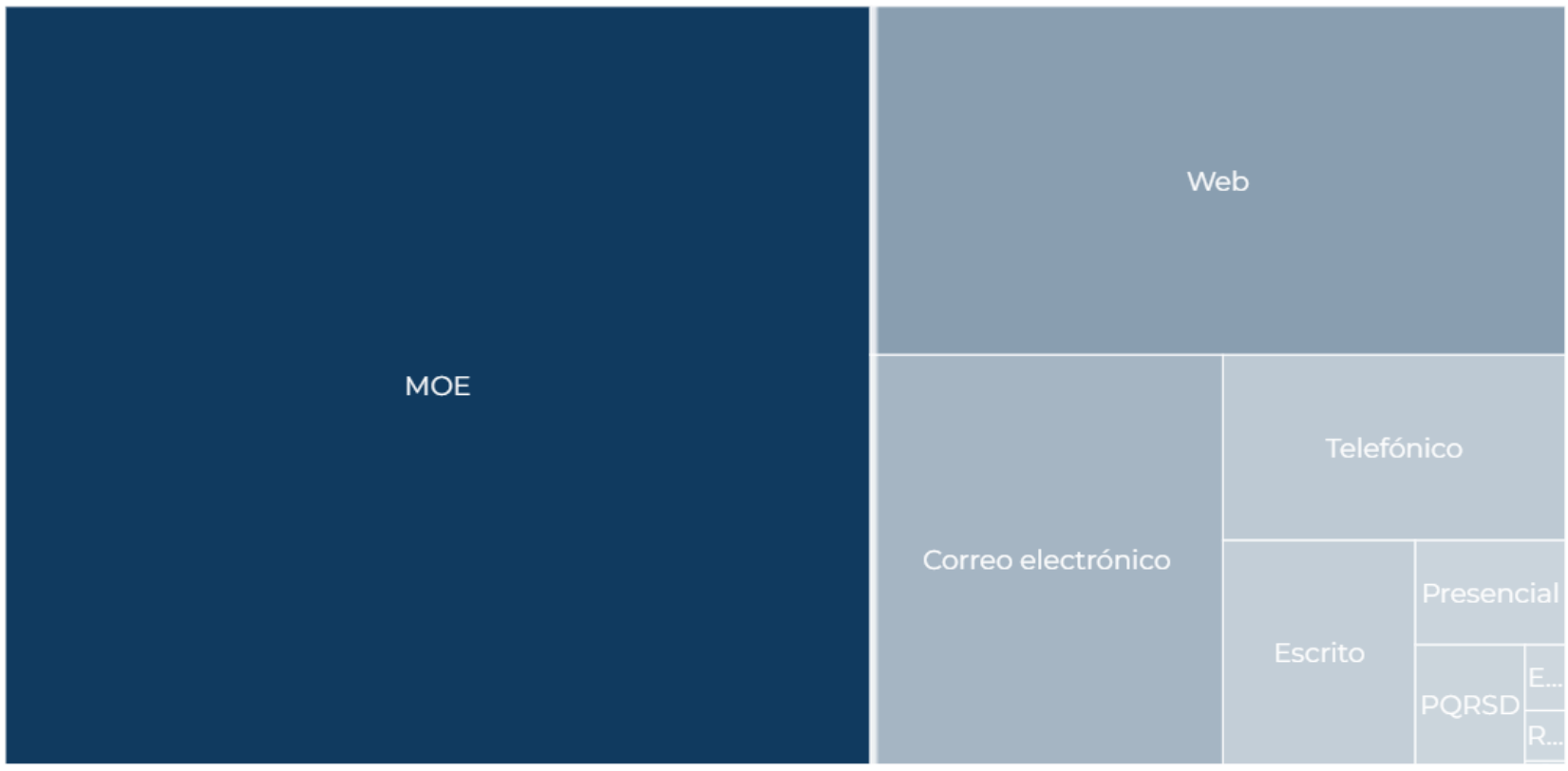
La Guajira registra altos índices de violencia política contra líderes sociales. Para 2019, fue el tercer departamento con mayor cantidad de asesinatos, con 41 hechos registrados, según la Misión de Observación Electoral (MOE, 2020). Este hecho podría explicar el bajo número de denuncias —que no corresponde a la cantidad de sentencias condenatorias por delitos electorales—, así como también la falta de enfoque territorial en los planes de acción y estrategias de comunicación y difusión de la URIEL que, entre otras consecuencias, impide que la población de los territorios más propensos a la comisión de delitos electorales, como La Guajira, conozca de la existencia y funcionamiento de estos canales. Inclusive, cuando los mismos permiten que la denuncia sea anonimizada y despersonalizada.

La URIEL, como se observa, constituye una valiosa fuente de información para comprender el comportamiento electoral en las diferentes regiones del país, diseñar políticas públicas con enfoque territorial y avanzar en la implementación de medidas tendientes a controlar, vigilar y sancionar las irregularidades que imposibilitan el normal desarrollo de las elecciones en Colombia. La URIEL arroja información territorializada acerca de las quejas o denuncias presentadas sobre conductas que afectan la transparencia en las elecciones, incluye la variable temporal, los medios de recepción y las prioridades otorgadas a estas. Sin embargo, independientemente de su utilidad en la toma de decisiones públicas, presenta algunos desaciertos en el cumplimiento de los propósitos para los que fue creada.

Uno de los principales objetivos de la creación de la URIEL tiene que ver con unificar los canales de denuncia en materia electoral para que los denunciantes no tengan inconvenientes en ubicar el medio o la entidad a la cual deben recurrir para presentar la denuncia. En la práctica, a pesar de que se ha avanzado en la unificación de la recepción de todas las denuncias que llegan en materia electoral, el canal que ha recibido el mayor número no ha sido este. Hasta la fecha ha sido «Pilas con el Voto» de la Misión de Observación Electoral (MOE), una organización de la sociedad civil[4]. Como se ilustra en la Gráfica No. 5, el 55,44 % del total de denuncias se reciben a través de este canal.

4 Es importante aclarar que todas las denuncias que llegan por el canal «Pilas con el Voto» de la MOE son trasladadas a la URIEL.

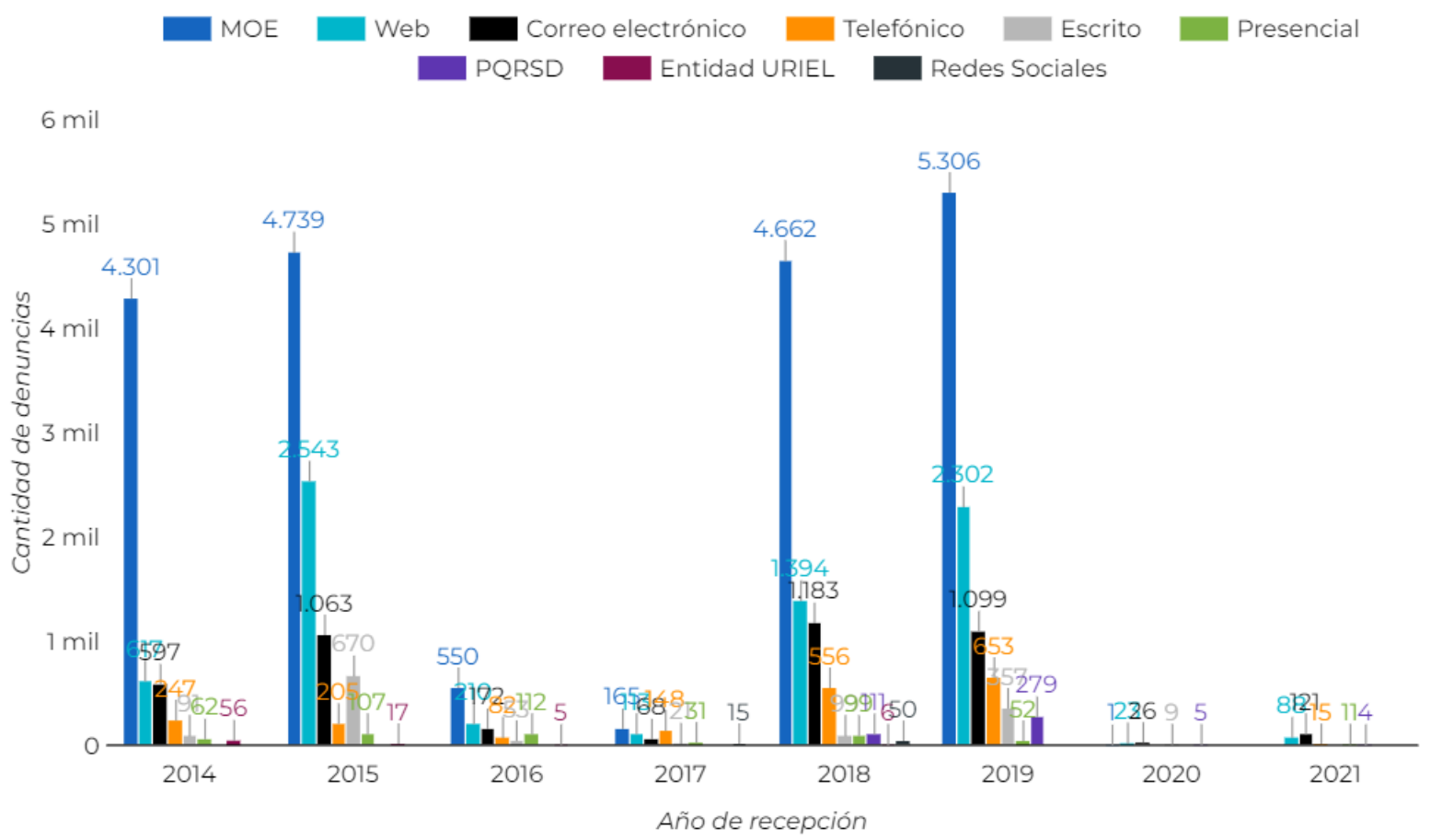
Gráfica 5. Medio de recepción de las denuncias registradas en la URIEL de 2014 a 2021



Fuente: Elaboración propia con base en información remitida por el Ministerio del Interior (2022).

La recepción de denuncias en la URIEL provenientes de la MOE ha sido particularmente alta en las elecciones nacionales y territoriales. Sin embargo, los canales propios de la URIEL, por ejemplo, la página web, el correo electrónico o el teléfono, recibieron más denuncias en las elecciones territoriales que en las nacionales en los años 2015 y 2019, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 6. Medio de recepción anual de las denuncias registradas en la URIEL de 2014 a 2021



Fuente: Elaboración propia con base en información remitida por el Ministerio del Interior (2022).

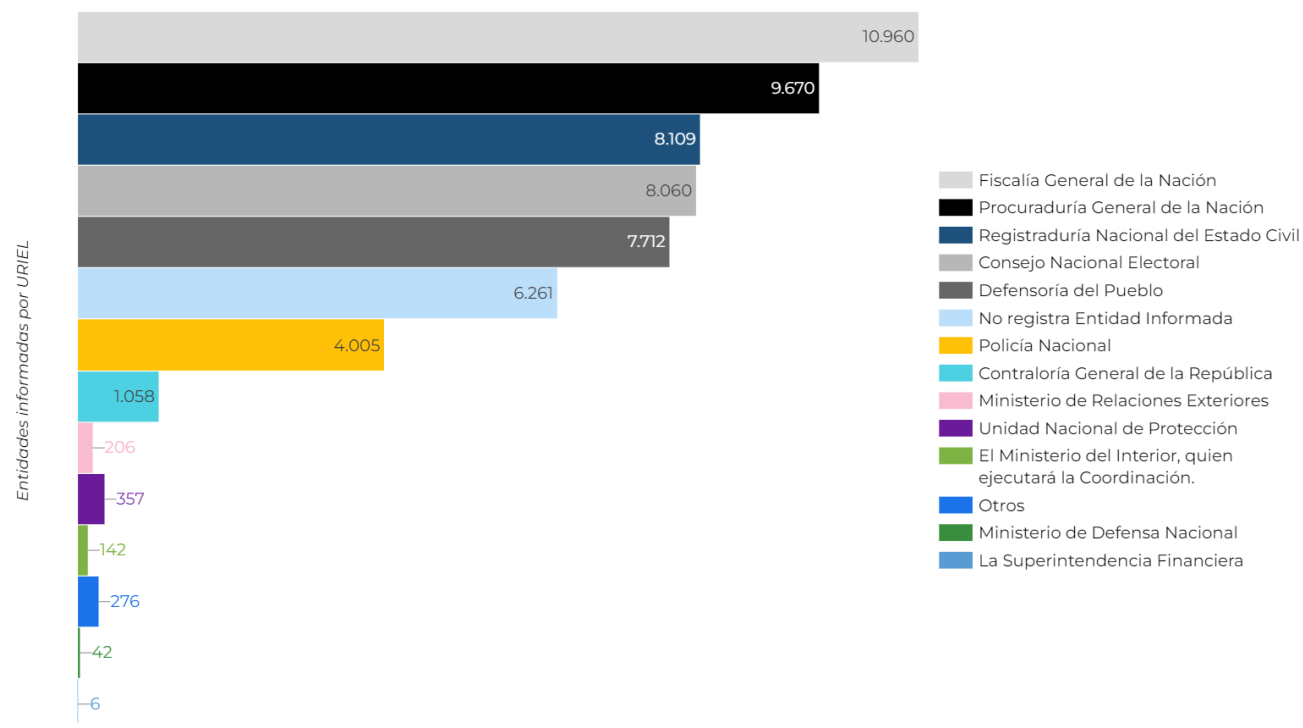
Estos datos resultan preocupantes de cara a la razón de ser de la URIEL. Como se ha mencionado, el objetivo primordial de este mecanismo es unificar la recepción de todas las denuncias en materia electoral presentadas por la ciudadanía; recibirlas para su eventual priorización, traslado y seguimiento. No obstante, como se visualiza, la MOE, en lugar de la URIEL, está recepcionando la mayor cantidad de denuncias y quejas interpuestas en materia electoral. Así pues, es factible sostener que, con su creación, la URIEL no ha llevado a cabo, de manera efectiva, su proceso misional[5]. El papel protagónico que ha tenido la MOE en los últimos años para la recepción de denuncias ha suplido, hasta cierto punto, una responsabilidad que, en sentido estricto, debería estar a cargo de la URIEL.

---

5 El "proceso misional", según concepto de la Función Pública, incluye todos los procesos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su objeto social o razón de ser.

Ahora bien, una de las ventajas de la URIEL ha sido la articulación con las otras entidades que hacen parte de esta Unidad. Esto ha permitido, aunque no en todos los casos, que las denuncias se conozcan con más prontitud por la entidad competente encargada de investigar y sancionar, ya sea penal, fiscal, disciplinaria o administrativamente. Al respecto, en la siguiente gráfica se observa que la Fiscalía General de la Nación ha sido la entidad con el mayor número de traslados desde la URIEL, lo cual indica que las denuncias por corrupción en materia electoral están relacionadas con delitos electorales que implican, posiblemente, la apertura de un proceso penal. Al respecto, como se analizó en el primer Boletín Electoral del Instituto Anticorrupción (2022), uno de los delitos más recurrentes es la compra de votos, una práctica que ha sido ampliamente normalizada en nuestro país.

Gráfica 7. Denuncias remitidas de la URIEL a entidades públicas entre 2014 y 2021



Fuente: Elaboración propia con base en información remitida por el Ministerio del Interior (2022).

Ahora, a pesar de que la URIEL ha simplificado la labor de filtración, selección y el correspondiente trasladado a las entidades competentes[6] , sobresale el hecho de que estos traslados, en la mayoría de las denuncias y quejas, han sido efectuados a más de una entidad pública, inclusive, en algunos casos, una sola denuncia se remite a más de cinco entidades. Esto implica duplicidad de funciones y reprocesos para aquellas entidades que no tienen competencia sobre el caso y, por lo tanto, no pueden actuar frente al hecho.

A propósito de este inconveniente, si bien el Decreto 2821 de 2013 establece que las entidades de la URIEL dispondrán de lo pertinente para asignar los funcionarios que consideren necesarios para atender las queja o denuncias, lo cierto es que esta falla de remisión dispersa y múltiple puede dar cuenta, por un lado, de una insuficiente formación jurídica del equipo base encargado de trasladarlas; y, por otro, de una falencia en el proceso mismo de selección de dichos funcionarios, pues es notable la falta de claridad en materia de competencia de las entidades públicas encargadas de adelantar investigaciones penales, disciplinarias, fiscales, entre otras acciones públicas, por infracciones en contra del proceso electoral.

Sumado a ello, las denuncias que no se trasladan por incumplimiento de requisitos mínimos e información, representan el 17,59 %. Esto simplifica la labor de las entidades públicas y evita la congestión del sistema, dado el alto número de denuncias concentradas en periodos de tiempo relativamente cortos —correspondiente a las elecciones nacionales y territoriales. Sin embargo, pese a la necesidad y utilidad de este primer filtro, ese porcentaje permite entrever otra falencia en cuanto al cumplimiento del artículo 3 y 7 de la Resolución 133 de 2014 que establece el mecanismo de coordinación y colaboración para la URIEL. Ambos artículos refieren a la difusión y publicación tanto de la plataforma, per se, como de su funcionamiento y actividad. De hecho, como se desarrollará más adelante, gran parte del presupuesto de la URIEL está destinado a la pedagogía en el uso de esta.

---

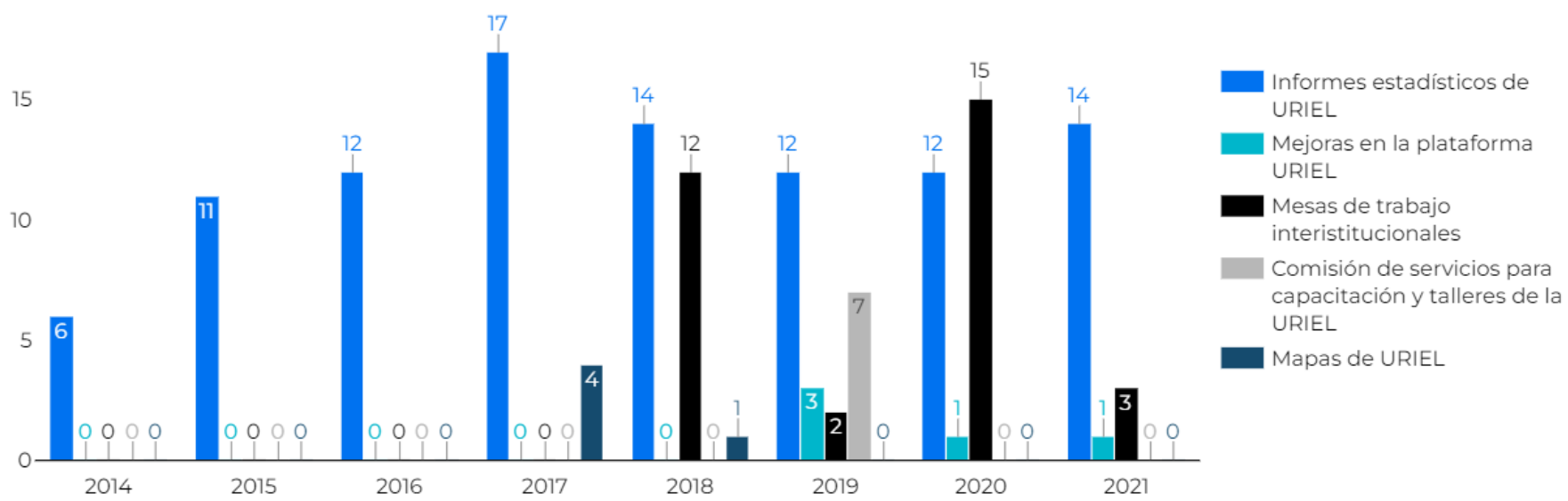
6 Esto, debido a que desde la URIEL se realiza un proceso de revisión previa de todas las denuncias que llegan por ese canal.

A pesar de lo anterior y aun reconociendo los esfuerzos que se han realizado en este sentido, una proporción considerable de la ciudadanía sigue desconociendo los requisitos mínimos que debe tener toda denuncia o queja para que sea tramitada de manera efectiva, evitando su inadmisión y, eventualmente, una posible impunidad. Así, entonces, el fomento de la transparencia y la legalidad de los procesos electorales, propósito de la URIEL, pasa primero por la construcción de una cultura política que, a hoy, es un asunto que debe reforzar.

A su vez, de las más de quince entidades que reciben denuncias y hacen parte de la URIEL, se pudo corroborar que solo una, el Ministerio del Interior, registra información sobre esta plataforma dentro de sus actividades. Ni siquiera la Fiscalía General de la Nación —entidad que, como se mencionó, recibe el mayor número de traslados desde la URIEL— registra dicha información. Esto puede explicarse, en parte, porque dicho Ministerio es el responsable y encargado de coordinar la URIEL. Sin embargo, es menester recordar que, según el Decreto 2821 de 2013, los representantes de las entidades que tienen asiento en la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales establecen los funcionarios que atenderán, de forma prioritaria, las quejas o denuncias en materia electoral. Ello implica que los funcionarios designados tengan actividades y responsabilidades específicas relacionadas con esta misión. No obstante, el registro de ellas brilla por su ausencia.

A continuación, se presentan las actividades desplegadas en el marco de la URIEL, por parte del Ministerio del Interior.

Gráfica 8. Actividades realizadas relacionadas con URIEL entre 2014 y 2021



Fuente: Elaboración propia con base en información remitida por el Ministerio del Interior (2022).

La mayoría de las actividades asociadas a la URIEL tiene que ver con la elaboración de informes estadísticos sobre las denuncias recibidas. En teoría, se han producido 98 informes[7] entre 2014 y 2021, pero resulta cuestionable que en la página web tan solo estén publicados 14 —correspondientes al periodo señalado.

La segunda actividad más representativa concierne a las mesas de trabajo interinstitucionales, cuya finalidad es incentivar la cooperación y mejorar la coordinación en épocas electorales, las cuales se realizaron a partir del 2018. Sin embargo, llama la atención el alto número de mesas de trabajo que se instalaron en el año 2020, año no electoral y en el que inició el confinamiento a raíz de la pandemia Covid-19.

Como se observa, la URIEL ha tenido un papel importante en periodos electorales y ha asumido un rol de coordinación de suma relevancia para atajar la corrupción electoral en el país. Sin embargo, también se identifican algunos retos considerables en materia de cobertura, recepción y traslado de denuncias y quejas; coordinación interinstitucional; y definición de actividades, responsabilidades y presupuesto de la URIEL, por parte de las entidades que hacen parte de esta.

---

7 Estos informes hacen referencia a escritos mensuales de las actividades realizadas por la URIEL y a informes de análisis cuantitativos y cualitativos de las quejas y/o denuncias por irregularidades presentadas con relación a los partidos y/o movimientos políticos nacientes del Acuerdo de Paz, así como del Movimiento “Voces de Paz y Reconciliación”.

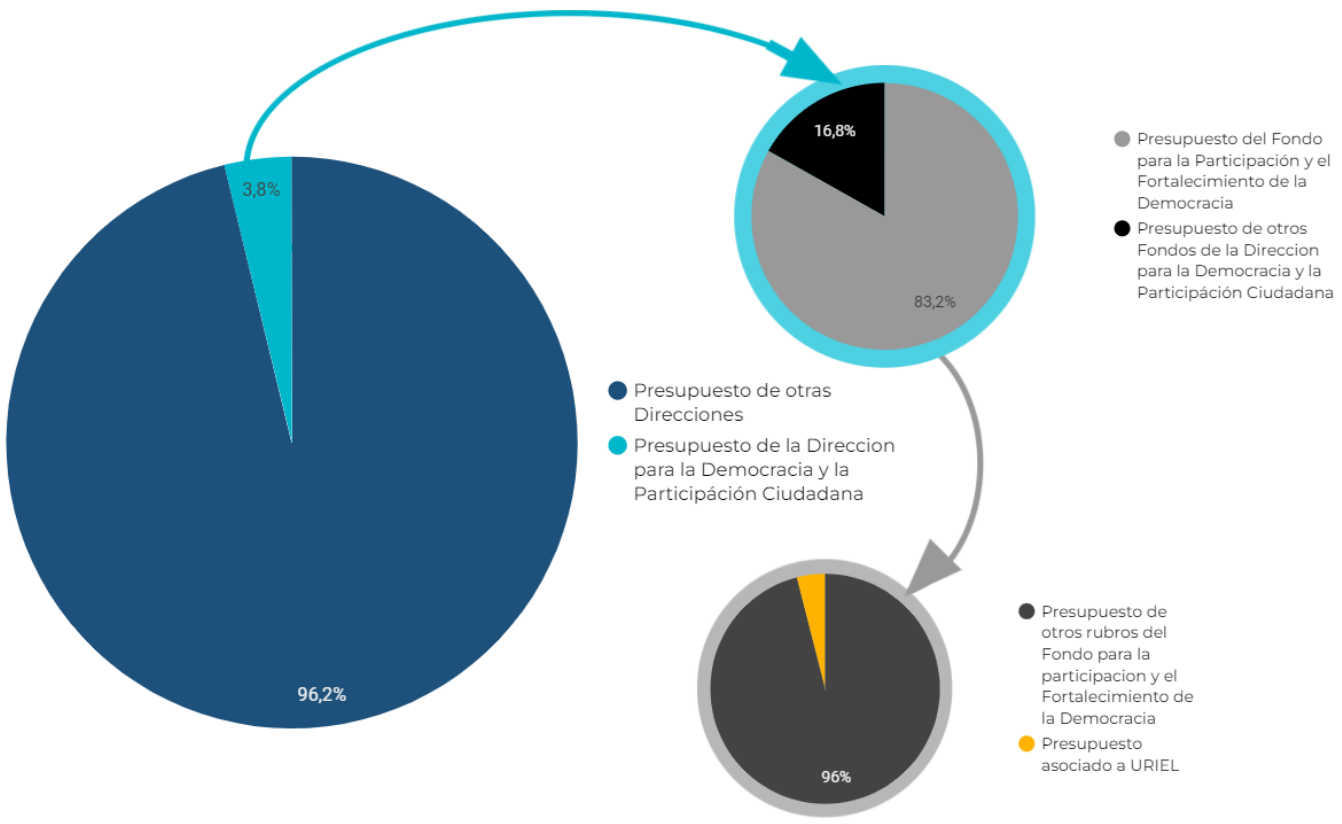
CAPÍTULO III. UN ANÁLISIS PRESUPUESTAL DE LA URIEL

Como se detalló en el capítulo anterior, la URIEL tiene mucho por avanzar en materia de recepción, evaluación, traslado y seguimiento de denuncias y quejas, sobre todo, en lo referente a la cobertura, centralización de denuncias y coordinación interinstitucional. Por esta razón, es necesario analizar el presupuesto ejecutado en los últimos años en funcionamiento e inversión de este canal, desde 2014 hasta 2021.

A las 16 entidades que integran la URIEL se les consultó, por medio de derechos de petición[8], por el presupuesto asignado y ejecutado para este canal de denuncias, incluyendo los contratos de las personas asociadas que tenían tareas relacionadas con la administración de la URIEL. A excepción del Ministerio del Interior y la Policía Nacional, ninguna otra entidad manifestó tener asignado presupuesto para las actividades relacionadas con la URIEL. Ello, a pesar de hacer parte de las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, establecidas en el Artículo 2º del Decreto 2821 de 2013.

En la práctica, el grueso del presupuesto relacionado con el funcionamiento e inversión sobre la URIEL recae en el Ministerio del Interior. La Policía Nacional solo cuenta con un funcionario encargado de atender los requerimientos de la URIEL. Las demás no cuentan con ninguno. Dicho Ministerio, al ser la entidad coordinadora, es el encargado de ejecutar el presupuesto, de conformidad con las actividades previamente descritas. A continuación, se presenta el presupuesto del Ministerio del Interior desde 2014 hasta 2021 y el porcentaje destinado a la URIEL.

Gráfica 9. Presupuesto del Ministerio del Interior de 2014 a 2021



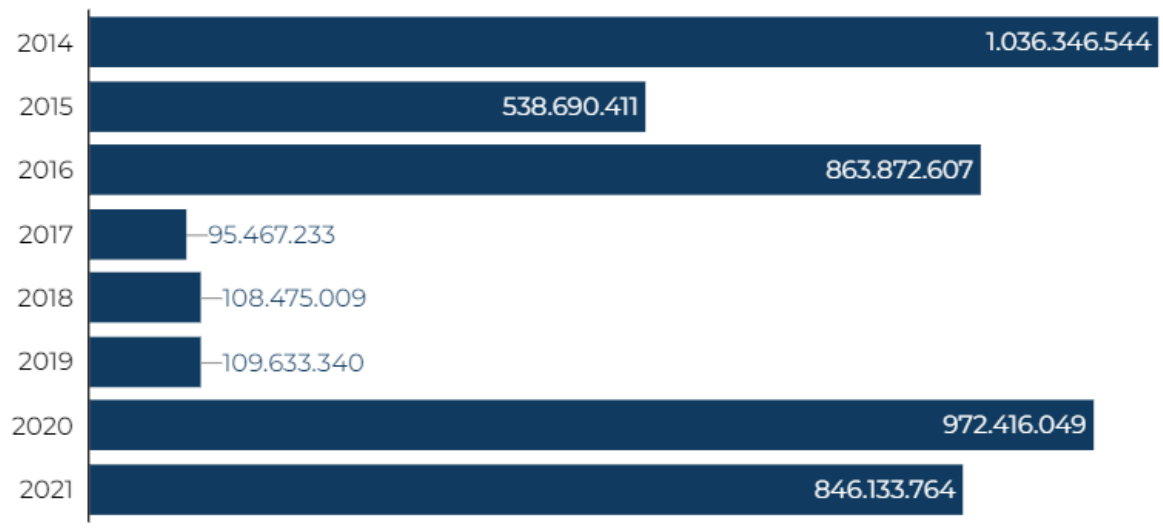
Fuente: Elaboración propia con base en información remitida por parte del Ministerio del Interior (2022).

Como se observa, el presupuesto correspondiente a la URIEL representa tan solo el 0,1 % del monto total establecido para la entidad en el periodo analizado —el cual se aproxima a los 4,1 billones de pesos— y se enmarca dentro del presupuesto asignado al Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia. En total, desde el año 2014 hasta el 2021, la URIEL ha ejecutado un presupuesto de más de 4 mil millones de pesos.

Tal como se muestra en la Gráfica Núm. 10. Durante los años 2017, 2018 y 2019 fue ejecutado el 6,9 % del total del presupuesto registrado en esos años. Mientras que, por el contrario, los años 2014 y 2020 son los años con mayor gasto asociado a las actividades realizadas con respecto a URIEL, empleando el 44 % del gasto total.

8 A la Misión de Observación Electoral se le consultó directamente debido a que es sujeto obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información 1712 de 2014.

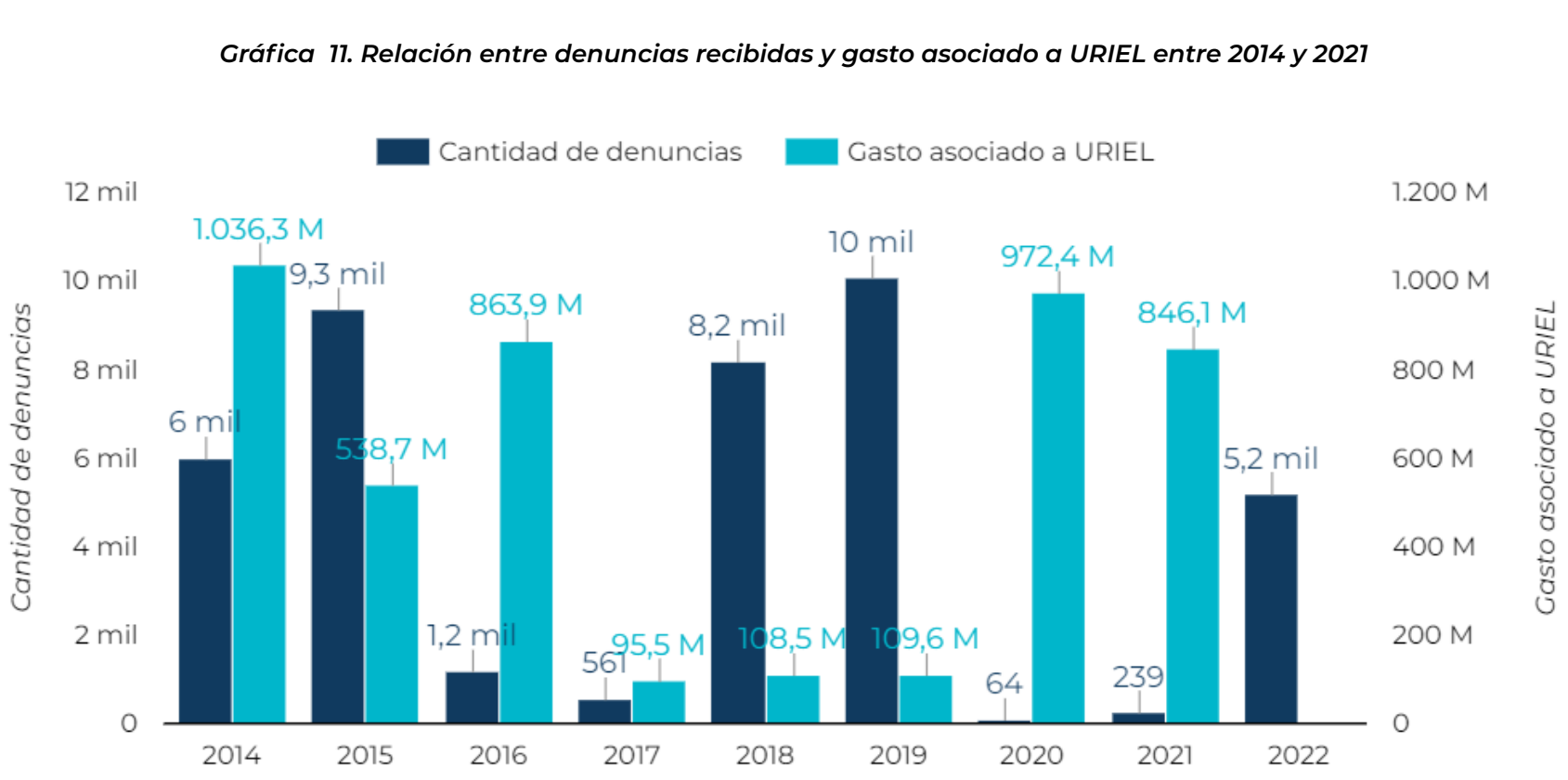
Gráfica 10. Gasto asignado a las actividades realizadas de 2014 a 2021 asociadas a la URIEL



Fuente: Elaboración propia con base en información remitida por el Ministerio del Interior (2022).

Valga resaltar que los dos años en los que se empleó casi la mitad del presupuesto total de la plataforma —calculado a 10 años— no se corresponden con el número de denuncias presentadas. Como se ilustra en el próximo gráfico, mientras que en 2014 se interpusieron 6.000 denuncias, en el año 2020, solo hubo 64. De hecho, los años con mayor cantidad de denuncias presentadas —en su orden: 2019, 2015 y 2018— presentan una diferencia considerable con respecto al presupuesto. Esto indica que el gasto asociado a URIEL no depende ni está condicionado por la cantidad de denuncias interpuestas.

Gráfica 11. Relación entre denuncias recibidas y gasto asociado a URIEL entre 2014 y 2021



Fuente: Elaboración propia con base en la información remitida por el Ministerio del Interior (2022).

Por último, en cuanto a los gastos ejecutados por medio de contratos —adicional a los pagos de la línea telefónica de la URIEL— estos se concentraron en su mayoría en sensibilizar y generar cultura de la legalidad para unas elecciones transparentes, un sistema electoral íntegro y el derecho a ejercer el voto de manera libre y consciente. Sumado a ello, el gasto también estuvo destinado a pautas, divulgación y difusión de planes y programas del Ministerio del Interior. La efectividad de estas es una duda que aún queda por resolver, pues no se han implementado indicadores de impacto que permitan medir su contribución a la transparencia y la legalidad de los procesos electorales, propósito fundacional de la URIEL.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Teniendo en cuenta la información presentada, es posible identificar al menos cuatro problemas relacionados con la URIEL, a saber:

1. **Baja cobertura de la URIEL**: a pesar de la correspondencia entre los lugares que registran mayor número de sentencias condenatorias por delitos electorales y los que mayor número de denuncias registran en la plataforma URIEL, es evidente que existe una concentración de las denuncias en la región Andina. Esto se puede explicar porque hay más presencia de las autoridades en esta zona del país y por una mayor difusión de los planes y programas pedagógicos asociados a la plataforma. Sumado a ello, en diferentes ocasiones y en el marco de este proceso de investigación, la página de la URIEL estuvo inhabilitada, así como también la línea telefónica. Estos hechos impiden acercar a la ciudadanía a estos canales de denuncia y van en contravía del sentido de la URIEL que busca, precisamente, recepcionar de manera inmediata y prioritaria cualquier denuncia o queja sobre delitos electorales.

2. **Ausencia de un canal que concentre las denuncias y quejas**: la URIEL no ha logrado posicionarse como el principal canal de recepción de denuncias en materia electoral. Por el contrario, una organización de la sociedad civil, la MOE, ha jugado el rol protagónico, especialmente, en las elecciones regionales.

3. **Insuficiente coordinación interinstitucional**: falta articulación entre las entidades públicas que conforman la URIEL, así como una destinación presupuestal hacia las otras entidades para la ejecución de actividades relacionadas con esta. También existe un doble —incluso un quinto— registro de traslado de denuncias y quejas a las entidades públicas receptoras, lo cual conlleva a una duplicidad de funciones, reprocesos, entre otras actividades burocráticas que van en contravía de la eficiencia. Por último, no se evidenció la presencia de la Sala 5ta del Consejo de Estado, máxima autoridad en materia electoral, en las actividades propias de la URIEL.

4. **Inversión subóptima**: la inversión total realizada para el funcionamiento de la URIEL no ha sido suficiente, especialmente, en lo relacionado con la construcción de una cultura de legalidad y política. Esto se evidencia, entre otras cosas, en la inadmisión de casi el 20 % de las denuncias y quejas que interpone la ciudadanía, por medio de este canal.

Recomendaciones

Las irregularidades y delitos electorales cometidos por los diferentes grupos de la contienda electoral deben ser un tema central en las agendas de los gobiernos, como parte de recuperación de la confianza, no solo del proceso electoral en sí mismo, sino de la democracia en un sentido amplio. Lo anterior implica darle prioridad al funcionamiento del canal de denuncias URIEL para que permita realmente acercar e invitar a la ciudadanía a ser partícipe del control en la contienda electoral desde sus territorios.

De acuerdo con el balance preliminar expuesto, es necesario que la URIEL se posicione como el principal canal de denuncias en materia electoral. Para ello, aún quedan dos grandes retos por enfrentar en el corto plazo relacionados con la misión del canal: por un lado, la articulación institucional y, por otro, la unificación de recepción de las denuncias y quejas presentadas en materia electoral y su correcto traslado.

El desarrollo de las elecciones territoriales del siguiente año serán un buen indicador de la evolución de la URIEL y de su aporte a la democracia en Colombia. Por esta razón, a continuación, se presentan algunas recomendaciones que pueden contribuir al mejoramiento de la URIEL de cara a las próximas elecciones:

1. Aumentar la presencia de la URIEL en los territorios que no cuentan con las herramientas necesarias para presentar una denuncia o queja, ya sea por razones de conectividad o de desconocimiento. Lo anterior implica medios más eficientes y mayores recursos presupuestales a la hora de realizar la difusión del canal, de su alcance y funcionamiento. Ello, sin dejar de lado la importancia que reviste el que la ciudadanía comprenda a cabalidad los requisitos mínimos que debe tener toda queja o denuncia para su trámite. De lo contrario, las denuncias sobre delitos e irregularidades que atenten contra la transparencia de los distintos procesos electorales serán inadmitidas y, posiblemente, muchos hechos de corrupción quedarán impunes. Así, además de la pedagogía en los “cómo” de la plataforma, es indispensable la destinación de presupuesto en pedagogía y formación ciudadana.

   Para ello, puede resultar útil la información territorializada que arroja la URIEL con respecto a las zonas del país donde más se inadmiten denuncias y quejas por incumplimiento de requisitos y donde más se presentan denuncias o quejas sobre delitos electorales. Es justamente en estos territorios donde se debe focalizar la intervención.

2. Unificar la recepción de las denuncias que llegan por delitos e irregularidades electorales. Esto implica aumentar el protagonismo de la URIEL durante el desarrollo de las elecciones, tanto típicas como atípicas. El traslado de las denuncias de la MOE a la URIEL y de esta última a las entidades competentes, genera reprocesos que pueden ser evitados si se anula el primer traslado. Para esto es importante, en primera instancia, aumentar la difusión y legitimidad de la URIEL, de modo que a esta llegue la totalidad de denuncias y quejas presentadas por la ciudadanía. Mientras ello sucede, se sugiere hallar soluciones que permitan que las denuncias interpuestas a través de la MOE puedan ser trasladadas automática e inmediatamente a la URIEL.

3 Consolidar un equipo de trabajo idóneo dentro del Ministerio del Interior y en las demás entidades que conforman la URIEL que permita: por un lado, que las denuncias y quejas sean trasladadas única y exclusivamente a la entidad competente, de manera correcta, previniendo los reprocesos, el retraso de su trámite y la congestión del sistema; y, por otro, que cada funcionario/a o servidor encargado de recibirlas, dentro de la entidad, cuente con el conocimiento y la experticia para priorizar y dar celeridad a su trámite.

Para ello, puede resultar útil la definición de procesos sistémicos y cíclicos, los cuales, posterior a su formulación, pueden plasmarse y difundirse en manuales o cartillas. También se podrían dictar capacitaciones periódicas a estos funcionarios sobre el funcionamiento del proceso electoral; los ámbitos de competencia de las entidades que hacen parte de este, la importancia de la URIEL en dicho proceso; y prácticas óptimas de uso de la plataforma y análisis de la información que arroja.

4 Fortalecer las mesas de trabajo interinstitucionales de modo que desde allí se construyan acuerdos, compromisos claros y contundentes que posibiliten mejorar la coordinación entre las entidades públicas que tienen cabida en la URIEL, aumentando, por ejemplo, su participación y responsabilidad en las diversas actividades que se llevan a cabo.

Es necesario, además, invitar a otras entidades que puedan contribuir al perfeccionamiento de la plataforma y al cumplimiento de su misión, como el Consejo de Estado y organizaciones de la sociedad civil.

5 En el marco de los planes de acción de la URIEL, se recomienda establecer indicadores de impacto que permitan evaluar, con criterios claros, el avance o retroceso de la URIEL con respecto a los objetivos y metas trazadas en estos. Esta recomendación se hace extensiva a cada una de las entidades que hacen parte de la URIEL: de conformidad con los planes de acción establecidos por el Ministerio del Interior, se sugiere desarrollar indicadores de gestión, producto e impacto que permitan conocer, en particular, su desempeño en el trámite y seguimiento de las denuncias y quejas presentadas; y, en general, sus contribuciones a la transparencia de los procesos electorales y a la construcción de una ciudadanía cada vez más democrática y participativa.

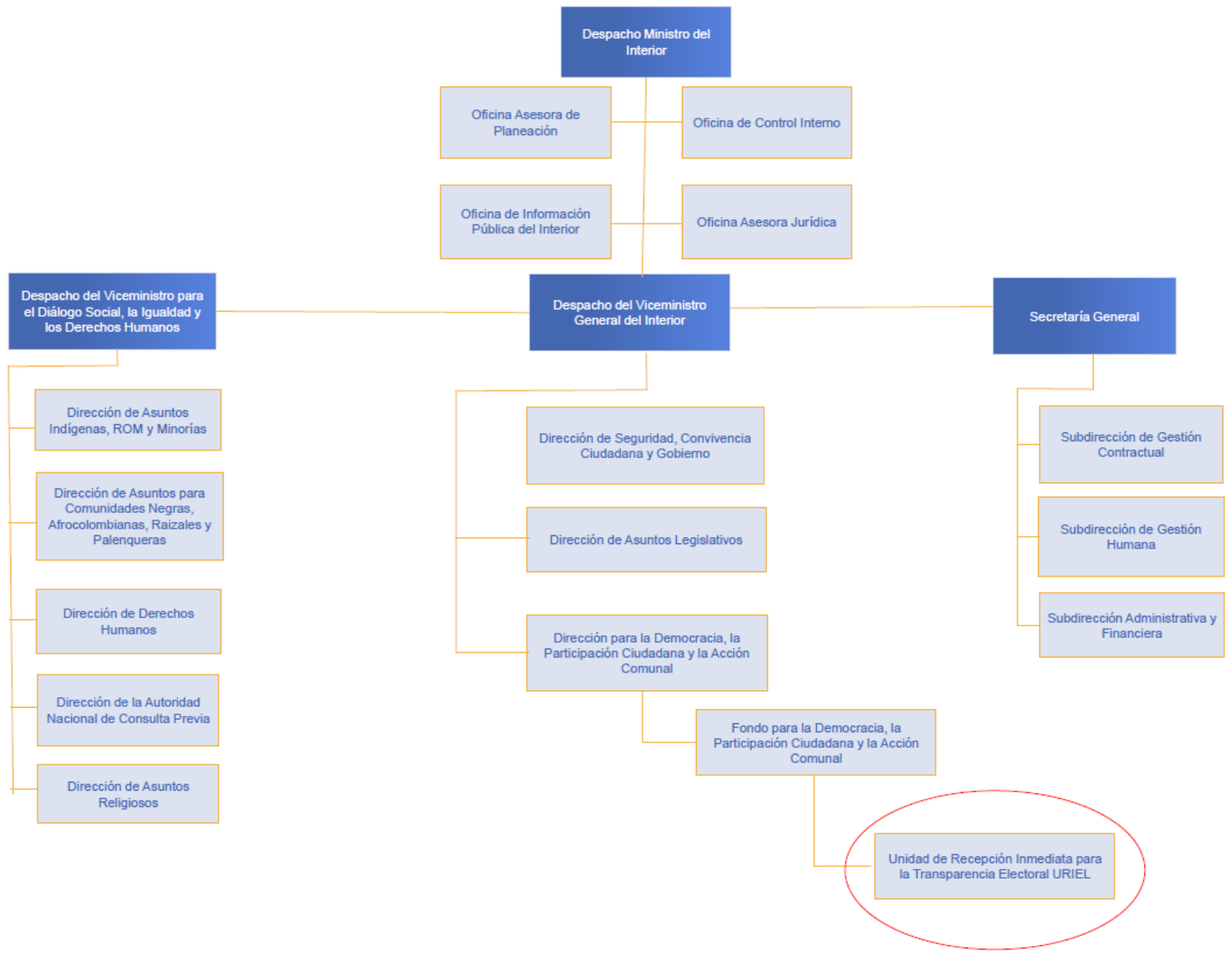
Bibliografía

- Garay et al. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Avina.
- Instituto Anticorrupción (Febrero, 2022). Boletín Electoral. Observatorio de Justicia e Impunidad. Consultado en: https://www.estudiosanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2022/06/20220201-Boletin-Electoral-Cero-Impunidad-VF.pdf
- Lupu, Noam, Mariana Rodríguez y Elizabeth J. Zechmeister (Eds.) 2021. El pulso de la democracia. Nashville, TN: LAPOP
- Ministerio del Interior (2022). Respuesta a Derecho de Petición.
- MOE, 2020. Informe de Violencia Contra Líderes Políticos, Sociales y Comunales. Consultado en: https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2020/09/informe-final-correccionespeque.pdf
- Valencia, L. (2020). Los clanes políticos que mandan en Colombia. Planeta Colombia.

Marco normativo referenciado

- Ley 89 de 1948
- Ley 96 de 1985
- Decreto 2893 de 2011
- Ley 1444 de 2011
- Decreto 2821 de 2013
- Ley 1712 de 2014
- Decreto 9709 de 2017
- Decreto 9709 de 2017
- Resolución 133 de 2014

Anexo 1.



SEPTIEMBRE DE 2022

BOLETÍN ELECTORAL

CERO IMPUNIDAD

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

El papel de la URIEL en los procesos electorales

(2014-2021)