

# ESTUDIO SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN COLOMBIA

---

JUAN FERNANDO LONDOÑO O.



Primera edición: Bogotá D.C., enero de 2018

ISBN: 978-958-59252-2-9

© Registraduría Nacional del Estado Civil

© Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales

© Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP)

Juan Fernando Londoño Osorio

John Edison Montañez Rodríguez

Diseño y diagramación

Editorial Scripto Cia. Ltda.

Impresor

Impreso y hecho en Colombia



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA**  
Registrador Nacional del Estado Civil

**ORLANDO BELTRÁN CAMACHO**  
Secretario General

**JAIME HERNANDO SUÁREZ BAYONA**  
Registrador Delegado en lo Electoral

**LUIS FERNANDO CRIALES GUTIÉRREZ**  
Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación



**ERIKA PATRICIA SARQUIS MATTA**  
Coordinadora Grupo de Trabajo CEDAE



**JUAN FERNANDO LONDOÑO OSORIO**  
Autor

**JAVIER BENAVIDES**  
Investigador

**NICOLÁS ROCHA**  
Investigador

**ALEYDA AYALA**  
Investigadora

Bogotá, Colombia, 2018

Las opiniones y afirmaciones contenidas en el presente libro son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen ni al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales ni a la Registraduría Nacional del Estado Civil.



*A la memoria de mi padre,  
quien me enseñó a preocuparme  
por la vida política y a mi madre,  
con agradecimiento por todos  
los años de sacrificio.*

*Y con amor para mi esposa  
y mi hijo.*



# ÍNDICE GENERAL

<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>ASPECTOS GENERALES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO.....</b>	<b>23</b>
1. Premisas básicas sobre el financiamiento político.....	23
2. Consideraciones sobre el concepto de financiamiento político.....	24
3. Elementos para comprender los sistemas de financiamiento político.....	27
4. Evolución de la regulación sobre el financiamiento político en Colombia.....	30
4.1. Ley 58 de 1985. "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos políticos y se provee la financiación parcial de las campañas electorales".....	32
4.2. Constitución Política de 1991.....	32
4.3. 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 las de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".....	34
4.4. Acto Legislativo 01 de 2003.....	37
4.5. 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".....	38
4.6. Acto Legislativo 01 de 2009.....	41
4.7. Resumen de las modificaciones constitucionales.....	41
4.8. Ley 1475 de 2011. "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".....	43
4.9. 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".....	47
4.10. Ley 1474 de 2011. "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".....	49
4.11. Ley 1712 de 2014. "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".....	50

4.12. Aspectos jurisprudenciales .....	51
4.12.1. Sentencia C-089 de 1994 .....	52
4.12.2. Sentencia C-1153 de 2005 .....	52
4.12.3. Sentencia C-490 de 2011 .....	55

## **CAPÍTULO 2**

### **FUENTES DE INGRESOS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y**

#### **CAMPAÑAS ELECTORALES..... 57**

Introducción.....	57
1. Financiamiento público como fuente de financiamiento .....	59
1.1. Consideraciones generales sobre el financiamiento público .....	59
1.2. Financiamiento público directo.....	60
1.3. Financiamiento público indirecto.....	62
1.4. Objetivos del financiamiento público.....	62
2. Panorama Latinoamericano .....	66
2.1. Criterios de asignación, distribución y evaluación de los recursos en Latinoamérica .....	66
2.2. Características del financiamiento público en Latinoamérica .....	67
2.2.1. Sobre el umbral.....	67
2.2.2. Sobre la periodicidad y el nivel de cobertura .....	67
2.2.3. Sobre la cuota de género.....	68
2.3. Modelos de los sistemas regulatorios en Latinoamérica .....	68
3. Financiamiento público en Colombia.....	70
3.1. Financiamiento público directo a partidos políticos en Colombia.....	70
3.1.1. Regulación de la distribución de recursos públicos.....	70
3.1.2. Regulación de la destinación de recursos.....	71
3.1.3. Evolución de los montos para el financiamiento público directo en Colombia.....	72
3.1.4. Evolución de los montos de asignación de recursos .....	72
3.1.5. Distribución de los recursos de financiamiento directo entre los partidos políticos.....	74
3.1.6. Destinación de los recursos del financiamiento públicos al interior de los partidos .....	76
3.1.7. Financiamiento público para las actividades de inclusión y fortalecimiento programático .....	78
3.1.8. Ingresos percibidos por los partidos derivados de la cuota de género.....	80
3.1.9. Gastos orientados a la equidad de género .....	82
3.2. Financiamiento público directo a campañas electorales.....	83
3.2.1. Regulación.....	84
3.2.1.1 Regulación de la reposición del voto .....	84
3.2.1.2 Regulación de los anticipos.....	84
3.2.2. El papel de los anticipos y la reposición de votos válidos .....	85



3.2.2.1. El papel de los anticipos en el financiamiento de campañas.....	85
3.2.2.2. El papel de la reposición en el financiamiento de campañas.....	88
3.2.2.2.1. Evolución del valor de voto válido .....	88
3.2.2.2.2. La reposición como fuente principal de financiamiento público .....	90
3.2.2.2.3. Reposición en campaña al Congreso de 2014 .....	92
3.3 Financiación pública indirecta.....	95
3.4. Problemas y desafíos del financiamiento a las campañas electorales .....	97
3.5. Evolución del presupuesto total para el financiamiento público .....	98
4. Ingresos de financiamiento privado en Colombia.....	101
4.1. Consideraciones conceptuales.....	101
4.2. Regulación .....	104
4.3. El papel del financiamiento privado.....	105
4.3.1. El financiamiento privado en las campañas legislativas de 2014 .....	105
4.3.2. El financiamiento privado en las campañas de elecciones territoriales de 2015 .....	107
4.3.3. El financiamiento privado de los partidos año 2016 .....	109

### **CAPÍTULO 3**

#### **GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES ..... 111**

Introducción.....	111
1. Debates principales.....	111
1.1. De los límites y las prohibiciones a los gastos .....	112
1.2. De los topes a los gastos.....	112
1.3. El problema del concepto de gastos electorales .....	113
2. Panorama Latinoamericano .....	114
2.1. Tope establecido para los partidos.....	115
2.2. Tope establecido para los candidatos .....	115
2.3. Topes a las contribuciones privadas .....	116
2.4. El problema de la compra de votos.....	116
3. Marco regulatorio del gasto electoral .....	116
3.1. Sobre la propaganda electoral .....	116
3.2. Topes de gastos .....	117
3.3. Topes a las contribuciones privadas .....	117
3.4. Financiación prohibida .....	117
3.5. Tipos de gastos .....	118
3.6. Costos de campaña.....	119
4. Los gastos electorales en Colombia .....	120
4.1. Gastos en campañas electorales .....	121
4.1.1. Gastos en campañas autoridades locales .....	121
4.1.1.1. Elecciones 2011 .....	121
4.1.1.2. Elecciones 2015 .....	123

4.1.1.3. Gastos de campaña autoridades locales desagregados.....	123
4.2. Gastos en campañas legislativas 2014.....	125
4.3. Gastos en campañas presidenciales .....	126
4.3.1. Gastos primera vuelta .....	127
4.3.2. Gastos segunda vuelta.....	128
5. Conclusiones .....	130

## **CAPÍTULO 4**

### **MECANISMOS E INSTITUCIONES DE TRANSPARENCIA Y CONTROL..... 131**

Introducción.....	131
1. Debates principales.....	131
1.1. El registro de informes financieros y la rendición de cuentas .....	134
1.2. Atribuciones y conformación de la autoridad electoral.....	135
1.3. Acceso público de los informes financieros.....	136
2. Panorama Latinoamericano .....	136
3. Regulación de los mecanismos de transparencia y control del financiamiento político en Colombia .....	138
3.1. Conformación del Consejo Nacional Electoral.....	138
3.2. Atribuciones.....	139
3.3. Funciones del Consejo Nacional Electoral .....	140
3.4. Régimen sancionatorio.....	141
3.5. Dificultades y retos del Consejo Nacional Electoral.....	145
4. La rendición de cuentas. Reportes e informes.....	147
4.1. Regulación y características de los informes de rendición de cuentas.....	147
4.1.2. Ley 130 de 1994 .....	148
4.1.3. Ley 996 de 2005.....	150
4.1.4. Ley 1475 de 2011 .....	150
4.1.5. Resoluciones del CNE sobre informes y rendición de cuentas.....	151
4.1.5.1. Resolución 3476 de 2005.....	151
4.1.5.2. Resolución 330 del 30 de mayo de 2007.....	152
4.1.5.3. Resolución No. 0285 de febrero de 2010.....	154
4.1.5.5. Resolución No. 3097 de 2013.....	155
4.2. Los formularios para la rendición de cuentas.....	156
4.2.1. Formulario No. 5B.....	156
4.2.2. Formulario No. 7B .....	158
4.2.3. Formulario No. 1B.....	161
5. Conclusiones .....	164

**CONCLUSIONES**

**PRINCIPALES HALLAZGOS Y DESAFÍOS..... 167**

1. Análisis de ingresos.....167

2. Análisis de los gastos electorales .....173

3. Análisis de los mecanismos de transparencia y control.....178

4. Reflexiones finales.....179

Bibliografía.....183

Prensa .....197

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Marco normativo y reglamentaciones: Constitución Política de 1991 .....	33
Tabla 2. Marco normativo y reglamentaciones: Ley 130 de 1994.....	35
Tabla 3. Marco normativo y reglamentaciones: Ley 996 de 2005 .....	39
Tabla 4. Evolución del financiamiento político en la Constitución. Cuadro resumen .....	42
Tabla 5. Marco normativo y reglamentaciones: Ley 1475 de 2011.....	44
Tabla 6. Motivos y consideraciones respecto al financiamiento público directo .....	61
Tabla 7. La economía política de los sistemas de financiamiento y regulación de la política y las campañas .....	69
Tabla 8. Dineros del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas para el funcionamiento de los partidos.....	72
Tabla 9. Dineros del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas para el funcionamiento de los partidos.....	73
Tabla 10. Ingresos públicos por funcionamiento de partido y porcentaje actualizado a 2016 .....	74
Tabla 11. Porcentaje de ingresos de los partidos con origen público (para gastos de funcionamiento más reposición) .....	76
Tabla 12. Distribución de gastos para las actividades según el artículo 18 de la ley 1475 de 2011. Año 2016.....	77
Tabla 13. Ingresos públicos de los partidos (código 107) comparados con gastos reportados para actividades según el Artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 .....	78
Tabla 14. Ingresos de 5% de los recursos estatales en proporción al número de mujeres elegidas en corporaciones públicas .....	81
Tabla 15. Ingresos de 5% de los recursos estatales en proporción al número de mujeres elegidas en corporaciones públicas .....	82
Tabla 16. Destinación de recursos para inclusión frente a la cantidad de recursos recibidos por cuota de género en pesos .....	83
Tabla 17. Porcentaje de recursos privados y anticipos estatales por elección .....	86
Tabla 18. Anticipos entregados por partido para elecciones territoriales de 2011 y 2015.....	86
Tabla 19. Anticipos recibidos por candidatos a elecciones legislativas de 2014 .....	88
Tabla 20. Evolución histórica valor voto válido .....	89
Tabla 21. Pagos realizados por reposición en el 2012 por gastos de campañas autoridades locales 2011 .....	90
Tabla 22. Pagos realizados por reposición en el 2016 por gastos de campañas autoridades locales 2015.....	91

Tabla 23. Pagos realizados reposición gastos de campañas Congreso (Senado) Año 2014.....	93
Tabla 24. Pagos realizados reposición gastos de campañas Congreso (Cámara) Año 2014.....	94
Tabla 25. Pagos realizados reposición gastos de campaña Congreso (Senado y Cámara) Año 2015.....	95
Tabla 26. Saldo presupuesto 2012 .....	99
Tabla 27. Saldo presupuesto 2013.....	99
Tabla 28. Saldo presupuesto 2014 .....	100
Tabla 29. Saldo presupuesto 2015 .....	100
Tabla 30. Saldo presupuesto 2016 .....	101
Tabla 31. Motivos que fundamentan los distintos tipos de prohibiciones a las donaciones .....	103
Tabla 32. Control a los aportes privados en Colombia.....	104
Tabla 33. Ingresos privados elecciones legislativas 2014 .....	106
Tabla 34. Ingresos por código elecciones territoriales 2015.....	107
Tabla 35. Ingresos por código y corporación elecciones territoriales 2015.....	108
Tabla 36. Financiamiento privado partidos año 2016.....	110
Tabla 37. Total y porcentaje de gastos reportados para las elecciones territoriales de 2011 y 2015.....	121
Tabla 38. Gastos totales en cargos uninominales agrupados por categoría .....	122
Tabla 39. Distribución de gastos por corporación (2011).....	123
Tabla 40. Gastos de campaña para elecciones territoriales de 2011 y 2015 respectivamente.....	124
Tabla 41. Destinación del gasto en las elecciones legislativas de 2014 .....	126
Tabla 42. Gastos por candidato para las elecciones presidenciales 2014. Primera vuelta .....	128
Tabla 43. Gastos por candidato elecciones presidenciales. Segunda vuelta.....	129
Tabla 44. Consideraciones respecto a los requisitos en materia de presentación de informes financieros .....	132
Tabla 45. Formularios para la presentación de informes financiamiento político .....	163
Tabla 46. Relación financiamiento público y privado en los gastos totales PRIMERA VUELTA elecciones presidenciales de 2014.....	169
Tabla 47. Relación financiamiento público y privado en los gastos totales SEGUNDA VUELTA elecciones presidenciales de 2014.....	169
Tabla 48. Pagos de reposición elecciones legislativas 2014.....	170
Tabla 49. Relación financiamiento público y privado en los gastos totales elecciones legislativas 2014.....	170
Tabla 50. Ingresos y gastos reportados en elecciones territoriales 2011 y 2015.....	171

Tabla 51. Pagos reposición por elecciones territoriales 2011 .....	171
Tabla 52. Relación financiamiento público y privado en los gastos totales elección territorial de 2011 .....	172
Tabla 53. Número de candidatos al congreso 2014 .....	174
Tabla 54. Número de candidatos elecciones territoriales 2015.....	175
Tabla 56. Candidatos diferenciados Partido Liberal elecciones legislativas 2014.....	176
Tabla 55. Candidatos diferenciados Partido de la U elecciones legislativas 2014 .....	176
Tabla 57. Candidatos diferenciados Partido Conservador elecciones legislativas 2014.....	177

## **ÍNDICE DE GRÁFICAS**

Gráfica 1. Ingresos y gastos candidatos vs elegidos legislativas 2015 .....	123
Gráfica 2. Porcentaje del tope de gastos por campaña .....	127

## **ÍNDICE DE ILUSTRACIONES**

Ilustración 1. Esquema general del funcionamiento del financiamiento político en Colombia.....	58
---	----

## **ABREVIATURAS**

- (AICO)** Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia
- (ANIF)** Asociación Nacional de Instituciones Financieras
- (ASI)** Alianza Social Independiente
- (AUC)** Autodefensas Unidas de Colombia
- (CDP)** Certificado de Disponibilidad Presupuestal
- (CNE)** Consejo Nacional Electoral
- (CNTV)** Comisión Nacional de Televisión
- (Cód.)** Código
- (DANE)** Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- (DEA)** Administración para el Control de Drogas
- (ICCE)** Índice de Costos de Campañas
- (IFE)** Instituto Nacional Electoral
- (IDEA Internacional)** Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
- (IPC)** Índice de Percepción de la Corrupción
- (KAS)** Konrad-Adenauer-Stiftung - Fundación Konrad Adenauer
- (MAIS)** Movimiento Alternativo Indígena y Social
- (MHCP)** Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- (MIO)** Movimiento de Inclusión y Oportunidades
- (MOE)** Misión de Observación Electoral
- (OEA)** Organización de los Estados Americanos
- (PARES)** Fundación Paz y Reconciliación
- (PIN)** Partido de Integración Nacional
- (PNUD)** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- (TEPJF)** Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- (UE)** Unión Europea
- (UNCAC)** Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- (UNODC)** Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito





## **PRESENTACIÓN**

La sociedad colombiana demanda crecientes demostraciones de transparencia y probidad de sus representantes. Los ciudadanos son conscientes de que la legitimidad y credibilidad de los gobernantes empieza a construirse durante los procesos electorales. Es lo que se ha denominado la legitimidad de origen. Quien obtiene un cargo manchado por la controversia, difícilmente puede gobernar con el respaldo de la comunidad.

Es por esta razón que desde la Registraduría Nacional del Estado Civil hemos impulsado todas las acciones necesarias para garantizar un proceso electoral limpio y transparente, donde se respete la voluntad ciudadana y se exprese verdaderamente la soberanía popular. Gracias a la agilidad y eficiencia de nuestros procesos, los colombianos tienen rápidamente los resultados electorales, hecho que contribuye significativamente a la credibilidad de todo el sistema democrático. Para decirlo de otra manera, una demora en los resultados suele generar sospechas, fundadas o no, pero las mismas pueden terminar minando la credibilidad del ganador.

Desafortunadamente, muchos elementos del proceso electoral están por fuera de la capacidad de manejo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues son inherentes al debate político mismo, un ejemplo muy claro de ello es el financiamiento político. Sin duda la forma como el dinero impacta la política es un tema de gran preocupación para los ciudadanos, pero es un tema que es ajeno a las competencias de la Registraduría Nacional, lo cual no significa que la institución no comparta la preocupación que sobre este tema concierne tanto al público en general, como a los expertos y a los políticos mismos.

Así que la labor de la Registraduría Nacional del Estado Civil en un tema como este se concentra más en promover los valores democráticos, las buenas prácticas ciudadanas y el conocimiento de los asuntos políticos desde una perspectiva académica. Justamente esas tareas están a cargo del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE. Desde allí se ha venido impulsando y nutriendo el debate sobre los principales desafíos y retos para la democracia colombiana y se ha promovido una cultura cívica comprometida con los valores constitucionales.

Como resultado de ese esfuerzo presentamos este estudio de Introducción al Financiamiento Político en Colombia, elaborado por el ex vice ministro Juan Fernando Londoño, quien además de su trayectoria en el sector público y académico, ha venido acompañando la labor del CEDAE desde hace un par de años.

El estudio que entregamos al conocimiento del público interesado en los temas democráticos busca ser una contribución al análisis del sistema de financiamiento político en el país, entendido como el conjunto de regulaciones que buscan controlar y encauzar el papel del dinero en la competencia electoral.

El financiamiento político en Colombia ha venido siendo estudiado desde hace varios años pero no existía un texto que se dedicara a explicar el conjunto de su funcionamiento con una perspectiva integral tanto en lo temático como en lo disciplinario. En su contenido el libro abarca la gestión de los ingresos, el análisis de los gastos y los mecanismos de control, que en conjunto componen el sistema de financiamiento. Y en lo disciplinario, su contenido va más allá de presentar las normas que regulan la materia y se ocupa de presentar al lector los elementos conceptuales que acompañan cada tema, la perspectiva latinoamericana sobre los asuntos analizados, la regulación respectiva para Colombia y una explicación práctica sobre el funcionamiento real de cada aspecto.

Estoy seguro que este "Estudio sobre Financiamiento Político en Colombia" va a resultar de gran utilidad tanto para los expertos como para los legos, y se convertirá en un texto de valiosa consulta para todos aquellos que quieran entender mejor el funcionamiento de nuestra democracia y el papel que la regulación del dinero en el proceso político electoral tiene en nuestro país.

Con esta nueva publicación esperamos seguir contribuyendo a mejorar el debate sobre los temas de nuestra democracia constitucional y a fomentar una mayor cultura cívica, donde los ciudadanos y especialmente los más jóvenes sean conscientes de las potencialidades y las responsabilidades que tiene el ejercicio de sus derechos políticos.

**JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA**  
Registrador Nacional del Estado Civil

## INTRODUCCIÓN

Resulta importante empezar este libro con una reflexión sobre el papel que el financiamiento político desempeña en la teoría democrática. Para ello es necesario reconocer que la democracia en gran escala (Dahl, 1993)<sup>1</sup> requiere de procesos electorales para la toma de decisiones y garantizar así el gobierno de las mayorías que caracterizan esta forma especial de gobierno.

La realización de elecciones periódicas y libres requiere que existan unos competidores que participen en ellas. Por esta razón las democracias suelen contar con sistemas de partidos que permiten organizar la competencia mediante la estructuración de las ofertas políticas a los ciudadanos sobre los contenidos del gobierno que esperan elegir. En los inicios de los sistemas representativos existió una gran discusión sobre la conveniencia de que existieran organizaciones dedicadas a la política (Manin, 1998), pero el tiempo demostró que la existencia de partidos no sólo daba más estabilidad, generando una élite que se preparaba para asumir las tareas de gobierno sino que la organización y la calidad del sistema de partidos estaba estrechamente ligado a los resultados del gobierno.

Durante mucho tiempo los partidos se consideraban primordialmente organizaciones privadas, como tales gozaban de total libertad para su organización y gestión de sus actividades. Sin embargo, la participación recurrente en procesos electorales los obligó a empezar a asumir obligaciones y responsabilidades que los distanciaron de una simple unión de voluntades privadas para conseguir el poder y los hizo más sujetos de vigilancia y control sobre la forma como actuaban para conseguir dicho poder (Cotarelo, 1985). El elemento central de este cambio de paradigma se fundamenta en la necesidad de que actúen en forma transparente y responsable en el desarrollo de las campañas políticas y obtengan el apoyo de los ciudadanos de manera libre y sin ejercer ningún tipo de coacción, mucho menos que emprender actividades ilegales. Desde su nacimiento, las democracias han tenido que lidiar con la compra de votos, la intimidación de los votantes, el intercambio de favores y la interferencia del dinero en la política (Norris and Abel Van Es, 2016) así que los avances del proceso democrático también produjeron desafíos en su regulación.

Para conseguir que los partidos cumplieren unos parámetros determinados de comportamiento, los Estados empezaron a desarrollar regulaciones y en algunos casos, incluso, contribuyeron a su organización principalmente con aportes financieros para sus actividades y particularmente para el desarrollo de las campañas políticas. Esta visión de que el proceso electoral requiere reglas y que hace a los partidos sujetos de responsabilidades ha dado pie al surgimiento de sistemas de

---

<sup>1</sup> Dahl señala que la democracia a gran escala requiere procesos electorales para la toma de decisiones, en pequeña escala la toma de decisiones puede obedecer a otros mecanismos. (Dahl, 1993).

regulación de los partidos y del financiamiento político y electoral. (IDEA, 2015, Norris y Abel Van Es, 2016) Norris y Abel Van Es presentan este panorama desde lo que llaman políticas de libre mercado, caracterizadas por la ausencia de regulaciones sobre el financiamiento político hasta políticas de administración estatal que cuentan altos niveles de regulación. Los niveles y alcances de dichas regulaciones son sujeto de debate y controversia permanente tanto en las democracias más avanzadas como en aquellas más jóvenes.

Dependiendo de un sin número de factores, que tienen que ver con el sistema político, la cultura democrática y el modelo de construcción de Estado, los regímenes de regulación del financiamiento político pueden ser ampliamente flexibles o altamente normativizados, pero en general buscan responder a tres propósitos que resultan básicos para la calidad del debate democrático. En primer lugar, establecer de donde provienen los recursos que usan los partidos políticos para buscar el poder. En segundo lugar, conocer cómo se usan esos recursos en la competencia por el apoyo popular. Y en tercer término, garantizar que la información que reciben los ciudadanos sobre las dos preguntas anteriores es veraz.

En relación con el primer punto, la evolución del proceso democrático mostró que los políticos estaban dispuestos a usar cualquier fuente de recursos con el fin de apalancar sus aspiraciones electorales, desde dineros provenientes de organizaciones al margen de la ley, hasta los propios dineros públicos asignados para otros fines. Un proceso electoral que realmente permita manifestar la voluntad real de los ciudadanos debe asegurar que los políticos únicamente utilizan fuentes legales para sus actividades pues el uso de dineros ilegales impide cualquier tipo de competencia justa. Para asegurar esto es necesario que los competidores hagan pública la fuente de sus recursos y de este modo tanto sus rivales, como los ciudadanos y los organismos de control pueden contrastar la información proporcionada. Complementariamente, la decisión de votar puede verse influenciada por el origen de los recursos que apalancan un candidato, incluso con recursos de origen enteramente legales resulta pensable que un ciudadano pueda orientar su decisión de voto en función de los intereses que representa y agencia el candidato, los cuales sólo podrán evaluarse si resultan visibles las fuentes de su financiamiento.

En relación con el segundo punto, para que las elecciones sean libres y los ciudadanos puedan votar a conciencia se requiere que no sólo los recursos provengan de fuentes lícitas sino que sean usadas en forma que no vulnere los derechos políticos de los electores. La compra de votos, para mencionar un ejemplo común a la mayoría de los procesos democráticos, distorsiona la voluntad del ciudadano que en ausencia de una coacción pecuniaria posiblemente votaría de otro modo. Este tipo de conductas, así como otros tipos de influencias indebidas sobre la voluntad del votante degenera los eventos electorales al impedir que las mayorías se expresen libremente. Este es el fundamento de las regulaciones al ejercicio de los gastos electorales, las cuales usualmente se expresan y materializan

mediante limitaciones a las posibilidades de gasto con el fin de evitar que los más acaudalados cuenten con mayores ventajas en el ámbito electoral, lo que refuerza su posición privilegiada en la sociedad.

Finalmente, para garantizar que la información que los ciudadanos reciben sea veraz se requiere en, primer lugar, la publicidad de la misma, sin transparencia en el origen y en los gastos no es posible que el ciudadano pueda formarse una apreciación adecuada. Ello puede conllevar la decisión de establecer mecanismos específicos de transparencia y control sobre los reportes que hacen los partidos y los candidatos, de modo tal que se desincentive y eventualmente castigue cualquier distorsión o acción encaminada a ocultar la verdad a los votantes.

En torno a estos tres elementos se construyen los sistemas de regulación del financiamiento político en las democracias. Su propósito es asegurar que los derechos políticos de los ciudadanos sean respetados y que a la hora de acudir a las urnas puedan expresar su voluntad soberana reflejada en la decisión que finalmente se adopte por la mayoría. Las distorsiones que el financiamiento electoral produce en el proceso democrático afectan claramente la legitimidad de los mismos y la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes y se presentan por igual en democracias consolidadas como en democracias en proceso de transición o consolidación.

De allí que exista una tendencia creciente encaminada a comprender y asegurar que el financiamiento electoral no se convierta en una fuente de corrupción y debilitamiento de la gobernabilidad democrática. Esto se refleja, por ejemplo, en el esfuerzo cada vez más intenso por parte de organismos internacionales, agencias estatales y expresiones de la sociedad civil para comprender y controlar la calidad del impacto que el dinero tiene en las democracias.

El presente libro busca contribuir a ese esfuerzo estableciendo una revisión general de los elementos que caracterizan la regulación y funcionamiento del sistema de financiamiento político en Colombia. Sus contenidos se suman a los esfuerzos que muchos académicos e instituciones han desarrollado para comprender mejor el papel del dinero en la competencia electoral en Colombia. El aporte más novedoso que se busca es ayudar a entender de una manera sistemática y pedagógica el sistema de regulación del financiamiento político en Colombia. La mayoría de los textos existentes hasta ahora son artículos que buscan un análisis específico, obras jurídicas que presentan el panorama normativo, o reportes de la información presentada a los órganos electorales. Tengo la esperanza entonces de que este texto ayude a una mejor comprensión del fenómeno analizado. Confío que su contenido resulte útil para todos aquellos involucrados en el proceso democrático en Colombia, empezando por sus principales protagonistas, los políticos, que son el centro del proceso electoral, hasta los académicos y el creciente conjunto de organizaciones públicas y de sociedad civil preocupadas por el buen funcionamiento de la democracia en Colombia.

Para conseguir el objetivo de ayudar a entender el financiamiento político en Colombia, el libro se organiza de la siguiente manera. El primer capítulo examina los elementos generales del tema, intentando centrarse en los conceptos claves del mismo y presentando la regulación general de esta materia en el país. El segundo capítulo busca examinar las fuentes de ingreso de los partidos y las campañas electorales, su regulación y los datos que tenemos sobre la forma como esos ingresos impactan las organizaciones políticas y las campañas. El tercer capítulo ofrece un panorama de los gastos de los partidos tanto en relación con su funcionamiento permanente como de los candidatos durante los procesos de competencia electoral. El cuarto capítulo describe el panorama relativo al control y vigilancia de las normas y prácticas sobre el financiamiento político. Finalmente, el libro presenta unas conclusiones que buscan ayudar a establecer tanto unas ideas para las discusiones que de manera recurrente se plantean en Colombia, así como una agenda de trabajo en torno al tema del financiamiento político.

Una aclaración metodológica resulta importante, y es que los datos contenidos en este texto han sido tomados del Fondo de Financiamiento de Campañas y Partidos adscrito al Consejo Nacional Electoral, lamentablemente la información allí existente no se encuentra sistematizada y en algunos casos presenta vacíos que impide que se puedan presentar series históricas más amplias. Será muy importante hacia el futuro fortalecer la capacidad institucional del Fondo y emprender un programa serio de sistematización de la información allí depositada sobre financiamiento político.

Resulta necesario señalar en esta introducción mi reconocimiento al equipo de trabajo del Centro de Análisis y Asuntos Públicos que realizó las tareas de apoyo para la investigación y sin cuyo esfuerzo no hubiese sido posible este texto, en primer lugar, a Javier Benavides, quien se desempeñó como investigador principal, a Nicolás Rocha, quien nos colaboró como asistente de investigación, y también a Manuela Beltrán por su constante apoyo y por último a Aleyda Ayala, quién además de labores de investigación se ha ocupado de proporcionar todo el soporte administrativo del Centro. Sin ellos hubiera sido imposible lograr esta publicación.

Mi agradecimiento muy especial al Registrador Juan Carlos Galindo, quien confió en mi capacidad para adelantar esta investigación y publicación, a Erika Sarquis, quien desde el CEDAE siempre estuvo atenta a proporcionar todo el soporte que se requirió para avanzar en esta tarea, al equipo del Fondo de Campañas, quienes en medio de una gran precariedad de condiciones tienen que cumplir con la labor de recibir, procesar y conservar los archivos de los documentos oficiales referentes al financiamiento político en Colombia, y sin cuya disposición no hubiésemos podido obtener la información que se refleja a lo largo de este trabajo.

**Juan Fernando Londoño**

Diciembre 2017

## **CAPÍTULO 1**

### **ASPECTOS GENERALES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO**

#### **1. Premisas básicas sobre el financiamiento político**

La presencia del dinero en la política es inevitable. Mantener aparatos partidarios requiere recursos, y sobre todo, las campañas políticas son cada vez más onerosas. Los políticos tienen la creciente necesidad de llegar a los ciudadanos - quienes a su vez son cada vez más escépticos- con diferentes elementos y herramientas, usando nuevas tecnologías y desplegando cada vez mayor profesionalismo e innovación en el quehacer político. Hacer una campaña requiere invertir en publicidad, en asesores, en equipos de campaña y en un sinnúmero de actividades que hace unos años ni siquiera existían, como las famosas redes sociales sin las cuales no se concibe la política moderna.

El aumento de los recursos requeridos y empleados por los políticos ha llenado de sospechas a los ciudadanos sobre las verdaderas intenciones de sus representantes. Gran parte del descredito de la política obedece al pálpito que tienen muchos votantes de que el ejercicio de la profesión política está más orientado al enriquecimiento de quienes buscan los cargos públicos, que a la defensa de los intereses de quienes los votan. Esta es una percepción bastante extendida en el mundo occidental con países como los Estados Unidos cuyo Congreso, y especialmente el Senado está compuesto por una gran cantidad de millonarios, generando una creciente brecha con los hombres y mujeres del común y enviando el mensaje de que la política no parece una actividad para todos. En América Latina, una situación similar se torna más inaceptable por los altos niveles de desigualdad, y por la percepción de que, a diferencia de los Estados Unidos, donde los congresistas son ricos antes de entrar en la contienda electoral, en nuestra región, los gobernantes se han hecho ricos gracias a su actividad en el gobierno.

Las múltiples distorsiones de la actividad política que han llevado a su degradación también han conseguido trastocar los valores democráticos, razón por la cual suelen abrirse paso ideas populistas como pensar que la política no se debe financiar, o que no hay que darle dinero a los partidos ni a los candidatos. Este flaco argumento olvida que alguien termina financiando siempre la política, y cuando los ciudadanos renuncian a entenderse del tema, son los poderes fácticos los que avanzan. Un buen ejemplo de esto ha sido la eliminación de los recursos públicos para los partidos en Venezuela y Bolivia, norma que se dirigía a debilitar la oposición mientras los partidos en el gobierno seguían financiándose de los recursos del Estado.

Corresponde entonces iniciar este trabajo con una serie de clarificaciones sobre el objeto de estudio y algunas premisas básicas sobre la orientación general del análisis.

En primer lugar, debemos partir del reconocimiento de los costos de la política y de la inevitabilidad de los mismos. La política cuesta. El reconocimiento de esta realidad sustenta la necesidad de que las democracias se ocupen de regularla y tratar de controlar por esa vía los efectos del dinero en la competencia por el poder.

Dado que la política cuesta, el dinero ha de provenir de algún lado. En cualquier escenario son los ciudadanos, en últimas, quienes proveen los recursos para la contienda electoral, bien sea a través de modelos de financiamiento público (que se nutren de los impuestos que pagan los ciudadanos) o mediante esquemas de financiamiento privado (que facilitan una relación más directa entre el político y sus financiadores, para bien o para mal).

Así pues, esta introducción al financiamiento político se construye sobre el reconocimiento de la inevitabilidad del rol del dinero en la política y la necesidad de encauzarlo de la mejor manera posible para que se oriente a fortalecer los procesos democráticos y no a pervertirlos.

Empecemos entonces a tratar de entender de qué hablamos cuando hablamos de financiamiento político.

## **2. Consideraciones sobre el concepto de financiamiento político**

Para empezar el análisis del financiamiento político voy a aventurar la siguiente definición, sobre la cual profundizaré. Debe entenderse por financiamiento político los recursos que los ciudadanos destinan para garantizar el proceso de participación política en democracia.

El dinero proviene inexorablemente de los ciudadanos. Bien sea a través de mecanismos de financiamiento público, mediante los cuales el Estado usa los recursos que obtiene de los impuestos para alimentar la competencia electoral y los actores que en ella participan. O de manera directa cuando los ciudadanos financian a las organizaciones políticas y a los actores que compiten por el acceso al poder normalmente mediante donaciones que entregan directamente a quienes consideran más cercanos a sus intereses o visiones de la orientación que debe tener el gobierno. También los ciudadanos financian la política cuando a través de empresas u otro tipo de organizaciones deciden destinar recursos a la actividad política y electoral.

Esta premisa resulta fundamental para entender por qué ninguna democracia prohíbe el financiamiento privado. Hacerlo sería limitar sin justificación el derecho que tienen los ciudadanos a expresar sus preferencias políticas. La reivindicación de este derecho ha llevado incluso a casos como el de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, que en su sentencia sobre "Citizens United vs Federal



Electoral Commission”, señaló que las limitaciones al gasto de los ciudadanos en las campañas eran una violación del derecho de libre expresión consagrado en la constitución (Nassmacher, 2015).

Así, pues, vale la pena resaltar acá que así como en primer lugar señalé que inexorablemente la política cuesta, el corolario de esa afirmación es enfatizar que por una vía u otra son los ciudadanos los que la financian.

Como consecuencia de lo anterior, los alcances y contenidos de la regulación del financiamiento político reflejan en gran parte el ordenamiento colectivo que sustenta la vida social. Aquellos países que sustentan sus interacciones ciudadanas y de estos con sus autoridades, con base en economías estables y con interacciones sociales sustentadas en la confianza suelen requerir menores niveles de regulación del financiamiento político, tal como sucede en los países nórdicos y en cierta medida en los países protestantes. De igual manera, países cuyas sociedades se basan en economías con altos niveles de ilegalidad e informalidad y que no tienen altos niveles de cohesión suelen intentar que la legislación controle los efectos nocivos que la realidad produce sobre la democracia, Colombia y la mayor parte de América Latina son ejemplo de ello.

La evolución del concepto de financiamiento político puede rastrearse acudiendo a mirar la evolución misma de la democracia. Recordemos que en sus orígenes modernos, la democracia aparece en su versión elitista y restrictiva, conocida como democracia censitaria, donde solo los hombres, blancos, con propiedades y que supiesen leer y escribir tenían derecho a elegir y ser elegidos. El sufragio universal fue una conquista luego de largas luchas para ampliar la participación y los derechos políticos (Keyssar, 2009). En sus inicios la democracia era más bien un gobierno representativo, esto es, un mecanismo de selección de gobernantes que constituían un órgano colectivo de toma de decisiones, conocido como Parlamento (Manin, 1998). Esto, si bien era un avance frente a los gobiernos monárquicos precedentes, se tradujo en que los cuerpos representativos actuaban en defensa de los más poderosos. La idea de que la democracia era el gobierno del pueblo era algo muy lejano en el horizonte, pero así como las burguesías lucharon por desplazar a los nobles y aristócratas del ejercicio del poder, poco a poco las luchas populares empezaron a ampliar el canon democrático. Las sucesivas ampliaciones del ejercicio del sufragio hasta extenderlo a todos los varones y posteriormente también a las mujeres, se fue acompañando de medidas que permitieran que los representantes de los nuevos sectores pudiesen hacer política.

Fue así como se establecieron en primer lugar, regulaciones dirigidas a asegurar el pago de las actividades de los miembros de los parlamentos. Si las clases populares querían hacer parte de los cuerpos representativos debían asegurarse que podían vivir de esa labor, contrario a lo que sucedía anteriormente, cuando se decía que la actividad política era un servicio a la sociedad que no requería remuneración,

pero que en la práctica se ejercía para asegurar los beneficios de los poderosos (Cotarelo, 1985). Aunque hoy en día casi nadie considera los pagos de salarios y remuneraciones a miembros de cuerpos colegiados como parte del financiamiento político, en su momento fue un gran avance. Hasta tal punto se ha institucionalizado que en la actualidad se considera una garantía democrática que quienes ejercen la labor de miembros de corporaciones de elección popular reciban una remuneración adecuada, tanto para el buen desempeño de su labor, como para evitar que puedan ser cooptados por poderosos intereses económicos.

Un segundo paso en este camino fue el financiamiento de los partidos como organizaciones permanentes, dando origen a los llamados partidos de masas que remplazaron los partidos de notables. Estos últimos fueron expresión de las democracias censitarias, pero la ampliación de los derechos políticos conllevó su desaparición y remplazo por partidos más profesionales, con organización permanente, con mayores esfuerzos programáticos y con necesidad de difundir sus mensajes y mantener activa su militancia. Estos partidos más institucionalizados requerían una gran cantidad de recursos para el soporte de sus estructuras permanentes y para el desarrollo de sus acciones encaminadas a ganar las elecciones, aparecen así las cuotas de afiliados que se alimentaban de pequeñas contribuciones de los miembros del partido, y de una proporción de los ingresos de quienes ejercían cargos a nombre del partido. Estos mecanismos de financiamiento siguen siendo comunes en partidos de larga raíz histórica, pero en la medida que ha decaído la afiliación partidista en el mundo, también ha decaído la capacidad de captar recursos de los afiliados.

El tercer paso en esta trayectoria democrática surgió al reconocer que la competencia electoral se convirtió en muchos casos en la confrontación entre unos pocos que poseían grandes recursos y los utilizaban para contrarrestar el poder de los muchos que aunque desposeídos de riquezas contaban con el poder de su voto para conseguir que los gobiernos actuaran a su favor. Fue gracias a ello que los Estados empezaron a regular las actividades económicas y proteger los derechos de los trabajadores a costa de reducir las ganancias de los sectores más poderosos de la sociedad. La disponibilidad de recursos permitía que los grupos poderosos financiaran periódicos dedicados a proteger sus intereses, organizar actividades como reuniones, mítines y encuentros para difundir sus ideas, y particularmente, permitieron que el dinero se utilizara para comprar los votos de los más pobres y necesitados o los apoyos políticos de líderes que no sólo recibían dinero sino la promesa de retribuciones futuras a modo de cargos o inversiones, el repertorio de mecanismos llevó incluso a que se financiaran bandas que se encargaban de aterrorizar a los votantes para disuadirlos de participar en manifestaciones o cualquier actividad de apoyo a los grupos políticos emergentes que desafiaban el estatus quo. La necesidad de tener una competencia más justa llevó a que se empezaran a introducir regulaciones en las campañas destinadas a frenar los abusos, penalizar las actividades ilegales y en forma tímida garantizar un uso más equitativo de los recursos principalmente mediante limitaciones en el gasto electoral.

Así pues, la evolución democrática ha traído consigo una mayor complejidad de los sistemas de regulación del financiamiento político entendido como los recursos e instrumentos conducentes a facilitar que las organizaciones políticas y los candidatos consiguieran unas condiciones más justas en las contiendas electorales. Se estableció así que los sujetos del financiamiento político serían partidos y candidatos. Si el objeto de la regulación es salvaguardar los derechos políticos involucrados en la competencia por el poder, pues la regulación debe ir dirigida a quienes participan en ellas.

De esta manera tenemos que los elementos de un sistema de financiamiento político involucra; los objetivos que se persiguen (equidad, transparencia), los instrumentos que se diseñan para conseguir dichos objetivos (regulaciones) y los actores de dicho sistema (partidos<sup>2</sup> y candidatos).

### **3. Elementos para comprender los sistemas de financiamiento político**

No existe una receta única o un modelo de financiamiento político perfecto que resulte eficiente, cumpla con los objetivos de transparencia, garantice la competencia democrática y que sea aplicable acriticamente a todos los países. Esto, aunque pareciera una idea sumamente sencilla, es un asunto que en ocasiones pierden de vista reformadores, tomadores de decisión y especialistas en el tema<sup>3</sup>.

Precisamente, sobre el financiamiento político existen múltiples mitos y creencias que deben ser rebatidas. Por ejemplo, no necesariamente más regulación y mayor normatividad implican más transparencia en el manejo y gestión de los recursos; implementar mejoras en el modelo de financiamiento no necesariamente implica "hacer un revolcón" de la legislación existente, entre otras ideas preconcebidas que de alguna manera ignoran la evolución del dinamismo legal en esta materia (Joignant, 2013) y que de fondo guardan similitud con lo que Albert Hirschman denominó la "fracasomanía latinoamericana", la cual podría resumirse como la frustración y tendencia a sentenciar como fiasco rotundo las reformas, avances parciales o progresos ambiguos y descartar así los cambios graduales y sus aprendizajes (Hirschman, 2014). De hecho, varios autores plantean sobre este tema que se trata de una legislación permanente dada la necesidad de introducir ajustes permanentes, o tal como lo señalé en otro texto, un proceso incremental de reformas (Londoño, 2013).

---

<sup>2</sup> Hablamos aquí de partidos en términos generales, sin entrar en distinciones sobre los distintos tipos de organizaciones y movimientos políticos, pues es una discusión que desborda este trabajo.

<sup>3</sup> Sobre este asunto Joignant (2013) planteaba que: "Al final del camino, ninguna política regulatoria, ni menos algún modelo de regulación, puede aspirar a una natural superioridad sobre esquemas rivales. Cada modelo es el reflejo, a menudo imperfecto, de concepciones de la vida que imperan en los países, y hasta de elecciones institucionales de naturaleza intuitiva".

Así las cosas, uno de los aportes contruidos por Ohman (2015) es un esquema básico para comprender de mejor manera las regulaciones en materia de financiamiento político. Este resulta una herramienta inicial de análisis que permite un entendimiento básico de la situación y los elementos sobre los cuales hay que profundizar o emplear reformas.

El esquema de análisis consiste en que la manera más efectiva para analizar y reformar las regulaciones relacionadas al financiamiento político es atender a un conjunto de condiciones institucionales y retos concretos que se pueden sintetizar en: i) comprender las concepciones sobre la política, la democracia y los partidos políticos, así como la cultura política de la sociedad para elaborar propuestas acordes con estas realidades y ii) ser conscientes del contexto en el cual se implementan estas medidas.

Por contexto se entienden tanto los asuntos de tipo técnico y los que son inherentes al sistema político que caracterizan la democracia de un país, como también, los retos que afronta el financiamiento político en determinado momento. Frente a lo primero, no es lo mismo un sistema parlamentario o un régimen presidencialista; es más, no es igual un sistema de elección con listas cerradas en donde los partidos desempeñan un rol central en la campaña, que un sistema basado en el voto preferente. De igual forma y en relación con los retos, estos se encuentran relacionados con los problemas y desafíos a los que se pretende hacer frente o las prácticas a desactivar o incentivar, según se considere.

Por otra parte, Zovatto & Griner (2004), en relación con lo planteado por Karl – Heinz Nassmacher, resaltan que existen tres problemas fundamentales para tratar el tema de las regulaciones sobre el financiamiento: i) la autonomía de los partidos, ii) la transparencia de todos los recursos financieros de los partidos, y iii) la aplicación de las normas correspondientes. Partiendo de esto, se identifica en la práctica comparada mundial, cuatro opciones para la regulación del financiamiento de los partidos políticos (Zovatto, D & Griner, S. En OEA, 2004. Pág. 303):

1. La opción de autonomía, que pone énfasis en la libertad y carácter privado de los partidos, y minimiza la necesidad de regulación,
2. La opción de transparencia, que enfatiza la importancia del acceso público a la información relacionada con las finanzas partidarias,
3. La opción de vigilancia, que prevé un conjunto de regulaciones detalladas sobre la financiación partidista, cuya verificación e implementación este a cargo de una institución pública independiente; y
4. La opción de regulación diversificada.

En un sentido similar Norris y Abel Van Es (2016) plantean cinco opciones generales para los sistemas de regulación del financiamiento político:

1. Sistemas con políticas de libre mercado: caracterizadas por pocas o ninguna regulación.
2. Sistemas enfocados en la transparencia tanto de partidos como de donantes.
3. Regulaciones para los donantes y los gastos.
4. Sistemas enfocados en financiamiento y subsidios para los partidos o los candidatos.
5. Sistemas de manejo estatal. Que contienen todos los elementos regulatorios.

Estas posibilidades regulatorias ofrecen un sin número de variantes, según los objetivos que se persigan, los instrumentos que se quieran usar y las opciones de política. Para avanzar en esta materia los sistemas de financiamiento político deben ir resolviendo varios aspectos que permitan configurar el conjunto, para ello, deben intentar responder, entre otras a las siguientes preguntas (Zovatto & Griner, 2004):

- ¿Debe regularse el proceso de financiamiento o este debe ser considerado un asunto de particulares en lo cual el Estado no debe interferir?
- ¿Si se decide regular, qué resulta más importante? ¿controlar el origen de los recursos que se usan para la participación política o intervenir en el proceso aportando fondos públicos?
- ¿El uso de fondos públicos debe ser directo o mediante subsidios y contribuciones a los partidos y candidatos?
- ¿Quiénes deben recibir los recursos públicos en caso de optar por esta opción, los partidos o los candidatos, o ambos?
- ¿Los fondos públicos deben dirigirse a las campañas electorales o deben incluir las actividades que desarrollan los actores políticos fuera de las campañas?
- ¿Los fondos privados que ingresan a los partidos y a las campañas deben tener limitaciones?
- ¿Se deben establecer límites a las contribuciones y a los gastos electorales?
- ¿Debe establecerse una autoridad especial para supervisar el cumplimiento de estas regulaciones?

- ¿Esa autoridad debe tener capacidad sancionatoria y con qué alcance?
- ¿Se debe garantizar que los ciudadanos conozcan el origen de los recursos que se usan para el ejercicio político y electoral?
- ¿Los instrumentos de regulación deben incentivar comportamientos específicos de los actores políticos como por ejemplo promover la equidad de género y la inclusión de minorías?

Este catálogo de preguntas no es exhaustivo, pero nos permite empezar el estudio de los aspectos más importantes de los sistemas de financiamiento político. Para empezar dicho estudio en el caso colombiano se revisará en primer lugar la trayectoria que el proceso de regulación del financiamiento político ha tenido en el país, para ello el próximo acápite busca mostrar la evolución de la normatividad sobre el financiamiento político en Colombia.

Para el caso de América Latina, los sistemas de financiamiento político en la mayoría de los casos no corresponden a las opciones señaladas anteriormente, sino que sus características determinan un sistema que "privilegia la regulación abundante, bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, un régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento" (Ibíd.) Esto debido a que factores como el régimen político, el sistema de partidos y la cultura política, ocupan un lugar principal para determinar el modelo de financiamiento político.

#### **4. Evolución de la regulación sobre el financiamiento político en Colombia**

Colombia representa hoy en día uno de los casos de mayor alcance y complejidad en las regulaciones concernientes al financiamiento de la política en América Latina. La primera normatividad atinente a los partidos políticos y al sistema de financiamiento político proviene del año 1985 cuando se expidió la ley 58 "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales".

Como lo señala De La Calle,

"Antes de la ley de aquel año, distinguida con el número 58, la mención legal de los partidos era prácticamente inexistente, quizás como resultado de una concepción vigente desde la anterior Constitución –de 1886- según la cual la noción de soberanía nacional suponía que no había intereses distintos a los de la nación y que la división de la sociedad en facciones políticas podría atentar contra la unidad de los nacientes estados" (De La Calle, 1998)

A partir de ese momento el país emprendió un camino de altos niveles de regulación de la actividad política incluyendo el financiamiento de la misma con una característica muy especial y singular, el alto nivel de constitucionalización de las reglas de participación política.

Por esta razón, las modificaciones a las normas de financiamiento político incluyen tanto las leyes como los Actos Legislativos de reforma política que se han tramitado con posterioridad a la Constitución de 1991. Así, las principales normas que regulan la financiación de la política se encuentran contenidas en las siguientes normas:

- Ley 58 de 1985, "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales",
- Constitución Política de 1991,
- Ley 130 de 1994, "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones",
- Acto Legislativo 01 de 2003, "Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones",
- Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías, "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",
- Acto Legislativo 01 de 2009, "Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia",
- Ley 1475 de 2011 "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones",
- 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".

Tal como se verá más adelante, otras leyes también se ocupan de temas relativos al financiamiento político pero no tienen como propósito principal el tema de los partidos o el financiamiento, tales como la ley 1474 conocida como Estatuto Anticorrupción y la ley 1712 de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

#### **4.1. Ley 58 de 1985. "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos políticos y se provee la financiación parcial de las campañas electorales"**

Es el principal antecedente en materia de financiación de campañas electorales. Por medio de esta ley, "se dicta el estatuto básico de los partidos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales". Entre sus principales aspectos están: la obligación que tienen los partidos de registrar libros de contabilidad; la rendición de informes sobre ingresos y gastos de las campañas; la autorización para recibir ayudas o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas, dichas contribuciones gozaban de reconocimiento como donaciones para efectos tributarios (lo que generaba beneficios en el pago de impuestos), la fijación de topes de dineros a invertir durante la campaña y la prohibición de que las contribuciones sobrepasaran dichos topes, así como una serie de reglas sobre la financiación indirecta, específicamente sobre el acceso gratuito a los medios de comunicación estatal y la autorización a las agrupaciones políticas y candidatos para hacer propaganda en los medios de comunicación la cual solo podía ser difundida 90 días antes de la elección, se otorgó a los partidos franquicia postal y se estableció la facultad a la autoridad electoral (en ese tiempo la Corte Electoral) de imponer multas a los partidos y agrupaciones que cometan faltas.

Esta ley se sustentó en gran parte en el reconocimiento tácito de la política como actividad privada, de allí la flexibilidad en las normas relativas al financiamiento privado y su reconocimiento como la principal fuente de ingresos para la actividad político electoral. (Londoño, 2013 En: MOE, 2016. Pág. 14). Muchos de los aspectos señalados en dicha ley han sido la base de todas las regulaciones posteriores, especialmente los temas relacionados con los topes para el financiamiento privado y la rendición de cuentas de los partidos.

#### **4.2. Constitución Política de 1991**

Con la promulgación de la nueva Constitución Política en 1991, el tema de la financiación pasó a ser parte del contenido constitucional. El artículo 109 de la Constitución consagraba que: "El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica" Asimismo el artículo 109 destacaba la obligación de los candidatos y organizaciones políticas a rendir cuentas sobre los ingresos y gastos de las campañas, introduciendo aspectos de transparencia y publicidad inmersos en las funciones del Consejo Nacional Electoral (Artículo 264 y 265 de la Constitución).

El artículo 110 hacía mención a diferentes prohibiciones para financiar campañas a personas que estuvieran ejerciendo funciones públicas. A través de los años y por medio de actos legislativos y sentencias de la Corte Constitucional se han generado diferentes transformaciones a los artículos de la Constitución. La siguiente tabla



muestra las disposiciones vigentes en relación con las modificaciones realizadas por los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009.

**Tabla 1. Marco normativo y reglamentaciones: Constitución Política de 1991**

Constitución Política de 1991	
Temas	Artículos
<b>Financiación pública de las campañas</b>	<p><b>Artículo 109 (modificado por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009)</b></p> <p>El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiados con recursos estatales mediante el sistema de reposición de votos depositados. La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.</p>
<b>Topes de gastos de campañas</b>	<p><b>Artículo 109 (modificado por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009)</b></p> <p>El Estado podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.</p>
<b>Acceso a medios de comunicación</b>	<p><b>Artículo 109 (modificado por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009)</b></p> <p>Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos cuya postulación cumplan los requisitos de seriedad.</p> <p><b>Artículo 111 (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003)</b></p> <p>Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a acceder a los medios de comunicación que hagan uso del espacio electromagnético colombiano.</p>
<b>Sanciones</b>	<p><b>Artículo 107 (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009)</b></p> <p>Establece responsabilidad de los Partidos y Movimientos Políticos por toda violación de las normas que rigen su financiación. Las sanciones que incluyen multas, devoluciones de recursos públicos por reposición de votos y la cancelación de la personería jurídica.</p> <p><b>Artículo 109 (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003 y 01 de 2009)</b></p> <p>La violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo.</p>
<b>Rendición de cuentas pública</b>	<p><b>Artículo 107 (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009)</b></p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p> <p><b>Artículo 109 (modificado por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009)</b></p> <p>Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.</p>
<b>Control</b>	<p><b>Artículo 256 (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009)</b></p> <p>Otorga competencias al Consejo Nacional Electoral para distribuir los aportes estatales para el financiamiento de las campañas electorales y para velar por el cumplimiento de normas sobre Partidos y Movimientos Políticos.</p>

Fuente: Transparencia por Colombia. (2014). Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014.

### **4.3. 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 las de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones"**

La ley 130 desarrolló los contenidos de la nueva Constitución Política y estableció nuevos instrumentos para ampliar la participación del Estado en el proceso electoral dando cumplimiento especial a las disposiciones encaminadas a la financiación de las campañas mediante el sistema de reposición de votos. Para ello distinguió las campañas presidenciales de las del Congreso y aquellas para elegir autoridades locales. Como se verá, el tema de la financiación de las campañas presidenciales ha tenido desde entonces una gran preponderancia, respondiendo de ese modo al carácter claramente presidencialista de nuestro sistema político.

En ese sentido, se estableció como umbral para acceder la reposición de los gastos en las campañas presidenciales el cinco (5%) de los votos válidos en la elección; en el caso del Congreso la reposición la obtendrían las listas que hubiesen obtenido más de la tercera parte de los votos depositados por la lista que alcanzara la curul con el menor residuo; y en el caso de las territoriales, se haría reposición por los votos válidos depositados por la lista de candidatos. Sin embargo, tales mecanismos de entrega de apoyo previo a las campañas se convirtió en "una especie de subsidio ex post para premiar el éxito electoral a quienes más votos sacaban" (Londoño, 2013) y continúa siendo un elemento crítico en la forma como funciona el sistema de financiamiento hasta nuestros días dado que dicha intervención estatal no se orienta a garantizar la transparencia ni la equidad en la campaña.

Adicionalmente, a partir de 1994, se crea el Fondo para partidos políticos, del cual se obtienen los recursos para financiar a los partidos y movimientos políticos colombianos y el cual es regulado por el Consejo Nacional Electoral (CNE). A su vez, la Ley 130 continuó con el proceso de establecer topes y prohibiciones a la financiación privada y las donaciones de personas jurídicas. Esto estuvo acompañado con la decisión de permitir que los bancos abrieran líneas de créditos especiales a los candidatos para financiar sus campañas electorales con ciertas condiciones. Otros aspectos importantes de dicha ley fueron los siguientes:

*I. Financiación directa de las campañas mediante el sistema de reposición de gastos por voto válido para candidatos que se presentaran a las elecciones Presidenciales, al Congreso de la República y de autoridades locales (Ley 130, 1994, art.13).*

*II. Financiación indirecta, a través de la concesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación, la cual es reglamentada por el Consejo Nacional Electoral. Esta autoridad determina aspectos como el número y duración de los espacios (Ley 130, 1994, art.25) y la franquicia postal durante los seis meses anteriores a las elecciones, para el envío de correos nacionales (Ley 130, 1994, art.31).*

III. En cuanto a la financiación privada, la Ley establece que los candidatos podrán invertir para las campañas: i) ya sea de su propio capital o bienes; ii) el de la familia o iii) de contribuciones de particulares. Sin embargo se determina que estos recursos no podrán sobrepasar los topes fijados por el CNE so pena de no recibir los dineros de reposición provenientes de los fondos estatales, ligado a multas que puede establecer el CNE. (Ley 130, art.14). Esta disposición guarda estrecha relación con la fijación de topes de la que habla el artículo 109 de la Constitución, señalado anteriormente. (Misión de Observación Electoral, 2016).

En relación con el acceso a medios en épocas pre-electorales, se decretó la gratuidad para la transmisión de contenidos a través de los medios de comunicación social del Estado. Finalmente, la Ley 130 introdujo un importante elemento referente a la rendición de cuentas puesto que definió que un día después de las elecciones, los partidos políticos y los candidatos debían presentar unos informes públicos donde detallaran los gastos e ingresos de campañas. La siguiente tabla destaca los principales temas relativos al financiamiento de los partidos y las campañas, introducidos por la Ley 130 de 1994:

**Tabla 2. Marco normativo y reglamentaciones: Ley 130 de 1994**

<b>Marco Regulatorio Ley 130 de 1994</b>	
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.	
<b>Temas</b>	<b>Artículos</b>
<b>Financiación pública de partidos</b>	<p><b>Artículo 12</b></p> <p>El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de ciento cincuenta pesos (\$150), por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. Al fondo se incorporará también el producto de las multas a las que se refiere la presente ley.</p>
<b>Financiación pública de campañas vía reposición de gastos por votos válidos</b>	<p><b>Artículo 13</b></p> <p>El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de todas las organizaciones políticas que postulen candidatos. Para las campañas presidenciales otorga financiación a través de reposición de votos válidos depositados por el candidato, siempre y cuando estos hayan obtenido al menos el 5% de los votos válidos del total de los depositados en la elección. En cuanto a las elecciones al Congreso, alcaldías, concejos, gobernaciones y asambleas la reposición se hará por los votos válidos depositados por la lista de candidatos.</p> <p>Respecto a las elecciones de juntas administradoras locales, la financiación estará a cargo de los municipios y distritos y el monto será determinado por el concejo municipal. Para el caso del Congreso de la República recibirán financiación las listas que hayan obtenido más de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo. La reposición sólo se hará a través de las organizaciones políticas, excepto cuando se trate de candidatos independientes u apoyados por organizaciones sin personería jurídica en donde los fondos le serán entregados al candidato o a la persona que este designe.</p>

Temas	Artículos
<p><b>Financiación privada</b></p> <p><b>Fuentes de financiación</b></p>	<p><b>Artículo 14</b></p> <p>Financiación Privada. Permite que las organizaciones políticas puedan recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas, sin embargo, esos aportes no podrán exceder un monto fijado por el CNE seis meses antes de la elección. Este monto máximo permitido será calculado teniendo en cuenta los costos de campaña, el censo electoral y la apropiación que el Estado haga con el fin de reponer los gastos efectuados durante la campaña.</p> <p><b>Artículo 16</b></p> <p>Donaciones de las personas jurídicas. Toda donación que una persona jurídica realice a favor de una campaña electoral, deberá contar con autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios, según el caso. De ello se dejará constancia en el acta respectiva.</p> <p><b>Artículo 17</b></p> <p>Líneas especiales de crédito. La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.</p>
<p><b>Acceso a medios de comunicación</b></p>	<p><b>Artículo 25 - 2,3</b></p> <p>Se establece que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado dentro de los 30 días anteriores a las elecciones de Congreso de la República para hacer propaganda política en favor de sus candidatos. En cuanto a la elección presidencial todas las organizaciones políticas con o sin personería jurídica que presenten candidatos tendrán espacio dentro de los 30 días anteriores a las elecciones para presentar sus programas y tesis tanto para primera como segunda vuelta; además, tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos por petición conjunta de los candidatos. La regulación de dichos espacios queda en manos del CNE.</p> <p><b>Artículo 28</b></p> <p>Obliga a los concesionarios de las frecuencias de radio y televisión durante los 60 días anteriores a la elecciones a pasar propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la comercial que rija los 6 meses ante de la fecha de las elecciones. De dicha publicidad deberá quedar constancia escrita y se tendrá como donación a la organización política. El CNE deberá señalar el número de cuñas radiales, aviso en publicaciones escritas y vallas publicitarias al que tienen derecho en cada elección la organización política o cada candidato a corporaciones públicas.</p>
<p><b>Investigaciones y sanciones</b></p>	<p><b>Artículo 39</b></p> <p>El CNE tiene la potestad de adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas establecidas en la Ley 130 de 1994 y sancionar a las organizaciones políticas o candidatos con multas según la gravedad de la falta. Durante esas investigaciones la entidad electoral tiene potestad para constituir tribunales o comisiones de garantías o de vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos de carácter público o privado e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras. Podrá además citar a personas para que rindan informes o testimonios, emitir conceptos y fijar cuantías.</p>

Temas	Artículos
<p><b>Rendición de cuentas</b></p> <p><b>Presentación de informes</b></p>	<p><b>Artículo 18</b></p> <p>Se ordena la presentación ante el CNE de informes públicos sobre los ingresos y gastos realizados durante las campañas electorales a más tardar un mes después del día de la elección.</p> <p><b>Artículo 20</b></p> <p>En los informes públicos o rendiciones de cuentas deberá quedar consignado por lo menos: contribución de miembros, donaciones, rendimiento de las inversiones, rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa, créditos, ayudas en especie, valoradas a su precio comercial y dineros públicos.</p> <p><b>Artículo 21</b></p> <p>La rendición de cuentas deberá contener gastos de administración, gastos de oficina y adquisiciones, inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento incluyendo sus publicaciones, servicio de transporte, gastos de capacitación e investigación política, gastos judiciales y de rendición de cuentas, gastos de propaganda política, cancelación de créditos y aquellos otros gastos que superen la suma fijada por el CNE.</p>
<p><b>Manejo de los recursos</b></p>	<p><b>Artículo 49</b></p> <p>Ordena que todas las organizaciones políticas reciban aportes del Estado para financiar sus campañas electorales, deberán crear y acreditar un sistema de auditoría interno. Así mismo, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá contratar un sistema de auditorías externo que vigile el uso dado por las organizaciones políticas o los candidatos de los recursos dados por el Estado para financiar sus campañas.</p>

Fuente: Transparencia por Colombia. (2014). Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014.

#### 4.4. Acto Legislativo 01 de 2003

Los cambios introducidos por la Ley 130 de 1994 y la Constitución de 1991, trajeron consigo una dispersión de los partidos políticos, ocasionada por los mínimos requisitos existentes para que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos accedieran a la personería jurídica, y por tanto tuvieran derechos políticos que antes estuvieron restringidos a los partidos liberal y conservador, incluido el acceso a los recursos de la financiación estatal. Este hecho produjo a su vez que el Estado no pudiera hacer "seguimiento efectivo a los recursos que ingresaban a la campañas políticas, los cuales en su mayoría eran de origen privado, pese a que la Constitución los obligaba a rendir informes sobre el origen, monto y destinación de sus recursos, como mecanismo para prevenir el ingreso de dineros de origen ilegal, muy recurrentes durante este periodo". (MOE, 2016).

De estas dificultades y tras varios intentos de reforma, se expide el Acto Legislativo 01 de 2003, el cual buscaba fortalecer las organizaciones políticas, volviendo más rigurosa las medidas para otorgar personería jurídica y endureciendo las sanciones por la violación de topes de gastos con la investidura del cargo. Entre otros aspectos que se destacan de los cambios introducidos por el Acto legislativo en cuanto el tema de financiamiento se encuentra:

I. Ampliación del sistema de reposición por voto válido, pasando no solo de las campañas para proveer algún cargo de elección popular sino también para las consultas populares internas de las organizaciones políticas.

II. Incremento de la cuantía para financiar las campañas electorales, el cual sería por los menos tres veces a la reportada entre el período 1999- 2002. Con esta medida se buscó inyectar mayores recursos del Estado como estrategia para mermar la infiltración de dineros de origen ilegal o altas contribuciones de privados que comprometían la independencia de los candidatos una vez electos (MOE, 2016).

III. Se constitucionalizó también el acceso a espacios publicitarios en radio y televisión costeados por el Estado para campañas a la presidencia de la república, continuando con el financiamiento indirecto.

IV. Adicionalmente, se aumentó el financiamiento político y se incrementó el monto de financiamiento permanente de los partidos, mediante un parágrafo transitorio del Acto Legislativo se dispuso en el artículo 109, multiplicar por 2.7 el monto del financiamiento anual de los partidos dado que el cálculo establecido inicialmente derivó en una suma bastante precaria para la vida de las colectividades políticas (Londoño, 2013 En: MOE, 2016).

#### **4.5. 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"**

Tras la aprobación en el 2004 de la reelección presidencial inmediata mediante el Acto Legislativo 02 de 2004, y el compromiso contenido en dicho acto de introducir cambios al sistema electoral con el fin de asegurar la igualdad entre los candidatos a la presidencia, con elementos como garantías a la oposición, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hicieran uso del espectro electromagnético y financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, entre otros, se dio pie a la promulgación de la Ley 996 de 2005, también llamada Ley de Garantías.

La ley, como mecanismo para generar una mayor igualdad en el proceso electoral, determinó la incorporación de la financiación previa o anticipo, con lo cual "las campañas podían obtener mayor solvencia económica y, por lo tanto, se apartaban del dominio de intereses de las fuerzas económicas, quienes encontraban en las elecciones el escenario perfecto para imponerse y transar con los políticos" (MOE, 2016). Tal como se mencionó en el apartado anterior, el sistema de reposición de votos no produce transparencia en el financiamiento y mucho menos equidad en la competencia electoral, así que si se buscaba avanzar en la nivelación de la

cancha en la competencia por la Presidencia resultaba necesario garantizar que los competidores contaran con los recursos básicos para realizar la campaña.

Es así que se determinó que los candidatos a la Presidencia podían acceder a la financiación previa o anticipo, “El Estado financiará preponderantemente las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República” (Art. 11, Ley 996 de 2005). La norma, además de brindar una base a los opositores del mandatario también buscaba evitar que se diera la entrada de dineros ilícitos a las campañas presidenciales (y evitar así lo ocurrido con la infiltración de dineros ilegales en la campaña presidencial de 1994).

Asimismo, la ley estableció nuevos límites a las fuentes de financiación de las campañas presidenciales mediante una mayor proporción de aportes públicos, regulando las contribuciones de personas naturales y jurídicas (aunque la corte constitucional en su revisión prohibiría estas últimas). Respecto al tema de rendición de cuentas, se exigió la presentación y radicación de libros de contabilidad y soportes ante la organización electoral. Asimismo, se estableció el sistema de auditoría, como mecanismo de control de los ingresos y gastos de las campañas presidenciales (MOE, 2016).

Además, por medio de la Sentencia C-1153 de 2005, la Corte Constitucional profundizó en las obligaciones del legislador para minimizar las ventajas presidenciales en la contienda política (Transparencia, 2016). Principalmente respecto a los temas de acceso a los medios de comunicación, participación del Presidente en eventos internos de los partidos, o movimientos políticos y uso de sus recursos durante la campaña electoral. La siguiente tabla contiene las disposiciones establecidas en la ley respecto al tema de financiamiento electoral para las campañas presidenciales.

**Tabla 3. Marco normativo y reglamentaciones: Ley 996 de 2005**

<b>Ley 996 de 2005</b>	
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.	
<b>Temas</b>	<b>Artículos</b>
<b>Financiación pública</b>  <b>Anticipos</b>	<b>Artículo 10</b>  El Estado financiará vía anticipos a los candidatos inscritos a la Presidencia de la República registrados por un partido político o movimiento político que haya obtenido más del 4% de los votos al Senado de la República o la Cámara de Representantes, para el caso de movimiento social o grupo significativo de ciudadanos se deberán presentar firmas equivalentes al 3% de los votos de las anteriores elecciones presidenciales. Los candidatos que no cumplan con los requisitos descritos anteriormente solo podrán acceder a financiación estatal a través de la reposición de votos.  Parágrafo. La financiación estatal previa está compuesta por un anticipo del Estado, que comprende una parte para la financiación de la propaganda electoral y otra para la financiación de otros gastos de campaña, tal y como se reglamenta en la presente ley.

<b>Temas</b>	<b>Artículos</b>
<b>Financiación pública</b>  <b>Anticipos</b>	<b>Artículo 11</b>  Para las Elecciones Presidenciales, la financiación será en mayor proporción de corte Estatal y se financiarán a candidatos, partidos y movimientos políticos que cumplan con los requisitos exigidos por la ley.
<b>Financiación privada</b>  <b>Límites a los aportes</b>	<b>Artículo 14</b>  Las personas naturales podrán financiar hasta un 20% del total de límite máximo de las campañas a la Presidencia de la República, además, los aportes de una sola persona natural no podrán ser mayores al 2%. Los aportes que provengan de familiares no podrán ser mayores al 4% del tope máximo de financiación estipulado por el CNE.
<b>Acceso a medios de comunicación</b>	<b>Artículo 11</b>  Parágrafo 1º. Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, también podrán solicitar un monto adicional al anticipo de hasta el diez por ciento (10%) del tope establecido para la campaña presidencial, para utilizarlos en propaganda electoral en radio, prensa escrita o televisión, los cuales estarán garantizados a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y regulados bajo los mismos parámetros establecidos para el anticipo destinado a otros gastos de campaña.  <b>Artículo 22</b>  El Estado garantizará un espacio equitativo a través de medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético en un espacio de tiempo comprendido por la ley, los candidatos podrán hacer uso de 2 minutos en medios de comunicación televisiva y hasta 4 minutos en medios radiales por día. Según sentencia C-1153 de 2005 el presidente candidato no podrá realizar alocuciones a través de medios de comunicación durante el periodo electoral.  <b>Artículo 23</b>  Los partidos, movimientos políticos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidato a la Presidencia de la República podrán hacer uso de los medios de comunicación del Estado y tendrán los mismos derechos.
<b>Investigaciones y sanciones</b>	<b>Artículo 21</b>  El CNE podrá realizar auditorías y revisiones a los estados financieros de las campañas a la Presidencia de la República. El CNE es un órgano competente para realizar investigaciones sobre irregularidades en la financiación de las campañas políticas.  El CNE también podrá imponer las siguientes sanciones: Multas hasta el 10% del total desembolsado por el Estado y podrá solicitar una devolución parcial o total de los recursos otorgados por éste cuando una campaña exceda el tope.  El Congreso de la República podrá decretar la pérdida de investidura cuándo se compruebe que el ganador de las elecciones ha violado los límites de financiamiento.
<b>Rendición de cuentas y auditorías</b>	<b>Artículo 17</b>  Los responsables de llevar los balances de las campañas a la Presidencia de la República, deberán rendir cuentas al CNE, esta autoridad electoral podrá verificar estos documentos con el fin de determinar que estos se encuentren en estricto cumplimiento de lo estipulado por la ley.



Temas	Artículos
<b>Rendición de cuentas y auditorías</b>	<p><b>Artículo 18</b></p> <p>Los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, que participen de las elecciones presidenciales, estarán obligados a establecer mecanismos de auditoría interna con el fin de velar por el manejo financiero transparente por parte de sus candidatos. El auditor será solidariamente responsable del manejo que se haga de los ingresos y gastos de las campañas, así como de los recursos de financiación estatal, si no informa al CNE sobre las irregularidades que se cometan. El sistema de auditoría externa será reglamentado por el CNE.</p>

Fuente: Transparencia por Colombia. (2014). Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014.

#### **4.6. Acto Legislativo 01 de 2009**

El nuevo Acto Legislativo se motivó como respuesta a la infiltración de grupos ilegales en la política, y por ello su núcleo central fue incorporar la responsabilidad de los partidos frente a las personas incluidas en sus listas o que contaban con el aval para cargos de elección uninominal cuando estas “hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o delitos contra mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad” (Artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2009).

Respecto al tema de financiación de las campañas electorales, el Acto legislativo constitucionalizó los anticipos para todos los procesos electorales, con lo cual se buscaba extender el modelo de la campaña presidencial y generar mayor participación efectiva de los recursos estatales en las campañas (no a posteriori como en el modelo de solo anticipos). Asimismo se aumentó el umbral para mantener la personería jurídica del 2% al 3% y se establecieron dos fuentes prohibidas para la financiación: las que provinieran de personas naturales o jurídicas extranjeras y las que tuvieran fines antidemocráticos o atentatorios del orden público (MOE, 2016).

#### **4.7. Resumen de las modificaciones constitucionales**

La siguiente tabla presentará un resumen de los cambios introducidos por las reformas y Actos Legislativos a los artículos de la Constitución de 1991 en cuanto el tema de financiamiento político.

**Tabla 4. Evolución del financiamiento político en la Constitución. Cuadro resumen**

Desarrollo Constitucional en Materia de Financiación Política. Cuadro Resumen				
Aspectos a tratar	Constitución Original	Acto Legislativo 01 de 2003	Acto Legislativo 02 de 2004 Ley 996 de 2005	Acto Legislativo 01 de 2009
<b>FINANCIACIÓN Const., 1991 (Art.107; art.109)</b>	Contribución del Estado a funcionamiento y campañas de partidos y movimientos con personería jurídica.	El Estado concurrirá a la financiación de partidos y movimientos con personería jurídica de conformidad con la ley.	<b>Para presidencia: Financiación preponderantemente Estatal.</b>	Campañas financiadas parcialmente con recursos estatales de acuerdo a % de votos.
	Contribución del Estado a funcionamiento y campañas de las demás, de acuerdo a porcentaje de votación.	Las campañas serán financiadas mediante el sistema de reposición de votos tanto para campañas, como consultas populares.		Posibilidad de financiación previa. - Reposición de votos
<b>LIMITACIONES (Art.109 C.P.) (Const., 1991, art.109)</b>	Configuración legislativa para topes de gastos y límites de contribuciones individuales.			
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS (Const., 1991, art.109)</b>	Sobre volumen, origen y destino.			
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS (Const., 1991, art.109)</b>	A quienes desempeñan funciones públicas hacer contribuciones o inducir a otros a que lo hagan, salvo excepciones de ley.			
				Recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras Financiación privada no podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.
<b>SANCIONES (Const., Art.107; art. 109)</b>	Violación de topes será sancionada con pérdida de investidura o del cargo. Otros efectos a la ley.			
				Partidos y Movimientos Políticos responden por violación a normas de financiación.  Partidos y Movimientos Políticos, así como directivos responden por avalar candidatos con vínculos con grupos armados ilegales y actividades de narcotráfico.
<b>REGULACIÓN (Const., art. 265)</b>	El Consejo Nacional Electoral, vela por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos. El Consejo Nacional Electoral, distribuye los aportes de financiamiento.			

Fuente: Misión de Observación Electoral. (2016). Entre reglas e incertidumbres. Financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia.

#### **4.8. Ley 1475 de 2011. “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”**

La ley 1475 de 2011 busca adaptar la legislación a los preceptos del Acto Legislativo del año 2009 de tal forma que para ello “estableció un régimen sancionatorio para los partidos y movimientos políticos, así como para los directivos, que violen o contravengan las normas que rigen cada organización, funcionamiento o financiación” (MOE, 2016). Igualmente, la ley buscó avanzar en la concreción de los principios de transparencia, objetividad, moralidad, participación, igualdad, pluralismo, y equidad e igualdad de género, los cuales deben ser incorporados en la estructura de los partidos y movimientos políticos.

La ley realiza importantes avances en el tema de la financiación. Por una parte, se usa la financiación como un instrumento de inclusión política promoviendo la participación política de grupos históricamente sub-representados en el país tales como las mujeres, grupos étnicos minoritarios y los jóvenes. En ese sentido, se establecen unos porcentajes mínimos de recursos que deben ser invertidos en la inclusión de dichos grupos. En relación con la financiación de las campañas también se tratan los temas referentes a financiación pública mediante reposición de votos y de anticipos. Asimismo, candidatos y organizaciones políticas cuyas listas obtengan el 50% o más del umbral determinado por ley en las elecciones, tienen derecho a recibir apoyo estatal y reposición de votos así como a solicitar anticipos, en ese sentido, “es importante resaltar que en esta ley, se extiende la entrega de anticipos hasta por un 80% del tope máximo de gastos permitidos por elecciones, para todas las circunscripciones (a excepción de la presidencial...)” (Transparencia por Colombia, 2014, p. 31).

En cuanto a las fuentes prohibidas de financiación, no sólo se sigue sancionando el ingreso de dineros asociados con actividades ilícitas, sino que además se reitera la prohibición de aportes provenientes de fuentes de financiación extranjera, donaciones anónimas y funcionarios públicos. En relación con el acceso a los medios de comunicación, se establece que tanto el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, como la CNTV y el CNE brindarán el apoyo necesario para que tanto a los partidos como los movimientos políticos, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos se les garantice su derecho a contar con acceso gratuito a los medios de comunicación estatal, lo cual se dará dos meses previo al día de los comicios.

La ley sigue, en cierto sentido, el mismo objetivo del Acto Legislativo 01 de 2009, de debilitar la influencia de grupos ilegales en las campañas políticas, como se aprecia en el régimen sancionatorio. Estas medidas de “garrote” se acompañan de elementos de “zanahoria”, pues aparte del esfuerzo contra la financiación ilegal, se extiende el modelo de financiación estatal, se señala los valores a reconocer por

voto depositado, y se establecen los porcentajes de votación requeridos para tener derecho a la reposición.

La siguiente tabla resume los aportes que realiza la Ley en cuanto el tema de financiación de campañas:

**Tabla 5. Marco normativo y reglamentaciones: Ley 1475 de 2011**

<b>Ley Estatutaria 1475 de 2011</b> Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.	
<b>Temas</b>	<b>Artículos</b>
<b>Financiación pública</b>  <b>Reposición de gastos por votos</b>	<b>Artículo 21</b>  Los candidatos, organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos tienen derecho a la financiación estatal y a la reposición de gastos por votos siempre y cuando la lista obtenga el 50% o más del umbral determinado por la ley en las elecciones a corporaciones públicas, en el caso de las elecciones para gobernaciones y alcaldías tendrán derecho a la reposición cuando el candidato obtenga 4% o más del total de votos.  El valor de reposición gasto por voto será determinado por el CNE contando con el apoyo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
<b>Financiación pública</b>  <b>Anticipos</b>	<b>Artículo 22</b>  Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, tiene derecho de recibir anticipos por parte del Estado para financiar consultas internas y sus campañas electorales.  El CNE será la entidad encargada de autorizar el desembolso de los anticipos según la disponibilidad presupuestal y conforme a lo estipulado en la ley. Los anticipos podrán ser girados dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista, previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente.  Los anticipos deberán ser devueltos en su totalidad en un plazo no mayor a tres meses luego del pronunciamiento de la declaratoria de la elección, lo anterior con la excepción de las elecciones presidenciales en donde no hay lugar a devoluciones, siempre y cuando el dinero haya sido gastado de acuerdo a lo estipulado por la ley.
<b>Financiación privada</b>  <b>Fuentes</b>	<b>Artículo 20</b>  Los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales:  1. Recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen. 2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad. 3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares. 4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas. 5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.

Temas	Artículos
<b>Límite a los gastos</b>	<p><b>Artículo 23</b></p> <p>Prohíbe a los candidatos, organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos obtener créditos ni recursos privados, por un valor mayor al tope establecido por la ley. También se prohíbe la recaudación de contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% del tope de financiación privada.</p> <p>Los ingresos de campaña provenientes de recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley, no estarán sometidos a los límites individuales estipulados por la ley</p> <p><b>Artículo 24</b></p> <p>Los topes de gastos de campaña serán fijados por el CNE con el apoyo técnico del Ministerio de Hacienda, en el mes de enero de cada año teniendo en cuenta criterios como el costo real de las campañas, el censo electoral y el presupuesto estatal destinado para financiación de campañas.</p> <p>En el caso de las listas con voto preferente, el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos.</p> <p>El CNE señalará además el monto máximo de gastos que podrán hacer las organizaciones políticas para invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas.</p>
<b>Fuentes prohibidas de financiación</b>	<p><b>Artículo 27</b></p> <p>Se prohíben fuentes de financiación extranjera, ingresos provenientes de fuentes ilícitas o de grupos que atentan contra el orden constitucional y legal del Estado, también se prohíben donaciones anónimas; de personas acusadas o condenadas por delitos contra la financiación electoral, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico y delitos que atentan al buen funcionamiento de la administración pública, además se genera impedimento para que las personas que desempeñan funciones públicas puedan aportar a las campañas a excepción de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, observando en todo caso los topes máximos de gastos permitidos.</p>
<b>Acceso a medios de comunicación</b>	<p><b>Artículo 36</b></p> <p>Los partidos y movimientos políticos, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos tienen derecho a obtener espacios gratuitos en medios de comunicación estatal, durante un plazo comprendido entre los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma.</p> <p>Con el apoyo técnico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, el CNE será quien asigne estos espacios gratuitos en los medios de comunicación que hagan uso del espacio electromagnético.</p> <p><b>Artículo 37</b></p> <p>El CNE será quien asigne el tope máximo de emisiones en radio y televisión, de avisos en publicaciones escritas y de vallas, para cada candidato, partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos.</p>

Temas	Artículos
<p><b>Investigaciones y sanciones</b></p>	<p><b>Artículo 8</b></p> <p>Los partidos y movimientos políticos serán responsables de responder por cualquier violación del financiamiento y/o por hechos en contra de la ley en la que se encuentren involucrados sus directivos.</p> <p><b>Artículo 10</b></p> <p>Se considera como falta sancionable el hecho de que directivos de los partidos permitan la financiación por parte de fuentes privadas prohibidas a candidatos del partido y la misma organización política y la violación de topes electorales.</p> <p><b>Artículo 12</b></p> <p>Cuando un partido es encontrado como sujeto de un delito relacionado con la financiación electoral será sujeto de privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación.</p> <p><b>Artículo 13</b></p> <p>El CNE es el ente encargado por la ley para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos y el artículo establece el procedimiento para imponer las sanciones a los partidos.</p> <p><b>Artículo 26</b></p> <p>Los candidatos que violen los topes establecidos por la ley serán sancionados con la pérdida del cargo al cual fueron elegidos En el caso de una violación a los límites de gastos establecidos por la ley, el CNE presentará ante la correspondiente solicitud de pérdida del cargo, ante la entidad establecida por la ley.</p>
<p><b>Manejo de los recursos y rendición de cuentas de funcionamiento de las organizaciones políticas</b></p>	<p><b>Artículo 18</b></p> <p>Los partidos y movimientos políticos están obligados por la ley a aprobar democráticamente sus presupuestos y a brindar a la ciudadanía información referente a las decisiones adoptadas, atendiendo así a lo estipulado por el CNE.</p> <p><b>Artículo 19</b></p> <p>Dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentarán ante el CNE la declaración de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga esta entidad.</p>
<p><b>Manejo de los recursos y rendición de cuentas campañas</b></p>	<p><b>Artículo 25</b></p> <p>Los ingresos y gastos de campaña de origen privado que superen los 200 salarios mensuales mínimos legales vigentes deberán ser administrados por el gerente de campaña. En casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o por el partido y tendrán la obligación de responder por esos recursos.</p> <p>Los ingresos en dinero de campaña deberán ser recibidos y administrados a través de una cuenta destinada únicamente para la campaña. Esta cuenta deberá ser abierta por el gerente de campaña quien a su vez es la persona responsable de la administración de estos recursos. La Superintendencia Financiera será la entidad encargada de ejercer control sobre estas cuentas con el fin de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos.</p>

Temas	Artículos
<p><b>Manejo de los recursos y rendición de cuentas campañas</b></p>	<p>EL CNE reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.</p> <p>Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el CNE los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de votación.</p>

Fuente: Tomado de Transparencia por Colombia (2014). Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014.

#### **4.9. 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”**

Con la incorporación de la ley de “delitos electorales” 1864 de 2017, se modifica el Título XIV del Código Penal el cual regula la violación al ejercicio de mecanismos de participación democrática. Para el caso del financiamiento político, la ley fija multas económicas y sancionatorias para aquellas personas que violen los topes de gastos en las campañas electorales o utilicen recursos de fuentes prohibidas. Las principales normas que afectan el financiamiento político son las siguientes:

ARTÍCULO 14. Adiciónese el artículo 396A al Título XIV (Delitos contra mecanismos de participación democrática) de la Ley 599 de 2000, así:

*Artículo 396A. Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas. 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.*

ARTÍCULO 15. Adiciónese el artículo 396B al Título XIV (Delitos contra mecanismos de participación democrática) de la Ley 599 de 2000, así:

*Artículo 396B. Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales. 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.*

ARTÍCULO 16. Adiciónese el artículo 396C al Título XIV (Delitos contra mecanismos de participación democrática) de la Ley 599 de 2000, así:

*Artículo 396C. Omisión de información del aportante. 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.*

ARTÍCULO 17. Política Criminal Electoral. El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Educación Nacional, la Sección Quinta del Consejo de Estado y la Policía Nacional definirán en un término no mayor a un (1) año la política criminal electoral, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Esta política debe considerar mecanismos educativos, pedagógicos y de prevención con el fin de generar respeto y conciencia frente a la importancia del voto y los demás mecanismos de participación .

Parágrafo Transitorio. El Ministerio de Justicia y del Derecho enviará un informe trimestral al Congreso de la República en el que se presenten los avances en la definición de la política criminal electoral.

Asimismo la ley incorpora dos nuevos tipos de sanciones penales: la elección ilícita de candidatos y el tráfico de votos, con el fin de complementar el ejercicio de la conformación de una política que combata prácticas criminales y corruptas en el proceso electoral.

ARTÍCULO 5. Adiciónese el artículo 389A a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

*Artículo 389A. Elección ilícita de candidatos. 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.*

Artículo 7. Adiciónese el artículo 390A a la Ley 599 de 2000, Código Penal, el cual quedará así:

*Artículo 390A. Tráfico de votos. 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.*

Como se puede observar, la ley eleva al rango de delito lo que antes se regulaba como faltas administrativas y sus impactos están por verse a partir del proceso electoral del año 2018.

Finalmente, esta revisión del marco jurídico debe incorporar la mención a dos leyes que no tienen como propósito regular el financiamiento político, pero que tienen efectos importantes en el mismo. Se trata del Estatuto Anticorrupción y la ley de acceso a la información pública. La primera establece una inhabilidad para que los donantes puedan contratar con las administraciones y la segunda obligaciones de transparencia de la información que manejan los partidos políticos.

#### **4.10. Ley 1474 de 2011. "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"**

**Artículo 2. Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas.** Modificado por el art. 33, Ley 1778 de 2016. El numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993 tendrá un nuevo literal k), el cual quedará así:

Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.

Esta inhabilidad comprenderá también a las sociedades existentes o que llegaren a constituirse distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la presidencia de la república, a las gobernaciones y las alcaldías.

La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales.

<sup>4</sup> "Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley" (Ley 1712 de 2014, Art. 2).

#### **4.11. Ley 1712 de 2014. “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”**

Esta legislación resulta aplicable a los partidos o movimiento políticos en calidad de sujetos obligados (Art. 5, literal f) e implica que éstos deben “divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública” (Art. 4). Además, esta información debe cumplir con ciertos criterios de calidad: oportuna, objetiva, veraz, completa, procesable y disponible (Art. 3).

Respecto a la solicitud de la información, cualquier persona, sin importar su estatus, identidad, orientación ideológica o filiación política, tienen “derecho a conocer, acceder, solicitar y recibir información pública en posesión o bajo control de los partidos o movimientos políticos” (NIMD, 2015, p. 12) en concordancia con el principio de máxima publicidad para titular universal<sup>4</sup> o los de transparencia, gratuidad, celeridad y facilitación; los cuales permiten entender que la información en potestad de los partidos o movimientos políticos es “pública, y en consecuencia, su acceso debe ser facilitado en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que establece la Ley, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruir o impedir el goce efectivo de este derecho” (NIMD, 2015, p. 13).

En su cartilla *Transparencia y Acceso a la Información en Partidos y Movimientos Políticos Colombianos: Responsabilidades frente a la Ley 1712 de 2014*, elaborada en conjunto por el NIMD, la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República y la Corporación Transparencia por Colombia, presentan las tres responsabilidades centrales que los partidos y movimiento políticos deben cumplir para facilitar el acceso a la información.

##### *a. Transparencia Activa*

Esta responsabilidad implica que la información en los partidos y movimientos políticos esté disponible en medios físicos y electrónicos, razón por la cual la ley 1712 establece que “se deberán tener a disposición de las personas interesadas dicha información en la Web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones” (Art. 7).

También el Decreto 1081 de 2015, fija que “las organizaciones políticas deberán publicar esta información en la página principal de su sitio web oficial, en una sección identificada con el nombre ‘Transparencia y acceso a la información pública’” (NIMD, 2015, p. 15), es decir, estructura, servicios, procedimientos y funcionamiento de la organización; que a su vez está contenida en documentos reglamentados por otras normas (estatutos, informes de campañas, declaraciones, etc.) (Ibíd).

### *b. Transparencia Pasiva*

El Decreto 1081 de 2015 establece que entre los medios idóneos para la recepción de las solicitudes de acceso a la información pública se encuentran: personal (de manera oral o escrita), telefónico, correo físico o postal, correo electrónico o formulario electrónico en el sitio web oficial (Art. 2.1.1.3.1.1). Para esto se deben adecuar instalaciones y mecanismos de atención al público que permita facilitar la realización de solicitudes de información; y que sus sitios web cuenten con alguna sección donde se divulgue datos de contacto para recepción de solicitudes (NIMD, 2015, p. 20). Por lo tanto, cuando se refiere a la responsabilidad de transparencia pasiva, se trata de que los partidos y movimientos políticos deben disponer de mecanismos que permitan recibir, monitorear y responder a las solicitudes de acceso a la información pública que les sean presentadas de forma ágil, completa y oportuna (Ibíd).

### *c. Gestión de la información*

Los partidos y movimiento políticos según los artículos 12, 13 y 20 de la ley de acceso a la información, "deben adoptar y actualizar tres instrumentos de gestión de información, que tienen como propósito definir parámetros que estructuren y sistematicen la producción, captura y manejo de la información pública a su interior" (NIMD, 2015, p. 23):

- Registro de Activos de Información: inventario de la información pública que cada partido o movimiento político genere, adquiera, transforme y controle.
- Índice de Información Clasificada y Reservada: aquella información catalogada en esta categoría por el partido o movimiento.
- Esquema de Publicación de Información: inventario de la información publicada y a publicar y medios para acceder a ésta.

La gestión de la información debe estar enmarcada y estructurada en un programa de gestión documental, así como el procedimiento de archivo que el partido o movimiento político haya implementado con el cual sea posible almacenar y preservar adecuadamente la información (NIMD, 2015, p. 24).

## **4.12. Aspectos jurisprudenciales**

Dada la excesiva constitucionalización de las reglas sobre partidos y financiamiento político, la Corte Constitucional ha terminado ocupando un papel central en la configuración de la arquitectura normativa del financiamiento político en Colombia, por lo tanto esta revisión del marco normativo culmina con una revisión de las principales determinaciones en relación con este tema por parte de dicha

corte, la cual ha tenido lugar con ocasión principalmente de las revisión previa de constitucionalidad de las leyes estatutarias.

#### **4.12.1. Sentencia C-089 de 1994**

La Sentencia C-089 de 1994 fue la encargada de realizar control constitucional al el proyecto de ley estatutaria N° 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado, actualmente ley 130 de 1994.

En la sentencia se destacan dos puntos importantes sobre el tema del financiamiento. En primer lugar enfatizó el "modelo mixto de la financiación y el propósito de neutralizar los riesgos de incidencia de interés privados por medio de la financiación de partidos y campañas a través de los recursos públicos" (Transparencia, 2016).

En segundo lugar, y respecto al acceso de los medios de comunicación y la relevancia que estos tienen para el desarrollo equitativo de las campañas, señaló que es deber tanto de la radio como la televisión ofrecer espacios de opinión de manera equitativa a todos los movimientos y partidos políticos (Ibíd).

Asimismo, la Corte Constitucional destacó el papel que juega el Estado en el desarrollo de la democracia y el financiamiento de la política, como herramienta para combatir la corrupción y las malas prácticas.

*"La razón de ser de la ayuda financiera, busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general"* (Sentencia C.089 de 1994).

#### **4.12.2. Sentencia C-1153 de 2005**

Por medio de la Sentencia C-1153/05 de la Corte Constitucional se realizó control constitucional al Proyecto de la ley estatutaria aprobado, hoy Ley 996 de 2005. En cuanto los temas de financiamiento, la sentencia se destaca por la declaratoria de inexequibilidad de dos elementos de la ley:

En el Artículo 11 se declaró inexequible el siguiente enunciado contenido en el segundo párrafo:

*"En caso de que el candidato no obtenga el porcentaje de votos válidos aquí establecido y deba hacerse efectiva la póliza o garantía, el Estado a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado*

*Civil, repetirá contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial, quienes se inscribirán como tales al momento de la inscripción del gerente de campaña; todos ellos serán deudores solidarios del monto de financiación estatal entregado a la campaña."*

La corte consideró que dicha disposición violaba "el principio de razonabilidad en el uso de los recursos públicos, en el entendido según el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría del Estado Civil están obligados a hacer efectiva la póliza o garantía correspondiente al candidato presidencial a favor del Estado".

Artículo 14 sobre Monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares declarado exequible menos las expresiones:

*"o jurídicas de derecho privado" y "ni de personas jurídicas sino hasta el cuatro por ciento (4%) del mismo tope. Las contribuciones y donaciones de personas jurídicas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, no podrán superar en conjunto el cinco por ciento (5%) del monto fijado como tope. La Superintendencia de Sociedades expedirá el documento público en el que se relacione qué personas jurídicas constituyen un grupo empresarial"*

En este caso la Corte estableció que dicha posibilidad, "a su parecer, resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, en un régimen democrático, los derechos políticos, entre ellos el de participación política ejercido al apoyar las campañas electorales, se reconocen solamente a personas naturales; finalmente, la posibilidad de que las personas jurídicas efectúen contribuciones a un Presidente candidato distorsiona el equilibrio que ha de imperar en las reglas de juego adoptadas por el legislador estatutario, para promover la equidad en un contexto en el cual es posible la reelección".

Complementando esta consideración el Artículo 17 sobre Libros de contabilidad y soportes declarado exequible menos las expresiones "*o jurídicas" y "en las actas en que se aprobó el aporte cuando se trate de personas jurídicas"*.

Artículo 21 sobre Vigilancia de la campaña y sancione declarado exequible menos parte del parágrafo 2 que destaca las sanciones que se pueden aplicar por parte del Consejo Electoral, y aquí la corte eliminó el acápite del numeral segundo que preveía la sanción de congelación de los giros respectivos para el desarrollo de la campaña. La corte declaró inexecutable la expresión:

*"para el desarrollo de la campaña"*

En opinión de la corte "el incumplimiento de las normas sobre financiación estatal sólo parece verificable una vez las campañas han recibido el anticipo por concepto de financiación estatal, por lo que permitir al Consejo Nacional Electoral que congele esta porción de financiación parece desproporcionado".

En el Artículo 24 sobre Propaganda Electoral declara inexecutable la expresión contenida en el inciso primero de la norma que dice "*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público regulará la manera como se emitirá el pago de la respectiva propaganda electoral de cada campaña, según los términos establecidos en la presente ley*" en la medida que considera contrario a la equidad de la contienda electoral que el Ministerio de Hacienda regule la forma en que debe hacerse el pago de la propaganda, pues en un escenario electoral con posibilidad de reelección, el Ministerio de Hacienda carece de la independencia necesaria para garantizar la neutralidad en el desarrollo de dicha temática.

Asimismo, la Corte considera que el "legislador no puede establecer limitaciones ni autorizaciones al particular que, pese a no haber calificado como beneficiario de la financiación estatal para su campaña política, decide contratar a cargo de su propio patrimonio la propaganda que considera necesaria" (Ibíd.), por lo tanto se declara inexecutable en el artículo 24 el hecho de que "*Los candidatos que no cumplan los requisitos de financiación estatal previa establecidos en la presente ley, podrán contratar directamente a cargo de su campaña presidencial, propaganda electoral con televisión sólo durante el mismo período de tiempo*".

Respecto al tema de propaganda negativa La Corte Constitucional estimó que la propaganda negativa es un recurso válido en el ejercicio del proselitismo político porque permite el contraste de las ideas y estimula la formación de la conciencia política del electorado, siempre y cuando se despliegue dentro de los límites que imponen las conductas delictuales con las que teóricamente podría avecindarse, es plenamente legítima y merece la plena protección del Estado, visto que la misma es manifestación directa del derecho a la libertad de expresión.

Por ello, en el Artículo 24 declara inexecutable el hecho de que las propagandas no puedan "*contener mensajes alusivos a otros candidatos, ni a los distintivos y lemas de sus campañas... ni contener mensajes negativos frente a los demás candidatos o sus campañas*". Es esa misma medida ya que la propaganda política negativa no está prohibida, el Consejo Nacional Electoral no tiene competencia para suspenderla, por lo tanto se declara inexecutable que "*El Consejo Nacional Electoral velará por el cumplimiento de esta prohibición y ordenará la suspensión de la emisión de la propaganda electoral que infrinja esta disposición, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la emisión de la publicidad*".

#### **4.12.3. Sentencia C-490 de 2011**

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-490-11 de 23 de junio de 2011, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, efectuó la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, el cual fue declarado exequible, por su aspecto formal, salvo el inciso tercero del artículo 28, que se declara INEXEQUIBLE, que señalaba:

“En las circunscripciones especiales por minorías étnicas la inscripción de las listas solo podrá ser realizada por partidos y movimientos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para tales minorías o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades, reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia”.

En el examen formal que adelantó la Corte respecto de este Proyecto de Ley objeto de revisión, constató que el inciso tercero del artículo 28 contenía disposiciones susceptibles de afectar directamente a las comunidades étnicas, por lo que debieron ser sometidas al mecanismo de la consulta previa. “Por tal razón, tras reconocer, en armonía con la jurisprudencia de esta Corte, el carácter procedimental del vicio con proyección en el contenido material de las normas, procedió a declarar su inexecutableidad”.

Igualmente, la Corte hizo otras precisiones importantes sobre el contenido de la ley, entre las cuales se cuentan las siguientes:

En relación con el artículo 2 declaró constitucional el sistema de identificación y registro de afiliados en el entendido que los partidos y movimientos políticos deben manejar dicha información con sujeción a los principios del derecho fundamental al habeas data. Igual consideración realizó con respecto al artículo 3 que estableció el Registro único de partidos y movimientos políticos para el manejo de información por parte del Consejo Nacional Electoral.

En relación con el artículo 10 la Corte eliminó la expresión “antes de su inscripción” que en opinión de la Corte establecía un estándar de responsabilidad de los partidos más flexible que el establecido en el artículo 107 de la Constitución Política. La Constitución señala que los partidos y sus directivos son responsables de avalar personas independientemente del momento de comisión del delito, mientras que la ley buscaba que sólo fuesen por los delitos cometidos antes de la inscripción.

En relación con el numeral 6 del artículo 12 la Corte Constitucional declaró constitucional la sanción al partido de no presentar candidatos en la misma circunscripción cuando haya sido objeto de condenas, en el entendido que esto aplica solamente para circunscripciones uninominales.

En el artículo 13 la corte declaró inexecutable la expresión “cuando estos no lo hicieren de acuerdo a su régimen disciplinario interno” en relación con las facultades de sanción del Consejo Electoral, en el entendido que dicha expresión volvía supletoria la competencia del Consejo Nacional Electoral para sancionar a los partidos y movimientos.

En relación con el artículo 14 la Corte declaró inexecutable un párrafo que daba facultades a las bancadas de los partidos para emprender los procesos de disolución de los partidos.

Se destaca también que en esta sentencia la corte avaló la exigencia de una póliza o garantía del anticipo, pues en su consideración se trata de una forma razonable y legítima de recuperar dinero estatal (Transparencia, 2016).



## **CAPÍTULO 2**

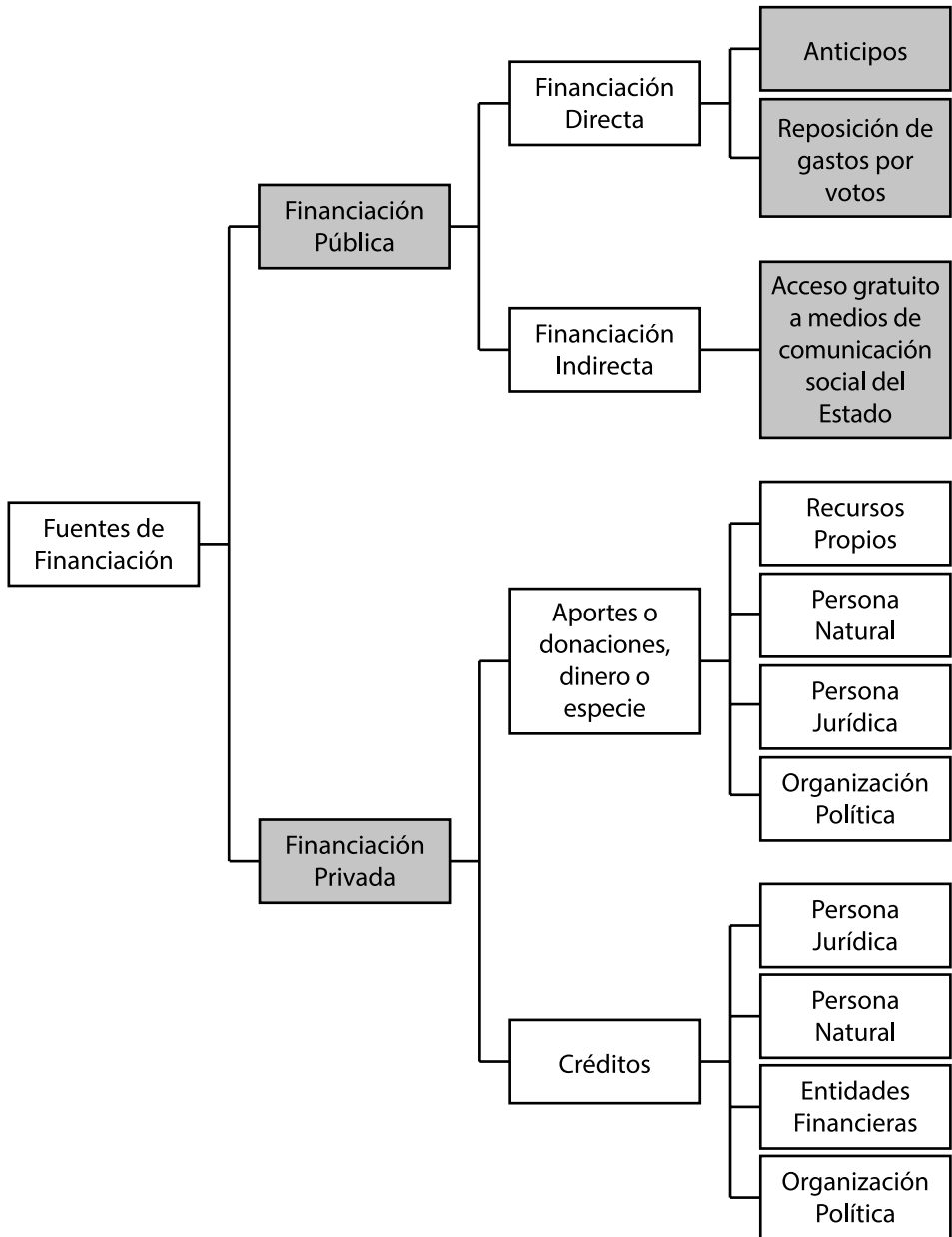
# **FUENTES DE INGRESOS DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES**

### **Introducción**

El presente capítulo se ocupa de estudiar las diferentes fuentes de ingresos de los partidos y las campañas políticas en el financiamiento político colombiano. En esta materia, el eje de la discusión se ha movido en el supuesto antagonismo entre la financiación privada y la financiación pública. En esta discusión de una u otra orilla cada una cuenta con defensores y detractores. Mientras la financiación privada apela a la libertad de hacer valer sus intereses particulares en la política produciendo un acercamiento entre los partidos y la sociedad. La financiación pública busca limitar la participación de agentes externos en la política, generando mayores responsabilidades del Estado en el funcionamiento de los partidos y las campañas electorales, con el fin de lograr una reducción de la influencia del dinero y los intereses privados en la política.

Frente a esa falsa dicotomía en la que se han situado algunas posturas de discusión en torno al financiamiento político, es importante retomar la idea de comprender el conjunto de factores que se pretenden priorizar, el contexto institucional y político y la cultura política local (Ohman, 2015; Espinosa 2017; Norris y Abel Van Es, 2016), et al, 2006). No se trata de señalar a priori una forma de financiamiento sobre otra, sino de comprender su trasfondo, sus ventajas y comprender sus desafíos y posibilidades.

Para adentrarse en el tema, el marco normativo colombiano ha evolucionado progresivamente en reglamentar gran parte de las formas en las que los partidos y las campañas políticas adquieren recursos (Restrepo, 2011). Actualmente el país, como buena parte de países latinoamericanos, ha construido un modelo de financiamiento en el que se permiten y se regulan fuentes privadas y públicas de ingresos. Aunque en el último tiempo se ha promovido avanzar hacia un sistema de financiación con mayor prevalencia de recursos públicos.



**Ilustración 1. Esquema general del funcionamiento del financiamiento político en Colombia**

Fuente: Tomado de Transparencia (2014) página 38

El financiamiento político en Colombia concibe un esquema mixto. El modelo contiene los siguientes elementos principales: i) financiamiento público directo dirigido a los partidos con el fin de garantizar su funcionamiento continuo y actividades de inclusión; ii) un esquema de financiamiento público de campañas que contempla anticipos y reposición de votos y iii) un esquema de regulación al financiamiento privado en el cual se prohíbe el ingreso de cierto tipo de recursos, y se establecen ciertos límites y condicionantes que a lo largo del texto se expondrán con detalle.

A continuación, se procede a desarrollar para cada uno de estos tipos de financiamiento, sus principales debates y preocupaciones, ofreciendo primero, un paneo general en lo que respecta a América Latina y luego adentrándose en la manera cómo ese conjunto de reglas ha operado en los últimos años en Colombia.

## **1. Financiamiento público como fuente de financiamiento**

### **1.1. Consideraciones generales sobre el financiamiento público**

El financiamiento político de carácter público se fundamenta en los principios de justicia distributiva. Esto implica otorgar un papel preponderante del Estado para generar condiciones básicas que hagan posible construir una pauta de reparto equitativa de las ventajas y desventajas provenientes de la cooperación social, para disminuir las desigualdades sociales y naturales sin menoscabar el ejercicio de las libertades (Rawls, 1971).

El concepto financiamiento público se predica en relación con el empleo de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Este puede hacerse de manera directa, lo cual implica una transferencia de dinero del Presupuesto Nacional, o de manera indirecta, es decir, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales (De la Calle, En: OEA 2004).

En general se atribuye como objetivo y justificación para destinar recursos del Presupuesto Nacional para estas actividades, la necesidad de lograr unas condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos y a la vez, promover una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política (ibíd).

La destinación de recursos públicos a los distintos tipos de organizaciones políticas, parte de la convicción del papel trascendental que juegan los partidos políticos en la institucionalidad democrática por lo que es conveniente y deseable que el Estado destine fondos para asegurar su funcionamiento ordinario y electoral.

Las críticas a este tipo de financiamiento señalan que se corre el riesgo de que el sistema político adquiera un carácter de estatización, burocratización y osificación de los partidos, es decir la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad (Del Castillo, P & Zovatto, D. 1998. En. OEA, 2004).

Los mecanismos contemplados para el financiamiento público pueden ser directos, es decir, mediante la provisión de dinero en distintos momentos y bajo criterios de elegibilidad y asignación; o indirectos, que tienen que ver con la provisión de bienes o servicios gratuitos o subvencionados a partidos políticos o candidaturas.

Respecto a esto, el término financiamiento público, comprende tres categorías básicas de subvención: i) subsidios directos -fondos públicos desembolsados a partidos y candidatos de acuerdo con un procedimiento definido por la ley-, ii) subsidios indirectos -subvenciones en especie, como el acceso a los medios de comunicación estatales-, o iii) subsidios específicos -fondos entregados a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por ellos, tales como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación- (Casas, K & Zovatto, D. En: IDEA & OEA, 2011).

## **1.2. Financiamiento público directo**

Para Ohman (2015) se deben abordar dos cuestiones: por una parte, quién debería tener derecho a recibirlo y por la otra, cómo se debería distribuir entre quienes tengan tal derecho. En la primera, se aplica un umbral mínimo de apoyo que todo partido debe alcanzar para acceder el financiamiento público; en la mayoría de países<sup>5</sup>, se aplica por lo general un porcentaje determinado de voto o de escaños obtenidos en las elecciones. Esto se hace con el fin de que quien cree partidos o se presente a un cargo político, no lo haga únicamente con el fin de obtener fondos estatales o conlleve a un derroche de recursos públicos en el partido y/o candidato que no cuente con el apoyo del electorado (Ohman, 2015).

Respecto al criterio de asignación, la opción más común para destinar los fondos es de forma proporcional, según el apoyo que cada partido ha recibido en las elecciones, pero la desventaja de este criterio es que el dinero público acabe en el partido del gobernante, quien ha obtenido el mayor apoyo electoral pero es el que menos necesita dichos recursos.

---

<sup>5</sup> Según datos de IDEA Internacional, a escala mundial, el 21 por ciento de los países con financiamiento público directo emplea un umbral para ese tipo de financiamiento basado en los votos recibidos.

**Tabla 6. Motivos y consideraciones respecto al financiamiento público directo**

Motivos y consideraciones respecto al financiamiento público directo		
Motivo	Comentario	
<b>Ayudar a todas las fuerzas políticas pertinentes a llegar al electorado</b>	El nivel de pluralismo político deseado depende de la visión general de la política.	
<b>Reducir el impacto de las diferencias financieras entre partidos y candidatos ricos y pobres</b>	Si no se combina el financiamiento público con limitaciones a las donaciones o al gasto, no se reducirá la diferencia absoluta entre actores ricos y pobres.	
<b>Estimular el buen comportamiento de los receptores</b>	Ofrecer acceso al financiamiento público puede ser un modo eficaz de lograr que los partidos políticos publiquen sus informes financieros, incluyan a mujeres candidatas, etc. Podría poner en peligro la independencia de los partidos políticos respecto del Estado.	
Consideración	Opciones principales	Comentario
<b>Umbral de elegibilidad (¿quién debería acceder al apoyo público?)</b>	Sin umbral.	Maximiza el pluralismo, pero entraña riesgos de fragmentación política y derroche de recursos públicos.
	Según el porcentaje de votos obtenidos.	Garantiza que el acceso se limita a los partidos que pueden demostrar cierto apoyo popular (el nivel exacto es importante).
	Representación Parlamentaria.	Excluye a los partidos políticos irrelevantes, pero dificulta el avance de nuevas fuerzas políticas.
	Número de candidatos presentados.	Garantiza que el financiamiento se limita a los partidos que participan activamente en las elecciones.
<b>Criterios de asignación (¿cómo se debería distribuir el dinero entre quienes han alcanzado el umbral?)</b>	Todos los partidos elegibles reciben la misma cantidad.	Apoya el pluralismo, pero puede originar la fragmentación de partidos; entraña el riesgo de derrochar fondos públicos.
	Según los votos o los escaños obtenidos.	Vincula el apoyo financiero con la popularidad electoral (pero puede suponer que los partidos más grandes obtengan el grueso del dinero).
	Según los candidatos presentados.	Los partidos más activos reciben más fondos (aunque los candidatos presentados pueden no ser un buen indicador del nivel de actividad).
	Proporción de gastos reembolsados.	Apoya las actividades de recaudación de fondos privados (aunque puede recompensar a los partidos con buenos contactos empresariales).

<b>Consideración</b>	<b>Opciones principales</b>	<b>Comentario</b>
<b>Momento de la distribución (¿se deberían ofrecer los fondos antes o después de las elecciones, o de manera periódica?)</b>	Distribución periódica.	Apoya las actividades de los partidos entre unas elecciones y otras, aunque podría no ser viable donde la tradición partidista sea débil.
	Distribución antes de unas elecciones.	Los partidos políticos obtienen los fondos por adelantado para utilizarlos en la campaña electoral (los criterios de elegibilidad y de asignación se suelen basar en resultados electorales anteriores, que podrían no corresponderse con los niveles actuales de popularidad).
	Distribución después de unas elecciones.	El financiamiento puede basarse en la popularidad actual, pero tiene la desventaja de que los partidos deben recaudar el dinero de manera privada antes para que se lo reembolsen posteriormente.
<b>Nivel de financiamiento (¿cuánto dinero se debería desembolsar?)</b>	¿Qué nivel es adecuado para los objetivos de democracia política?	Una cantidad muy reducida de dinero no tendrá repercusión en la política partidaria o electoral, pero si es demasiado elevada podría distanciar a los partidos de su público (y hacerles muy impopulares entre la ciudadanía).
<b>Fines específicos (earmarking) de los fondos proporcionados</b>	¿Uso electoral o no electoral?	Algunos países solo permiten que se usen fondos públicos para las campañas; y en otros se prohíbe su uso con este fin (en función de la visión de los partidos y las elecciones).
	Vinculación a otros objetivos, como la igualdad de género.	Pueden favorecer el logro de objetivos positivos como el fomento de la igualdad de género, los sectores juveniles, las ramas de investigación, etc. (los críticos argumentan que se limita la libertad de los partidos).

Fuente: Tomado de (Ohman, 2015, pp. 26-27).

### **1.3. Financiamiento público indirecto**

La forma más común de otorgar este tipo de financiamiento es a través del acceso gratuito o subvencionando a los medios de comunicación públicos para que cubran las campañas, exención tributaria, utilización de edificios públicos o subvención del servicio postal (Ohman, 2015). Este tipo de financiamiento supone una carga menor al contribuyente pero su implementación en términos igualitarios no es garantía de mejoría en las condiciones de la competencia política-electoral (Ohman, 2015, p. 26).

### **1.4. Objetivos del financiamiento público**

En líneas generales el financiamiento público directo para partidos políticos y campañas electorales busca auspiciar y fortalecer el rol de los partidos como instituciones aglutinadoras y articuladoras de las relaciones entre la sociedad y el Estado (Navarro, 2014). Al mismo tiempo, beneficia la pluralidad y la competencia

en democracia y también es una garantía para que las autoridades electorales exijan transparencia en el manejo de cuentas o incentiven ciertas conductas al interior de los partidos y candidatos (Londoño, 2016, Transparencia por Colombia, 2014). Estas entre otras ventajas del financiamiento político de carácter público se desglosan a continuación:

**a. Garantiza el ingreso de nuevas formaciones al sistema político:**

Existe un fenómeno internacional que se encuentra sobre-diagnosticado en América Latina y en el mundo y tiene que ver con la desigualdad inherente a las sociedades y a los altísimos costos de la participación en política y fundamentalmente en lo que tiene que ver con las campañas electorales. Un asunto que tiene como consecuencia que solo los que tienen más recursos puedan hacer política y por lo mismo genera serias dificultades para integrar o permitir la conformación de nuevas formaciones políticas al sistema político de los países (Ohman, 2015).

En ese sentido, el financiamiento político de carácter público, acompañado de otras medidas como las listas cerradas u otras posibilidades según el contexto, contribuyen a generar condiciones más favorables para la entrada de nuevos actores, los cuales cuenten con unas garantías mínimas a nivel financiero para “poner sobre la mesa” sus propuestas en el debate político nacional e integrarse como movimiento o partido al sistema político.

**b. Promueve mejores condiciones para la competencia electoral:**

Uno de los presupuestos básicos de las democracias es la garantía de pluralismo político, lo cual implica, entre otras cosas, pluralidad de ideas y opciones reales, así como que estas distintas ofertas políticas tengan la posibilidad de competir, de elegir y ser elegidos “en franca lid”. De esta forma, garantizar que todas las fuerzas políticas puedan acceder a los recursos necesarios para llegar al electorado fomenta el pluralismo y ofrece a los votantes la posibilidad de elegir entre un mayor número de políticos y programas, reduciendo así, la ventaja de los competidores que tienen acceso a recursos abundantes (Ohman, 2015).

Aunque difícilmente se puede hablar de condiciones equitativas plenas en las democracias actuales, la inversión de dinero de los contribuyentes en el funcionamiento de los partidos y en las campañas electorales posibilita ciertas garantías para fomentar el pluralismo político y permite nivelar -en parte- las posibilidades de acceder al gobierno a través del voto popular (Mann, 2000; Dahl, 2010; Ohman, 2015).

### **c. Contribuye al desarrollo de otras funciones misionales de los partidos, más allá de la competencia en elecciones:**

Otra de las problemáticas que más recientemente atraviesan las democracias contemporáneas tiene que ver con que los partidos se han convertido en maquinarias electorales de carácter coyuntural, que "aparecen" al momento de elecciones y "desaparecen" en su relación con los ciudadanos. Un asunto que no solamente implica que buena parte de los donativos y el recaudo privado de los partidos se concentre en las postrimerías de los periodos electorales, sino que de fondo implica que, dado que los partidos se concentran en ganar las elecciones, no desarrollen otras actividades que son claves para el funcionamiento de una democracia.

Así las cosas, una de las maneras para contrarrestar este fenómeno o por lo menos una medida que puede darle una naturaleza mucho más permanente a los partidos políticos, es el financiamiento público de otras actividades y funciones misionales de los partidos como la construcción programática, su funcionamiento democrático interno, entre otras (Londoño, 2016).

De igual forma, el financiamiento político de carácter público puede contribuir a generar otro tipo de incentivos que permitan implementar prácticas tendientes a mejorar la democracia interna en los partidos, la inclusión de grupos minoritarios y la equidad de género. Esto, mediante el establecimiento de condiciones en esta materia para el financiamiento o incentivando mayores recursos a los partidos que desarrollen medidas orientadas a estos temas.

### **d. Promueve prácticas transparentes en la acción de los partidos:**

La recepción de dineros públicos obliga a los partidos a rendir cuentas sobre la utilización de los mismos, tanto a los militantes como a la ciudadanía y a las organizaciones estatales. Incentiva, y en ocasiones obliga, a que dicha rendición de cuentas se extienda a otras fuentes de ingreso y a la utilización que se hace de los dineros recibidos.

La entrega de recursos públicos implica que los Estados puedan aumentar las exigencias que desde las diferentes instituciones y entes de control encargados se hacen para que los partidos reporten sus ingresos y gastos con mayor transparencia, estableciendo incluso sanciones para aquellos que no cumplen con las reglas establecidas en la materia, tales como no acceder al financiamiento público en el futuro, pagar multas o incluso no hacer parte de la competencia electoral.



**e. Brinda mayor autonomía a los candidatos frente a los donantes:**

El financiamiento político de carácter público disminuye la manera en que los grupos de interés influyen sus intereses en los partidos (Ohman, 2015). Desde un enfoque bastante asociado a la corrupción, Saavedra (2017) considera que la implementación de sistemas regulatorios se fundamenta en el supuesto de que el financiamiento privado puede sesgar la competencia electoral decisivamente. Esto en razón a que una influencia directa de los financiadores sobre los candidatos implica que estos adquieran compromisos en los que respondan más específicamente a los intereses particulares de sus financiadores más allá de convertirse en -y hacerse elegir como- representantes de intereses ciudadanos.

**f. Evita que candidatos y partidos acudan a fuentes de financiamiento ilegales:**

Con el encarecimiento de las campañas, el financiamiento político por medio de recursos de origen ilegal o procedimientos que violan las regulaciones existentes, se han convertido en dos de los factores característicos de la política contemporánea. Esto afecta especialmente países con alto peso de la actividad ilegal en la economía como sucede con el narcotráfico. En ausencia de financiamiento público, los incentivos para que se establezcan vasos comunicantes entre la política y la ilegalidad aumentan enormemente.

**g. Promueve la equidad de género:**

Tal como lo señalé en un trabajo para ONU Mujeres: “Existen múltiples consideraciones sobre la importancia de promover la equidad de género como un fin social importante. En primer lugar, por razones de mera equidad, tratándose de sociedades que funcionan gracias a la existencia de los dos géneros no existe ninguna justificación para que un género ejerza una presencia ostensiblemente predominante en la conducción de los asuntos públicos. Adicionalmente, existen indicaciones más pragmáticas sobre los efectos prácticos de la presencia de las mujeres en los cargos públicos, por una parte se amplían los temas objetos de intervención pública y se mejoran las perspectivas de las políticas públicas con componentes de intervención que son ajenos a la visión tradicional de la gestión pública” (Londoño, 2016).

Se considera que el uso de recursos públicos puede facilitar el acceso de las mujeres a la política y también garantizar que puedan desempeñarse electoralmente.

Ahora bien, aunque el financiamiento político de carácter público para el desarrollo de los partidos políticos o de campañas electorales produce importantes garantías para la calidad democrática, es importante reconocer ciertos limitantes y discusiones que podría producir de no contar con una legislación acorde.

Sobre esto, los críticos del financiamiento político de carácter público advierten que si bien el financiamiento de carácter público cumple con la función de “nivelar la cancha de juego” para la competencia electoral, este es un asunto que se agota y genera una serie de efectos no deseados, entre estos, la dependencia de partidos y campañas a los recursos estatales, lo cual se puede ver traducido en una falta de capacidad de los partidos para recaudar fondos propios, -ya sea por cuota o contribuciones de sus afiliados, actividades propias o inversiones temporales realizadas con sus propios recursos- y como consecuencia un alejamiento de los partidos de la sociedad.

## **2. Panorama Latinoamericano**

Tal y como lo demuestran los estudios recientes de Hopking (2004) y Norris (2006) en buena parte de las democracias del mundo la tendencia principal en los últimos años ha sido el reforzamiento y afinamiento de la financiación pública. La mayoría de países coinciden en reglamentar una serie de criterios para la asignación del recurso público, su distribución, y el momento de la financiación, así mismo establecen una serie de exigencias de gasto en determinados asuntos de esos recursos.

### **2.1. Criterios de asignación, distribución y evaluación de los recursos en Latinoamérica**

Frente al primer criterio, el de asignación, se establecen medidas como un umbral de elegibilidad para tener derecho a la financiación, por otra parte, en cuanto a su distribución se establecen montos y porcentajes según criterios sobre los cuales distribuir el dinero público, por ejemplo, en ocasiones se parte de un monto básico que es asignado según criterios de número de representantes de los partidos, la participación de jóvenes o mujeres en las listas, entre otros elementos.

Por último, frente al momento de la asignación de los recursos públicos, algunos países establecen montos previos al desarrollo de las campañas políticas, o el recurso de solicitar anticipos financieros o créditos más laxos con previo visto bueno de la autoridad electoral encargada, o también, en este aspecto se cuenta el conocido sistema de reposición financiera según los votos obtenidos.

En cuanto a los criterios de evaluación del tema en América Latina, varios estudios se han centrado en atender al nivel de cobertura y la periodicidad del financiamiento público, es decir, por un lado, ver el tipo de actividades o propósitos a los que se destina y el momento de la financiación. Un indicador que para Navarro (2005) tiene un carácter bidimensional y que para este caso permite considerar tanto el financiamiento de los gastos de las campañas, como el conjunto de actividades que los partidos desarrollan de manera ordinaria o rutinaria, un elemento que se expondrá a continuación, luego de abordar el panorama en materia de financiamiento público directo en América Latina.

## **2.2. Características del financiamiento público en Latinoamérica**

En América Latina 16 de 18 países gozan de algún tipo de financiamiento público. El hecho de que el 88% de los países de la región prescriban públicamente el financiamiento público directo refleja su importancia para el financiamiento de los partidos. Al respecto hay dos grupos de países: por una parte los que establecen requisitos mínimos para acceder a estos recursos (por ejemplo el goce de personería jurídica) o aquellos que reglamentan un acceso proporcional según el número de votos que obtienen los partidos (Joignant, 2013, p. 165). Ahora bien, el peso que tiene en las finanzas reales de los partidos aún está por determinarse (Londoño y Zovatto, 2015, p. 55). Para el caso de las elecciones presidenciales, por ejemplo, sorprende que después de México, con un 95% Colombia sea el país con mayor nivel de dependencia de dineros públicos, pues los mismos representan un 89% de los ingresos de las campañas. El otro país con un alto nivel financiamiento político de las campañas es Uruguay, en cuyo caso los ingresos públicos representan el 80%. En el otro extremo, en Honduras el peso de los ingresos públicos es solo el 10% y en Guatemala el 12%.

### **2.2.1. Sobre el umbral**

Frente al umbral, Joignant (2013) distingue tres grupos de países:

- a. Países con ausencia de umbral – de votos o escaños- para acceder a los recursos Brasil, Paraguay, México y República Dominicana;
- b. Países con umbral (de votos o escaños). Ecuador, Honduras, Panamá (sólo en el periodo "postelectoral"), Guatemala, Argentina, Costa Rica, Colombia, Perú y Nicaragua y;
- c. Países con umbral proporcional al número de votos obtenidos. Chile, Uruguay y El Salvador (p. 166).

### **2.2.2. Sobre la periodicidad y el nivel de cobertura**

Frente a la periodicidad y el nivel cobertura financiamiento público. Existen tres grupos de países:

- a. Funcionamiento cotidiano o permanente. Perú, Colombia, Costa Rica (si así lo decide el partido), Argentina, República Dominicana, Guatemala (si así lo determina el partido), Panamá, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay (desde 2009), Brasil y Nicaragua.

b. Financiamiento electoral. Chile (sólo electoral), Colombia, Costa Rica, Argentina, República Dominicana, Guatemala, Panamá, Honduras (sólo electoral), Ecuador, México, Paraguay, Uruguay, El Salvador (sólo electoral) y Brasil.

c. Investigación y fortalecimiento institucional. Perú, Colombia, Costa Rica (si así lo decide el partido), Argentina, Panamá (si así lo determina el partido), México y Brasil (Joignant, 2013).

### **2.2.3. Sobre la cuota de género**

En cuanto al uso de fondos públicos para la equidad de género, el 33 por ciento de los países de la región han establecido la asignación de recursos públicos a la promoción de la igualdad de género entre los candidatos o en los partidos (Londoño y Zovatto, 2015, p. 158). En los múltiples análisis que se han elaborado frente a esta problemática es claro que, si bien las medidas impulsadas desde la normatividad han contribuido a igualar ciertas condiciones de participación de mujeres y otros sectores en la política, la medida de la cuota de género para "igualar" el financiamiento de las campañas políticas entre hombres y mujeres aún no es suficiente (Londoño, 2016).

### **2.3. Modelos de los sistemas regulatorios en Latinoamérica**

Estas afirmaciones en tono descriptivo se pueden resumir y acompañar con la propuesta de Joignant (2013) quien establece cinco modelos de los sistemas regulatorios latinoamericanos más recientes, diferenciados entre sí por el peso relativo de los distintos componentes públicos del sistema regulatorio. En ese orden de ideas, este autor distingue cinco grandes tipos para América Latina basados en el tipo de financiamiento directo, las condiciones que establecen para acceder a este, los criterios de distribución; el "timing" de desembolso de esos recursos, si se trata de un financiamiento continuo (es decir para fomentar la actividad partidista) o simplemente en coyunturas electorales, y por último, el tipo de campañas que se financian.

**Tabla 7. La economía política de los sistemas de financiamiento y regulación de la política y las campañas**

La economía política de los sistemas de financiamiento y regulación de la política y las campañas	
<p><b>Modelo público predominante</b></p> <p>Componentes: financiamiento público permanente; financiamiento público electoral; límites o prohibiciones de aportes privados; límites en el gasto de campaña.</p>	<p><i>México, Colombia, Brasil, Guatemala, Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay.</i></p>
<p><b>Modelo público semipredominante</b></p> <p>Componentes: financiamiento público permanente; financiamiento público electoral; límites o prohibiciones de aportes privados; sin límites en el gasto de campaña.</p>	<p><i>Costa Rica.</i></p>
<p><b>Modelo público restrictivo</b></p> <p>Componentes: financiamiento electoral; límites o prohibiciones de los aportes; límites en el gasto de campaña.</p>	<p><i>Chile.</i></p>
<p><b>Modelo público abierto</b></p> <p>Componentes: financiamiento permanente y electoral; sólo financiamiento permanente; sólo financiamiento electoral; en todos los casos sin límite alguno al financiamiento privado y al gasto de campaña.</p>	<p><i>República Dominicana, Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Perú.</i></p>
<p><b>Modelo privado desregulado</b></p> <p>Componentes: sólo financiamiento privado con escasos límites a los aportes y al gasto de campaña.</p>	<p><i>Bolivia y Venezuela.</i></p>

Fuente: Cuadro tomado de Joignant (2013).

En cuanto a la financiación indirecta, específicamente el acceso a medios de comunicación, existen dos modelos: por una parte los espacios gratuitos facilitados a los partidos y por otra, los espacios televisivos pagados por fondos públicos (México). Hay casos en los que se regula el número de minutos en televisión, como en Brasil, no obstante el acceso a los medios de comunicación es todavía desigual, en razón a que en algunos países la injerencia gubernamental sobre estos ha ido aumentando. (Londoño y Zovatto, 2015).

Con este panorama clarificado el foco del análisis, la siguiente sección se concentra en estudiar la normatividad y la práctica de este tipo de financiamiento en el caso colombiano para los últimos años.

### **3. Financiamiento público en Colombia**

#### **3.1. Financiamiento público directo a partidos políticos en Colombia**

##### **3.1.1. Regulación de la distribución de recursos públicos**

La ley 1475 establece en su artículo 17 los criterios de distribución de los recursos provenientes del fondo nacional de financiación política de acuerdo con las siguientes reglas:

1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.
2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.
3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.
4. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.
5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.
6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.
7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

Como se puede observar, el 25% de los recursos se distribuyen con un criterio de equidad entre los partidos, el 75% restante se distribuye en consideración a su desempeño electoral, distinguiendo la representación parlamentaria (40%) y la representación territorial (25%) como novedad incluida en la ley 1475 un 10% de los recursos se distribuyen en consideración a la elección de mujeres y jóvenes por los partidos, incentivando así a los mismos a colocar mujeres y jóvenes en sus listas.

### **3.1.2. Regulación de la destinación de recursos**

Sobre los criterios de destinación de recursos, la ley en su artículo 18 contempla que:

Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos:

1. Para el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales.
2. Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político.
3. Para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación.
4. Para dar apoyo y asistencia a sus bancadas.
5. Para cursos de formación y capacitación política y electoral.
6. Para la divulgación de sus programas y propuestas políticas.
7. Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.

En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

Bajo estas normas es evidente que los partidos reciben recursos públicos para su funcionamiento con una amplia libertad de uso de los mismos, mientras que los fines específicos de destinación de los recursos están orientados a cumplir con fortalecer la vocación y fines misionales de los partidos políticos en la democracia.

La ley estableció también un compromiso especial para que los partidos invirtiesen al menos el 15% en actividades de inclusión y fortalecimiento programático,

contemplando actividades de capacitación, fortalecimiento programático e inclusión de jóvenes, mujeres y minorías étnicas (Londoño, 2016, p. 17).

### **3.1.3. Evolución de los montos para el financiamiento público directo en Colombia**

Teniendo en cuenta el marco normativo presentado, a continuación se muestra la evolución en el tiempo de los dineros públicos asignados para el funcionamiento de partidos y organizaciones políticas. Se presentan datos generales por año y las diferentes formas de asignación. Una mirada general de la evolución del financiamiento público para el funcionamiento de partidos refleja un aumento estable del monto asignado desde el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y campañas que se conjuga con la estabilización del sistema de partidos que se ha impulsado con las reformas emprendidas a partir del 2003.

La reducción del número de partidos producto de la Reforma Política del año 2003 combinado con un aumento de los recursos asignados para el fondo de financiamiento político han permitido que los partidos, especialmente los más representativos, cuenten con dinero suficiente para mantener sus estructuras de funcionamiento.

La siguiente tabla muestra la evolución del monto de recursos establecidos para el funcionamiento permanente de los partidos políticos.

**Tabla 8. Dineros del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas para el funcionamiento de los partidos**

<b>Año</b>	<b>Monto total por año</b>	<b>Organizaciones Políticas</b>
<b>2004</b>	\$ 19.787.419.507	72
<b>2005</b>	\$ 21.317.374.624	60
<b>2006</b>	\$ 22.162.555.498	59
<b>2007</b>	\$ 22.928.271.790	16
<b>2008</b>	\$ 23.731.461.131	16
<b>2009</b>	\$ 24.799.376.884	16
<b>2011</b>	\$ 26.317.399.346	12
<b>2012</b>	\$ 30.118.801.474	12
<b>2013</b>	\$ 31.022.365.518	12
<b>2014</b>	\$ 31.953.036.484	13
<b>2015</b>	\$32.911.627.579	13
<b>2016</b>	\$35.139.744.766	13

Fuente: Elaboración propia con base en las resoluciones del CNE sobre financiamiento de partidos y el documento de la MOE (2010).

### **3.1.4. Evolución de los montos de asignación de recursos**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la ley 1475, se presenta a continuación la forma como se han distribuido los dineros del fondo de financiamiento de partidos para objeto de su distribución.



**Tabla 9. Dineros del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas para el funcionamiento de los partidos**

	2012	2013	2014	2015	2016
El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.	\$3.011.880.147	\$3.102.236.552	\$3.195.303.648	\$3.291.162.757	\$3.513.974.476
El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.	\$4.517.820.221	\$4.653.354.828	\$4.792.955.472	\$4.936.744.136	\$5.270.961.714
El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.	\$12.047.520.590	\$12.408.946.207	\$12.781.214.593	\$13.164.651.031	\$14.055.897.906
El quince por ciento (15%) se distribuirá, por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de concejos municipales.	\$4.517.820.221	\$4.653.354.828	\$4.792.955.472	\$4.936.744.136	\$5.270.961.714
El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de asambleas departamentales.	\$3.011.880.147	\$3.102.236.552	\$3.195.393.648	\$3.291.162.757	\$3.513.974.476
El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.	\$1.505.940.074	\$1.551.118.276	\$1.597.651.824	\$1.645.581.378	\$1.756.987.238
El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.	\$1.505.940.074	\$1.551.118.276	\$1.597.651.824	\$1.645.581.378	\$1.756.987.238
<b>Total</b>	\$30.118.801.474	\$31.022.365.518	\$31.953.036.484	\$32.911.627.579	\$35.139.744.766

Fuente: Elaboración propia con base en las Resoluciones del CNE sobre cuantía para partidos y movimientos políticos.

### 3.1.5. Distribución de los recursos de financiamiento directo entre los partidos políticos

Con el fin de resaltar la importancia de los dineros públicos para el funcionamiento de partidos, el informe que prepare para ONU Mujeres (Londoño, 2016) ofrece una mirada de la evolución de este ingreso por partidos y el porcentaje que el dinero público representa para cada uno de estos frente al monto total. A continuación la tabla es actualizada al año 2016 y reafirma que los recursos destinados al funcionamiento de los partidos corresponden a un porcentaje importante del total de recursos de los partidos especialmente en años no electorales, con excepción del MIRA cuyos ingresos públicos no alcanzan siquiera los dos dígitos en ningún año.

La siguiente tabla muestra los porcentajes presentados por los partidos en sus formularios de declaración de patrimonio, ingresos y gastos anuales (formulario 1B), relacionando en porcentaje el código 100, correspondiente al total de ingresos anuales y el código 107 relativo a los recursos provenientes de financiamiento estatal para funcionamiento.

**Tabla 10. Ingresos públicos por funcionamiento de partido y porcentaje actualizado a 2016**

Ingresos públicos por funcionamiento de partido y porcentaje actualizado a 2016					
PARTIDO	% Ingresos Estatales para funcionamiento 2012	% Ingresos Estatales para Funcionamiento 2013	% Ingresos Estatales para Funcionamiento 2014	% Ingresos Estatales para Funcionamiento 2015	% Ingresos Estatales para Funcionamiento 2015
Partido Liberal Colombiano	24,67%	60,40%	13,21%	*	25,35%
Partido Conservador Colombiano	46,49%	71,06%	20,21%	36,08%	30,49%
Partido de la U	28,36%	69,32%	11,15%	35,30%	38,20%
Alianza Verde	26,03%	70,78%	15,20%	56,18%	36,94%
Polo Democrático Alternativo	42,10%	54,06%	27,34%	*	45,78%
Afrovideos	35,41%	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
MIO	22,35%	84,70%	Sin información	Sin información	Sin información
AICO	30,59%	54,97%	32,80%	*	67,99%
ASI	20,83%	45,84%	44,39%	36,90%	28,82%
PIN	50,06%	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Partido Opción Ciudadana	Sin información	63,59%	24,10%	*	45,38%
Partido Cambio Radical	Sin información	50,34%	12,70%	31,07%	38,19%

<b>PARTIDO</b>	<b>% Ingresos Estatales para funcionamiento 2012</b>	<b>% Ingresos Estatales para funcionamiento 2013</b>	<b>% Ingresos Estatales para funcionamiento 2014</b>	<b>% Ingresos Estatales para funcionamiento 2015</b>	<b>% Ingresos Estatales para funcionamiento 2015</b>
<b>Movimiento Cien por ciento Colombia</b>	Sin información	82,06%	Sin información	Sin información	Sin información
<b>MIRA</b>	Sin información	9,03%	4,62%	*	7,44%
<b>Unión Patriótica</b>	Sin información	Sin información	70,90%	96,36%	81,14%
<b>Centro Democrático</b>	Sin información	Sin información	Sin información	44,82%	54,19%
<b>MAIS</b>	Sin información	Sin información	Sin información	52,04%	45,47%

Fuente: Elaboración propia con base en Londoño (2016), página 18.

*Nota: Para los datos 2016 se empleó el Aplicativo de Cuentas Claras, mientras que los datos 2015 fueron suministrados por la Registraduría. La información faltante no pudo ser encontrada en los archivos del Fondo de Financiación de campañas.*

No obstante, esta relevancia ha variado en el tiempo. Si se comparan los años pre-electorales 2013 y 2016 se evidencia una disminución del porcentaje entre estos años del ingreso por dinero público. Por ejemplo, el Partido Liberal registró un 60.50% de ingresos públicos para el funcionamiento en 2013, mientras que para este mismo asunto en 2016 registra un 25.35%.

Ahora bien, si se añade el monto estipulado para la reposición de votos y gastos de funcionamiento, la evidencia muestra que para 2012, este ingreso conjunto representa el 92% para el Partido Liberal Colombiano, 73% para el Partido Conservador, 85% para el partido de la U, 76 % para el Partido Alianza Verde y para el Polo Democrático (Londoño, 2016). Lo cual refleja un nivel de dependencia mucho mayor en momentos en los que el ciclo electoral ha finalizado.

De este modo podemos concluir que los partidos tienen un alto nivel de dependencia del financiamiento público el cual se mitiga en los años electorales, cuando los partidos reciben donaciones para las campañas y aumentan de ese modo sus ingresos.

Finalmente, Londoño (2016) presenta que el promedio de recursos públicos como parte de los recursos totales de los partidos fue del 85% para el año 2010, del 69,12% para el 2013 y del 42% en el 2014, producto de mayores ingresos por parte de créditos y donaciones privadas, estos ultimo muy probablemente pagados con el dinero de la reposición posterior (p. 19).

**Tabla 11. Porcentaje de ingresos de los partidos con origen público (para gastos de funcionamiento más reposición)**

Porcentaje de ingresos de los partidos con origen público (para gastos de mantenimiento más reposición)			
PARTIDO	% Ingresos Estatales para Funcionamiento y Reposición 2012	% Ingresos Estatales para Funcionamiento y Reposición 2013	% Ingresos Estatales para Funcionamiento y Reposición 2014
Partido Liberal Colombiano	92,82%	86,84%	48,31%
Partido Conservador Colombiano	73,64%	95,49%	29,59%
Partido de la U	85,56%	89,38%	36,66%
Alianza Verde	76,51%	89,92%	82,59%
Polo Democrático Alternativo	76,75%	75%	72,75%
Afrovideos	98,46%	Sin información	Sin información
MIO	99,98%	99,99%	Sin información
AICO	81,48%	82,28%	79,58%
ASI	86,99%	67,20%	61,13%
PIN	83,76%	Sin información	Sin información
Partido Opción Ciudadana	Sin información	85,12%	70,18%
Partido Cambio Radical	Sin información	75,12%	42,02%
Movimiento Cien por ciento Colombia	Sin información	96,47%	Sin información
MIRA	Sin información	11,64%	13,98%
Unión Patriótica	Sin información	Sin información	70,90%
<b>Promedios</b>	<b>85%</b>	<b>69,12%</b>	<b>42,01%</b>

Fuente: Londoño, 2016.

### 3.1.6. Destinación de los recursos del financiamiento públicos al interior de los partidos

La tabla evidencia cómo los montos dedicados a cada una de las actividades estipuladas en el artículo 18, obedece a criterios estrictamente internos. Mientras que partidos como el Mira y el Partido liberal colombiano invierten entre el 40% y el 60 % en el funcionamiento de estructuras regionales y locales, este gasto tiene un nulo porcentaje en Partidos como el Polo Democrático, el Partido de la U, Centro Democrático, MAIS y AICO. Esto refleja que no necesariamente los partidos con un mayor despliegue territorial, derivado de su mayor presencia en el congreso, orientan sus gastos hacia el fortalecimiento de su estructura partidista.

Por otro lado, el gasto dedicado a la inclusión tiene una participación considerable, es decir de más del 20%, en el Partido de la U (24%), Opción ciudadana (28%), Partido Liberal (22%) y la Alianza Verde (25), un porcentaje un tanto por arriba del 30% en partidos como el Centro Democrático y el Partido Conservador, con

un 36% y un 38% respectivamente. Porcentajes que contrastan con poca inversión en este aspecto de partidos como el MAIS, AICO, MIRA, ASI, Cambio Radical, Polo Democrático y Unión Patriótica, todo con un porcentaje mucho menor al 15% del gasto total.

En ese mismo orden, en los porcentajes dedicados a los cursos de formación y capacitación política y electoral, el partido de la U dedica un monto considerable que representa el 69% del total para esta primera actividad, mientras que para el segundo asunto no dedica porcentaje alguno. En lo que refiere a los partidos con considerable participación en el congreso, dedican entre 19% (Opción ciudadana, partido que destina un 2,85% en actividades de capacitación) hasta 33% (Polo Democrático, partido que además destina un monto cercano al 60% en actividades de capacitación) para el funcionamiento de sus centros de pensamiento, la excepción más marcada frente al tema es el partido conservador quien solo destina el 5,84 para este asunto y un 5% para la capacitación.

En líneas generales, son pocos los partidos que recurren a estos ingresos para invertirlos en el funcionamiento de sus estructuras internas, un asunto que va en desmedro del fortalecimiento mismo de los partidos, desde una perspectiva territorial.

**Tabla 12. Distribución de gastos para las actividades según el artículo 18 de la ley 1475 de 2011. Año 2016**

Partido Político	Para funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales	Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político	Para funcionamiento de sus centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación	Para dar apoyo y asistencia a sus bancadas	Para cursos de formación y capacitación política y electoral	Para divulgación de sus programas y propuestas políticas	Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna en sus estatutos
<b>MAIS</b>	0,00%	10,95%	0,00%	0,00%	89,05%	0,00%	0,00%
<b>AICO</b>	0,00%	9,90%	10,69%	12,56%	16,43%	8,55%	41,87%
<b>MIRA</b>	60,49%	6,13%	1,05%	1,57%	2,89%	19,20%	8,66%
<b>ASI</b>	38,88%	9,00%	5,21%	0,00%	4,36%	5,75%	36,80%
<b>Alianza Verde</b>	15,65%	25,12%	26,03%	0,25%	32,96%	0,00%	0,00%
<b>Partido Cambio Radical</b>	27,21%	3,87%	14,87%	10,10%	15,67%	11,79%	16,49%
<b>Centro Democrático</b>	0,00%	36,73%	23,44%	0,00%	39,83%	0,00%	0,00%
<b>Partido Conservador Colombiano</b>	24,26%	38,16%	1,84%	5,78%	5,74%	5,09%	19,11%
<b>Partido Liberal Colombiano</b>	52,39%	22,23%	23,53%	1,86%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Partido Opción Ciudadana</b>	4,76%	28,61%	19,04%	1,90%	35,70%	2,86%	7,14%

## Estudio sobre financiamiento político en Colombia

Partido Político	Para funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales	Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político	Para funcionamiento de sus centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación	Para dar apoyo y asistencia a sus bancadas	Para cursos de formación y capacitación política y electoral	Para divulgación de sus programas y propuestas políticas	Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna en sus estatutos
<b>Polo Democrático Alternativo</b>	0,00%	6,11%	33,63%	0,00%	60,26%	0,00%	0,00%
<b>Partido de la U</b>	0,00%	24,01%	69,48%	6,51%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Unión Patriótica</b>	43,50%	12,06%	9,03%	11,00%	19,87%	0,00%	4,53%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Portal Cuentas Claras.

### 3.1.7. Financiamiento público para las actividades de inclusión y fortalecimiento programático

Luego de esta visión general sobre la utilización de los recursos públicos por parte de los partidos vale la pena enfatizar el uso que hacen para atender las actividades del denominado octavo renglón del artículo 18 de la ley 1475 de 2011, el cual establece específicamente que: "En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren".

La siguiente tabla se realizó con los datos presentados en los formularios de declaración de patrimonio, ingresos y gastos anuales (formulario 1B), y relaciona el código 107 que representa la financiación estatal para el funcionamiento y el código 211, sobre los gastos destinados para actividades según el artículo 18 de la ley 1475 de 2011.

**Tabla 13. Ingresos públicos de los partidos (código 107) comparados con gastos reportados para actividades según el Artículo 18 de la Ley 1475 de 2011**

Partido Político	Código 107 Financiación Estatal /2012	Código 211 Destinación Artículo 18/ 2012	% 2012	Código 107 Financiación Estatal /2013	Código 211 Destinación Artículo 18/ 2013	% 2013
<b>Movimiento Cien por ciento Colombia</b>	Sin información	Sin información	Sin información	\$464.517.826	\$75.000.000	16,15%
<b>Afrovídeos</b>	\$443.221.363	\$78.356.718	17,68%		Sin información	Sin información
<b>AICO</b>	\$486.469.153	\$486.469.153	100,00%	\$507.937.507	\$507.937.507	100,00%

Partido Político	Código 107 Financiación Estatal /2012	Código 211 Destinación Artículo 18/ 2012	% 2012	Código 107 Financiación Estatal /2013	Código 211 Destinación Artículo 18/2013	% 2013
ASI	\$873.152.431	\$568.303.238	65,09%		Sin información	Sin información
Partido Cambio Radical	Sin información	Sin información	Sin información	\$3.411.808.210	\$1.106.397.125	32,43%
Partido Conservador Colombiano	\$5.333.350.955	\$1.082.396.602	20,29%	\$5.495.605.855	\$1.801.851.086	32,79%
Partido Liberal Colombiano	\$5.357.696.336	\$1.527.704.701	28,51%	\$5.498.540.919	\$2.519.719.352	45,83%
MIO	\$665.574.445	\$90.000.000	13,52%	\$626.268.931	\$120.000.000	19,16%
MIRA	Sin información	Sin información	Sin información	\$1.226.705.364	\$1.232.609.052	100,48%
Partido Opción Ciudadana	Sin información	Sin información	Sin información	\$2.279.022.397	\$559.315.000	24,54%
Partido de la U	\$6.353.826.387	\$972.999.920	15,31%	\$6.647.681.219	\$3.476.135.063	52,29%
PIN	\$2.204.080.278	\$586.000.000	26,59%	Sin información	Sin información	Sin información
Polo Democrático Alternativo	\$1.650.872.272	\$1.047.905.005	63,48%	\$1.687.730.474	\$500.562.951	29,66 %
Alianza Verde	\$1.812.811.682	\$385.061.009	21,24%	\$1.964.843.223	\$637.334.626	32,44%

Partido Político	Código 107 Financiación Estatal /2014	Código 211 Destinación Artículo 18/ 2014	% 2014	Código 107 Financiación Estatal /2015	Código 211 Destinación Artículo 18/2015	% 2015
Afrovídes	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
AICO	\$496.603.453	\$496.603.453	100,00%	Sin información	Sin información	Sin información
ASI		Sin información	Sin información	\$916.492.610	\$1.233.862.624	134,63%
Partido Cambio Radical	\$3.506.483.642	\$2.817.109.956	80,34%	\$3.667.162.501	\$1.867.520.550	50,93%
Centro Democrático	Sin información	Sin información	Sin información	\$2.746.899.896	\$178.060.340	6,48%
Partido Conservador Colombiano	\$5.257.165.859	\$2.292.824.906	43,61%	\$5.157.429.208	\$1.866.905.547	36,20%
Partido Liberal Colombiano	\$5.727.687.751	\$3.480.216.092	60,76%	Sin información	Sin información	Sin información
MAIS	Sin información	Sin información	Sin información	\$284.100.019	\$45.100.000	15,87%
MIRA	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Partido Opción Ciudadana	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Partido de la U	\$6.409.846.571	\$3.103.174.968	48,41%	\$6.186.113.259	\$1.392.255.142	22,51%

Partido Político	Código 107	Código 211	% 2014	Código 107	Código 211	% 2015
	Financiación Estatal /2014	Destinación Artículo 18/ 2014		Financiación Estatal /2015	Destinación Artículo 18/2015	
<b>Polo Democrático Alternativo</b>	\$1.450.530.807	\$987.171.246	68,06%	Sin información	Sin información	Sin información
<b>Alianza Verde</b>	Sin información	Sin información	Sin información	\$345.968.556	\$635.017.204	42,62%
<b>Unión Patriótica</b>	\$226.590.757	\$91.909.887	40,56%	\$2.204.978.288	\$147.438.000	28,80%

Fuente: Elaboración Propia en base a Londoño (2016) y los formularios 1B presentados por partidos y movimientos políticos.

La tabla refleja, en primer lugar, que el total de presupuesto destinado aumentó significativamente entre el año 2012 y el año 2013, para luego estabilizarse en 2014. (Londoño, 2016, página 22). Asimismo, se señala que la mayoría de los partidos cumplen con la normativa de mínimo el 15% para las actividades establecidas en dicho parágrafo del artículo 18, a excepción del MIO en el año 2013 con un porcentaje del 13,5 % y del partido Centro Democrático en el 2015, con un 6,5% de aportes para estas actividades. Uno de los hechos más llamativos de esta revisión es la información del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), el cual en sus reportes señala que usa el 100% de los recursos de financiamiento estatal para el desarrollo de estas actividades.

Otro fenómeno que se puede destacar del cuadro, es que durante el 2015, el partido Alianza Social Independiente tuvo una relación mayor en cuanto a los recursos destinados para actividades según el artículo 18 que ingresos por financiamiento estatal. Esto se explica debido a que el partido ASI presenta una gran cuota de ingresos provenientes de sus afiliados, la cual es mayor a los recursos provenientes del financiamiento estatal. Es decir, que algunos partidos para el desarrollo de actividades establecidas en el octavo renglón del artículo 18 destinan recursos de origen privado y del mismo partido para su desarrollo, lo que reafirma la importancia de estas actividades para los partidos y movimientos políticos.

### **3.1.8. Ingresos percibidos por los partidos derivados de la cuota de género**

En cuanto al 5% destinado para mujeres elegidas a las corporaciones, el cuadro que se presenta a continuación evidencia que quien recibió más recursos estatales durante los cinco años del cuadro fue el Partido de la U, seguido del Partido Liberal. Los partidos con menos dineros fueron la Unión Patriótica y el Movimiento Alternativo Indígena Social "MAIS", los cuales solo tienen destinación de recursos, durante el año de 2016. El año 2014 presenta el total de destinación más bajo, lo cual significa que durante este, hubo una baja representación de mujeres en las corporaciones públicas, y además se presenta como atípico, en la medida que corta el crecimiento que se venía dando respecto a este rubro, y el cual continúa en los años 2015 y 2016.



Frente a este aspecto, uno de los desafíos por afrontar tiene que ver con que si bien este dinero entró a las arcas de los partidos por efectos de inclusión y con el objetivo de promover políticas de equidad de género en los partidos, no necesariamente fue invertido en temas relacionados con este tipo de medidas, un asunto que se abordará en el siguiente capítulo con mayor detenimiento.

**Tabla 14. Ingresos de 5% de los recursos estatales en proporción al número de mujeres elegidas en corporaciones públicas**

Partido Político	Destinación mujeres 2012	Destinación mujeres 2013	Destinación mujeres 2014	Destinación mujeres 2015	Destinación mujeres 2016	Total
<b>Partido Liberal Colombiano</b>	\$334.894.038	\$344.940.859	\$194.051.918	\$376.580.663	\$357.575.425	<b>\$1.608.042.903</b>
<b>Partido Conservador Colombiano</b>	\$252.145.317	\$259.709.676	\$141.904.791	\$275.383.006	\$290.179.032	<b>\$1.219.321.822</b>
<b>PIN</b>	\$55.021.400	\$56.672.042	\$34.841.664	No aplica	No aplica	<b>\$146.535.106</b>
<b>Partido Opción Ciudadana</b>	No aplica	No aplica	No aplica	\$68.062.141	\$80.969.310	<b>\$149.031.451</b>
<b>Partido Cambio Radical</b>	\$174.595.468	\$179.833.332	\$101.756.118	\$197.469.765	\$224.186.704	<b>\$877.841.387</b>
<b>Alianza Verde</b>	\$90.980.269	\$93.709.677	\$53.762.303	\$105.675.430	\$117.007.674	<b>\$461.135.353</b>
<b>AICO</b>	\$24.261.405	\$24.989.247	\$13.613.630	\$26.418.857	\$14.508.951	<b>\$103.792.090</b>
<b>ASI</b>	\$54.588.161	\$56.225.806	\$31.842.050	\$61.793.259	\$77.693.095	<b>\$282.142.371</b>
<b>MIRA</b>	\$88.814.072	\$91.478.949	\$52.839.345	\$102.540.989	\$41.186.701	<b>\$376.860.056</b>
<b>Partido de la U</b>	\$341.392.628	\$351.634.407	\$197.513.010	\$384.192.877	\$361.787.729	<b>\$1.636.520.651</b>
<b>Polo Democrático Alternativo</b>	\$38.125.065	\$39.268.817	\$21.920.252	\$41.643.283	\$34.634.271	<b>\$175.591.688</b>
<b>Afrovides</b>	\$17.329.575	\$17.849.462	\$11.306.235	No aplica	No aplica	<b>\$46.485.272</b>
<b>Unión Patriótica</b>	No aplica	No aplica	No aplica	\$0	\$3.744.245	<b>\$3.744.245</b>
<b>Centro Democrático</b>	No aplica	No aplica	No aplica	\$5.821.104	\$118.411.766	<b>\$124.232.870</b>
<b>MAIS</b>	No aplica	No aplica	No aplica	\$0	\$35.102.302	<b>\$35.102.302</b>
<b>MIO</b>	\$33.792.671	\$34.806.451	\$20.074.336	No aplica	No aplica	<b>\$88.673.458</b>
<b>Total por año</b>	<b>\$1.505.940.069</b>	<b>\$1.551.118.725</b>	<b>\$875.425.652</b>	<b>\$1.645.581.374</b>	<b>\$1.756.987.205</b>	<b>\$7.335.053.025</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Londoño, 2016, página 20 y Resoluciones CNE.

### 3.1.9. Gastos orientados a la equidad de género

La tabla 15 compara lo que los partidos recibieron como premio por el número de mujeres elegidas, versus las inversiones que declararon para actividades encaminadas a la equidad de género. Como se observa, en términos generales, los partidos políticos reciben más recursos derivados de la presencia de mujeres en sus listas que lo que gastan en promover que ellas participen en política.

**Tabla 15. Ingresos de 5% de los recursos estatales en proporción al número de mujeres elegidas en corporaciones públicas**

Partido Político	% Recepción recursos para mujeres 2012	% Destinación recursos para inclusión 2012	% Recepción recursos para mujeres 2013	% Destinación recursos para inclusión 2013	% Recepción recursos para mujeres 2014	% Destinación recursos para inclusión 2014
Partido Liberal Colombiano	6,30%	1,50%	6,30%	4,80%	3,40%	2,60%
Partido Conservador Colombiano	4,70%	9,20%	4,70%	13,70%	2,70%	9,60%
PIN	2,50%	4,90%	4,60%	4,60%	5,00%	5,00%
Partido Opción Ciudadana	2,50%	4,90%	4,60%	4,60%	5,00%	5,00%
Partido Cambio Radical	0,00%	0,00%	5,30%	11,90%	2,90%	3,90%
Alianza Verde	4,80%	4,90%	4,80%	16,80%	2,70%	5,50%
AICO	5,00%	5,30%	4,90%	11,10%	2,70%	3,80%
ASI	6,30%	5,10%	6,30%	10,80%	4,20%	12,30%
MIRA	0,00%	0,00%	7,50%	26,00%	4,50%	21,10%
Partido de la U	5,40%	1,00%	5,30%	22,30%	3,10%	11,80%
Polo Democrático Alternativo	2,30%	0,90%	2,30%	12,10%	1,40%	6,80%
Afrovides	3,90%	7,30%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
MIO	5,10%	6,30%	5,60%	7,90%	0,00%	0,00%
<b>Promedio</b>	<b>3,80%</b>	<b>3,90%</b>	<b>4,80%</b>	<b>11,80%</b>	<b>2,70%</b>	<b>6,90%</b>

Fuente: Londoño, J. 2016. Financiamiento público para la inclusión de mujeres en los partidos Políticos en Colombia.

**Tabla 16. Destinación de recursos para inclusión frente a la cantidad de recursos recibidos por cuota de género en pesos**

Partido Político	Recepción recursos para mujeres 2012	Destinación recursos para inclusión 2012	Recepción recursos para mujeres 2013	Destinación recursos para inclusión 2013	Recepción recursos para mujeres 2014	Destinación recursos para inclusión 2014
Partido Liberal Colombiano	\$334.894.038	\$80.389.684	\$344.940.859	\$262.124.355	\$194.051.918	\$146.322.175
Partido Conservador Colombiano	\$252.145.317	\$491.763.609	\$259.709.676	\$751.339.227	\$141.904.791	\$503.186.186
PIN	\$55.021.400	\$109.096.154	\$56.672.042	\$105.000.000	\$34.841.664	\$108.000.000
Partido Opción Ciudadana	\$55.021.400	\$109.096.154	\$56.672.042	\$105.000.000	\$34.841.664	\$108.000.000
Partido Cambio Radical	\$174.595.468	\$0	\$179.833.332	\$405.319.926	\$101.756.118	\$138.203.078
Alianza Verde	\$90.980.269	\$92.885.492	\$93.709.677	\$330.120.346	\$53.762.303	\$111.635.159
AICO	\$24.261.405	\$25.959.552	\$24.989.247	\$56.314.736	\$13.613.630	\$18.800.000
ASI	\$54.588.161	\$44.963.000	\$56.225.806	\$96.754.890	\$31.842.050	\$94.374.894
MIRA	\$88.814.072	\$0	\$91.478.494	\$318.943.395	\$52.839.345	\$245.908.295
Partido de la U	\$341.392.628	\$62.983.034	\$351.634.407	\$1.483.722.917	\$197.513.010	\$754.330.900
Polo Democrático Alternativo	\$38.125.065	\$15.290.800	\$39.268.817	\$204.410.493	\$21.920.252	\$104.813.952
Afrovides	\$17.329.575	\$32.206.718	\$17.849.462	\$0	\$11.306.235	\$0
MIO	\$33.792.671	\$42.149.538	\$34.806.451	\$49.200.000	\$20.074.336	\$0
<b>Total</b>	<b>\$1.505.940.069</b>	<b>\$997.687.581</b>	<b>\$1.551.118.270</b>	<b>\$4.063.250.285</b>	<b>\$875.425.652</b>	<b>\$2.225.574.639</b>

Fuente: Londoño, J. 2016. Financiamiento público para la inclusión de mujeres en los partidos Políticos en Colombia.

### 3.2. Financiamiento público directo a campañas electorales

Para comprender el financiamiento de campañas electorales es primordial remitirse a la definición realizada por Galindo (2010) acerca del procedimiento electoral: definido por el autor como “un mecanismo o instrumento específico constituido por una sucesión de actividades por medio del cual el Estado garantiza a los ciudadanos la posibilidad de su expresión con relación a la selección de sus autoridades o pronunciamiento de decisiones trascendentales” (p. 42).

De igual forma, Galindo (2010) contribuye a comprender los tiempos y tipos de financiamiento público de campañas electorales: i) la etapa pre electoral, que se inicia con la convocatoria a elecciones y con la fijación del calendario oficial y culmina con el día anterior a los comicios; ii) la etapa electoral, es decir el día mismo de las elecciones; y iii) la etapa post electoral que se inicia con las actividades de la organización electoral desde el día siguiente de las votación hasta

la comunicación de los resultados definitivo (Galindo, 2010, p. 43). El momento y tipo de financiamiento en cada etapa del proceso electoral tiene unas repercusiones en la competencia política como se verá en los próximos acápite.

### **3.2.1. Regulación**

#### **3.2.1.1 Regulación de la reposición del voto**

El artículo 21 de la ley 1475 de 2011 contempla que las campañas electorales de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadano tienen derecho a acceder al sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos si cumplen con los siguientes criterios:

- En elecciones para corporaciones públicas cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.
- En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

Según parágrafo de este mismo artículo, el valor de la reposición será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para esto, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.

#### **3.2.1.2 Regulación de los anticipos**

Por otra parte, en lo que respecta a los anticipos el Artículo 22 de la misma ley establece que los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un ochenta por ciento (80%) de anticipo de la financiación Estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen.

El monto del anticipo se calcula según el valor de la financiación estatal recibida en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación, actualizado con el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Si el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos no hubiere participado en la elección anterior, dicho anticipo se calculará teniendo en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.

Los anticipos podrán ser girados hasta por el monto garantizado, dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista, previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente. Estos son girados a los partidos

y movimientos políticos quienes, a su vez, trasladan los recursos a los candidatos, previa aprobación y aceptación de una póliza de garantía que deben constituir para respaldar la recepción de estos recursos (Transparencia por Colombia, 2016).

La ley 1475 contempla que si eventualmente no se obtiene el derecho a financiación estatal el beneficiario deberá devolver el monto en los tres meses siguientes a las elecciones. En el caso de las campañas presidenciales, no hay lugar a devolución del monto recibido, siempre y cuando haya sido gastado conforme a la ley si el valor del anticipo fuere superior al valor de la financiación que le correspondiere al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.

### **3.2.2. El papel de los anticipos y la reposición de votos válidos**

A continuación se presenta la forma en la que los anticipos y las reposiciones de gastos por votos válidos han operado en las últimas elecciones territoriales, legislativas y presidenciales. En el caso de las presidenciales, a partir de la nueva legislación que entró en operatividad desde 2006 existen mayores restricciones al financiamiento privado y se ha desarrollado una tendencia a privilegiar el uso de recursos públicos. De hecho en las elecciones presidenciales de 2006 tres candidatos hicieron uso del anticipo y en las del 2010 esta cifra se duplicó (Restrepo, 2011, p. 209). Asimismo, en un trabajo realizado para el Centro Carter mostré como los recursos de financiamiento público tuvieron un claro efecto nivelador de la competencia política entre los distintos candidatos (Londoño, 2014).

Esto ha llevado a autores como Espinosa (2017) a considerar que el modelo actual de las elecciones presidenciales, con ciertos ajustes parecería ser más conveniente como esquema para el financiamiento de las campañas en el país.

En líneas generales, mientras más se desciende en la escala de elecciones a cargos de elección popular hay un menor impacto del dinero público, un asunto que tiene consecuencias en la competencia política, pero sobretudo en la posible entrada de dineros de proveniencia ilegal o mediante mecanismos ilegales en las campañas electorales (The Carter Center, 2012).

#### **3.2.2.1. El papel de los anticipos en el financiamiento de campañas**

A continuación se puede observar la tabla de relación entre porcentaje de recursos privados y anticipos estatales por elección, el cual refleja que el dinero público por vía de anticipo para las diferentes elecciones tiene un lugar bastante menor si se lo compara con los recursos privados. La única excepción son las elecciones presidenciales. Allí el dinero público vía anticipo tiene preponderancia, en buena medida por el esquema legal configurado para este tipo de elecciones.

**Tabla 17. Porcentaje de recursos privados y anticipos estatales por elección**

Recursos/ Elecciones	Elecciones territoriales (2011)	Elecciones legislativas (2014)	Elecciones territoriales (2015)	Elecciones Presidenciales (2014)
<b>Anticipos estatales</b>	2%	6%	0,2%	46%(1ra vuelta) 0%(2da vuelta)
<b>Recursos privados</b>	89%	71%	89%	13%

Fuente: Transparencia por Colombia (2014,2015).

Así las cosas, mientras en las elecciones al Congreso de 2014 los anticipos significaron solamente el 6% del total de los recursos, en las territoriales la cifra de anticipos descienden del 2% en el 2011 al 0.2% en 2015. Estos porcentajes mínimos contrastados con la dimensión de los recursos privados evidencian que este sistema no ha logrado cumplir con su objetivo de contribuir a equilibrar desde el inicio la competencia electoral. La tabla siguiente muestra de manera detallada, cómo se ha dado una disminución en el papel de los anticipos en las corporaciones públicas del año 2011 al año 2015. Esta disminución obedece a las dificultades que tienen los partidos para administrar los recursos de anticipos, particularmente en elecciones con voto preferente, pues en dicha dinámica, la recepción de anticipos se convierte en un problema adicional para el partido ante la falta de reglas al interior de los mismos sobre los mecanismos de distribución y gasto de dichos recursos.

**Tabla 18. Anticipos entregados por partido para elecciones territoriales de 2011 y 2015**

Corporaciones	Anticipos elecciones 2011	Anticipos elecciones 2015
<b>Alcaldías</b>	\$234.690.934	\$117.542.403
<b>Gobernaciones</b>	\$680.000.000	\$434.934.298
<b>Asambleas</b>	\$298.500.000	\$109.961.192
<b>Concejos</b>	\$27.400.000	\$71.485.157
<b>Total</b>	<b>\$1.240.590.934</b>	<b>\$733.923.050</b>

Fuente: Tomado de Transparencia por Colombia (2011 p. 49 & 2016 p. 10).

Los datos recopilados por los informes de Transparencia por Colombia (2011,2016) evidencian que el poco empleo de los anticipos y el poco impacto que tienen para limitar la dependencia al dinero privado se debe, en primer lugar, a que las diferentes campañas no tienen los recursos necesarios para cumplir las pólizas y respaldar la solicitud de recursos.

En segunda medida, la poca eficiencia en el proceso de aprobación y entrega de los anticipos. Esto en razón a que los tramites que los partidos deben realizar para estas solicitudes al Fondo de Financiación de la Política del Consejo Nacional Electoral y las respectivas revisiones que esta entidad debe hacer, termina en ocasiones, con entregas de anticipos días antes de la jornada electoral (Transparencia por Colombia, 2016, p. 9).

El funcionamiento de los anticipos para las elecciones legislativas de 2014 como se observa en la siguiente tabla, refleja un abismo importante entre el monto aprobado y el monto reportado por anticipos para cada uno de los partidos inmersos en la contienda electoral. El informe de Transparencia por Colombia (2014) evidencia que de un total de \$45.219.357.208 aprobados las organizaciones políticas solo reportaron \$14.957.327.662, lo cual representa que tan solo un 32.73% de los recursos, fueron efectivamente usados como gastos anticipados durante las campañas.

Ahora bien, además de los anticipos reportados versus los gastos solicitados, es importante conocer cómo estos llegaron a los candidatos. Así las cosas, la siguiente tabla evidencia que para la elección al Senado del 2014, de los 753 candidatos al senado 254 recibieron anticipos por un total de \$.7.969.628.929 lo cual representa tan solo un 8% del total de ingresos a candidatos (\$99.015.221.742).

Para el caso de la Cámara de Representantes, la circunscripción departamental y del Distrito Capital presentó una cantidad de 1341 candidatos, de la cual sólo 181 recibieron anticipos, lo cual representa el 13% del total de candidatos que se presentaron a la corporación pública.

Ambas cifras evidencian primero, la poca participación de los anticipos en relación con los ingresos totales, para el caso del Senado del 8% y para la Cámara de Representantes del 5% y segundo, revela la poca participación de los candidatos que reciben anticipos, en el caso de la Cámara de Representantes de un 13%, y del Senado de un 35%. Todo esto muestra que aún se requiere mejorar el proceso para que los anticipos efectivamente cumplan un papel mayor en las campañas. Sin embargo, se debe resaltar que el papel de los mismos es mucho más fácil de avanzar en las competencias a cargos del ejecutivo por cuanto solo una persona los recibe, mientras que en las competencias a corporaciones públicas la gestión de los anticipos es mucho más complicada por la existencia de múltiples candidatos compitiendo por el voto preferente.

**Tabla 19. Anticipos recibidos por candidatos a elecciones legislativas de 2014**

		Total de candidatos inscritos	Total de ingresos	Total de candidatos que recibieron anticipos	Total Anticipos	% de candidatos que recibieron anticipos	% del anticipo frente al total de ingresos
<b>Senado</b>	Nacional Ordinaria	733	\$99.015.221.742	254	\$7.969.628.929	35%	8%
	Nacional Especial Comunidades Indígenas	21	\$1.614.379.106	3	\$45.000.000	14%	3%
<b>Cámara</b>	Departamental y Distrito Capital	1341	\$96.697.989.473	181	\$4.399.636.081	13%	5%
	Internacional Colombianos en el Exterior	27	\$945.263.246	1	\$10.000.000	4%	1%
	Nacional Especial Comunidades Negras	23	\$1.110.200.941	1	\$115.000.000	4%	10%
	Nacional Especial Comunidades Indígenas	14	\$533.013.110	0		0%	0%
<b>Parlamento Andino</b>		21	\$3.966.524.783	1	\$20.000.000	4%	1%
<b>Total</b>		<b>2180</b>	<b>\$203.902.592.400</b>	<b>441</b>	<b>\$12.559.265.010</b>	<b>20%</b>	<b>6%</b>

Fuente: Informe Transparencia por Colombia (2014).

### 3.2.2.2. El papel de la reposición en el financiamiento de campañas

#### 3.2.2.2.1. Evolución del valor de voto válido

Ahora bien, el segundo mecanismo de financiamiento público contemplado por la legislación colombiana es la reposición de gastos por votos válidos, un mecanismo que como se ha dicho, se da en la etapa post electoral. Para tal fin, como se ha expuesto, con el apoyo del Ministerio de Hacienda, el CNE define cada año el costo real de las campañas electorales, y con base en este costo real, se fijan no solo el valor de cada voto para la reposición, sino además los topes de gastos de las campañas electorales.



**Tabla 20. Evolución histórica valor voto válido**

Elecciones Territoriales			
	2007	2011	2015
<b>Gobernación Asamblea Departamental</b>	\$2.245	\$2.689	\$3.012
<b>Alcaldía Concejo Municipal y Distrital</b>	\$1.356	\$1.624	\$1.815
Elecciones Legislativas			
	2010	2014	
<b>Senado</b>	\$2.245	\$2.689	
<b>Cámara</b>	\$1.356	\$1.624	
Elecciones Presidenciales			
	2010	2014	
<b>Candidatos a Presidencia que accedan a anticipos</b>	\$2.067	\$2.313	
<b>Candidatos a Presidencia que accedan a anticipos (Segunda Vuelta)</b>	\$1.033	\$1.155	
<b>Candidatos a Presidencia que No accedan a anticipos</b>	\$4.217	\$4.714	

Fuente: Elaboración propia con base en Resoluciones CNE.

La tabla 20 muestra la evolución del valor de voto establecido por el Consejo Nacional Electoral para las diferentes corporaciones. Es de resaltar que dicho ajuste se ha dado de manera incremental, dado que no se han realizado estudios reales sobre los costos de las campañas, incumpliendo lo establecido en la legislación en el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011.

*“El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan” (Art. 21 Ley 1475 de 2011).*

Asimismo, se destaca que para las elecciones presidenciales, el valor de voto tiene en cuenta los anticipos pedidos por los candidatos, lo cual determina el valor por voto válido. En general, el valor de voto está alrededor de los \$1.500 y \$3.000 a excepción de las elecciones presidenciales en las cuales los candidatos que no accedan a anticipos, tendrán un valor de voto superior a los \$4.000.

Por último, otro de los elementos que permite comprender las dificultades del dinero público en las campañas es una revisión al rubro destinado en el Presupuesto General de la Nación de los últimos años ya que este permite acercarse al monto que el Estado se apropia para efectos del financiamiento de campañas y partidos políticos versus el monto que ejecuta en esta materia, pues tal como se verá, el rubro destinado a estas materias presenta continuos rezagos, especialmente en relación con la reposición de votos.

### **3.2.2.2. La reposición como fuente principal de financiamiento público**

El tema de la reposición es de especial importancia para el financiamiento público, ya que representa gran parte de los recursos entregados por el Estado para el desarrollo de las actividades democráticas. La tabla 21 muestra los recursos por reposición obtenidos por los principales partidos y movimientos, un año después de las elecciones a autoridades locales del 2011.

**Tabla 21. Pagos realizados por reposición en el 2012 por gastos de campañas autoridades locales 2011**

Partido Político	Alcaldía	Gobernación	Asamblea	Concejo	Total
<b>Afrovídes</b>	\$198.571.352	\$493.418.055	\$83.791.929	\$21.352.352	<b>\$797.133.688</b>
<b>AICO</b>	\$401.455.894	\$117.103.539	\$194.928.299	\$101.489.816	<b>\$814.977.548</b>
<b>ASI</b>	\$868.552.649	\$1.595.348.743	\$807.796.555	\$488.050.772	<b>\$3.759.748.719</b>
<b>Partido Cambio Radical</b>	\$2.299.227.249	\$2.592.516.458	\$3.568.125.526	\$575.774.568	<b>\$9.035.643.801</b>
<b>MIO</b>	\$322.571.440	\$1.039.026.250	\$427.652.209	\$69.552.233	<b>\$1.858.802.132</b>
<b>MIRA</b>	\$99.280.369	\$291.626.050	\$537.116.897	\$422.888.329	<b>\$1.350.911.645</b>
<b>Partido Conservador Colombiano</b>	\$1.747.144.680	\$4.025.911.124	\$5.245.764.482	\$799.560.891	<b>\$11.818.381.177</b>
<b>Partido de la U</b>	\$3.230.815.887	\$6.137.417.968	\$5.938.893.132	\$753.834.816	<b>\$9.035.643.801</b>
<b>Partido Liberal Colombiano</b>	\$3.821.709.504	\$7.253.117.681	\$5.754.035.525	\$1.302.024.460	<b>\$18.130.887.170</b>
<b>Alianza Verde</b>	\$1.776.552.726	\$1.841.147.304	\$1.857.488.620	\$685.097.149	<b>\$6.160.285.799</b>
<b>PIN</b>	\$491.760.400	\$216.555.531	\$1.140.493.637	\$252.242.136	<b>\$2.101.051.704</b>
<b>Polo Democrático Alternativo</b>	\$207.654.384	\$130.454.146	\$902.547.711	\$56.592.816	<b>\$1.297.249.057</b>
<b>Total</b>	<b>\$15.465.296.534</b>	<b>\$25.733.642.849</b>	<b>\$26.458.634.522</b>	<b>\$5.528.460.338</b>	<b>\$73.186.034.243</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Fondo de Campañas del Consejo Nacional Electoral.

Respecto a esta tabla hay que resaltar, que este valor de reposición no corresponde al total de lo pagado para elecciones autoridades locales del 2011, ya que estas se continúan pagando hasta el año 2015, por valores de \$ 8.910.586.135 en el año 2013, \$ 2.552.399.711, en el 2014 y \$ 683.744.614 en el 2015. Esto se debe a la dificultad que tienen los partidos para gestionar adecuadamente los informes que se deben presentar y así obtener los recursos de reposición. En muchos casos, por ejemplo, los partidos no consiguen que los candidatos no elegidos entreguen la información que se debe reportar. Se destaca, como es lógico, que los que más reciben recursos debido a la reposición son los partidos tradiciones que cuentan con las más altas votaciones, y que las reposiciones para gobernación y asamblea son a las cuales se les destina mayores pagos de reposición, ocupando entre ellas el 72% de los recursos de la reposición del año 2012.

A continuación se presentan los datos correspondientes a los pagos por reposición de las campañas a autoridades locales realizados en el 2015.

**Tabla 22. Pagos realizados por reposición en el 2016 por gastos de campañas autoridades locales 2015**

Partido Político	Alcaldía	Gobernación	Asamblea	Concejo	Total
<b>AICO</b>	\$47.918.274	\$86.435.364	\$0	\$0	<b>\$134.353.638</b>
<b>ASI</b>	\$568.644.704	\$148.331.964	\$996.873.096	\$55.522.593	<b>\$1.769.372.357</b>
<b>Partido Cambio Radical</b>	\$1.392.475.635	\$2.400.009.792	\$7.638.432	\$4.756.696	<b>\$3.804.880.555</b>
<b>Centro Democrático</b>	\$1.427.143.575	\$2.721.495.612	\$742.216.100	\$0	<b>\$4.890.855.287</b>
<b>MAIS</b>	\$268.062.845	\$293.019.408	\$8.358.300	\$16.810.530	<b>\$586.251.083</b>
<b>Partido Conservador Colombiano</b>	\$1.516.004.960	\$2.464.534.136	\$3.842.540.601	\$63.385.838	<b>\$7.886.465.535</b>
<b>Partido de la U</b>	\$2.382.417.527	\$6.210.909.660	\$4.060.274.393	\$380.353.540	<b>\$13.033.955.120</b>
<b>Partido Liberal Colombiano</b>	\$2.977.621.006	\$9.585.732.168	\$4.044.775.644	\$2.183.445	<b>\$16.610.312.263</b>
<b>Alianza Verde</b>	\$434.473.214	\$2.175.055.560	\$810.249.570	\$500.000	<b>\$3.420.278.344</b>
<b>Opción Ciudadana</b>	\$581.160.7521	\$590.788.740	\$1.218.501.158	\$59.635.455	<b>\$7.680.532.874</b>
<b>Polo Democrático Alternativo</b>	\$18.295.200	\$55.975.008	\$219.870.700	\$0	<b>\$294.140.908</b>
<b>Total</b>	<b>\$16.844.664.461</b>	<b>\$26.732.287.412</b>	<b>\$15.951.297.994</b>	<b>\$583.148.097</b>	<b>\$60.111.397.964</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Fondo de Campañas del Consejo Nacional Electoral.

### **3.2.2.2.3. Reposición en campaña al Congreso de 2014**

Las tablas 23 y 24 señalan los pagos realizados del presupuesto nacional para el tema de reposición a las campañas de Congreso del año 2014. Uno de las primeras cosas a resaltar es que a diferencia de la reposición para autoridades locales, las legislativas perciben un mayor número de ingresos el mismo año de la elección y no al año siguiente como sucede en las elecciones territoriales, lo cual por supuesto se deriva del hecho de que las elecciones parlamentarias son en marzo y las territoriales en octubre.

Para el año 2014, al Senado y la Cámara les fueron reconocidos \$52.283.884.506 y \$44.186.845.279 por concepto de reposición, respectivamente. Es decir que el presupuesto nacional dirigió para el financiamiento público de las campañas legislativas un total de \$96.470.729.785. Ahora bien, esto no fue el total de ingresos percibidos por los partidos para ese año, debido a que la normatividad colombiana establece una auditoria para este tipo de recursos del 10%, además del hecho de la deducción del valor de los anticipos solicitados por los partidos, lo cual deja un valor total por reposición de \$81.375.903.929.

Es decir que para Senado el valor pagado fue de \$41.835.114.282, debido a una reducción de \$522.838.846 por el valor de auditoria y de \$9.925.931.378 referente a los anticipos solicitados. Respecto a este último queda destacar que los partidos grandes y tradicionales Liberal, Conservador y Partido de la U son los que más solicitaron anticipos (\$3.000.000.000, \$1.959.000.000 y \$1.121.000.000, respectivamente).

Ahora bien respecto a los ingresos totales percibidos por reposición para el Senado, el Partido de la U fue el que más recibió ingresos con un total de \$9.463.423.420, seguido muy de cerca por el Partido Centro Democrático con \$9.225.980.142. Esto es de resaltar debido a que entre los dos representan el 44,67% del total de los pagos realizados por reposición, además del hecho de que son partidos relativamente "nuevos" en cuanto el tema de participación en elecciones legislativas: teniendo 2 participaciones (2006 y 2010) el Partido de la U y siendo la primera aparición en elecciones al Congreso del Partido Centro Democrático.

Respecto a los otros partidos, el tercer lugar del total de pagos recibidos por reposición lo ocupó el Partido Conservador con \$7.238.368.838, seguido del Partido Liberal \$5.268.807.383 y de Cambio Radical con \$4.247.874.833. Ninguno de los partidos restantes percibe pagos por reposición superiores a los \$2.000.000.000.

Respecto al valor neto percibido por el tema de reposición en la Cámara de Representantes, este fue de \$39.540.789.647, debido a una deducción de \$441.868.456 por valor de auditoria y de \$4.204.187.177 por anticipos. Respecto a este punto, las sumas pedidas por anticipos son mucho menores que las solicitadas para una campaña para el Senado. No obstante, se presenta la misma característica

resaltada anteriormente, de que son los partidos grandes y tradicionales los que solicitan más recursos por medio de anticipos: Partido Conservador \$1.041.000.000, Partido Liberal \$996.230.975 y Partido de la U \$785.000.000.

Esta misma característica se presenta respecto al total de ingresos percibidos por el tema de reposición, siendo los tres partidos referenciados anteriormente (Partido de la U, Liberal y Conservador) quienes perciben mayores pagos por unos valores de \$9.640.177.826, \$8.478.928.696 y \$7.720.887.379 respectivamente. Esto último es de resaltar, en la medida que se entiende que los pagos realizados a los tres partidos representaron el 65,35% del total de pagos realizados por reposición para la Cámara.

Los demás pagos se distribuyeron en un grupo de dos partidos (Centro Democrático y Cambio Radical) los cuales percibieron ingresos de \$4.039.738.111 y \$3.504.564.899 respectivamente, que representaron el 19% del total de los pagos realizados. Y finalmente el resto de partidos que tan sólo constituyen un 15,5% de la reposición destinada para la Cámara.

**Tabla 23. Pagos realizados reposición gastos de campañas Congreso (Senado) Año 2014**

Corporación	Circunscripción	Partido político	Valor reconocido	Valor Auditoría	Anticipo	Valor neto
Senado	Nacional	Partido de la U	\$10.691.336.788	\$106.913.368	\$1.121.000.000	\$9.463.423.420
		Opción Ciudadana	\$2.496.906.484	\$24.969.065	\$565.000.000	\$1.906.937.419
		Partido Liberal Colombiano	\$8.352.330.690	\$83.523.307	\$3.000.000.000	\$5.268.807.383
		Partido Cambio Radical	\$4.290.782.660	\$42.907.827	\$0	\$4.247.874.833
		Polo Democrático Alternativo	\$2.555.390.734	\$25.553.907	\$973.628.919	\$1.556.207.908
		Alianza Verde	\$2.649.026.972	\$26.490.270	\$1.555.481.458	\$1.067.055.244
		Partido Conservador Colombiano	\$9.290.271.554	\$92.902.716	\$1.959.000.000	\$7.238.368.838
		MIRA	\$1.582.434.936	\$15.824.349	\$0	\$1.566.610.587
		Centro Democrático	\$9.987.677.922	\$99.876.779	\$661.821.001	\$9.225.980.142
		ASI	\$169.691.756	\$1.696.918	\$90.000.000	\$77.994.838
	AICO	\$146.950.244	\$1.469.502	\$0	\$145.480.742	
	Especial indígena	G.S.C. Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia OPIAC	\$71.083.766	\$710.838	\$0	\$70.372.928
<b>Total</b>			<b>\$52.283.884.506</b>	<b>\$522.838.846</b>	<b>\$9.925.931.378</b>	<b>\$41.835.114.282</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Fondo de Campaña

**Tabla 24. Pagos realizados reposición gastos de campañas Congreso (Cámara) Año 2014**

Corporación	Partido Político	Valor reconocido	Valor auditoría	Anticipo	Valor neto
Cámara	<b>AICO</b>	\$434.073.648	\$4.340.737	\$0	\$429.732.911
	<b>Alianza Verde</b>	\$1.742.542.364	\$17.425.424	\$589.000.000	\$1.136.116.940
	<b>ASI</b>	\$185.887.758	\$1.858.877	\$140.000.000	\$44.028.881
	<b>Partido Cambio Radical</b>	\$3.539.964.546	\$35.399.647	\$0	\$3.504.564.899
	<b>Centro Democrático</b>	\$4.351.889.691	\$43.518.898	\$268.632.682	\$4.039.738.111
	<b>G.S.C. Por un Huila Mejor</b>	\$346.075.528	\$3.460.755	\$0	\$342.614.773
	<b>MIRA</b>	\$744.451.488	\$7.444.517	\$0	\$737.006.971
	<b>Movimiento ciento por ciento Colombia</b>	\$742.416.792	\$7.424.168	\$0	\$734.992.624
	<b>Opción Ciudadana</b>	\$1.921.262.388	\$19.212.624	\$194.000.000	\$1.708.049.764
	<b>Partido Conservador Colombiano</b>	\$8.850.391.292	\$88.503.913	\$1.041.000.000	\$7.720.887.379
	<b>Partido de la U</b>	\$10.530.482.652	\$105.304.826	\$785.000.000	\$9.640.177.826
	<b>Partido Liberal Colombiano</b>	\$9.570.868.352	\$95.708.682	\$996.230.975	\$8.478.928.696
	<b>Polo Democrático Alternativo</b>	\$1.226.538.780	\$12.265.388	\$190.323.520	\$1.023.949.872
<b>Total</b>		<b>\$44.186.845.279</b>	<b>\$441.868.456</b>	<b>\$4.204.187.177</b>	<b>\$39.540.789.647</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Fondo de Campañas del Consejo Nacional Electoral.

Como se referenció al comienzo de este apartado, las elecciones legislativas reciben el mayor número de pagos por reposición el mismo año de las elecciones. La tabla 25 señala que para el 2015, sólo se realizó un pago para el caso de Senado por cuestiones relativas a la circunscripción especial indígena y al movimiento MAIS por un valor total de \$228.921.391.

Mientras que para el caso de la Cámara de Representantes, se realizaron pagos a 5 partidos políticos: Cambio Radical (\$815.706.035), Centro Democrático (\$740.966.935), Partido De La U (\$314.687.374), Opción Ciudadana (\$127.991.652) y Mira (\$49.463.639). Estos pagos dejaron de saldo un total de \$2.048.815.635 para reposición por Cámara. Es decir que en total, para el tema de reposición en el 2015 se realizaron pagos por un total de \$2.277.737.026, lo cual está muy lejos de los \$81.375.903.929 realizados en el 2014.

**Tabla 25. Pagos realizados reposición gastos de campaña Congreso (Senado y Cámara) Año 2015**

Corporación	Partido o Movimiento	Valor reconocido	Valor auditoría	Anticipo	Valor neto
Cámara	Partido Cambio Radical	\$823.945.490	\$8.239.455	\$0	\$815.706.035
	Centro Democrático	\$748.451.449	\$7.484.514	\$0	\$740.966.935
	MIRA	\$49.963.272	\$499.633	\$0	\$49.463.639
	Opción Ciudadana	\$144.436.012	\$1.444.360	\$15.000.000	\$127.991.652
	Partido de la U	\$317.866.034	\$3.178.660	\$0	\$314.687.374
Senado	Especial indígena	\$231.233.728	\$2.312.337	\$0	\$228.921.391
	MAIS				
<b>Total</b>		<b>\$2.315.895.985</b>	<b>\$23.158.959</b>	<b>\$15.000.000</b>	<b>\$2.277.737.026</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Fondo de Campañas del Consejo Nacional Electoral.

### 3.3 Financiación pública indirecta

Como se ha resaltado a lo largo de esta segunda parte sobre las fuentes de ingresos de los partidos y las campañas, Colombia cuenta con un sistema mixto de financiamiento entre recursos privados y públicos. Estos últimos a la vez se pueden categorizar en dos tipos: directos e indirectos. Los recursos públicos directos se entregan vía anticipos y reposición, como se referencio anteriormente. Mientras los indirectos se dan mediante subsidios para el acceso a los medios de comunicación. En este sentido, el artículo 111 de la Constitución Política establece como principio general, la libertad de acceso de los partidos, movimientos y candidatos a los medios de comunicación, declarando que:

*“Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá así mismo los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos, tendrán acceso a dichos medios”* (Constitución Política. Artículo 111).

De la misma manera como se ha señalado que existen unos criterios para la distribución de los recursos estatales, asimismo la normatividad colombiana a través del artículo 25 de la ley 130 de 1994 ha establecido unos parámetros para la distribución de espacios en los medios de comunicación, basados en los criterios de igualdad y representatividad, con el fin de que los partidos y movimientos con personería jurídica accedan de manera gratuita a los medios de comunicación social del Estado de la siguiente manera:

1. *En forma permanente, para programas institucionales de divulgación política.*
2. *Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial para que sus candidatos expongan sus tesis y programas.*

*Si resultare necesaria la segunda vuelta, de acuerdo con el artículo 190 C.P., se les otorgará espacios a los candidatos con la misma finalidad. Por petición conjunta de los candidatos tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos cada uno con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición.*

3. *Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección de Congreso de la República, para realizar propaganda electoral en favor de sus candidatos.*  
(Ley 130 de 1994. Artículo 25)

Asimismo, el artículo resalta que el Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, tendrá la obligación de establecer el número y duración de los espacios televisivos y de radio nacional, así como reglamentar la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

Esto último fue realizado por el Consejo Nacional Electoral mediante las Resoluciones 0020 y 0021 de 2011, en las cuales se asigna el número y duración de los espacios "institucionales de divulgación política de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica en los servicios de Televisión del Estado y en la Radio Nacional, respectivamente" (Sánchez, C. Registraduría Nacional del Estado Civil).

La ley 1475 de 2011 también se refiere al tema acceso a los medios de comunicación. Es así que en su capítulo III, artículos 36 de la ley, establece un marco normativo de uso tanto para la propaganda como para el acceso para el caso del acceso gratuito a la televisión y la radio nacional. Respecto a esto, la ley reglamenta que:

*"Dentro de los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma, los partidos y movimientos políticos, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos, que hayan inscrito candidatos y los promotores del voto en blanco, tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, proporcionalmente al número de elegidos, para la realización de las campañas de sus candidatos u opciones a la Presidencia de la República y de sus listas al Congreso de la República" (Ley 1475 de 2011. Artículo 36).*

Finalmente y al igual que en la ley 130 de 1994, la ley subraya que el Consejo Nacional Electoral será el encargado de establecer el número, duración y franjas de emisión de estos espacios, asignándolos a sus destinatarios, de conformidad con las siguientes reglas:



1. *Se otorgará igual número de espacios a cada una de las listas, candidatos u opciones electorales inscritas, en cada franja de transmisión, razón por la que se asignará el número de espacios necesarios para garantizar la igualdad aquí consagrada.*
2. *La duración de los espacios podrá ser diferente y variable teniendo en cuenta la naturaleza de la elección.*
3. *Los espacios se sortearán por franjas de horario teniendo en cuenta la audiencia o sintonía de cada franja, y garantizando que se otorgarán espacios en horarios de mayor sintonía o audiencia.*
4. *El sorteo garantizará que ninguna campaña pueda repetir espacio en la misma franja hasta tanto no hayan tenido oportunidad de hacerlo las demás campañas.*
5. *Los espacios no son acumulables, razón por la cual se perderán cuando no sean utilizados por las respectivas campañas.*
6. *Los costos de producción serán asumidos por las campañas beneficiarias de los mismos.*
7. *Durante dicho lapso los espacios gratuitos otorgados a los partidos y movimientos políticos para la divulgación política institucional podrán utilizarse en las campañas electorales en las que participen, de conformidad con el reglamento que adopte el Consejo Nacional Electoral.*  
(Ley 1475 de 2011. Artículo 36)

### **3.4. Problemas y desafíos del financiamiento a las campañas electorales**

Del panorama sobre el financiamiento público directo de las campañas electorales se pueden resaltar algunos puntos que contribuyen a que no se cumpla con los propósitos que persigue, como mejorar la equidad y la transparencia.

En primer lugar, el momento de la entrega de recursos. El sistema de reposición de gastos por votos válidos francamente no tiene ningún efecto real en el proceso electoral, dado que los candidatos deben acudir al sector privado para conseguir los ingresos para financiar las campañas. Por tanto, no garantiza que los partidos que tengan un mejor desempeño en términos de la transparencia del origen de los recursos, ni mucho menos genera equidad en la competencia política pues los que más tienen o gozan de posiciones previas (entendiendo por estos los titulares de los cargos, también llamados en la literatura especializada como incumbents) tienen todas las ventajas al momento de competir. De esta manera nos atreveríamos a decir que los gastos del Estado en materia de reposición no cumplen ninguno de los objetivos a los cuales se destina.

En segundo lugar, el financiamiento público tiene un papel muy reducido en los procesos democráticos locales. Mientras más descendamos en la escala territorial es menor el impacto del financiamiento público y por tanto las elecciones locales dependen casi totalmente de los recursos del sector privado. Según Análisis de Transparencia por Colombia en las elecciones de 2015, en los municipios de consolidación el 67 % del total de ingresos de campañas para alcaldías y el 87 % de los ingresos para las de concejos provino del bolsillo de los candidatos o de sus familiares (Transparencia por Colombia, 2016).

En contraste, los aportes de los partidos y los anticipos estatales, fuentes de financiación creadas precisamente para disminuir la incidencia de dineros privados en la política, prácticamente no llegaron a estos municipios: los primeros representaron el 1 % del total de ingresos para campañas a las alcaldías y el 4 % para campañas a los concejos. Peor aún, el acceso a recursos públicos vía anticipos fue nulo, escasamente alcanzando el 0,2 % del total de ingresos de las campañas para estas alcaldías y el 0,07 % para concejos.

Una mirada al sistema de financiamiento público local refuerza la idea de que la dependencia del dinero privado se convierte en una enorme zona gris que favorece la relación entre la política y la ilegalidad.

En tercer lugar, no hay reconocimiento de las diferencias territoriales al momento de hacer campañas. El mecanismo de reposición de votos aunque acertadamente diferencia el costo del voto por las diferentes corporaciones, no hace justicia con realidades regionales y las variaciones en las que el voto y el ejercicio político en general puede ser más elevado, o regiones en las que, por ejemplo, la población se encuentra dispersa en el territorio y poseen un censo electoral mucho menor. En ese sentido, es necesario avanzar en serio en los estudios sobre costos reales de las campañas políticas.

### **3.5. Evolución del presupuesto total para el financiamiento público**

Para terminar este análisis sobre el financiamiento público se presenta a continuación la evolución del presupuesto general aprobado para el financiamiento político, desde el 2012 al 2016 en Colombia.

Como se puede observar en el inicio de la serie que muestra los valores autorizados para financiamiento político en el año 2012 se destaca el hecho que aún se realizan pagos correspondientes a campañas anteriores y a la reposición, correspondiente a las elecciones de autoridades locales realizadas el año anterior. Respecto al presupuesto, se denota la importancia que adquiere la reposición en el campo del financiamiento público, al ser un 70,94% del total del valor autorizado, teniendo en cuenta solamente, la reposición correspondiente del año mismo y no de los anteriores.

**Tabla 26. Saldo presupuesto 2012**

Concepto	Número de CDP y fecha	Saldo valor total autorizado
Gastos funcionamiento 2012 (ley 130/94)	17212 DE 13/03/2012	\$ 30.118.801.474,00
Reposición de gastos 2011 (autoridades locales)	19512 DE 29/03/2012	\$ 79.037.692.231,10
Reposición de gastos campañas electorales años anteriores a 2011		\$ 1.759.262.756,00
Reposición de gastos años anteriores	17612 DE 21/03/2012	\$ 276.418.725,00
Vigencias expiradas	22712 DE 19/04/2012	\$ 1.482.844.031,00
Atípicas 2012	53812 DE 27/11/2012	\$ 487.323.110,00
<b>Totales</b>		<b>\$ 111.403.079.571,10</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Fondo de Campañas del Consejo Nacional Electoral.

Para el caso del año 2013, se destaca que el concepto de reposición da cuenta de pagos que se continúan realizando respecto a las elecciones de autoridades locales del año 2011. Es así que se ve una disminución en el total del valor autorizado, el cual se explica en la medida de que el 2013 no presenta ningún tipo de elecciones. Asimismo, aparece el concepto de anticipos para las elecciones al congreso, las cuales se destacan por ser el mayor valor autorizado en el presupuesto, con un 54,54% respecto al total.

**Tabla 27. Saldo presupuesto 2013**

Concepto	Número de CDP y fecha	Saldo valor total autorizado
Gastos funcionamiento 2013 (ley 130/94)	9213 DE 16/01/2013	\$ 31.022.365.518,00
Reposición de gastos años anteriores	9113 DE 16/01/2013	\$ 10.740.756.037,00
Vigencias expiradas	27613 18/04/2013	\$ 846.802.655,00
Atípicas 2013		
Anticipo elecciones congreso 2014	77313/10/12/2013	\$ 51.140.975.547,00
<b>Totales</b>		<b>\$ 93.750.899.757,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Fondo de Campañas del Consejo Nacional Electoral.

El 2014 muestra los diferentes valores autorizados para cada elección, Congreso, Presidencia y la Consulta presidencial realizada. Es de destacar que el valor autorizado para campañas al Congreso es casi el doble que el autorizado para las campañas presidenciales representando un 46,95% de los recursos totales autorizados en el presupuesto de financiamiento. Asimismo, se resalta que se continúa pagando por concepto de elecciones del 2011, lo cual demuestra que al momento de hacer un análisis de cuánto reciben los partidos, y de los informes realizados por las diferentes organismos, se debe tener en cuenta que el financiamiento de este no sólo da cuenta de los ingresos anuales percibidos, sino también de una serie de recursos de años anteriores.

**Tabla 28. Saldo presupuesto 2014**

Concepto	Número de CDP y fecha	Saldo valor total autorizado
Gastos funcionamiento 2013 (ley 130/94)	13214 13/01/2014	\$ 31.953.036.484,00
Reposición de gastos de campañas	13314 13/01/2014	\$ 4.626.645.254,00
Vigencias expiradas	50514 27/05/2014	\$ 944.399.296,00
Presidencia 2014	80514 14/11/2014	\$ 48.470.602.904,00
Anticipos congreso 2014	16714 24/01/2014	\$ 15.182.970.600,00
Congreso 2014	78414 23/10/2014	\$ 95.358.000.000,00
Atípicas 2014	82914 19/12/2014	\$ 304.285.608,00
Consulta presidencial	83014 24/12/2014	\$ 6.147.000.000,00
<b>Totales</b>		<b>\$ 202.986.940.146,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Fondo de Campañas del Consejo Nacional Electoral.

El año 2015, presenta el menor valor total autorizado de los años analizados, y da cuenta de dos fuentes principales a los cuales se dirige el financiamiento, los gastos de funcionamiento, los cuales como se ha señalado a lo largo del documento, presentan una evolución y aumento constante a lo largo del tiempo, y los anticipos, los cuales responden a los recursos necesitados por los partidos y movimientos para las elecciones de autoridades locales realizadas.

**Tabla 29. Saldo presupuesto 2015**

Concepto	Número de CDP y fecha	Saldo valor total autorizado
Gastos funcionamiento 2015 (ley 130/94 y 1475/2011)	8715 23/01/2015	\$ 32.911.627.579,00
Reposición de gastos de campañas	8615 23/01/2015	\$ 4.393.582.177,00
Anticipos	27015 30/07/2015	\$ 26.009.989.005,00
Vigencias expiradas	32115 13/10/2015	\$ 320.959.520,00
<b>Totales</b>		<b>\$ 63.636.158.281,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Fondo de Campañas del Consejo Nacional Electoral.

Finalmente en el año 2016, la reposición vuelve a adquirir relevancia, por los gastos a campañas de autoridades locales realizadas el año anterior. Es de destacar que el tema de la reposición adquiere especial importancia para el financiamiento después de un año de elección ya que da cuenta de más del 50% del presupuesto autorizado. Y como último aspecto a subrayar está el hecho que durante el año de elecciones legislativas y presidenciales, el valor autorizado duplica el presupuesto de un año en el que no se realicen elecciones o incluso en uno en el cual se desarrollan elecciones de autoridades locales.

**Tabla 30. Saldo presupuesto 2016**

Concepto	Número de CDP y fecha	Saldo valor total autorizado
Gastos funcionamiento 2015 (ley 130/94 y 1475/2011)	50516 18/01/2016	\$ 35.139.744.766,00
Reposición de gastos de campañas octubre 2015	67816 01/06/2016	\$ 65.500.000.000,00
Reposición de gastos de campañas vigencias anteriores	53716 18/01/2016	\$ 7.058.072.368,19
Vigencias expiradas	88516 22/12/2016	\$ 18.121.064,00
<b>Totales</b>		<b>\$ 107.715.938.198,19</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Fondo de Campañas del Consejo Nacional Electoral.

## 4. Ingresos de financiamiento privado en Colombia

Hasta acá hemos hablado del financiamiento público, el cual, por el hecho de estar altamente regulado, es fácil de rastrear y monitorear. Pero los partidos y las campañas también reciben recursos del sector privado, y es en este frente donde se presentan mayores problemas de opacidad y falta de transparencia. Básicamente existe consenso en que los actores políticos, especialmente para las campañas electorales, no reportan todos los recursos que reciben. Este es sin duda el principal problema de todo el financiamiento público en Colombia.

En la medida que desconocemos el total de ingresos provenientes de fuentes privadas resulta imposible determinar si las mismas provienen de fuentes legales (empresas o ciudadanos que omiten declarar sus donaciones) o de fuentes ilegales (grupos o ciudadanos al margen de la ley que no pueden declarar sus contribuciones). La opacidad de ambas fuentes, las de origen lícito e ilícito, facilita el ingreso de estas últimas.

En esta sección se examina el financiamiento de origen privado para lo cual seguiremos el mismo esquema de iniciar con unas consideraciones teóricas, revisar luego la regulación existente y finalmente terminar con los datos sobre el tamaño y evolución de dichos ingresos.

### 4.1. Consideraciones conceptuales

Así como se ha referenciado las grandes ventajas del financiamiento público, el financiamiento privado tiene la virtud de que incentiva el involucramiento de los ciudadanos en la política. Es decir, "aquellos dispuestos a donar pequeñas sumas lo hacen porque poseen mayores niveles de compromiso político. Igualmente las contribuciones generan mayores responsabilidades, pues los ciudadanos tienen mayor disposición a controlar aquello en lo que invierten de manera directa.

Asimismo, los aportes privados ayudan a que los partidos sean más proclives a rendir cuentas, pues tienen un grupo de personas –los afiliados y los donantes- al que deben responder por sus actuaciones” (Londoño, 2017).

En general, el reto está en no llegar a un punto de total prohibición de los aportes privados por miedo a que estos traigan prácticas corruptas o la entrada de dineros ilegales, sino que por el contrario “los aportes de origen privado constituyen una forma legítima de participar en la democracia y de expresar libremente las preferencias políticas, a la vez que contribuyen a una sana competencia, siempre y cuando se enmarquen dentro de patrones éticos de responsabilidad social y política, transparencia y rendición de cuentas” (Transparencia, 2016b).

Las principales consideraciones sobre el financiamiento privado apuntan a dos ejes, su transparencia, para asegurar que los ciudadanos conocen las fuentes de financiamiento electoral, y la limitación de los montos a gastar en una campaña, para evitar que aquellos con más recursos tengan mayores posibilidades de conseguir el poder.

El propósito de prohibir las donaciones es eliminar por completo aquellas contribuciones que puedan dañar especialmente el proceso democrático, afectando la independencia de partidos y candidatos y conduciendo el ejercicio político hacia una mayor relación con intereses privados que a representar intereses de los ciudadanos. En general, el establecimiento de estas barreras o restricciones a las contribuciones privadas busca i) evitar grandes desequilibrios o asimetrías en la representación política, ii) disminuir la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia indebida de las instituciones o grupos de interés sobre las instituciones y políticas públicas y iii) impedir la entrada de dineros ilegales provenientes del narcotráfico (Zovatto & Griner, En: OEA, 2004).

Las prohibiciones más frecuentes son las donaciones por parte de las instituciones públicas a partidos o candidatos concretos con el fin de evitar el uso abusivo de los recursos estatales (Ohman, 2015, p. 22). También se encuentra la prohibición o limitación de empresas y contratistas del Estado, incluso, en algunos países existen prohibiciones y limitaciones frente a las donaciones anónimas y en la mayoría de países latinoamericanos se encuentran prohibidas las donaciones extranjeras para el desarrollo de campañas electorales.

Respecto a aquellas medidas que limitan estos medios de financiamiento más no lo proscriben, según IDEA Internacional “el 38% de los países de la muestra, limita las donaciones a partidos políticos (mediante un límite anual o con relación a las campañas electorales), mientras que el 30% limita las donaciones a los candidatos” (Ohman, 2015).

**Tabla 31. Motivos que fundamentan los distintos tipos de prohibiciones a las donaciones**

Tipos de prohibición a las donaciones	Motivo
<b>Entidades extranjeras</b>	Evitar influencias externas y extranjeras; principio de autodeterminación.
<b>Empresas</b>	Limitar la influencia de intereses privados en el financiamiento; garantizar la independencia de los candidatos y los partidos ante intereses especiales.
<b>Entidades públicas y semipúblicas</b>	Evitar el uso de fondos públicos con fines políticos.
<b>Sindicatos (en ocasiones todos los tipos de entidades jurídicas)</b>	A fin de evitar la influencia indebida de las asociaciones de intereses organizadas, a veces se prohíben las donaciones de los sindicatos a fin de compensar la prohibición de las donaciones empresariales en los sistemas donde algunos partidos dependen de los contactos con el sector empresarial y otros están vinculados al movimiento sindical.
<b>Empresas con contratos gubernamentales</b>	Reducir el riesgo de las donaciones quid pro quo (es decir, que las empresas realicen donaciones con la expectativa de que se les concedan contratos gubernamentales).
<b>Fuentes anónimas</b>	Garantizar la transparencia del financiamiento de los partidos y una mayor probabilidad de supervisar su cumplimiento mediante la regulación del financiamiento político.
<b>Donaciones indirectas</b>	Con el fin de facilitar la supervisión de otras prohibiciones, algunos países prohíben de forma explícita las donaciones realizadas a través de otra persona o entidad.

Fuente: Ohman. 2015. Pág. 22.

La lógica de la limitación a las donaciones tiene que tener en cuenta distintas consideraciones, tal como lo plantea Ohman:

Si el límite es muy alto, no tendrá consecuencias, ya que no reducirá las donaciones en la práctica; por el contrario, si el límite es demasiado bajo, los donantes, los partidos políticos y los candidatos encontrarán el modo de evadirlo (Ohman, 2015, p. 22).

Son más usuales las limitaciones al gasto que las prohibiciones. Las primeras buscan reducir las ventajas de los partidos políticos y los candidatos que tienen acceso a grandes cantidades de dinero (Ohman, 2015, p. 28). Mientras que entre las prohibiciones más frecuentes se encuentran la compra de votos y el uso de recursos públicos con fines partidistas.

Los límites a las donaciones son difíciles de controlar, pero el nivel correcto de limitación en estas depende de dos factores: por una parte, de los objetivos políticos que intente alcanzar dicha regulación y por otra, del éxito que tengan los partidos políticos y los candidatos en la obtención de los fondos necesarios por medio de fuentes que no sean grandes donaciones.

En definitiva, es claro que es crucial introducir en los sistemas de financiamiento unas prohibiciones y límites a las contribuciones privadas, sin embargo, la experiencia latinoamericana ha demostrado la dificultad de asegurar el cumplimiento de las regulaciones en la vida cotidiana, más cuando las legislaciones no establecen los mecanismos y recursos necesarios para un ejercicio efectivo y transparente de la justicia en los casos de sanciones o incumplimientos a la ley. Es por esta razón

que resulta necesario complementar este apartado, por medio de mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación de la información los cuales aumenten la transparencia del financiamiento político (Zovatto & Griner, En: OEA, 2004. Pág. 313).

## 4.2. Regulación

Uno de los principales problemas respecto al tema de la regulación de la financiación privada tanto en Colombia como sucede en muchos de los países latinoamericanos es que la normatividad ha priorizado la imposición de límites o techos a las contribuciones privadas, pero no ha garantizado que efectivamente sean transparentes (Zovatto, 2006 En: KAS 2010) lo cual probablemente se consigue con menores limitaciones y mayores incentivos para reportar (las deducciones tributarias son un buen incentivo para que el sector privado haga transparente sus contribuciones).

Respecto a este punto, Colombia cuenta con un sistema mixto para el manejo de los aportes privados, el cual incluye recursos propios de las organizaciones políticas, aportes de los candidatos o de sus parientes, créditos con entidades financieras o con particulares y las donaciones de personas naturales o jurídicas nacionales. La siguiente tabla realiza un resumen de las disposiciones para controlar los aportes privados:

**Tabla 32. Control a los aportes privados en Colombia**

Tema	Norma	Contenido
<b>Límites a los aportes privados</b>	Ley 1475 de 2011, Artículo 23	Ninguna campaña podrá recibir por concepto de donaciones y contribuciones individualmente más del 10% del valor total de gastos.
<b>Fuentes prohibidas de financiación</b>	Ley 1475 de 2011, Artículo 27	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos de gobiernos o personas jurídicas o naturales extranjeras</li> <li>- Las que se deriven de actividades ilícitas.</li> <li>- Recursos sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.</li> <li>- Contribuciones anónimas.</li> <li>- De personas naturales o jurídicas contra las cuales hubiera formulado un proceso penal.</li> <li>- De personas que desempeñen funciones públicas; de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en un 50% de contratos o subsidios estatales.</li> <li>- Que administren recursos públicos o parafiscales.</li> <li>- Que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte o azar.</li> </ul>
<b>Límites a la financiación privada de las campañas presidenciales</b>	Ley 996 de 2005, Artículo 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para las elecciones presidenciales están prohibidos los recursos provenientes de personas jurídicas.</li> <li>- La sumatoria de los aportes de personas naturales no podrá superar el 20% del total de los gastos.</li> <li>- Los aportes individuales no podrán ser superiores al 4% del total de los gastos.</li> </ul>
<b>Inhabilidades para financiadores privados</b>	Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), Artículo 2	“Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al 2.5% de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.”

Fuente: Transparencia por Colombia. 2016b. Estándares básicos para promover la transparencia y el control a las contribuciones privadas.



En resumen, en la regulación del financiamiento privado en Colombia se pueden destacar tres tipos. El primero de ellos contiene la obligatoriedad de hacer públicas las donaciones privadas, incluyendo el origen, el monto y la destinación de estos recursos. En segundo lugar, se encontrarían las prohibiciones a ciertos tipos de donaciones que pueden ser consideradas como propensas a la corrupción (Transparencia, 2014).

Y en tercer lugar, con el fin de combatir los riesgos ligados a la corrupción y la entrada de dineros lícitos relacionados con la financiación privada, se necesita fomentar la divulgación de información relevante sobre el financiamiento de las campañas y la rendición de cuentas de los candidatos y las organizaciones políticas. "Un sistema de financiamiento político transparente es aquel que busca garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho de acceso a la información sobre el flujo de recursos económicos (...) Estas condiciones necesarias son la rendición de cuentas de los partidos, el control gubernamental, un régimen de sanciones y el acceso a la información" (Manual de Financiamiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) En: Transparencia, 2014).

### **4.3. El papel del financiamiento privado**

#### **4.3.1. El financiamiento privado en las campañas legislativas de 2014**

Como se señaló anteriormente, Colombia cuenta con un sistema mixto en el cual se especifican unos tipos de aportes específicos para el financiamiento privado. Este tipo de aportes están especificados en los códigos del 101 al 106 del formulario 5B (exceptuando el código 105, que representa la financiación estatal recibida por medio de anticipos) el cual refiere a los informes individuales de ingresos y gastos de las campañas presentados por todos los candidatos inscritos por las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos que participen en elecciones.

- 101. Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges, compañeros permanentes, o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.
- 102. Contribuciones, donaciones y créditos en dinero o especie que realicen los particulares.
- 103. Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizados, indicando si existe pignoración.
- 104. Ingresos provenientes de actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.

- 106. Recursos propios o de origen privado que las organizaciones políticas destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.

La tabla 33 refleja los créditos o aportes de cónyuges (Cód. 101) y las donaciones, contribuciones y créditos (Cód. 102) los tipos de aportes que más tienen peso dentro de la financiación privada, teniendo un impacto del 73% dentro del total de ingresos privados para las elecciones legislativas de 2014.

Mientras que para el caso de los créditos obtenidos por entidades financieras, este tiene una participación del 12% en relación con el total de los ingresos, siendo mayor para el caso del Senado de la República que para la Cámara de Representantes, ocupando un 70% del total de los créditos obtenidos para las elecciones legislativas de 2014. En este apartado es de resaltar que la mayoría de estos créditos "son pagados en parte con la reposición de gastos por votos válidos cuando el candidato tiene derecho a la reposición, es decir cuando obtiene el 50 % o más de los votos mínimos definidos para el umbral electoral (3 % del total de los votos)" (Transparencia, 2014).

Esto es muy importante y es algo que no resulta tan obvio, pero que vale la pena pensar más en detalle, si un candidato recibe un préstamo que luego paga con reposición de votos, en la práctica no es un ingreso privado, sino un gasto público pues el dinero para pagar el préstamo sale del presupuesto nacional vía reposición de votos. Este es uno de los graves problemas de distorsión que genera el modelo de reposición dado el ingreso tardío de dichos recursos.

Finalmente, se resalta el hecho de que el único tipo de gasto en el cual la Cámara de Representantes recibe mayores aportes privados es para el caso de las contribuciones o donaciones de cónyuges o parientes familiares, lo que afirma la idea que existe un ejercicio bastante familiar de ejercicio del poder político por medio de las familias políticas en las regiones.

**Tabla 33. Ingresos privados elecciones legislativas 2014**

Código	Senado	Cámara	Total	% de ingreso por código
<b>Código 101</b> Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes.	\$28.434.406.356	\$ 46.532.267.675	\$74.966.674.031	39,56%
<b>Código 102</b> Contribuciones, donaciones y créditos en dinero o especie que realicen los particulares.	\$31.691.370.426	\$31.756.245.735	\$63.477.616.162	33,50%
<b>Código 103</b> Créditos obtenidos en entidades financieras.	\$16.064.939.769	\$6.916.554.108	\$22.981.493.878	12,13%

Código	Senado	Cámara	Total	% de ingreso por código
<b>Código 104</b> Ingresos provenientes de actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.	\$1.075.932.491	\$873.771.287	\$1.949.703.778	1,03%
<b>Código 106</b> Recursos propios o de origen privado que las organizaciones políticas destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.	\$16.537.179.963	\$9.586.742.999	\$26.123.922.962	13,79%
<b>Total</b>	<b>\$93.803.829.005</b>	<b>\$95.665.581.804</b>	<b>\$189.499.410.811</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en el informe de Transparencia 2014.

### 4.3.2. El financiamiento privado en las campañas de elecciones territoriales de 2015

De igual manera como sucede con las campañas legislativas, para Senado y Cámara de Representantes, las campañas de elecciones territoriales, es decir, Asambleas, Concejos, Departamentos y Alcaldías cuentan con un sistema de financiación público y privado. Para el caso específico de este apartado, el financiamiento privado se realiza por medio de diferentes códigos que son consignados en los formularios 5b y 7b -los cuales posteriormente (en el capítulo de Mecanismos de Control) serán analizados de manera detallada-. Con el fin de analizar el papel de los ingresos privados del financiamiento de las campañas territoriales se tendrá la siguiente caracterización:

- Código 101. Recursos Propios
- Código 102. Donaciones y créditos de personas naturales y jurídicas
- Código 103. Créditos con entidades financieras
- Código 106. Recursos propios de los partidos que destinen para la campaña<sup>6</sup>

**Tabla 34. Ingresos por código elecciones territoriales 2015**

Códigos	Ingresos	Porcentaje
<b>Código 101.</b> Recursos Propios	\$305.479.110.916	65,12%
<b>Código 102.</b> Donaciones y créditos de personas naturales y jurídicas	\$118.869.050.631	25,34%
<b>Código 103.</b> Créditos con entidades financieras	\$27.357.930.546	5,83%
<b>Código 106.</b> Recursos propios de los partidos que destinen para la campaña	\$17.429.867.848	3,72%
<b>Total</b>	<b>\$469.135.959.941</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en el informe de Transparencia 2016.

<sup>6</sup> Los códigos 104 y 105 se excluyen debido a que normalmente en los formularios dan cuenta de los ingresos por actos públicos y el tema de anticipos respectivamente.

La tabla 34 resalta que la mayor fuente de ingresos privados para las elecciones territoriales se da por recursos propios, con un 65%, mientras que las donaciones y los créditos ocupan el segundo lugar. Comparado con el caso de las elecciones legislativas, en las territoriales existe una mayor dependencia de los aportes privados y denota que la mayoría de las prácticas políticas en los territorios se hacen de manera personal, es decir que las personas que acceden a la política son aquellas poseen grandes sumas de capitales, capaces de impulsar sus propias candidaturas.

Esta dependencia se acentúa cuando vemos que la tabla 35, resalta que en general los ingresos por anticipos (código 105) no superan el 1% de los ingresos totales para las elecciones territoriales. Mientras que los ingresos por recursos propios se presentan como la principal fuente de ingresos, para todas las corporaciones exceptuando a las gobernaciones, lo cual acentúa aún más el hecho de que la política en las regiones la hacen las personas con sus propios recursos (aunque en la práctica, dado el nivel de sub-registro es posible que los candidatos opten por reportar los gastos de su propio pecunio y ocultar las contribuciones de terceros).

**Tabla 35. Ingresos por código y corporación elecciones territoriales 2015**

	Alcaldías		Gobernaciones		Asambleas		Concejos	
Código	Ingresos	%	Ingresos	%	Ingresos	%	Ingresos	%
<b>101</b> Recursos Propios	\$126.448.508.957	62%	\$26.775.272.736	34%	\$39.259.535.983	72%	\$112.995.793.241	80%
<b>102</b> Donaciones y créditos de personas naturales y jurídicas	\$60.325.999.431	30%	\$30.502.476.966	39%	\$9.448.698.612	17%	\$18.591.875.621	13%
<b>103</b> Créditos con entidades financieras	\$8.291.790.193	4%	\$5.398.887.134	20%	\$2.438.411.012	4%	\$1.228.842.206	1%
<b>104</b> Actos públicos	\$4.562.042.527	2%	\$2.003.812.647	3%	\$183.342.330	0,3%	\$910.885.771	1%
<b>105</b> Anticipos Estatales	\$117.542.403	0%	\$434.934.298	1%	\$109.961.192	0,2%	\$71.485.157	0%
<b>106</b> Recursos propios de los partidos que destinen para la campaña	\$3.309.460.847	2%	\$2.565.390.045	3%	\$3.256.421.117	6%	\$8.298.595.838	6%
<b>Total</b>	<b>\$203.055.344.358</b>		<b>\$77.680.773.826</b>		<b>\$54.696.370.246</b>		<b>\$142.097.477.835</b>	

Fuente: Transparencia 2016. Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2015.

### **4.3.3. El financiamiento privado de los partidos año 2016**

Los dos apartados anteriores se dieron a la tarea de mostrar el financiamiento privado para las campañas legislativas y de autoridades locales de manera general, ahora se busca examinar las fuentes de financiación privada de los partidos políticos con personería jurídica vigente en el año 2016. Para el caso de los ingresos de los partidos, el Consejo Nacional Electoral cuenta con el formulario 1B el cual debe ser diligenciado por los Partidos y Movimientos Políticos para presentar dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año, y refiere a la declaración de patrimonio, ingresos y gastos de los partidos políticos de conformidad con el artículo 19 de la Ley 1475 de 2011. Para el caso de los aportes privados, estos se pueden clasificar en una serie de códigos los cuales permiten distinguir el origen de dichos ingresos:

- Código 101. Cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos.
- Código 102. Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie de sus afiliados y/o particulares.
- Código 103. Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
- Código 105. Rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.

La tabla 36 señala que en su mayoría la principal fuente de ingresos privados de los partidos, son las contribuciones, donaciones y créditos de sus afiliados o particulares con un 48% seguido muy de cerca de los créditos obtenidos en entidades financieras (42%). En tercer lugar se encontrarían las cuotas de sus afiliados de acuerdo a sus estatutos (7%) y finalmente los rendimientos financieros de inversiones con un 2%.

Respecto a casos específicos es de resaltar que tanto el Partido Opción Ciudadana, la Alianza Verde y el MIRA, concentran parte de sus ingresos privados en el tema de contribuciones, donaciones y créditos (99,99%, 99,93 y 96,02 respectivamente). Mientras que partidos más grandes como el Conservador, Liberal y Cambio Radical tienen a los créditos de entidades financieras como su principal fuente de ingreso (99,95%, 99,86% y 97,78% respectivamente). Nuevamente vale la pena señalar que dichos créditos se pagan con los ingresos de financiamiento público, especialmente vía reposición, generando la distorsión que se señaló previamente dado que al final son recursos públicos los que cubren dichas actividades solo que en una línea temporal diferenciada, así, en el corto plazo los partidos acuden a créditos del sector privado para cumplir sus gastos, en el mediano plazo cubren dichos créditos con los ingresos de reposición estatal. En última instancia quien paga o cubre esos gastos realmente es el Estado.

**Tabla 36. Financiamiento privado partidos año 2016**

Partido Político	Código 101 Cuotas de sus afiliados	%	Código 102 Contribuciones, donaciones y créditos	%	Código 103 Créditos con entidades financieras	%	Código 105 Rendimientos financieros	%	Total
ASI	\$59.976.763	0%	\$365.331.651	42,88%	\$426.678.652	50,08%	\$0	0%	\$851.987.166
Alianza Verde	\$0	0%	\$550.000.000	99,93%	\$0	0%	\$372.101	0,07%	\$550.372.201
MIRA	\$0	0%	\$13.092.328.850	96,02%	\$0	0%	\$542.397.060	3,98%	\$13.634.726.006
Partido Cambio Radical	\$0	0%	\$20.000.000	0,67%	\$2.928.139.296	97,78%	\$46.623.542	1,56%	\$2.994.762.937
Partido Conservador Colombiano	\$0	0%	\$2.024.000	0,04%	\$5.100.000.000	99,95%	\$771.631	0,02%	\$5.102.795.731
Partido Opción Ciudadana	\$0	0%	\$434.490.659	99,99%	\$0	0%	\$30.301	0,01%	\$434.521.060
Partido Liberal Colombiano	\$0	0%	\$0	0%	\$4.699.998.899	99,86%	\$6.417.908	0,14%	\$4.706.416.907
Partido de la U	\$2.396.197.095	76,93%	\$717.720.000	23,04%	\$0	0%	\$847.543	0,03%	\$3.114.764.738
Polo Democrático Alternativo	\$0	0%	\$241.000.962	22,23%	\$828.799.266	77,47%	\$86.326	0,01%	\$1.069.886.654
AICO	\$0	0%	\$143.861.516	100%	\$0	0%	\$0	0%	\$143.861.616
Centro Democrático	\$45.727.200	8,43%	\$431.430.999	79,50%	\$0	0%	\$65.499.293	12,07%	\$542.657.580
MAIS	\$0	0%	\$5.000.000	100%	\$0	0%	\$0	0%	\$5.000.100
Unión Patriótica	\$0	0%	\$65.043.091	100%	\$0	0%	\$0	0%	\$65.043.191
<b>Total</b>	<b>\$2.501.901.058</b>	<b>7,53%</b>	<b>\$16.068.231.728</b>	<b>48,37%</b>	<b>\$13.983.616.113</b>	<b>42,10%</b>	<b>\$663.045.706</b>	<b>2%</b>	<b>\$33.216.794.605</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la información registrada en el Portal Cuentas Clara.

## **CAPÍTULO 3**

# **GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES**

### **Introducción**

Ya clarificados los puntos primordiales sobre los ingresos de los partidos y campañas electorales, el asunto que sigue es preguntarse cómo se invierte ese dinero, tal como lo establecimos en el marco teórico. Con ese propósito, el presente capítulo se ocupa de analizar la destinación de los recursos en partidos y las campañas electorales y los controles y límites establecidos para ellos.

Para esto, seguiremos el esquema de presentar, en primer lugar, los principales debates en torno al control y límites de gastos que han permeado la literatura especializada en el tema, a continuación se procede a presentar un panorama general sobre la normatividad para los diferentes países de América Latina en esta materia. En tercer lugar, se presentan los principales aspectos contemplados en la legislación vigente en materia de gastos, topes y otro tipo de regulaciones relacionadas. Una vez terminado este recorrido, se procede a revisar el análisis concreto y en profundidad de cómo ha sido el funcionamiento de los controles y límites al gasto para partidos y campañas electorales en Colombia. Para esto se emplean como fuentes principales los informes elaborados por Transparencia por Colombia y para el último año los reportes del aplicativo Cuentas Claras. Por último, a modo de conclusión, se recapitula la discusión y se presentan una serie de desafíos y dilemas de cara al tema.

### **1. Debates principales**

Que el antecedente remoto más importante en torno al financiamiento político sea la regulación del gasto establecida en la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña en 1883 demuestra la relevancia que desde las épocas tempranas del desarrollo democrático ha tenido el financiamiento político. También deja entrever su importancia a la hora de paliar fenómenos como la corrupción y procurar cierta igualdad entre contendientes (Norris et.al., 2015; Navarro, 2005, p. 69).

En momentos en los cuales se invierte de manera desmedida en política, otro de los mecanismos mundialmente aceptados para que el exceso de dinero en partidos y campañas no afecte la competencia política ha sido controlar, por diferentes vías, los gastos que partidos y campañas realizan en su ejercicio (Ohman, 2015, Norris et.al., 2015). Estos grandes niveles de gasto en países donde la pobreza o la desigualdad están extendidas, suelen ser considerados hechos reprobables, además, son conductas que reducen la confianza ciudadana en los partidos políticos y candidatos.

## **1.1. De los límites y las prohibiciones a los gastos**

Sobre los límites y diferentes controles a los gastos, los informes de IDEA Internacional y el análisis de Ohman (2015) distinguen inicialmente entre prohibiciones y limitaciones al gasto<sup>7</sup>.

En ese orden de ideas, mientras las primeras contemplan prohibir el uso de dineros para la compra de votos o emplear el erario para favorecer a un partido o una campaña determinada, las limitaciones al gasto contemplan específicamente la relación entre ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos así como el direccionamiento que se le da a los mismos, y por supuesto, los gastos incurridos por los candidatos durante el periodo regulado y los distintos topes establecidos por partido y candidato al respecto.

En relación con los gastos del proceso electoral, se contemplan los montos apropiados vs los montos ejecutados con el fin de que el Estado supervise el ejercicio de los partidos y las campañas según lo estipule la ley. De esta forma, los dos últimos asuntos estarán en el "foco" de este capítulo y sobre estos se esgrimirán las principales consideraciones sobre el tema.

Como se ha mencionado, el trasfondo de esta situación es evitar que los competidores con mayores recursos usen su posición de ventaja para obtener poder político y del mismo modo garantizar que los recursos admitidos se gasten de acuerdo con acciones basadas en el respeto de los derechos políticos, es decir, que no conduzcan a su coacción o coerción con el fin de alterar la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos.

## **1.2. De los topes a los gastos**

El principio bajo el que funcionan los límites y las prohibiciones tiene que ver con establecer topes y restricciones adecuados que reduzcan las ventajas entre unos y otros candidatos para el caso de las campañas electorales, o entre unos y otros partidos. Cuando no existen este tipo de limitaciones la política se convierte en una carrera de gastos, o para usar las palabras de Pipa Norris, una "carrera armamentista". El mejor ejemplo de un escenario de este tipo es el de los Estados Unidos, en donde las campañas presidenciales han alcanzado cifras astronómicas ante la ausencia de limitaciones al gasto electoral.

La forma en que se calculan los topes a los gastos en buena parte de los países, consiste en establecer un límite basado en un monto de base más un recargo variable, calculado a partir de la cantidad de electores registrados en una circunscripción

---

<sup>7</sup> Vale la pena mencionar que trabajos como el de Navarro (2005) estudian el asunto de los gastos y sus controles junto a los gastos y controles a la contratación de publicidad en medios para efectos de campaña.



(Norris et.al. 2015). Este cálculo suele generar que en buena parte de las campañas políticas existe una enorme distancia entre los topes estipulados y los gastos reales, un subregistro que hace en ocasiones de estos, un mecanismo más bien decorativo para las democracias. En palabras de Navarro (2005) el éxito y la eficacia de estas medidas, tiene que ver con el hecho de que los límites o topes sean realistas, es decir, que sean considerados razonables y aceptables por los contendientes a la luz de sus diferentes capacidades y posibilidades financieras.

Otro de los caminos contemplados para la regulación de los gastos de partidos políticos y sobretodo de campañas electorales son: i) aquellos basados en cálculos que establecen una cantidad fija o un monto por votante para cada distrito electoral o; ii) una cantidad explícita ajustada a la inflación, ya sea estableciendo un monto fijo o múltiplos del salario mínimo (Ohman, 2015, p. 30). Esto implica considerar que no hay un consenso para establecer índices o montos fijos que puedan contribuir a llevar a buen término la competencia política y resalta la profundidad y envergadura que tiene la discusión en torno a la manera de fijar los montos e índices que establecen topes de gastos realistas y ajustados.

Respecto a las violaciones de estos controles a los gastos en partidos políticos y campañas electorales, resulta claro que la mayoría de los países establecen mecanismos sancionatorios para los transgresores.

Finalmente, resulta muy importante contemplar las exigencias, complejidades técnicas, administrativas y operativas que se requieren para controlar, supervisar y verificar que los topes se fijen con las características ya denotadas y que luego de establecidos se cumplan estrictamente (Navarro, 2005). Por lo cual, uno de los elementos a la hora de hablar de topes tiene que ver con la capacidad regulatoria y de control de los mismos.

### **1.3. El problema del concepto de gastos electorales**

Sobre los topes de gastos existen ciertos vacíos conceptuales, por ejemplo, aquellos relacionados con cuales son los gastos a tener en cuenta, en particular el peso de los denominados gastos en especie (cuando no hay una inversión explícita) y los gastos logísticos, los costos de personal e incluso el problema de definir el periodo durante el cual se cuentan los gastos para determinar si se debe aplicar en ciertos momentos del ciclo electoral o en el ciclo completo (por ejemplo, los gastos que hacen los candidatos antes del inicio formal de las campañas). Estas son algunas aristas sobre las cuales existen todavía ciertos vacíos conceptuales y en las legislaciones, razón por la cual son motivo de constante controversia en el ámbito académico y de reformadores y tomadores de decisiones. Un ejemplo importante es el caso peruano cuya legislación decidió prohibir la entrega de dádivas por parte de los candidatos, pero luego de que el órgano electoral suspendiera los derechos políticos a varios candidatos tuvo que dar marcha atrás por la evidente alteración que dichas medidas estaban generando sobre el proceso electoral.

Un elemento adicional es la discusión sobre el gasto de terceros en las campañas. Esto implica definir si se debe permitir que otros actores hagan gastos electorales, por ejemplo, un aviso de un grupo apoyando a un candidato, y si este gasto debe ser sumado a la campaña del candidato que recibe el apoyo. Aunque la mayoría de países no regula este tipo de gastos, hay legislaciones en las que se exige el registro y la publicación de informes por parte de estos terceros (Ohman, 2015, p. 29).

Estas circunstancias hacen muy difícil determinar, primero, cuáles son los gastos electorales, y segundo, cuánto suman dichos gastos cuando no constituyen erogaciones, piénsese por ejemplo en la contribución de los voluntarios en una campaña política.

En síntesis, hay que destacar que el debate en torno a los costos electorales aún tiene serias dificultades conceptuales y metodológicas, a las cuales se les suma la opacidad existente en torno a ciertos gastos de campaña, por ejemplo, los pagos en efectivo que se hacen a líderes para el desarrollo de actividades de apoyo al candidato y que suelen ser imposibles de rastrear. Por esta razón resulta tan importante promover los mayores niveles de transparencia en las actuaciones de partidos y candidatos.

## **2. Panorama Latinoamericano**

En el mundo, según Ohman (2015), alrededor del 30 por ciento de todos los países limita el dinero que pueden gastar los partidos políticos, mientras que el 40 por ciento restringe el gasto de los candidatos. Desde hace varias décadas, para el caso de América Latina, los gobiernos han venido implementado distintos mecanismos y regulaciones con el interés de atacar la corrupción, para ello promueven sistemas de financiamiento que contribuyan a reducir los gastos de las campañas “para intentar evitar que los partidos entren en estas carreras enloquecidas por conseguir recursos económicos” (Ramos, M.L., 1998).

Esto ha acarreado un problema que cuenta con dos facetas, por una parte, un afán de control excesivo caracterizado por abundantes regulaciones y por otra, baja capacidad de hacer efectivos dichos controles. Lo cual agrava el descrédito e incentiva la impunidad (Londoño y Zovatto, 2015).

Además, y tal como lo establece el IFE (2013), existen problemáticas en la región puesto que no es claro donde se encuentra la línea divisoria “entre lo que puede entenderse como un gasto de campaña y otro que tenga que ver con actividades o fines convencionales de una organización política”.

Ahora bien, para tener un panorama más claro, es necesario hacer una distinción sobre la normatividad que cada uno de los países establece frente a los siguientes elementos: i) el tope establecido en las leyes frente a la cantidad de dinero que los

partidos políticos tienen autorizado para gastar; ii) aquellos países de la región en los que existe una regulación individual que ha de influir en la cantidad de dinero empleada por cada candidato durante la realización de su campaña electoral; iii) los límites sobre la cantidad de fondos privados que un candidato puede gastar; y iv) el problema de la compra de votos.

## **2.1. Tope establecido para los partidos**

Partiendo de la Base de Datos de IDEA Internacional se evidencia que los únicos países de América Latina en donde efectivamente existen unos límites sobre la cantidad que los partidos políticos pueden gastar son: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay.

En ese sentido, es necesaria una diferenciación en cuanto a la regulación empleada en dichos países, puesto que partiendo del análisis del IFE (2013), en todos estos países mencionados, exceptuando Guatemala, existe un enfoque convencional que fija los límites previstos en la ley, lo que implica que “hay un tope específico diferenciado para cada cargo que les aplica por igual a todos los contendientes”.

Vale la pena mencionar que los dispositivos diseñados y aplicados por los seis países que siguen el modelo convencional son muy variados en términos de los factores que se toman en cuenta para el cálculo, aunque en todos ellos el número de electores registrados a nivel nacional o en las distintas jurisdicciones electorales específicas aparece como un elemento común (IFE, 2013, p. 47).

## **2.2. Tope establecido para los candidatos**

Para el aspecto que tiene que ver con las regulaciones frente a las campañas, el ACE Project plantea que este tipo de límites de gastos aplica más a las campañas de los candidatos durante las elecciones legislativas. En ese sentido, los países de la región que están regulados en dicha materia son: Barbados, Chile, Colombia, Granada, Guyana, Jamaica, Ecuador, México, Paraguay y Trinidad y Tobago (IDEA Internacional).

Adicionalmente, vale la pena rescatar el hecho de que los dineros que pueden entrar tanto a los movimientos políticos, como a los candidatos son de distinto orden, razón por la cual la regulación en ese aspecto también es importante. Tal como lo establece Zovatto (2006), en la región se restringen las contribuciones privadas así como las donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros que están prohibidas en aproximadamente el 72% de los países, de contratistas del Estado en el 50% al igual que de fuentes anónimas.

### **2.3. Topes a las contribuciones privadas**

Así como existen límites a las contribuciones privadas para los partidos políticos, en países tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú, también se ha regulado la cantidad de fondos privados que un candidato pueda gastar. Según el Centro Carter, estos países son: Argentina, Chile, Colombia, México y Paraguay.

### **2.4. El problema de la compra de votos**

IDEA Internacional dentro de su análisis sobre las reglas existentes en los países sobre cuánto y en qué pueden gastar el dinero los partidos políticos y los candidatos, incluye la variable "compra de votos", definida como "una forma de estafa política cuyo objetivo es aumentar el número de votos que recibe un candidato o partido político en particular durante una elección al proporcionar dinero u otros beneficios a los electores a cambio de su voto" (IDEA Internacional). Argentina, Guatemala, Venezuela son los tres países de la región donde no existe una prohibición explícita frente a la compra de votos.

## **3. Marco regulatorio del gasto electoral**

En Colombia, el control a los gastos de campañas electorales y de los partidos y movimientos políticos es una medida contemplada en el inciso 4 del artículo 109 de la Constitución Política dedicado al financiamiento político que reza: "también se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley" (Constitución Política de Colombia).

En cuanto al período de gasto electoral, la Ley 1475 permite a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos realizar gastos de campaña durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación, pero los candidatos sólo podrán hacerlo a partir de su inscripción (Ley 1475 de 2011, Art. 34).

### **3.1. Sobre la propaganda electoral**

La propaganda es definida como toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos. La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público solo se permite dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación (Ley 1475 de 2011, Art. 35).

### **3.2. Topes de gastos**

En su artículo 24, la Ley 1475 establece que el Consejo Nacional Electoral es la autoridad encargada de fijar los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elecciones popular. Esto lo hará anualmente en el mes de enero, basado en los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación Estatal de las mismas (Ley 1475 de 2011).

En este mismo artículo se contempla que los estudios para garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas electorales son realizados por el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La ley cobija los límites de gastos por cada candidatura a un cargo uninominal por lista de candidatos a corporaciones de elección popular: en las listas con voto preferente el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista es el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos<sup>8</sup>.

### **3.3. Topes a las contribuciones privadas**

Al establecer topes al gasto electoral la legislación introdujo también topes a las contribuciones provenientes del sector privado. En su artículo 23 la Ley 1475 establece que "Ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total".

La ley exceptúa de este límite los recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el primer grado pero señala que sí están sometidos a los topes de la campaña. Tampoco los créditos están sometidos a los límites individuales.

### **3.4. Financiación prohibida**

El artículo 27 de la ley establece la prohibición de las siguientes fuentes de financiación tanto para los partidos y movimientos políticos como para las campañas:

1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.

.....  
<sup>8</sup> De igual forma, el artículo 26 también contempla que, adicionalmente, el CNE señalará cargo y el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas (Ley 1475 de 2011).

2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.
3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.
4. Las contribuciones anónimas.
5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la presente ley.
7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

### **3.5. Tipos de gastos**

Ahora bien, en cuanto a la clase de gastos que se deben tener como propios de la campaña, la ley no contempla de manera precisa los tipos de gastos estipulados. Para esto inicialmente hay que tomar los criterios señalados por el CNE en el Concepto 6476 de 2007 en el cual se sustenta: i) Para efectos de topes, se deben tener como gastos de campaña todos los gastos realizados, "sin excepción alguna"; y ii) Se deben tener como ayudas en especie a la campaña y, por lo mismo, deben ser declaradas y tomadas como parte de los topes, los servicios personales gratuitos, los descuentos comerciales, la utilización de bienes muebles e inmuebles del partido y de los particulares, etc., en cuanto "son hechos económicos vinculados directamente a las campañas políticas, por tanto se deben valorar a su precio comercial y por ende incluirlos en el informe público que debe rendirse".

En el caso de las campañas se contemplan los siguientes tipos de gastos relacionados directamente con las actividades de la campaña electoral y su respectivo código orientado por la autoridad electoral:

- (201) Gastos administrativos,
- (202) Gastos de oficina y adquisiciones,
- (203) Inversión en materiales y publicaciones,
- (204) Actos públicos,
- (205) Servicio de transporte y correo,
- (206) Gastos de capacitación e investigación política,
- (207) Gastos judiciales y de rendición de cuentas,
- (208) Gastos de propaganda electoral,
- (209) Costos financieros,
- (210) Gastos que sobrepasan la suma fijada por el Consejo Nacional Electoral y
- (2011) Otros gastos<sup>9</sup>.

### **3.6. Costos de campaña**

En lo que respecta al Índice de Costos de Campañas –ICCE, el cual tiene como objetivo medir la variación anual de los costos de bienes y servicios que forman parte de la estructura de costos de las campañas electorales, este índice se elabora por medio de fuentes como el registro oficial del Portal Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral y algunos Índices de Precios que produce el DANE, tales como:

- i. El Índice de Precios al Consumidor,
- ii. El Índice Costos de Construcción de Vivienda y
- iii. Los Índices de Costos de Construcción Pesada, Costos de la Educación Superior e Índice de Costos de Transporte de Carga.

En el cálculo inicial se utilizó como información básica los datos del aplicativo “Cuentas Claras” para los procesos electorales de 2010 y 2011 para definir las

.....

<sup>9</sup> El Artículo 53 de la Ley 1475 de 2011 prohíbe la contratación de personas conocidas como auxiliares electorales, pregoneros, informadores, guía y demás denominaciones, el día del debate electoral.

ponderaciones del índice, con esto, se emplearon las variaciones de precios calculadas por otros índices de precios y costos de producción para definir variaciones anuales (DANE, 2016)<sup>10</sup>.

Estos índices son de suma importancia para realizar el cálculo de los factores socioeconómicos que se relacionan con los partidos y campañas políticas. Sin embargo, muchas veces pueden presentar distorsiones debido a factores no establecidos en la propia ley, tales como:

a) Es usual que partidos y campañas registren cantidades bastante limitadas de dinero en comparación con los gastos reales, lo que hace que el criterio de uso de la información contenida en el Portal Cuentas Claras pueda presentar problemas al momento de elaboración de los topes llevando a que estos sean poco realistas.

b) El hecho de que las donaciones que implican gastos de campaña en especie (insumos, materiales, logística) en su mayoría son omitidas en la rendición de cuentas debido a que se presentan como gastos difíciles de rastrear, lo cual es aprovechado por gerentes de campaña, financistas y actores privados para invertir montos superiores a los establecidos para las diferentes campañas electorales.

c) El artículo 10 de la Ley 1475 de 2011, establece acciones imputables a directivos de partidos o movimientos políticos por violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales. Sin embargo, en la realidad no ha habido ejemplos claros de cumplimiento de este apartado, lo cual ha incentivado la impunidad y la permanencia de registros muy por debajo de las realidades.

#### **4. Los gastos electorales en Colombia**

Dado el alto nivel de regulación del gasto partidario y el alto nivel de dependencia de los partidos con respecto al financiamiento público, los temas relativos al gasto de los partidos con recursos del erario ya fueron examinados en el capítulo anterior bajo el acápite de 3.1.5. a 3.1.9.

Por esta razón, esta sección se va a concentrar más en el gasto electoral de los partidos y candidatos.

<sup>10</sup> De conformidad con el Artículo 24 de la Ley 1475 de 2011, el monto máximo de gastos se fijará por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular. En el caso de listas con voto preferente el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos. El Consejo Nacional Electoral señalará, adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas.



## 4.1. Gastos en campañas electorales

En lo que refiere a los gastos de campaña se toma como punto de referencia las elecciones territoriales de 2011 y las siguientes campañas a cargos de elección popular diferenciando en su naturaleza y dinámica. A continuación se demuestran las diferentes variaciones en la destinación específica de los gastos de campaña para cada una de las contiendas electorales.

### 4.1.1. Gastos en campañas autoridades locales

En el caso de las elecciones territoriales de 2011 y 2015, las únicas en las cuales se pueden contrastar el peso de la destinación en uno u otro recurso y los porcentajes que estos representan para el total de gastos, es importante señalar que las cifras muestran una relación favorable, esto es, que los ingresos registrados son superiores a los gastos soportados. Las diferencias entre uno y otro fueron en concreto las siguientes: para las elecciones de 2011 el total de ingresos fue de \$362.200.005.228 y los gastos reportados en total fueron de \$348.479.631.235 (arrojando una diferencia positiva de \$3.273.520.373.993, lo cual representa el 3,7% del total de los ingresos). Para 2015 se registraron un total de ingresos por \$483.567.785.066 y se reportaron gastos por \$479.074.803.004 (una diferencia positiva de \$4.492.982.062 que representa simplemente el 0,92% del total de ingresos registrados).

Esta particular coincidencia entre ingresos y gastos, puede ser problemática y en general, lo que ha expuesto la literatura frente al tema, tiene que ver con que de ninguna manera las campañas van a reportar dineros mayores a los gastos permitidos, un asunto que deja en la oscuridad otros aportes recibidos y que además difícilmente tiene en cuenta los aportes en especie.

**Tabla 37. Total y porcentaje de gastos reportados para las elecciones territoriales de 2011 y 2015**

	Ingresos Totales	Gastos Totales
<b>Elecciones 2011</b>	\$362.200.005.228	\$348.479.631.235
<b>Elecciones 2015</b>	\$483.567.785.066	\$479.074.803.004

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de Transparencia 2011 y 2015.

#### 4.1.1.1. Elecciones 2011

Para ilustrar el tema del gasto electoral es importante añadir una mirada territorial a los montos y porcentajes de gastos. Para esto, se toma como ejemplo la clasificación realizada por Transparencia por Colombia (2011) en la cual se organizan los gastos reportados según una clasificación que agrupa los territorios en función de su censo electoral.

Aunque estos datos ofrecen buena parte de la caracterización del problema, si se añade una mirada territorial a los montos y porcentajes de gastos se hace evidente la concentración de los gastos. La tabla 38 demuestra que para 2011, el 51% de los gastos se concentró en las gobernaciones de categoría 1 más la Alcaldía de Bogotá.

**Tabla 38. Gastos totales en cargos uninominales agrupados por categoría**

<b>Elecciones 2011</b>				
<b>Corporación</b>	<b>Categoría</b>	<b>Gastos</b>	<b>Número de entidades</b>	<b>% del total</b>
<b>Gobernación</b>	1G	\$20.310.116.370	8	37%
<b>Gobernación</b>	2G	\$8.183.191.748	5	15%
<b>Gobernación</b>	3G	\$8.747.176.426	6	16%
<b>Gobernación</b>	4G	\$7.314.342.712	7	13%
<b>Gobernación</b>	5G	\$1.948.997.240	6	4%
<b>Alcaldía de Bogotá</b>	6G	\$7.741.382.222	1	14%
<b>Total gasto para Gobernaciones</b>		<b>\$54.245.206.718</b>	<b>33</b>	
<b>Alcaldía</b>	1AL	\$9.771.498.810	4	7%
<b>Alcaldía</b>	2AL	\$12.416.043.620	10	9%
<b>Alcaldía</b>	3AL	\$12.497.188.075	20	10%
<b>Alcaldía</b>	4AL	\$16.062.871.492	44	12%
<b>Alcaldía</b>	5AL	\$14.120.818.160	90	11%
<b>Alcaldía</b>	6AL	\$65.975.978.135	956	50%
<b>Total gasto para Alcaldías</b>		<b>\$130.844.398.292</b>		

Fuente: Informe Transparencia por Colombia (2011).

De acuerdo con los reportes de los candidatos a través de “Cuentas Claras”, en total se gastaron en las campañas a Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas y Concejos \$348.479.631.235 pesos; siendo las Alcaldías y el Concejo los que más gastaron con un 71% del total de gastos de las elecciones territoriales. Esto tiene que ver con el número de candidatos de elección popular para el Concejo y alcaldías el cual es abismalmente mayor respecto a los otros cargos. Para 2011 fueron 67.741 candidatos inscritos para aspirar a los concejos municipales, mientras que para 2015 esta cifra llegó a los 79.112 inscritos. La siguiente tabla muestra cómo se distribuyeron estos gastos por Corporación:

**Tabla 39. Distribución de gastos por corporación (2011)**

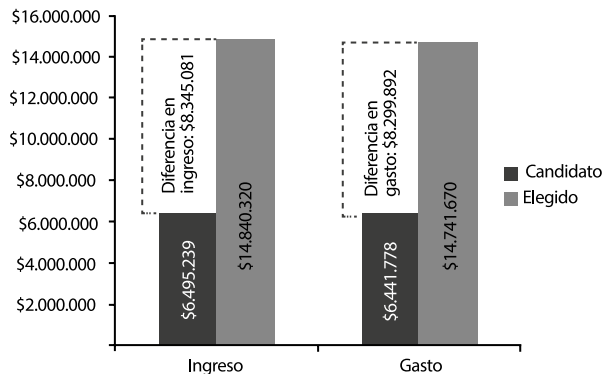
Elecciones territoriales 2011		
Corporación	Gastos en pesos	% de gastos
Gobernación	\$54.245.206.718	16%
Asamblea	\$48.617.283.444	14%
Alcaldía	\$130.844.398.292	38%
Concejo	\$114.772.742.781	33%
<b>Total</b>	<b>\$348.479.631.235</b>	

Fuente: Informe Transparencia por Colombia (2011).

#### 4.1.1.2. Elecciones 2015

Para el año 2015 aunque la información recopilada por Transparencia por Colombia (2016) no se encuentra desagregada, el informe relaciona el promedio de gasto establecido por el monto total y el número de candidatos, con el gasto de los candidatos elegidos. Esto confirma que aquellos elegidos reportaron ingresos de más del doble del promedio, con el agravante, de que buena parte de las campañas para las elecciones territoriales estuvieron sustentadas en recursos propios o de familiares.

**Gráfica 1. Ingresos y gastos candidatos vs elegidos legislativas 2015**



Fuente: Informe de Transparencia (2016).

#### 4.1.1.3. Gastos de campaña autoridades locales desagregados

En cuanto a la manera que han destinado los recursos obtenidos de manera desagregada, se evidencia un comportamiento similar, en cuanto a porcentajes, entre una y otra elección. La tabla 40 evidencia además gran énfasis en los gastos de propaganda electoral con un 34% y 36% del gasto total para las elecciones territoriales

de 2011 y 2015 respectivamente. Esta cifra no incluye el apoyo indirecto que el Estado otorga a los partidos y movimientos políticos a través de financiamiento público indirecto, como descuentos en la contratación de publicidad electoral y acceso a publicidad en radio y televisión (Informe Transparencia por Colombia, 2011, p. 48).

En cuanto a porcentajes, el segundo tipo de gasto que registra un mayor peso frente al total reportado son los servicios de transporte y correo, que representan para el año 2011 un 11% del total y para las elecciones de 2015 un 16%, claro está con un incremento de más de 10 mil millones de pesos entre una y otra contienda electoral. De igual forma, otro de los gastos que también adquiere un peso importante en los gastos reportados, son los actos públicos que en ambos años fueron estimados en 16%.

De la tabla 40 llama la atención que los gastos con menores porcentajes son las capacitaciones, los gastos de oficina y paradójicamente los costos financieros, es decir lo adquirido vía préstamos y los gastos judiciales y de rendición de cuentas. Esto, evidentemente tiene un comportamiento dentro de lo normal si se consideran las prioridades inmediatas en las mismas campañas.

Sobre este punto, en el estudio realizado por el Ministerio de Hacienda para el año 2013, los gastos en alimentos y alquileres de transporte para el día de las elecciones o para el desarrollo de actos públicos a veces se reportan como gastos de administración. Esto generó revuelo y la entonces presidenta del CNE, Nora Tapia, sustentó que este tipo de destinación y su "encubrimiento como gastos de administración" no implica necesariamente que estos gastos se destinen a lo que denominó la compra de conciencias (Portafolio, "estudio de Min. Hacienda advierte sobre exceso en campañas", junio 2013). Más allá de este debate, la incongruencia del registro se hizo evidente y es parte de la opacidad y vacíos que aún existen en el reporte de gastos.

**Tabla 40. Gastos de campaña para elecciones territoriales de 2011 y 2015 respectivamente**

Código	Elecciones territoriales 2011		Elecciones territoriales 2015	
	Valores	%	Valores	%
<b>201</b> Gastos administrativos	\$47.098.346.570	14%	\$71.525.276.447	15%
<b>202</b> Gastos oficina y adquisiciones	\$9.393.268.400	3%	\$11.930.834.720	3%
<b>203</b> Material y Publicaciones	\$30.123.643.501	9%	\$32.609.160.667	7%
<b>204</b> Actos públicos	\$56.387.501.696	16%	\$75.664.379.096	16%
<b>205</b> Servicio de Transporte y Correo	\$62.675.234.593	18%	\$73.729.115.868	16%
<b>206</b> Gastos de capacitación e investigación política	\$2.725.986.947	1%	\$4.923.711.817	1%

<b>Código</b>	<b>Valores</b>	<b>%</b>	<b>Valores</b>	<b>%</b>
<b>207</b> Gastos judiciales y de rendición de cuentas	\$2.012.683.687	1%	\$6.219.201.423	1%
<b>208</b> Gastos de propaganda electoral	\$117.065.462.599	34%	\$170.396.161.536	36%
<b>209</b> Costos financieros	\$676.773.954	02%	\$1.338.217.925	0%
<b>210</b> Gastos que sobrepasan la suma fijada por el CNE	\$11.975.864	0%	\$59.085.428	0%
<b>211</b> Otros gastos	\$20.308.755.690	6%	\$24.740.554.234	5%
<b>Total</b>	<b>\$348.479.631.235</b>		<b>\$473.135.699.161</b>	

Fuente: Informes de Transparencia por Colombia (2011, 2016).

Nota: Este cuadro muestra que el gasto que representa un mayor registro es el de propaganda electoral (34% y 36%) respectivamente seguidos de gastos en transporte (18% y 16%) actos públicos (16% en ambos casos) y gastos administrativos (14% y 15% respectivamente).

#### **4.2. Gastos en campañas legislativas 2014**

En el caso de los gastos para las elecciones legislativas de 2014 el comportamiento fue el siguiente. En el Senado, el ingreso fue de \$99.836.057.935 y el gasto total de las campañas fue de \$99.719.730.090 (una diferencia tan solo de \$116.327.845 que representa el 0,11% del ingreso total). Mientras que en el caso de la Cámara de Representantes el ingreso total fue de \$99.071.055.564 y el gasto fue de \$97.028.296.808 (una diferencia de \$2.042.785.765 que representa el 2,06% del ingreso total para esta corporación).

En primer lugar, la distribución de cada uno de los tipos de gastos, arroja que en líneas generales se destinó buena parte del presupuesto en propaganda electoral, que concentró respectivamente en Senado y Cámara el 45% y el 37% en relación con el total del gasto para cada una de estas corporaciones. Con una variación entre una y otra corporación cercana a los 9 mil millones de pesos. En segundo lugar, las campañas a Senado y Cámara invirtieron un importante margen de su presupuesto en gastos administrativos, esto teniendo en cuenta la envergadura misma de los territorios en los que se hace campaña así como la competencia política. Para este tipo de gasto la destinación en términos de porcentajes fue de 17% para Cámara y Senado.

En tercer lugar, los dos tipos de gastos que tienen cierta participación en los registros de gastos son aquellos destinados para actos públicos y para transporte. La distribución en Cámara fue de 13% en ambos gastos, mientras que en Senado fue de 14% y 16% respectivamente. Lo cual refleja un papel menos preponderante del transporte en este tipo de campañas si se lo compara con las elecciones territoriales, por lo menos en lo que tiene que ver con los montos registrados.

**Tabla 41. Destinación del gasto en las elecciones legislativas de 2014**

Código	Senado	%	Cámara	%	Monto total
<b>201</b> Gastos administrativos	\$17.140.277.443	71,7%	\$17.646.170.467	17,9%	<b>\$34.786.447.910</b>
<b>202</b> Gastos oficina y adquisiciones	\$1.473.746.568	1,4%	\$2.290.099.609	2,3%	<b>\$3.763.846.177</b>
<b>203</b> Material y Publicaciones	\$4.151.414.086	4,1%	\$5.337.066.450	5,4%	<b>\$9.488.480.536</b>
<b>204</b> Actos públicos	\$13.567.548.816	13,6%	\$13.897.440.902	14,1%	<b>\$27.464.989.718</b>
<b>205</b> Servicio de Transporte y Correo	\$13.653.995.876	13,6%	\$16.295.131.215	16,6%	<b>\$29.949.127.091</b>
<b>206</b> Gastos de capacitación e investigación política	\$1.260.729.007	1,2%	\$1.550.178.750	1,5%	<b>\$2.810.907.757</b>
<b>207</b> Gastos judiciales y de rendición de cuentas	\$437.354.636	0,4%	\$749.527.380	0,7%	<b>\$1.186.882.016</b>
<b>208</b> Gastos de propaganda electoral	\$45.491.189.073	45,6%	\$36.727.864.849	37,4%	<b>\$82.219.053.922</b>
<b>209</b> Costos financieros	\$415.786.875	0,4%	\$616.052.497	0,6%	<b>\$1.031.839.372</b>
<b>210</b> Gastos que sobrepasan la suma fijada por el CNE	\$4.700.000	0,004%	\$1.083.457	0,001%	<b>\$5.783.457</b>
<b>211</b> Otros gastos	\$2.161.283.611	2,1%	\$2.953.419.678	3,01%	<b>\$5.114.703.289</b>
<b>Total</b>	<b>\$99.758.025.991</b>		<b>\$98.064.035.254</b>		<b>\$197.822.061.245</b>

Fuente. Informe Transparencia Por Colombia (2014).

Nuevamente, los gastos que menor atención reciben son los relacionados con capacitación e investigación política, gastos financieros, gastos de oficina, gastos judiciales y de rendición de cuentas. De igual forma, el gasto con menor registro en pesos y porcentual es el relacionado con los gastos que sobrepasan la suma fijada por el CNE, reafirmando la idea expuesta a lo largo del capítulo en la que difícilmente, en el plano legal y en los formularios, se registrarán montos que superen los ingresos y los topes fijados por la autoridad electoral.

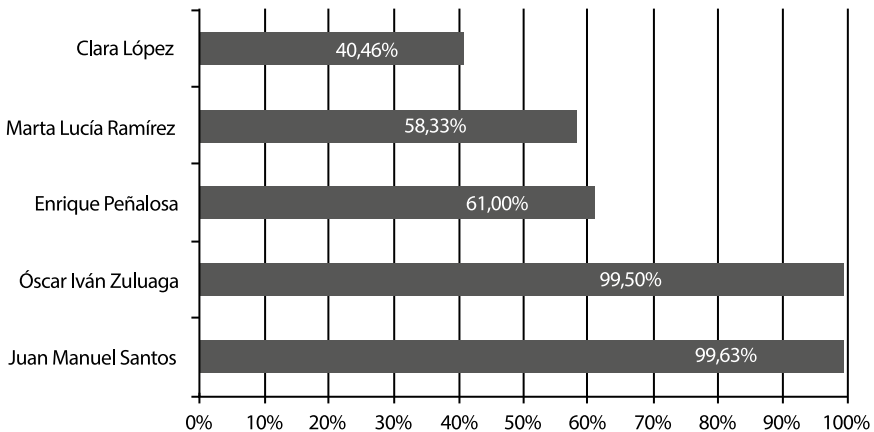
### 4.3. Gastos en campañas presidenciales

Para finalizar este apartado, se abordará el esquema de gastos para las elecciones presidenciales que, como se ha dicho, tiene un esquema de financiamiento diferente a las demás contiendas electorales. En líneas generales, el total de la balanza de ingresos para la primera vuelta fue de \$66.162.062.413, mientras que los gastos totales fueron de \$64.118.148.900. En la segunda vuelta, los ingresos totales fueron de \$18.977.580.262 y los gastos reportados fueron de \$18.954.220.725.

### 4.3.1. Gastos primera vuelta

Para esta primera vuelta de la contienda electoral los topes fijados según la Resolución 0288 de 2014 fueron de \$13.552.953.683 para el candidato presidente y de \$20.309.227.598 para los demás candidatos. Una mirada a los reportes de gastos de los candidatos refleja que los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta de la contienda por la presidencia fueron los candidatos que más se acercaron al tope de gastos permitido. En el caso del candidato presidente llegó al 99.63% de lo que tenía permitido, es decir \$13.503.047.446. Por su parte el candidato Zuluaga reportó gastos por el 99.5 % del total permitido, equivalentes a \$20.207.402.917 (Transparencia por Colombia, 2014, p. 22).

**Gráfica 2. Porcentaje del tope de gastos por campaña**



Fuente: Transparencia por Colombia (2014).

Ahora bien, una mirada desagregada del total de los gastos por candidato y diferenciada de cada uno de los gastos permitidos, como se muestra en la siguiente tabla, evidencia que el principal monto se concentra en los gastos de propaganda electoral, en donde el candidato Zuluaga casi que duplica al candidato y presidente Juan Manuel Santos. Este monto significa el 60% del total de los gastos en la primera vuelta.

Por otro lado, otro tipo de gastos que tiene cierta atención pero que no significan tanto en magnitudes de dinero invertido, son los gastos relacionados con la administración de las campañas, que con relación al total, representan un 17%. Esta relación frente al total implica que la participación que tienen otro tipo de gastos no ascienda siquiera al 5% (con la excepción de los gastos en actos públicos que representan un 6,75 y los gastos de transporte que implican un 7.77% con respecto al total de los gastos reportados).

**Tabla 42. Gastos por candidato para las elecciones presidenciales 2014. Primera vuelta**

Código	Clara López	Enrique Peñalosa	Marta Lucía Ramírez	Óscar Iván Zuluaga	Juan Manuel Santos	Total	% gasto por cód.
<b>201</b> Gastos administrativos	\$1.272.075.866	\$1.465.456.026	\$2.296.795.130	\$3.817.368.863	\$2.898.389.839	\$11.750.085.725	17,76%
<b>202</b> Gastos oficina y adquisiciones	\$30.345.252	\$109.072.529	\$136.395.428	\$60.706.134	\$525.015.901	\$861.535.244	1,30%
<b>203</b> Material y Publicaciones	\$6.155.900	\$0	\$276.716.180	\$457.156.238	\$49.3846.550	\$1.233.874.868	1,86%
<b>204</b> Actos públicos	\$157.155.863	\$1.194.299.078	\$505.557.587	\$1.053.702.343	\$1.534.903.379	\$4.445.618.250	6,72%
<b>205</b> Servicio de Transporte y Correo	\$442.099.980	\$361.557.813	\$990.974.513	\$2.058.796.526	\$1.288.932.192	\$5.142.361.024	7,77%
<b>206</b> Gastos de capacitación e investigación política	\$18.800.000	\$57.072.000	\$232.529.999	\$260.932.890	\$400.942.727	\$39.962.281.695	1,47%
<b>207</b> Gastos judiciales y de rendición de cuentas	\$20.472.666	\$61.760.000	\$90.000.000	\$0	\$0	\$172.232.666	0,26%
<b>208</b> Gastos de propaganda electoral	\$6.252.759.705	\$9.022.342.002	\$7.024.744.219	\$11.631.760.134	\$6.030.675.635	\$39.962.281.695	60,40%
<b>209</b> Costos financieros	\$299.107	\$117.385.926	\$227.007.799	\$866.979.789	\$330.341.222	\$1.544.705.810	2,33%
<b>210</b> Gastos que sobrepasan la suma fijada por el CNE	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	0%
<b>211</b> Otros gastos	\$13.833.000	\$0	\$65.256.515	\$0	\$0	\$79.089.515	0,12%
<b>Total</b>	<b>\$8.216.689.305</b>	<b>\$12.388.945.374</b>	<b>\$11.845.977.371</b>	<b>\$20.207.402.917</b>	<b>\$13.503.047.446</b>	<b>\$66.162.062.413</b>	

Fuente. Informe Transparencia por Colombia (2014).

### 4.3.2. Gastos segunda vuelta

Para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, los principales gastos se concentraron en propaganda electoral y en administración que representaron respectivamente el 62% y el 14% del total de gastos reportados. Esto en terminos de inversión en pesos representó que en el lapso de las cuatro semanas en los que se desarrolló la segunda vuelta, el candidato Juan Manuel Santos invirtió un monto similar al total de lo invertido en propaganda en primera vuelta, durante los 4 meses reportados según la reglamentación vigente.

En la contienda presidencial, en un entorno caracterizado por la enorme polarización que atravesó el transcurrir de la campaña, la inversión en publicidad se hizo vital. Sobre este punto, el estudio realizado por Transparencia por Colombia



(2014) evidencia que los gastos de publicidad de mayor atención presupuestal por parte de las campañas a la presidencia fueron los relacionados con las pautas en periódicos, el perifoneo y la publicidad en radio y televisión con un 32%, mientras que en otro tipo de montos agrupados como publicidad no clasificada, el monto destinado fue de 52%. Esta última agrupación de gastos no está del todo clarificada en el informe y, seguramente, congrega gastos de calidades diferentes sobre los cuales habría que ahondar para comprender el tipo de publicidad que se privilegia para las campañas presidenciales.

**Tabla 43. Gastos por candidato elecciones presidenciales. Segunda vuelta**

Código	Óscar Iván Zuluaga	Juan Manuel Santos	Total	% gasto por cód.
<b>201</b> Gastos administrativos	\$1.927.201.184	\$906.519.524	\$2.833.720.709	14,95%
<b>202</b> Gastos oficina y adquisiciones	\$10.400.922	\$100.451.248	\$110.852.170	0,58%
<b>203</b> Material y Publicaciones	\$0	\$34.821.400	\$34.821.400	0,18%
<b>204</b> Actos públicos	\$552.858.734	\$463.663.865	\$1.016.522.599	5,36%
<b>205</b> Servicio de Transporte y Correo	\$1.311.881.107	\$223.168.142	\$1.535.049.249	8,10%
<b>206</b> Gastos de capacitación e investigación política	\$619.716.280	\$340.362.063	\$960.078.343	5,07%
<b>207</b> Gastos judiciales y de rendición de cuentas	\$0	\$56.500.000	\$56.500.000	0,30%
<b>208</b> Gastos de propaganda electoral	\$4.973.585.613	\$6.944.339.519	\$11.917.925.132	62,88%
<b>209</b> Costos financieros	\$82.678.081	\$406.073.041	\$488.751.123	2,58%
<b>210</b> Gastos que sobrepasan la suma fijada por el CNE	\$0	\$0	\$0	0%
<b>211</b> Otros gastos	\$0	\$0	\$0	0%
<b>Total</b>	<b>\$9.478.321.922</b>	<b>\$9.475.898.803</b>	<b>\$18.954.220.725</b>	

Fuente: Informe Transparencia por Colombia (2014).

## **5. Conclusiones**

El mayor problema que tiene el sistema de financiamiento político en Colombia es la opacidad en la información sobre los gastos electorales. Todos los políticos reconocen en privado que sus competidores no respetaron los topes y señalan cifras exorbitantes empleadas para la consecución del poder político. El problema se encuentra tan extendido que no sólo no se denuncia, pese a que en un país tan litigioso sería una manera fácil de entorpecer la carrera de los rivales políticos, sino que las posibilidades de éxito electoral están ligadas a poder usar esos recursos extras para ser competitivos.

El problema del excesivo gasto electoral se vuelve mucho más complejo cuando se sabe que la mayor parte del mismo se produce mediante circulación de dinero en efectivo. Esto facilita el ingreso de dineros ilegales y vuelve irrastreable su uso. Adicionalmente la plata en efectivo se gasta principalmente en la compra de apoyos políticos, lo cual lo vuelve prácticamente imposible de rastrear. El mayor gasto oculto va hacia líderes que brindan apoyo a la campaña, desde candidatos de otras circunscripciones: Senadores que dan dinero a las listas de Cámara que los apoyan y Cámaras que a su vez dan dinero a diputados, y estos a su vez a los concejales y por último de los concejales a los líderes locales, pero también desde una campaña al Senado o Cámara a estos últimos directamente. Todo esto es incentivado por el esquema del voto preferente que crea un mercado enorme de compra de apoyos políticos.

En términos absolutos, frente a los gastos totales en las diferentes campañas electorales Saavedra (2017) en su artículo demuestra que en valores de enero de 2017, el gasto total de las campañas de 2014 y 2015 fue de \$823.000.000.000.

En lo que refiere a las campañas, es evidente que los dos principales rubros en los que se gasta el presupuesto son los gastos de publicidad y transporte, dos asuntos que pudieran intervenir para lograr mayor efectividad en garantizar una competencia electoral equitativa. De allí la importancia de adoptar medidas como la gratuidad del transporte público el día de las elecciones y el acercamiento de los puestos de votación para facilitar el acceso de la gente. No obstante, hay que considerar que aún hay un panorama borroso en torno a los gastos de propaganda electoral y su diferencia entre campañas, en buena medida esta discusión en la literatura se encuentra atravesada por la influencia de la gran propaganda, entendida esta como televisión, radio y otro tipo de pautas a gran escala pero es una situación que está cambiando con las denominadas redes sociales. En todo caso toda esta discusión es incapaz de captar la complejidad del mercado político de apoyos que genera el voto preferente.

## **CAPÍTULO 4**

### **MECANISMOS E INSTITUCIONES DE TRANSPARENCIA Y CONTROL**

#### **Introducción**

Hemos construido la argumentación sobre el financiamiento político reconociendo que es consustancial a los procesos electorales, como consecuencia de ello, las democracias se ocupan de regular los sistemas de financiamiento para asegurar que los ciudadanos sepan i) de donde provienen los recursos de quienes compiten por el poder político y ii) cómo gastan dichos recursos con el propósito de evitar que su uso vulnere la voluntad de los ciudadanos. Ahora bien, cómo garantizar que los ciudadanos realmente conozcan esta información, es decir que sea transparente, y cómo asegurar que los políticos realmente dicen la verdad, es decir cómo controlar el ejercicio del gasto electoral son los dos temas con los que se cierra el sistema del financiamiento político.

Este capítulo se va a ocupar entonces, de los mecanismos de transparencia y control del financiamiento político, para ello, de nuevo vamos a iniciar con una recapitulación teórica, luego vamos a echar una mirada al panorama latinoamericano para pasar a mirar la regulación y algunos de los elementos de su funcionamiento en Colombia.

#### **1. Debates principales**

De muy poco sirve contar con unas leyes y un conjunto de reglas bastante concretas y específicas si no hay un adecuado sistema de control o fiscalización que permita revisar y corroborar la naturaleza de los reportes registrados por partidos y campañas, así como investigar y, según sea el caso, establecer sanciones para las irregularidades en esta materia (Navarro, 2005; Ohman, 2015).

Esto significa que, para pensar la efectividad de un esquema que tenga como objetivos i) conocer y ii) controlar el comportamiento de los partidos y campañas políticas en términos de ingresos y egresos, es fundamental comprender la coherencia entre regulaciones y exigencias legales y los dispositivos de control y sanción para asegurar su cumplimiento. Es decir, dedicar un especial énfasis al estudio de las atribuciones, cualidades y capacidades de las autoridades encargadas del seguimiento y sanción de las diferentes disposiciones que en torno al financiamiento político existen en los países.

El tema de la transparencia, la rendición de cuentas y la divulgación de la información tiene como objetivo final la promoción de la participación de los ciudadanos, y por lo tanto el empoderamiento de los votantes. Esto en la medida que, al poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria sobre los movimientos financieros de los partidos, se posibilita al elector tomar una decisión informada el día de las elecciones (Ohman, 2015).

La rendición de cuentas y la divulgación de la información se convierten de esta manera en dos de los recursos más efectivos para la probidad del financiamiento político de los partidos. El desafío en esta materia pasa por crear los medios necesarios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente, y posibilite al ciudadano el ejercicio del voto informado estimulando un control social sobre el tema.

Son elementos fundamentales para el ejercicio de una eficiente rendición de cuentas: la relevancia de la información, los sujetos responsables de la rendición, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos aportados, la facilidad de acceso la información y la capacidad de los órganos de control (Ferreira, R. En: OEA, 2004).

Lo referente al eje de control y seguimiento los informes financieros juegan un papel fundamental. A partir de estos se obtiene información sobre el modo en que recaudan y gastan el dinero los involucrados en la arena política. Los motivos de esta actividad son aumentar la transparencia en el financiamiento político, ya que su presentación es fundamental para mejorar la transparencia demandada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC); y facilita la supervisión y cumplimiento de las normas sobre los límites y las prohibiciones a las donaciones y al gasto.

**Tabla 44. Consideraciones respecto a los requisitos en materia de presentación de informes financieros**

Consideración	Opciones principales	Comentario
<b>Frecuencia o momento de la presentación de informes muchos países exigen las dos opciones descritas</b>	Informes periódicos	En los países donde los partidos están activos entre unas elecciones y las siguientes, su financiamiento periódico resulta importante. Incluso en los lugares donde no lo estén, si solo se exigen informes durante los periodos electorales, los partidos pueden eludir las normas recaudando y gastando dinero en una etapa anterior del proceso.
	Informes de campaña	Cuando solo se exige a los partidos que presenten informes anualmente, la información sobre los gastos de la campaña puede no estar disponible hasta mucho después. La presentación de informes durante el periodo de la campaña ofrece a los votantes información valiosa, aunque podría no ser una opción viable en países con recursos humanos limitados.
<b>Entidades que deben presentar informes (la mayoría de los países opta por una combinación)</b>	Partidos Políticos	A pesar de que son los candidatos quienes recaudan y gastan la mayor parte del dinero en muchos países, la información sobre las finanzas de los partidos es fundamental para la transparencia.
	Candidatos	En los lugares donde el sistema electoral se centra completamente en los partidos políticos, los candidatos no suelen estar obligados a presentar informes financieros. Aunque pueda ser razonable, esto puede reducir la transparencia y permitir la elusión de los límites y prohibiciones.
	Terceros	Puede ofrecer una transparencia muy valiosa y completar las lagunas existentes, pero a veces resulta complicado determinar qué constituye un gasto de terceros.

Consideración	Opciones principales	Comentario
<b>Sobre qué se debe informar (la mayoría de los países opta por una combinación)</b>	Ingresos	Las fuentes de financiamiento del partido y de la campaña son importantes para que los votantes puedan juzgar la independencia de los partidos políticos y de los candidatos.
	Gastos	La mayoría de los países exige que se informe de los gastos, ya que facilita el control de los límites al gasto y permite a los votantes juzgar si los partidos gastan el dinero (incluidos los fondos públicos) de forma inteligente.
	Activos y deudas	La información sobre activos y deudas de magnitud considerable resulta valiosa para valorar posibles conflictos de interés (y si la riqueza de los funcionarios electos cambia de unas elecciones a otras).
<b>Qué información se hace pública</b>	Ninguna	En algunos países, la institución que recibe los informes financieros mantiene su confidencialidad. De este modo protege la privacidad, pero no favorece la transparencia.
	Solo resúmenes	Muchos países únicamente publican resúmenes, aunque éstos suelen ofrecer poca transparencia.
	Toda la información recibida	Proporciona la máxima transparencia, aunque podría ser necesario proteger la privacidad de quienes hacen donaciones de menor cuantía.

Fuente: (Ohman, 2015, p. 32).

Zovatto & Griner, (2004) toman un concepto más de divulgación que de informes financieros, el cual lo ligan más al aspecto de negocios. En este sentido, señalan que la divulgación busca transparencia y rendición de cuentas, como medidas preventivas y de control para combatir la corrupción política. El concepto de divulgación refiere a responder preguntas relacionadas con "*¿quién dio cuánto, a quién, para qué propósito y cuándo?*"

No obstante, y debido a que en la vida cotidiana los informes no producen mayores efectos en términos de control, debido a que la información no llega a la gran mayoría de la población es necesario buscar nuevos mecanismos de rendición de cuentas y divulgación, que logren un "voto informado" para la ciudadanía. En ese sentido, el objetivo de estos dos elementos es posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que se controlen entre sí. Curiosamente, el tema del control entre los rivales políticos parece tener un gran potencial teórico, pero poco uso en la práctica.

Todo lo anteriormente señalado se quedaría corto, sino se incorpora una autoridad independiente y profesional capaz de regular el uso del dinero, garantizar la transparencia del financiamiento y asegurar la divulgación de la información en materia de financiación. El cumplimiento de la ley exige una autoridad fuerte, investida con suficientes atribuciones legales para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instaurar procedimientos legales (Nassmacher, K. 2003. En: OEA, 2004).

El caso latinoamericano en este sentido ha presentado diferentes vacíos respecto al régimen de control y sanciones. Principalmente por temas de falta de leyes en

algunos países, de capacidad por parte de los órganos de control, de los partidos y del Estado para hacerlas cumplir y de poca participación de los ciudadanos para llevar a cabo un ejercicio de seguimiento y control sobre las mismas. En esta medida, y con el fin de mejorar y fortalecer el funcionamiento y la eficacia de los órganos de control, se ha recomendado (Zovatto & Grinder, En: OEA 2004. Pág. 324):

- i. Crear leyes sencillas, claras y susceptibles de ser cumplidas, no caer en el riesgo de mucha regulación y poco cumplimiento,
- ii. Promover órganos de control independientes, no partidarios y que cuenten con los recursos financieros, humanos, técnicos y de autoridad necesarios para hacer cumplir la ley,
- iii. Establecer que la fiscalización y divulgación de la información de los partidos políticos sea una actividad permanente y no coyuntural,
- iv. Realizar auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros de manera rigurosa y transparente, los cuales sean de libre y fácil acceso para los ciudadanos,
- v. Mejorar la calidad de los registros de aportantes y establecer un esquema claro de manejo de los dineros dentro del partido, y
- vi. Impulsar la colaboración de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad en materia de seguimiento, control, vigilancia y denuncia sobre los temas del financiamiento político.

Los aspectos a analizar para entender esta problemática se pueden enfocar entonces en examinar los sistemas de registro y rendición de cuentas, evaluar el papel y capacidad de la autoridad electoral, y examinar el nivel de acceso público a esta información.

### **1.1. El registro de informes financieros y la rendición de cuentas**

Este es el asunto más básico de buena parte de la legislación sin el cual sería imposible estructurar un sistema de control y clasificación. Este apartado está relacionado con la obligación legal que tienen los partidos de llevar un registro de sus finanzas y rendir informes periódicos, lo cual en buena parte de los países contempla mecanismos, en ocasiones diferenciados, bajo los cuales tanto partidos como campañas electorales registran sus ingresos y egresos.

Buena parte de las discusiones en esta materia tiene que ver con el tipo de información que se debe presentar, la periodicidad, las características de los informes y la potestad que tiene la autoridad encargada de su recolección de hacer investigación, seguimiento y eventualmente establecer sanciones.

## **1.2. Atribuciones y conformación de la autoridad electoral**

Este es un elemento crítico, pues para garantizar el cumplimiento eficaz de las normas estipuladas es necesario una institución pública que cumpla con características como un mandato claro e independiente al igual que recursos económicos y humanos para encargarse de las cuestiones relacionadas con el financiamiento político (Ohman, 2015).

Uno de los principales criterios tiene que ver con estudiar si el papel de la autoridad electoral se reduce al acopio y aprobación de los informes presentados, o si por el contrario, además de estas facultades mínimas goza de capacidades para auditar estos informes. El tipo de auditoría, según los países, puede ser directa, es decir, hay un órgano al interior de la autoridad electoral misma encargado de esta materia, con el suficiente presupuesto y capacidad instalada para garantizar el debido proceso, o por el contrario se desarrolla a través de una firma o empresa calificada. Sobre las atribuciones, uno de los ejemplos más diáfanos que sugiere Navarro (2005), es entrever si la autoridad electoral puede llevar “hasta las últimas consecuencias” sus procedimientos e investigaciones, por medio de, incluso, la remoción del secreto bancario.

Otra de las aristas de este asunto es abordar la capacidad sancionatoria de la autoridad electoral, tanto aquellas proposiciones contempladas en la norma, como en lo referente a la capacidad efectiva de hacer cumplir y castigar conductas fuera de la ley. Ante esto es importante considerar varios puntos. En primer lugar, el repertorio de sanciones, evidenciando su alcance, si éste va desde simples amonestaciones hasta la cancelación de derechos políticos. En segundo lugar, un punto clave es tener en cuenta la proporcionalidad y repercusión de sus actuaciones sobre el pluralismo político y el proceso democrático (Ohman, 2015), es decir, el seguimiento que hace la autoridad electoral a los procedimientos y la rendición de cuentas de partidos y campañas de ninguna manera debe conducir a convertirlo en un tribunal político, pues esto afectaría sustancialmente la democracia y el sistema de partidos.

El alcance de las multas y sanciones es un aspecto vital a tener en cuenta dado que en muchos casos, la mera existencia de multas resulta poco efectiva y no cumple el papel de castigar efectivamente para desincentivar este tipo de prácticas. Como lo ha mencionado Zovatto, puede ser más eficiente cometer la infracción pese a que hay que pagar una multa porque gracias a ella se obtiene el éxito político.

Ineludiblemente todo este análisis va de la mano del estudio de cómo es el proceso de conformación de la autoridad electoral. Esto tiene que ver con la forma en que sus autoridades y responsables son nombrados. Un punto bastante clave que se enfatiza en informes como el de la OCDE, al punto de advertir los riesgos que implican para la democracia una designación no independiente de los miembros, atada ya sea a los partidos políticos o al poder ejecutivo (OECD, 2016).

### **1.3. Acceso público de los informes financieros**

El acceso a los informes financieros, como bien señala Navarro (2005) y Ohman (2015) se basa en el principio del derecho a la información que tienen los ciudadanos y aunque puede tener algo de relación con lo hasta ahora señalado, es una discusión diferente al registro básico de los informes de contabilidad. Esto debido a que tiene que ver con las garantías que la normatividad ofrece para hacer pública esta información, si es mediante un boletín oficial, si por ejemplo hay un acceso público a la información, si se resguarda el anonimato al público de donantes y de empresas a las cuales se contrató para una u otra cuestión del funcionamiento partidista o de una campaña política. Es decir, no basta que los partidos entreguen información, ésta debe ser accesible a los ciudadanos.

En ocasiones los mecanismos de difusión o acceso público de este tipo de informes y el momento en el cual se hacen públicos es también materia de discusión. Es decir, uno de los asuntos que se discute en el caso de las campañas es si la publicación de estos informes es antes, durante o después del proceso electoral. Pues además, tal y como lo demuestra (Ohman, 2015) a menudo las investigaciones periodísticas o de otro tipo de actores han descubierto más infracciones en materia de financiamiento político que las revisiones oficiales.

Por último, un asunto que va adquiriendo mayor importancia es la función que en materia de transparencia y supervisión independiente han emprendido diferentes actores provenientes de la sociedad civil (Ohman, 2015). Algo cada vez más frecuente en el mundo y que contribuye no solo en materia de denuncias sino en el mejoramiento mismo del proceso democrático.

## **2. Panorama Latinoamericano**

Como punto de partida, es importante tener presente que en el 94% de países latinoamericanos existe algún órgano encargado del control y fiscalización del financiamiento de los partidos. Un asunto ligado también a que gran parte de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar conductas fuera de las reglas estipuladas. En América Latina prevalecen las penas pecuniarias en un 78% de países, y las sanciones administrativas o de otra índole en un 65% de países, que contemplan medidas como la eliminación del registro como partido o a la reducción y eventual suspensión de los fondos estatales para aquellos partidos sancionados (Casas y Zovatto, 2006, página 10).

En el caso de América Latina, este tipo de medidas tanto en lo que se refiere a la existencia y atribuciones de la autoridad electoral como a los mecanismos de seguimiento y control de la normatividad, contrasta con una cultura tradicionalmente ajena a las prácticas de rendición de cuentas en materia de financiamiento político electoral tal y como lo expresa Navarro (2006).



Respecto a las sanciones estas se aplican por incumplimiento de normas sobre topes o uso del financiamiento político, compra de votos, y abarcan también regulación del uso de recursos del Estado a favor o en contra de partidos políticos y la regulación del uso de recursos del Estado a favor o en contra de candidatos. La OEA (OEA , 2012) aclara que todos los países de la región a excepción de Uruguay, poseen mecanismos que ejecutan sanciones respectivas para cada una de las violaciones –según sean establecidas por la agencia electoral de cada país- a los mecanismos de participación por parte de partidos y candidatos (OEA, 2012). República Dominicana es el único país en la región sin sanciones para las violaciones de las normas relativas al financiamiento político.

En concreto, la Base de Datos de IDEA Internacional evidencia que con la excepción de Trinidad y Tobago y otros países caribeños, el conjunto de países exige a los partidos el reporte regular de sus finanzas. En lo que respecta al reporte de las campañas por parte de los partidos, además de los países caribeños, Nicaragua no exige un reporte de ingresos y gastos, mientras que el resto de conjunto de países así lo estipula en sus regulaciones. En el caso de la exigencia de reportes por parte de candidatos el panorama se modifica, a los países mencionados hay que adicionar a Argentina, Bolivia Costa Rica, República Dominicana y Guatemala como aquellos en los que no necesariamente se exige un reporte financiero por parte de los candidatos.

En cuanto al tipo de informes, buena parte de los países en los que establecen la obligatoriedad de los registros de las finanzas de partidos y campañas divergen en las calidades de los informes. Argentina, Bolivia, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Venezuela son países que no cuentan con regulación para publicar información contable de los candidatos. En el caso de Brasil, Chile y algunos países centroamericanos por ejemplo, no necesariamente se divulga la información sobre el donante. Sobre el carácter público de los informes en los países que se exige la rendición de cuentas, solamente países como Bolivia, Venezuela o Panamá restringen en la norma el acceso a este tipo de información por parte de la ciudadanía. En el caso de Argentina, estos informes son recabados por una corte electoral específica, el resto de países que exigen informes son recibidos por la autoridad electoral definida por la ley.

En lo que refiere a la capacidad de investigar y sancionar conductas por fuera de la ley o conductas asociadas con infracciones y delitos frente al financiamiento político, según la base de datos de Idea que hace un paneo de la normatividad vigente, las sanciones contempladas más comunes en todos los países son las multas, penas en prisión, la suspensión del partido político o la pérdida de la nominación del candidato para próximo comicios. La primera de estas es el elemento común a toda la normatividad, mientras que sancionar mediante la pérdida del financiamiento público se contempla en Argentina, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú. Países como Brasil, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua contemplan la pérdida

de la nominación al candidato y países como Chile contemplan la desintegración del partido, al igual que Brasil, Colombia, Nicaragua México, Guatemala, Paraguay. Por último dentro de las sanciones con mayor gravedad en la materia, Bolivia y Costa Rica llegan a sancionar este tipo de conductas con prisión.

Para el caso de América latina a pesar de que existen normativas que cubren, controlan y sancionan las conductas fuera de la ley, también se pueden encontrar varios elementos que en la práctica impiden el trabajo efectivo de las autoridades electorales (IDEA, 2015). Algunas de estas limitaciones, en las cuales Colombia tampoco se ve ajena, tienen que ver con las capacidades humanas, metodológicas y de infraestructura con las que cuentan este tipo de autoridades para desarrollar sus investigaciones, así como la manera en que se conforman estos cuerpos.

### **3. Regulación de los mecanismos de transparencia y control del financiamiento político en Colombia**

La Constitución Política, en su artículo 120, establece que la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identificación de las personas.

En Colombia el Consejo Nacional electoral es una entidad creada en 1986 y reconfigurada con la Constitución de 1991. Su antecedente fue la denominada Corte electoral y para nuestro país es la organización encargada de la inspección y vigilancia de la organización electoral. A continuación daremos un vistazo a su conformación atribuciones y principales desafíos.

#### **3.1. Conformación del Consejo Nacional Electoral**

En lo que respecta a la conformación del CNE, el artículo 264 de la Constitución estipula que estará conformado por 9 miembros elegidos por el Congreso de la Republica en pleno para periodos de cuatro años. Esto mediante el sistema de cifra repartidora y previa postulación de los partidos con personería jurídica o por coaliciones que establezcan entre ellos. La dedicación de estos miembros es exclusiva y gozan de las cualidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de la Corte suprema de Justicia. El mecanismo de conformación actual fue producto del Acto Legislativo 01 de 2003. Posteriormente, el Acto Legislativo de equilibrio de poderes limitó la posibilidad de reelección de los miembros del Consejo (Acto Legislativo 02 de 2015).

Los miembros del Consejo serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

### **3.2. Atribuciones**

El CNE contempla funciones de control y seguimiento al proceso electoral, entre las que se encuentran diferentes medidas para fijar parámetros, topes y procedimientos para el registro y la rendición de cuentas en materia de financiamiento político, y también mecanismos u procedimientos para sancionar parámetros que en materia de financiamiento estén por fuera de la ley.

En el artículo 265 de la Constitución Política colombiana establece que “El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa” (Art.256, Constitución Política colombiana).

En su reglamento el CNE señala que su objetivo es: “impulsar decididamente la eficiencia y eficacia del sistema electoral en nuestro país, para garantizar la participación equitativa y soberana de todos los colombianos en aras de un incremento sostenible en términos de modernidad, agilidad y transparencia de los eventos electorales, garantizando la calidad de nuestros servicios, la transparencia en las actuaciones y la autonomía e independencia de la Corporación”<sup>11</sup>.

En cuanto a sus objetivos específicos, el CNE los define de la siguiente manera:

- i) Acceso a la participación ciudadana, relacionado con propiciar el derecho de partidos y ciudadanos a acudir a las formas de participación ciudadana;
- ii) Fortalecimiento institucional, que tiene que ver con la optimización de los recursos físicos, financieros, así como el proceso de formación, monitoreo y seguimiento de plataformas de apoyo tecnológico y sistemas de comunicación que garanticen a la ciudadanía transparencia y efectividad en los eventos electorales y faciliten el establecimiento de una gestión electoral expedita;
- iii) Calidad y transparencia;
- iv) Independencia y autonomía, que tiene que ver con la optimización de procesos y el propósito de constituir una corporación independiente y autónoma (CNE, S.f.).

.....  
<sup>11</sup> [http://www.cne.gov.co/CNE/OBJETIVOS\\_FUNCIONES.page](http://www.cne.gov.co/CNE/OBJETIVOS_FUNCIONES.page)

### **3.3. Funciones del Consejo Nacional Electoral**

Tal y como evidencia el recorrido elaborado por Londoño (2016) las atribuciones y obligaciones en materia de financiamiento político al Consejo Nacional Electoral se han establecido a través de leyes estatutarias, en particular la ley 130 de 1994, la ley 996 de 2005 y la ley 1475 de 2011. Así, entre sus funciones modificadas por artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009, están no solo garantizar el buen curso de los procesos electorales, el registro de partidos y demás, sino también, tres asuntos relativos al tema que estamos analizando: (i) ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral; (ii) velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; (iii) distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

Las funciones relacionadas con el financiamiento político pueden reseñarse de la siguiente forma:

1. Fijar el valor de reposición de gastos por votos válidos y el top de gastos de campaña con el apoyo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Autorizar los desembolso por cuenta de anticipos solicitados, conforme a la disponibilidad presupuestal y a los procedimientos fijados por la ley.
3. Fijar el monto máximo de gastos que podrían hacer las organizaciones políticas para invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos y listas.
4. Los políticos con personería jurídica presentarán ante el CNE la declaración de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga esta entidad.
5. EL CNE reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.
6. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el CNE los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación.

En cuanto al financiamiento indirecto:

7. Asignar los espacios en los medios de comunicación que hagan uso del espacio electromagnético, con el apoyo técnico del ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones.
8. Asignar el tope máximo de emisiones en radio y televisión, de avisos en publicaciones escritas y de vallas para cada candidato, partidos movimiento y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos.

### **3.4. Régimen sancionatorio**

El Régimen sancionatorio se encuentra desarrollado en el capítulo III de la ley 1475 y contempla, las faltas sancionables (artículo 10) el régimen disciplinario de los directivos de los partidos (artículo 11) las sanciones aplicables (artículo 12 y 26) y el proceso sancionatorio (artículo 12).

• Faltas. En lo que respecta a las faltas, el artículo 10 de la ley 1475 de 2011 establece que son sancionables las siguientes omisiones y conductas:

1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos.
2. Desconocer en forma reiterada, grave e injustificada, la solicitud de alguna instancia u organismo interno.
3. Permitir la financiación de la organización y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas.
4. Violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.
5. Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incurso en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.
6. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles realizar propaganda a favor del partido, movimiento o candidatos o que influya en la población para que apoye a sus candidatos.

7. Utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral.

8. Incurrir en actos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico.

9. Cometer delitos contra la administración pública, actos de corrupción, mostrar connivencia con estos y/o teniendo conocimiento de estas situaciones, no iniciar los procesos correspondientes, o no realizar las denuncias del caso.

- Régimen disciplinario de los directivos. El artículo 11 establece que:

“Los directivos de los partidos y movimientos políticos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la personería jurídica, por haber incurrido en cualquiera de las faltas a que se refiere el artículo anterior, estarán sujetos a las siguientes sanciones”: **[41]**

1. Amonestación escrita y pública en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales y/o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas,

2. Suspensión del cargo directivo hasta por tres (3) meses,

3. Destitución del cargo directivo,

4. Expulsión del partido o movimiento,

5. Aquellas otras que se establezcan en los estatutos. **[42]**

Estas sanciones serán impuestas por los órganos de control de los partidos y movimientos políticos y mediante el procedimiento previsto en sus estatutos, con respeto al debido proceso, el cual contemplará la impugnación en el efecto suspensivo, ante el Consejo Nacional Electoral, de la decisión que adopten dichos órganos, la cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación personal.

- Sanciones aplicables. Por su parte el artículo 12 configura el catálogo de faltas aplicables, así:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas, la categoría de las entidades territoriales, cuando ellas sean imputables a sus directivos, a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, cuando sus directivos no adopten las medidas tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción:

- 1. Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo 10.*
- 2. Suspensión de su personería jurídica, hasta por cuatro (4) años, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 4 del artículo 10.*
- 3. Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas a las que se refieren los numerales 4 al 8.*
- 4. Cancelación de su personería jurídica, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 4 al 8 del artículo 10.*
- 5. Disolución de la respectiva organización política, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 7 al 8 del artículo 10, y*
- 6. Cuando se trate de condenas ejecutoriadas en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, el partido o movimiento que inscribió al condenado no podrá presentar candidato para la siguiente elección en la misma circunscripción. Si faltaren menos de 18 meses para la siguiente elección no podrá presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo.*

- Sobre la pérdida del cargo por violación a los límites al monto de gastos, El artículo 26 regula que:

**Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos.** La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así:

- 1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley.*
- 2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos.*

Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.

- En cuanto al procedimiento sancionatorio, el artículo 13 la reguló de la siguiente manera:

**Competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos.** El Consejo Nacional Electoral es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos **cuando estos no lo hicieren de acuerdo a su régimen disciplinario interno.**

- 1. La resolución mediante la cual ordene la apertura de la correspondiente investigación deberá formular cargos, claramente las faltas atribuibles, los hechos objeto de investigación, las pruebas de que dispone, las disposiciones infringidas y las sanciones aplicables. Si el Consejo Nacional Electoral no dispusiere de elementos de juicio suficientes para formular cargos, adelantará previamente la correspondiente indagación preliminar, de cuyo inicio informará a la respectiva organización política.*
- 2. La resolución de apertura de investigación ordenará notificar personalmente al representante legal del partido o movimiento vinculado a la investigación, a las personas implicadas en los hechos objeto de investigación y al Ministerio Público.*
- 3. El representante legal del partido o movimiento vinculado a la investigación y las personas implicadas en los hechos objeto de investigación, podrán responder los cargos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al de la notificación personal.*



4. Una vez presentados los descargos o transcurrido el plazo para ello, la corporación decretará las pruebas solicitadas y/o las que considere necesarias practicar, para lo cual dispondrá de un lapso de tres (3) meses, contados a partir del día siguiente al de ejecutoria de la providencia mediante la cual se decretaron. El consejero ponente podrá prorrogar el término probatorio por dos (2) meses más a fin de garantizar la recaudación de la totalidad de las pruebas decretadas o para la práctica de nuevas pruebas en los casos en que considere necesario decretarlas para mejor proveer.

5. Concluido el término probatorio se dará traslado a las personas vinculadas a la investigación, así como al Ministerio Público, por quince (15) días hábiles, para que presenten sus alegatos de conclusión, transcurridos los cuales el proceso entrará al despacho del ponente para decisión, la cual deberá dictarse dentro de los dos (2) meses siguientes.

6. En cualquier etapa de la actuación podrá adoptarse como medida cautelar, debidamente motivada la suspensión de la financiación, de los espacios en medios de comunicación social o de la personería jurídica, hasta que se adopte la decisión final, con el alcance y los efectos que se estimen oportunos para salvaguardar el interés general. En tal caso, se ordenará la correspondiente anotación preventiva en el Registro de partidos. Los aspectos de procedimiento no previstos en esta disposición, se regularán, en cuanto resultare pertinente, por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

7. La decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral podrá ser demandada ante el Consejo de Estado. Cuando la sanción sea la disolución, cancelación o suspensión de la personería Jurídica, la demanda contencioso administrativa contra el acto sancionatorio se tramitará en forma preferencial y será sustanciada con prelación para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el de hábeas corpus y el de las acciones de tutela.

### **3.5. Dificultades y retos del Consejo Nacional Electoral**

Tal como se ha señalado en buena parte de estudios especializados en torno al tema de la autoridad electoral, la composición del CNE está diseñada para que los partidos políticos, especialmente los mayoritarios, controlen la autoridad que supuestamente tiene que vigilarlos. En palabras de Espinosa:

*“El mecanismo utilizado para conformar el CNE hace que el Consejo dependa excesivamente de los políticos y, en especial, de las mayorías en el Congreso, pues sus nueve miembros son elegidos por el Congreso en pleno, a través del sistema de cifra repartidora, que restringe aún más la participación de las minorías que otros sistemas. Los políticos del Congreso —concretamente, las mayorías— son entonces los que eligen a quienes están a cargo no solo de escrutar los votos en*

*las elecciones, sino de definir las reglas de financiación electoral (topes, etcétera) y controlar su cumplimiento” (Espinosa, 2017).*

Para ilustrar esta situación es necesario “poner sobre la mesa” la conformación más reciente del Consejo Nacional Electoral. Como reza la regla, el Congreso en pleno escogió los magistrados que iban a conformar el organismo para el periodo de 2014 a 2018. Según información del CNE, Con 175 votos a favor de la plancha de la Unidad Nacional (Partido de la U, Partido Liberal y Partido Cambio Radical) se eligieron a seis magistrados y con 76 a favor de la plancha postulada por el Centro Democrático y Partido Conservador, se eligieron a tres magistrados, mientras que partidos como la Alianza Verde, el Polo Democrático y el Mira, que podrían catalogarse como partidos independientes al gobierno – con ciertos matices- en conjunto, solamente lograron un magistrado.

En concreto, para 2014, los nuevos integrantes del Órgano Electoral fueron: dos magistrados que representan al Partido de la U (Alexander Vega y Bernardo Franco), dos del Partido Liberal (Emiliano Rivera y Héctor Helí Rojas), dos del Conservador (Ángela Hernández Sandoval y Carlos Camargo Asís), uno de Cambio Radical (Yolima Carrillo), uno del Centro Democrático (Felipe García) y uno de los Verdes y de otros partidos declarados en oposición el gobierno Santos (Armando Novoa).

Para aclarar el panorama, presentar esta situación de ninguna manera implica considerar que la filiación política de los magistrados es un asunto que haya que “macartizar”, lo que es grave y sobre lo cual se discute es a propósito de la conformación del organismo. El problema radica en la situación ambigua del Consejo Electoral, que no hace parte de la rama judicial ni cumple funciones judiciales. Mientras que los miembros de la Corte Constitucional son también elegidos por el Congreso y no desempeñan una labor de agentes políticos del mismo. En el caso del Consejo sí, pues quienes resultan electos cumplen una labor de protección de los intereses políticos de sus partidos. Mientras no se modifique esta situación difícilmente el Consejo Electoral podrá conseguir los propósitos para los cuales está concebido en la Constitución.

Esta ambigüedad lleva a que muchas de las actuaciones del Consejo Nacional Electoral terminen en manos de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que no hace parte de la organización electoral pero en la práctica opera como un tribunal electoral.

A estas limitaciones de tipo legal vale la pena añadir que, una de las paradojas que precisamente presenta Espinosa (2017) en su informe es que a pesar que el país ha atravesado por una modernización y experiencia amplia en el seguimiento a los movimientos financieros para seguir recursos con origen ilícito, hacer seguimiento a la financiación electoral del país sigue estando restringido, ya que el CNE, a diferencia de otros países latinoamericanos, no tiene potestades para examinar movimientos financieros y remover el secreto bancario.

Por otro lado y continuando con la idea de aterrizar en la práctica aquellas limitaciones más operativas, es claro que incrementar las normas, atribuciones y procedimientos a cargo del CNE no es garantía para una mejora de la situación. En primer lugar, todos los estudios a propósito de la autoridad electoral colombiana han concluido que el órgano de control no está suficientemente fortalecido con recursos humanos, capacitación y metodologías de investigación, recursos económicos e infraestructura para desarrollar de manera contundente las investigaciones (KAS, 2010; Roll, 2010; Espinosa, 2017).

Otro de los elementos que resulta paradójico en lo que tiene que ver con el desarrollo de sus funciones en materia de investigación y sanción es que, tal y como lo presenta Espinosa (2017) y como se ha desarrollado a lo largo de este texto, es que la principal fuente de información sobre la violación a los topes de gastos o, en general, sobre las irregularidades que se presentan en materia de financiamiento político son los registros que partidos y campañas deben presentar. Así pues, si alguien quiere analizar si un partido o candidato violó los topes, tiene que mirar los reportes del mismo, los cuales se presentan de tal forma que no se incurra en ninguna infracción. Un ejemplo de esta situación absurda fue la presentación de un informe sobre gastos electorales preparado por el DANE que concluyó que los topes eran adecuados dado que ningún partido reportaba haberlos sobrepasado.

Las funciones atribuidas al CNE para ejercer inspección y vigilancia de la organización electoral, velar por las normas sobre financiamiento político de partidos y campañas electorales, distribuir los aportes fijados por la ley y la reglamentación en medios de comunicación enfrenta limitaciones en términos de la normatividad para el desarrollo efectivo de las investigaciones, y también limitaciones de índole operativo dadas las carencias económicas, infraestructurales y de capital humano para desarrollar de forma efectiva su tarea. Esto implica que, como se ha reiterado, el problema nodal no sea únicamente la legislación sino la debilidad y a veces poca relevancia que adquieren los instrumentos de seguimiento control y sanción.

## **4. La rendición de cuentas. Reportes e informes**

### **4.1. Regulación y características de los informes de rendición de cuentas**

En este acápite se ofrece un panorama de la rendición de cuentas en la normatividad colombiana. En primer lugar, se aborda la trayectoria normativa en esta materia y su progresiva especialización, seguido a esto se describen las principales características que tienen los informes de registro de ingresos y gastos. Frente a este punto, tal y como se estipula en trabajos anteriores (Londoño, 2016) el principal antecedente normativo es la ley 130 de 1994 que estipula por primera vez la obligación que tienen los partidos a presentar informes sobre su financiamiento cuyos criterios iniciales fueron: contribución de los miembros, donaciones y dinero públicos.

Criterios que se han ido extendiendo y afinando hasta llegar al esquema actual basado en una "combinación de medidas que buscan regular el flujo de recursos mediante la imposición de restricciones para el financiamiento privado (uso, fuentes y montos), la definición de límites en los gastos de campaña, el fortalecimiento de la financiación pública de partidos y campañas electorales, la rendición de cuentas por parte de los actores políticos, un régimen de sanciones que castiga el incumplimiento de las disposiciones sobre esta materia y lineamientos normativos que se constituyen en garantías de transparencia" (Consejo Nacional Electoral, s.f.).

La evolución específica que ha tenido la normatividad en esta materia tiene en la creación misma del CNE en el artículo 265 de la Constitución política colombiana su principal antecedente, así como desarrollos en lo estipulado en las leyes 130 de 1994, Ley 996 de 2005 y la ley 1475 de 2011 en las cuales se señala:

#### **4.1.1. Artículo 265 de la Constitución Política modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009**

El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

*1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.(...)*

*6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.*

#### **4.1.2. Ley 130 de 1994**

**Artículo 39:** Son funciones del Consejo Nacional Electoral: adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a dos millones de pesos (\$ 2.000.000), ni superior a veinte millones de pesos (\$ 20.000.000), según la gravedad de la falta cometida. La suma de dinero es reajustada anualmente por el CNE.

**Artículo 18:** Los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales a los que alude esta ley y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

- a) *Los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año;*
- b) *La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados, y*
- c) *Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.*

*PAR. — Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.*

**Artículo 20:** En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes categorías de ingresos:

- a) *Contribución de los miembros;*
- b) *Donaciones;*
- c) *Rendimientos de las inversiones;*
- d) *Rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento;*
- e) *Créditos;*
- f) *Ayudas en especie valoradas a su precio comercial, y*
- g) *dineros públicos.*

*PAR. — A los informes se anexará una lista de donaciones y créditos, en la cual deberá relacionarse, con indicación del importe en cada caso y del nombre de la persona, las donaciones y los créditos que superen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.*

**Artículo 21:** Clases de gastos. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes clases de gastos:

- a) *Gastos de administración;*
- b) *Gastos de oficina y adquisiciones;*
- c) *Inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, incluyendo publicaciones;*

- d) *Actos públicos;*
- e) *Servicio de transporte;*
- f) *Gastos de capacitación e investigación política;*
- g) *Gastos judiciales y de rendición de cuentas;*
- h) *Gastos de propaganda política;*
- i) *Cancelación de créditos, y*
- j) *Aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.*

#### **4.1.3. Ley 996 de 2005**

**Artículo 20. Reglamentación.** *El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo referente al sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, periodo de evaluación de informes, contenido de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal.*

**Artículo 21. Vigilancia de la campaña y sanciones.** *El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar en todo momento, auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas. Con base en dichos monitoreos o a solicitud de parte, podrá iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación aquí estipuladas.*

#### **4.1.4. Ley 1475 de 2011**

**Artículo 25: Administración de los recursos y presentación de informes.** *El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.*

*Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o*

*grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.*

*Parágrafo 1o. Los informes que corresponde presentar a los partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos, de conformidad con la reglamentación a que se refiere el artículo anterior. Dichos informes incluirán el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios.*

*Parágrafo 2o. Los partidos políticos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, designarán un grupo de auditores, garantizando el cubrimiento de las diferentes jurisdicciones, que se encargarán de certificar, durante la campaña, que las normas dispuestas en el presente artículo se cumplan.*

Se resalta entonces que al Consejo Nacional Electoral se le asignó vigilar la normatividad que regula a los partidos políticos y la de distribuir los aportes para el financiamiento político. Con esto se buscó fortalecer la capacidad de Consejo Electoral para regular la forma como se financian los partidos, pero sobre todo, para conocer los aspectos principales en los que invierten estas organizaciones políticas.

#### **4.1.5. Resoluciones del CNE sobre informes y rendición de cuentas**

Como ente encargado de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la vida política, el CNE ha emitido diferentes resoluciones para complementar el marco normativo existente, las siguientes son las más importantes respecto a rendición de cuentas y presentación de informes y formularios:

##### **4.1.5.1. Resolución 3476 de 2005**

*“Por la cual se reglamentan los sistemas de auditoría interna y externa de los ingresos y egresos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales”.*

**Artículo 4: Son funciones del auditor interno:** (Punto 3) *Proponer los diseños, formatos, procesos financieros y contables, así como el establecimiento de sistemas integrados de información financiera y otros mecanismos de verificación y evaluación confiables, aplicación de métodos y procedimientos de auto control, evaluación del desempeño y de resultados de los procesos de rendición de cuentas.*

**Artículo 5: Contenido del dictamen:** El dictamen de auditoría interna sobre los ingresos y gastos de funcionamiento y/o de las campañas electorales, deberá contener como mínimo lo siguiente:

1) Descripción del origen de los ingresos del partido, movimiento o campaña, según el caso, y del uso dado a los mismos.

2) En relación con los ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

3) En relación con los ingresos y gastos de las campañas electorales, concepto sobre la observancia de las normas legales y reglamentarias relacionadas con su financiación, en particular sobre los montos máximos de las donaciones y contribuciones de los particulares, como de los montos máximos de gastos.

4) Concepto sobre el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la Ley 130 de 1994.

*PARÁGRAFO: Dicho dictamen deberá acompañarse a los informes a que se refieren los artículos 18 y 19 de la Ley 130 de 1994, como condición para el reconocimiento de la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales.*

#### **4.1.5.2. Resolución 330 del 30 de mayo de 2007**

*"Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se dictan otras disposiciones".*

**Artículo 7: Responsabilidad de la presentación.** *Los candidatos son responsables de presentar ante el partido o movimiento político que los haya inscrito, el informe de ingresos y gastos de su campaña individual, dentro de la oportunidad fijada por la agrupación política.*

*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica lo serán ante el Consejo Nacional Electoral a través del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, de conformidad con los términos establecidos en el literal c) del artículo 18 de la Ley 130 de 1994.*

*Los candidatos a Corporaciones Públicas inscritos por movimientos sociales presentarán directamente ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, los informes consolidados a través de un responsable, que para los efectos lo será quien ostente la representación legal o quien haga sus veces. En los demás casos y cuando se tratare de grupos significativos de ciudadanos el informe lo presentará un responsable designado por la mayoría de los inscriptores de la correspondiente lista, para lo cual informarán por escrito al funcionario de la organización electoral en el momento en que se realice el registro del libro.*



*En el caso de cargos uninominales inscritos por estas mismas agrupaciones la responsabilidad de la presentación recaerá en el candidato.*

**Artículo 8: Formatos para la presentación de los informes.** *Los informes de ingresos y gastos deberán presentarse en los formatos diseñados por el Consejo Nacional Electoral, debidamente diligenciados, los cuales estarán a disposición en las sedes de las diferentes autoridades que tienen competencia para la inscripción de candidatos, así como en la página web del Consejo Nacional Electoral ([www.cne.gov.co](http://www.cne.gov.co) – Fondo de Campañas - Formularios). Para el diseño de los mismos deberá observarse en su contenido lo señalado en los artículos 20 y 21 de la Ley 130 de 1994.*

**Artículo 9: Presentación de Informes.** Los candidatos deberán presentar al partido o movimiento que los inscribió los siguientes documentos:

*-- Formulario y anexos debidamente diligenciados y suscritos tanto por el candidato como por un contador público titulado, al igual que original del libro de ingresos y gastos con los respectivos soportes contables.*

*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentarán ante el Consejo Nacional Electoral a través del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales los siguientes documentos:*

*-- Formulario y anexos en original debidamente diligenciados y consolidados por los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.*

*-- Copia de los formularios y anexos presentados por cada uno de los candidatos ante el respectivo partido o movimiento político.*

*-- Informe de auditoría interna en original, cuyo contenido cumpla con lo previsto por el artículo quinto (5°) de la Resolución número 3476 de 2005.  
(...)*

Los candidatos inscritos por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos deberán presentar, directamente ante el Consejo Nacional Electoral - Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, los siguientes documentos:

*-- Para cargos uninominales formulario y anexos debidamente diligenciados suscritos tanto por el candidato como por un contador público titulado, al igual que el libro de Ingresos y Gastos original con sus respectivos soportes contables.*

*-- Para cargos plurinominales formulario y anexos debidamente diligenciados suscritos por el responsable de la presentación y por el auditor interno, al igual que la copia de los informes presentados por cada uno de los candidatos.*

*– En ambos casos se adjuntará informe del auditor interno en original, cuyo contenido cumpla con lo previsto por el artículo quinto de la Resolución 3476 de 2005.  
(...)*

Parágrafo 2. En el caso de las campañas adelantadas para corporaciones públicas, se presentará un informe único por cada una de las listas, el que deberá corresponder al consolidado del total de ingresos y gastos de los respectivos integrantes de la misma. En todo caso para la certificación del informe será necesario que este contenga la información de todos y cada uno de los integrantes de la lista.

#### **4.1.5.3. Resolución No. 0285 de febrero de 2010**

*“Por la cual se adopta la herramienta electrónica, software aplicativo denominado “CUENTAS CLARAS”.*

Además de los formularios, el Consejo Nacional Electoral determinó que la herramienta electrónica denominada CUENTAS CLARAS, sería la encargada de usarse como repositorio o base de datos para la información proveniente de los informes y rendición de cuentas de los partidos. La aplicación da cuenta de los ingresos y gastos presentes en los libros de contabilidad de las campañas. Asimismo refiere los informes de financiamiento de los partidos, los cuales se deben presentar anualmente.

**Artículo 1:** *Adoptar y autorizar el uso del software aplicativo denominado “CUENTAS CLARAS”, como una herramienta informática de ambiente Web que facilita a los candidatos y organizaciones políticas la rendición de los informes públicos y el diligenciamiento de los formularios y anexos requeridos por el CNE, para la adecuada gestión de los procesos contables de las campañas electorales para acceder a la reposición de gasto.*

**Artículo 3:** *Parágrafo 3.- Los informes de ingresos y gastos, se enviarán vía electrónica a través de la herramienta informática “CUENTAS CLARAS” adoptada por el Consejo Nacional Electoral, con excepción de los que se rindan con ocasión de las campañas Presidenciales.*

**Artículo 4:** *Para ingresar al aplicativo “CUENTAS CLARAS”, se debe Ingresar a la siguiente dirección de página Web: [www.cneuentasclaras.com](http://www.cneuentasclaras.com),  
(...)*

*La información registrada por cada candidato en el diligenciamiento del formulario 5A y sus anexos, solo podrá ser modificada hasta antes del envío del archivo electrónico a la organización política que lo avaló.*

*La información registrada por cada organización política en el diligenciamiento del formulario 7A y sus anexos, solo podrá ser modificada hasta antes de ser enviada electrónicamente al Fondo de Financiación de Partidos y Campañas electorales del Consejo Nacional Electoral.*

#### **4.1.5.4. Resolución 1044 del 25 de agosto de 2011.**

*“Por la cual se adiciona la Resolución 285 de 16 de febrero de 2010 “Por medio de la cual se adopta la herramienta electrónica software aplicativo denominado cuentas claras”.*

**Artículo 1: Módulo libro de ingresos y gastos.** *En el software aplicativo “CUENTAS CLARAS” se implementará el módulo “LIBRO DE INGRESOS Y GASTOS”, en el cual se asentarán todos los ingresos y gastos de campaña.*

**Artículo 3: Generación de formularios de ingresos y gastos.** *Las anotaciones de este libro generarán de manera automática y parcial los formularios y anexos autorizados para la presentación de informes de ingresos y gastos, los que podrán ser consultados a través de la página web [www.cnecuentasclaras.com](http://www.cnecuentasclaras.com).*

#### **4.1.5.5. Resolución No. 3097 de 2013.**

*“Por la cual se establece el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado “CUENTAS CLARAS” como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral”.*

**Artículo 2: Obligatoriedad de la presentación de informes de ingresos y gastos.** *Los informes consolidados e individuales de ingresos y gastos de campaña deberán ser presentados de manera obligatoria en formato electrónico a través del Software aplicativo “CUENTAS CLARAS” dentro de los plazos consagrados en el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por parte de los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos y gerentes de campaña.*

(...)

*La presentación en debida forma de los informes de ingresos y gastos de campaña a través del Software aplicativo “CUENTAS CLARAS” será un requisito necesario para acceder a los recursos estatales por concepto de financiación de campañas electorales.*

## **4.2. Los formularios para la rendición de cuentas**

Existen tres tipos de formularios para financiación de campañas con sus respectivos anexos, el No. 5B, el No. 7B y el No. 1B, los cuales cumplen los requisitos establecidos en la ley 130 de 1994, y en la resoluciones del CNE. Estos se presentan como requisito para cada campaña electoral.

### **4.2.1. Formulario No. 5B**

El formulario No. 5 B debe ser diligenciado por todos los candidatos inscritos por las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos que participen en elecciones. El formulario registra los informes individuales de ingresos y gastos de las campañas, y cuenta con 7 anexos de información (Consejo Nacional Electoral, 2014):

5.1B Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes o de sus parientes.

5.2B Contribuciones, donaciones y créditos en dinero o en especie, que realicen las particulares.

5.3B Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.

5.4B Financiación estatal – Anticipos.

5.5B Recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.

5.6B Obligaciones pendientes de pago.

5.7B Propaganda Electoral.

El formulario cuenta con una serie de códigos los cuales dan cuenta de los ingresos y gastos de manera caracterizada, es así que (Ibíd). (Ver tabla 45):

### **Ingresos**

- *Código 100. Se registrará el total de los ingresos recibidos en la campaña.*
- *Código 101. Se registraran los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges, compañeros permanentes, o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad. Diligenciará el anexo 5.1B.*

- *Código 102. Se registrarán las contribuciones o donaciones y créditos en dinero o especie que realicen los particulares, identificando en el libro de ingresos y gastos el tipo de operación que se realice (contribución, donación o crédito). Diligenciará el Anexo 5.2B.*
- *Código 103. Se registrarán los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas, indicando si existe pignoración. Diligenciará el Anexo 5.3B.*
- *Código 104. Se registrarán los ingresos provenientes de actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.*
- *Código 105. Se registrarán los recursos recibidos por la campaña, por el concepto de financiación estatal – anticipos. Diligenciará el Anexo 5.4B.*
- *Código 106. Se registrarán los ingresos por concepto de recursos propios de origen privado que las organizaciones políticas destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen. Diligenciará el Anexo 5.5B.*

## **Egresos**

- *Código 200. Se registrará el total de los gastos efectuados en desarrollo de la campaña.*
- *Código 201. Gastos de Administración: Se reportarán los gastos por concepto de sueldos, honorarios, viáticos, arriendos, servicios públicos y similares.*
- *Código 202. Gastos de oficina y adquisiciones: Se reportarán los gastos por conceptos de útiles y papelería, elementos de aseo, cafetería, dotación y gastos en general de oficina.*
- *Código 203. Inversiones materiales y publicaciones: Se reportarán los gastos pro compra de elementos destinados a las publicaciones, entre otras, pinturas, brochas, telas, llaveros, esferos, camisetas.*
- *Código 204. Actos públicos. Se reportarán todos los gastos de actos públicos, distintos de los gastos de propaganda política, en actividades tales como bazares, fiestas en general, bingos, alquiler de grupos musicales, alquiler de sillas, refrigerios.*
- *Código 205. Servicio de transporte y correo: Se reportarán los gastos por cualquier clase de transporte y correo, entre otros, servicio de taxis, buses, transporte aéreo, envío de correo fax, transporte en el día de elecciones.*

- *Código 206. Gastos de capacitación e investigación política: Se reportarán los gastos por concepto de capacitación e investigación política, como pago a capacitadores, encuestas, material de apoyo, alquiler de las instalaciones para desarrollar esa actividad.*
- *Código 207. Gastos judiciales y rendición de cuentas.*
- *Código 208. Gastos de propaganda electoral. Se registrarán los gastos de propaganda política, a través de los medios de comunicación social y espacio público, como radio, periódico, revistas, televisión, vallas, pasacalles, pendones, afiches. Diligenciará el Anexo 5.7B.*
- *Código 209. Costos Financieros. Se registrarán los pagos de intereses y comisiones y todos aquellos relacionados con la actividad financiera de la campaña.*
- *Código 210. Gastos que sobrepasen la suma fijada por el Consejo Nacional Electoral. Si sobrepasaron las sumas fijadas por el CNE, relacionará aquí la cantidad correspondiente.*
- *Código 211. Otros gastos. Se registrarán todos los gastos inherentes a la campaña, generados por conceptos diferentes a los anteriormente señalados.*

#### **4.2.2. Formulario No. 7B**

El formulario 7B debe ser diligenciado por todos los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos para las elecciones. El formulario refiere al informe integral de ingresos y gastos en la campaña, al igual que el formulario 5B cuenta con anexos de información (Consejo Nacional Electoral, 2014):

7.1B Relación de candidatos que no rindieron el informe individual de ingresos y gastos de sus campañas.

7.2B Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie que realicen los particulares.

7.3B Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.

7.4B Financiación estatal – Anticipos.

7.5B Recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.

7.6B Relación de ingresos y gastos reportados por cada uno de los candidatos a la organización política.

7.7B Obligaciones pendientes de pago.

7.8B Acuerdo reposición estatal de gastos.

7.9B Propaganda Electoral.

Asimismo, y de igual manera que el formulario 5B, el formulario 7B cuenta con una serie de códigos que dan cuenta de los ingresos y gastos de manera caracterizada, los cuales corresponden en primera medida a los ingresos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, y en segundo aspecto a los gastos de estos. (Ibíd). (Ver tabla 45):

## **Ingresos**

- *Código 100. Se registrará la sumatoria de los códigos 102 a 106, es decir, el total de los ingresos recibidos para la financiación de la campaña.*
- *Código 101. Este código debe ser diligenciado exclusivamente por la organización política en las columnas candidatos y total. Se registrarán los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes o de sus parientes.*
- *Código 102. Se registrarán las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie que realicen los particulares, identificando el tipo de operación en el libro de ingresos y gastos (Contribución, Donación o Crédito). Se diligenciará el Anexo 7.2B.*
- *Código 103. Se anotarán los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas, indicando si existe pignoración según el artículo 17 de la Ley 130 de 1994. Se diligenciará el Anexo 7.3B.*
- *Código 104. Se registrarán los ingresos provenientes de actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa de la organización política.*
- *Código 105. Se reportarán los recursos recibidos por concepto de Financiación Estatal Anticipos. Se diligenciará el Anexo 7.4B.*
- *Código 106. Se anotaran los ingresos por concepto de recursos propios de origen privado que las organizaciones políticas destinen para el financiamiento de las campañas. Se diligenciará el Anexo 7.5B.*

## **Egresos**

- **Código 200.** *Se registrará la sumatoria de los códigos 201 a 212, es decir, el total de los gastos efectuados para la financiación de la campaña.*
- **Código 201.** *Gastos de Administración. Se reportarán en cada columna los gastos por concepto de sueldos, honorarios, viáticos, arriendos, servicios públicos y similares.*
- **Código 202.** *Gastos de Oficina y Adquisiciones: Se reportarán en cada columna los gastos por concepto de útiles y papelería, elementos de aseo, cafetería, dotación y gastos en general de oficina.*
- **Código 203.** *Inversión en materiales y publicaciones. Se reportarán en cada columna los gastos por compra de elementos destinados a las publicaciones, entre otros, pintura, brochas, telas, llaveros, esferos, camisetas.*
- **Código 204.** *Actos Públicos. Se reportarán en cada columna todos los gastos de actos públicos, distintos de los gastos de propaganda política, en actividades tales como bazares, fiestas en general, bingos, alquiler de grupos musicales, alquiler de sillas, refrigerios.*
- **Código 205.** *Servicio de transporte y correo. Se reportarán en cada columna los gastos por cualquier clase de transporte y correo, entre otros, servicio de taxis, buses, transporte aéreo, envío de correo, fax, transporte en el día de elecciones.*
- **Código 206.** *Gastos de capacitación e investigación política. Se reportarán en cada columna los gastos por concepto de capacitación e investigación política, como pago a capacitadores, encuestas, material de apoyo, alquiler de las instalaciones para desarrollar esa actividad.*
- **Código 207.** *Gastos judiciales y la rendición de cuentas.*
- **Código 208.** *Gastos de propaganda electoral. Se registrarán en cada columna los gastos de propaganda política, a través de los medios de comunicación social y espacio público, como radio, periódico, revistas, televisión, vallas, pasacalles, pendones, afiches. Diligenciará el Anexo 7.9B.*
- **Código 209.** *Costos financieros. Se registrarán en cada columna los pagos de intereses y comisiones y todos aquellos relacionados con la actividad financiera de la campaña.*



- *Código 210. Gastos que sobrepasan la suma fijada por el Consejo Nacional Electoral.*
- *Código 211. Otros Gastos. Se registrarán en cada columna todos los gastos inherentes a la campaña, generados por conceptos diferentes a los anteriormente señalados.*
- *Código 212. Transferencias y /o giros a los candidatos: Incluye las transferencias y/o giros a favor de los candidatos y debe ser diligenciado únicamente por la Organización Política.*

### **4.2.3. Formulario No. 1B**

Para el caso de funcionamiento y rendición de cuentas de los Partidos o Movimientos Políticos existe el formulario 1B, el cual deben ser diligenciado por los Partidos y Movimientos Políticos para presentar dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año, ante el Consejo Nacional Electoral, y refiere a la declaración de patrimonio, ingresos y gastos de conformidad con el artículo 19 de la Ley 1475 de 2011, y cuenta con 5 anexos de información:

- 1.1B contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares.
- 1.2B Relación de créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
- 1.3B Ingresos originados en actividades contempladas en el numeral 4, artículo 16, ley 1475 de 2011.
- 1.4B Fondo nacional de financiación política gastos destinados para actividades contempladas en el artículo 18 de la ley 1475 de 2011.
- 1.5B Gastos de recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en que participen.

El formulario 1B cuenta con una serie de códigos que dan cuenta de los ingresos y gastos de manera caracterizada, (Consejo Nacional Electoral, 2014) (Ver tabla 45):

### **Ingresos**

- *Código 100. Total de los Ingresos Anuales.*
- *Código 101. Cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos.*

- *Código 102. Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie de sus afiliados y/o particulares (Anexo 1.1B).*
- *Código 103. Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas (Anexo 1.2B).*
- *Código 104. Ingresos originados en actividades contempladas en el numeral 4, artículo 16 ley 1475 de 2011 (Anexo 1.3B).*
- *Código 105. Rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.*
- *Código 106. Herencias o legados que reciben.*
- *Código 107. Financiación estatal para funcionamiento.*
- *Código 108. Financiación estatal para reposición de campañas.*
- *Código 109. Otros ingresos.*

## **Gastos**

- *Código 200. Total de los gastos anuales.*
- *Código 201. Gastos de administración.*
- *Código 202. Gastos de oficina y adquisiciones.*
- *Código 203. Inversiones en materiales y publicaciones.*
- *Código 204. Actos públicos.*
- *Código 205. Servicio de transporte.*
- *Código 206. Gastos judiciales y de rendición de cuentas.*
- *Código 207. Gastos de propaganda política.*
- *Código 208. Cancelación de créditos.*
- *Código 209. Gastos que sobrepasen la suma fijada por el Consejo Nacional Electoral.*
- *Código 210. Gastos por reposición a candidatos.*

- *Código 211. Gastos destinados para actividades según artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 (Anexo 1.4B).*
- *Código 212. Gastos recursos propios de origen privado para el financiamiento de campañas (Anexo 1.5B).*
- *Código 213. Otros gastos.*

El siguiente cuadro resume de forma más pedagógica la información de los formularios:

**Tabla 45. Formularios para la presentación de informes financiamiento político**

	Formulario 1B	Formulario 5B	Formulario 7B
<b>Concepto</b>	Informe de Funcionamiento y rendición de cuentas (Declaración de patrimonio, ingresos y gastos).	Informes individuales de ingresos y gastos de las campañas.	Informe integral de ingresos y gastos en la campaña.
<b>Diligenciado por</b>	Partidos y Movimientos Políticos Primeros cuatro (4) meses de cada año, ante el Consejo Nacional Electoral.	Todos los candidatos inscritos por las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos que participen en elecciones.	Todos los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos para las elecciones.
<b>Ingresos</b>	<p><b>Código 100.</b> Total de los Ingresos Anuales.</p> <p><b>Código 101.</b> Cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos.</p> <p><b>Código 102.</b> Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie de sus afiliados y/o particulares.</p> <p><b>Código 103.</b> Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.</p> <p><b>Código 104.</b> Ingresos originados en actividades contempladas en el numeral 4, artículo 16 ley 1475 de 2011.</p> <p><b>Código 105.</b> Rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.</p> <p><b>Código 106.</b> Herencias o legados que reciben.</p> <p><b>Código 107.</b> Financiación estatal para funcionamiento.</p> <p><b>Código 108.</b> Financiación estatal para reposición de campañas.</p>	<p><b>Código 100.</b> Total de los ingresos recibidos en la campaña.</p> <p><b>Código 101.</b> Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges, compañeros permanentes, o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.</p> <p><b>Código 102.</b> Contribuciones o donaciones y créditos en dinero o especie que realicen los particulares, identificando en el libro de ingresos y gastos el tipo de operación que se realice (contribución, donación o crédito).</p> <p><b>Código 103.</b> Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas, indicando si existe pignoración.</p> <p><b>Código 104.</b> Ingresos provenientes de actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.</p>	<p><b>Código 100.</b> Total de los ingresos recibidos para la financiación de la campaña.</p> <p><b>Código 101.</b> Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes o de sus parientes.</p> <p><b>Código 102.</b> Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie que realicen los particulares, identificando el tipo de operación en el libro de ingresos y gastos (Contribución, Donación o Crédito).</p> <p><b>Código 103.</b> Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas, indicando si existe pignoración.</p> <p><b>Código 104.</b> Ingresos provenientes de actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa de la organización política.</p>

	<b>Formulario 1B</b>	<b>Formulario 5B</b>	<b>Formulario 7B</b>
	<b>Código 109.</b> Otros ingresos.	<b>Código 105.</b> Recursos recibidos por la campaña, por el concepto de financiación estatal – anticipos. <b>Código 106.</b> Ingresos por concepto de recursos propios de origen privado que las organizaciones políticas destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.	<b>Código 105.</b> Recursos recibidos por concepto de Financiación Estatal Anticipos. <b>Código 106.</b> Ingresos por concepto de recursos propios de origen privado que las organizaciones políticas destinen para el financiamiento de las campañas.
<b>Gastos</b>	<b>Código 200.</b> Total de los gastos anuales. <b>Código 201.</b> Gastos de administración. <b>Código 202.</b> Gastos de oficina y adquisiciones <b>Código 203.</b> Inversiones en materiales y publicaciones. <b>Código 204.</b> Actos públicos. <b>Código 205.</b> Servicio de transporte. <b>Código 206.</b> Gastos judiciales y de rendición de cuentas. <b>Código 207.</b> Gastos de propaganda política. <b>Código 208.</b> Cancelación de créditos. <b>Código 209.</b> Gastos que sobrepasen la suma fijada por el Consejo Nacional Electoral. <b>Código 210.</b> Gastos por reposición a candidatos. <b>Código 211.</b> Gastos destinados para actividades según artículo 18 de la Ley 1475 de 2011. <b>Código 212.</b> Gastos recursos propios de origen privado para el financiamiento de campañas. <b>Código 213.</b> Otros gastos.	<b>Código 200.</b> Total de los gastos efectuados para la financiación de la campaña. <b>Código 201.</b> Gastos de Administración. <b>Código 202.</b> Gastos de Oficina y Adquisiciones. <b>Código 203.</b> Inversión en materiales y publicaciones. <b>Código 204.</b> Actos Públicos. <b>Código 205.</b> Servicio de transporte y correo. <b>Código 206.</b> Gastos de capacitación e investigación política. <b>Código 207.</b> Gastos judiciales y la rendición de cuentas. <b>Código 208.</b> Gastos de propaganda electoral. <b>Código 209.</b> Costos financieros. <b>Código 210.</b> Gastos que sobrepasan la suma fijada por el Consejo Nacional Electoral. <b>Código 211.</b> Otros Gastos. <b>Código 212.</b> Transferencias y /o giros a los candidatos.	<b>Código 200.</b> Total de los gastos efectuados en desarrollo de la campaña. <b>Código 201.</b> Gastos de Administración. <b>Código 202.</b> Gastos de oficina y adquisiciones. <b>Código 203.</b> Inversiones materiales y publicaciones. <b>Código 204.</b> Actos públicos. <b>Código 205.</b> Servicio de transporte y correo. <b>Código 206.</b> Gastos de capacitación e investigación política. <b>Código 207.</b> Gastos judiciales y rendición de cuentas. <b>Código 208.</b> Gastos de propaganda electoral. <b>Código 209.</b> Costos Financieros. <b>Código 210.</b> Gastos que sobrepasen la suma fijada por el Consejo Nacional Electoral. <b>Código 211.</b> Otros gastos.

Fuente: Elaboración propia con base en los Formularios del Consejo Nacional Electoral.

## **5. Conclusiones**

Colombia ha realizado un largo camino de adecuación institucional en materia electoral. Las transformaciones que ha sufrido la institucionalidad democrática en las últimas décadas son enormes. Uno de los aspectos que ha sufrido mayores transformaciones es el de institucionalización de los procesos de reporte y presentación de información. La verdad es que los partidos y los candidatos tienen que tramitar una gran cantidad de información y deben emplear para ello una enorme estructura institucional.

Para los partidos constituye un enorme y complejo desafío por ejemplo, presentar la información conjunta de todos sus candidatos con el fin de poder acceder a los recursos de reposición. De hecho, como se vio en el capítulo anterior, a veces son varios años los que se requieren para terminar de pagar los gastos de reposición porque los mismos son constantemente devueltos debido a la información incompleta, convirtiéndose en un desgaste administrativo enorme tanto para los partidos como para la organización electoral.

Pero más grave aún que esto es la confiabilidad de los reportes. Cuando se trata de información referente a los recursos públicos que reciben los partidos la confiabilidad de la información es alta, pero cuando se trata de información de gastos de campaña la situación es totalmente diferente, pues allí el nivel de veracidad es bastante bajo. El problema es que no existen mecanismos reales de monitoreo y auditoría sobre el gasto electoral y por ello la autoridad electoral, en este caso el CNE solo puede realizar una revisión formal de lo que recibe y no una contrastación con auditorías propias que realice o contrate, pese a que la ley lo autoriza a realizarlas.

Así, terminamos en una gran paradoja, y es que tenemos una gran cantidad de reportes basados en información falsa. Este es un tema que amerita ser revisado de fondo.

El problema radica en que la modificación de la autoridad electoral afecta a quienes deben tomar la decisión de cambiarla, esto es, a los partidos y congresistas, lo cual como quedo claro luego de las recomendaciones de la Misión Electoral Especial resulta bastante complejo por la resistencia de la propia organización electoral y por supuesto de los protagonistas políticos.



## **CONCLUSIONES PRINCIPALES HALLAZGOS Y DESAFÍOS**

El propósito de este estudio ha sido describir y analizar el sistema de financiamiento político en Colombia, para ello esta investigación se ha construido con base en las tres preguntas que originalmente se plantearon en el marco teórico relativas al papel que cumple el dinero en los procesos democráticos.

La primera pregunta se centraba en analizar si el sistema de financiamiento político garantiza que los ciudadanos saben de dónde proviene el dinero para la actividad de los partidos políticos y las campañas electorales y si resulta claro que el origen de los recursos es plenamente lícito.

La segunda pregunta para analizar el sistema de financiamiento tiene que ver con el conocimiento que poseen los ciudadanos sobre cómo gastan el dinero los partidos y que el mismo, no es usado para distorsionar la voluntad soberana de los electores mediante mecanismos de coacción o coerción basadas en el uso de dicho poder financiero.

La tercera pregunta se refiere a si los ciudadanos pueden tener la certeza de que la información que presentan los partidos y candidatos sobre las preguntas anteriores es confiable y si existen mecanismos de control al respecto.

Como se ha visto, los sistemas de financiamiento pueden dar respuesta a estas cuestiones de múltiples maneras, desde mecanismos con amplios grados de autorregulación y libertad para los agentes políticos hasta esquemas con altos niveles de regulación y control sobre los mismos. De acuerdo con la información presentada, Colombia se encuentra en el grupo de países con altos niveles de regulación.

A continuación, se resumen y concluyen los hallazgos del caso colombiano con base en las preguntas planteadas y con la información que se ha presentado a lo largo de los capítulos precedentes.

### **1. Análisis de ingresos**

En un primer lugar se recapitulará lo pertinente para saber si los colombianos conocen el origen de los recursos que permean el proceso político.

Para dar una respuesta balanceada a esa pregunta es necesario resaltar que el sistema de financiamiento político en Colombia ha establecido la necesidad de destinar recursos tanto para la actividad permanente de los actores políticos (en nuestro caso partidos y movimientos políticos con personería jurídica) como la participación electoral de los candidatos (a quienes se exige una serie de condiciones

de seriedad para recibir dichos recursos e incluye además de las organizaciones permanentes a grupos significativos de ciudadanos).

En este sentido, un primer aspecto a destacar es que el sistema colombiano es mucho más completo que en otros países por cuanto garantiza recursos tanto para los actores del proceso (organizaciones políticas) como para las actividades electorales (funcionamiento permanente y campañas electorales).

La segunda característica de este sistema es que ambas actividades, las permanentes de los partidos y las campañas de los candidatos, son susceptibles de financiación pública y privada, es decir, es un sistema mixto en cuanto al origen de los recursos. Sin embargo, mientras el sistema de financiamiento de los partidos es ampliamente sostenido con fondos públicos (lo cual termina generando un sistema de partidos altamente dependientes del dinero del Estado), las campañas electorales son financiadas principalmente por actores privados.

En la sección correspondiente al origen de los recursos vimos que el fondo de partidos ha crecido sostenidamente, pasando de 19 mil millones en el año 2004 a más de 35 mil millones en el año 2016 pero reduciendo de 72 a 13 el número de partidos receptores de los fondos, gracias a ello los partidos han logrado mejorar significativamente las finanzas para su sostenimiento y el desarrollo de las actividades básicas.

Los fondos públicos representan la mayor parte de los ingresos de los partidos, ostensiblemente en años no electorales. En aquellos años con certámenes electorales reciben importantes recursos de financiación privada, pero los mismos incluyen los préstamos que los partidos realizan para financiar las campañas que luego son cubiertos con recursos de reposición y por tanto terminan siendo pagados con recursos estatales. Con base en la información obtenida se evidenció que para el año de 2010 los recursos públicos representaron el 85% de los recursos totales de los partidos, cerca del 70% en 2013 y un 42% en 2014, año en el que los ingresos privados para la campaña electoral tuvieron un peso significativo.

En un análisis por partidos el estudio mostró que en un año como 2012, por ejemplo, el Partido Liberal obtuvo 92% de sus recursos de fondos públicos, el Partido de la U el 85%, la Alianza Verde y el Polo Democrático recibieron el 76% y el Partido Conservador el 73%. Pese a la imposibilidad de construir series históricas (dado que la información está incompleta) los datos sobre el origen de los recursos no han presentado mucha variación así que es muy probable que la situación sea similar para los años más recientes. Resulta claro entonces que para el financiamiento de partidos y otras organizaciones políticas, los fondos públicos son la fuente de financiación preponderante.



El panorama resulta mucho más complejo cuando se analizan los ingresos para las campañas electorales. A continuación se presentarán los hallazgos más importantes sobre este aspecto.

Para el desarrollo de campañas electorales tanto los partidos como los candidatos individualmente considerados están autorizados para recibir recursos. Los dineros públicos son entregados a los partidos tanto mediante anticipos como mediante reposición de votos. Los partidos y movimientos políticos son los encargados de intermediar dichos recursos excepto cuando se trata de candidaturas de grupos significativos de ciudadanos.

Finalmente, antes de empezar un análisis por elecciones vale la pena destacar que los recursos de anticipos tienen el menor peso en el esquema general, con excepción de las elecciones presidenciales, en las cuales constituyen el mayor porcentaje de recursos.

### 1.1. Elecciones Presidenciales

Para la primera vuelta de las elecciones presidenciales la proporción de recursos públicos sumó más del 93% de los recursos totales invertidos con un 46% proveniente de anticipos y un 47% correspondiente a reposiciones, similar a la segunda vuelta. Tal como se observa en las siguientes tablas.

**Tabla 46. Relación financiamiento público y privado en los gastos totales PRIMERA VUELTA elecciones presidenciales de 2014**

Concepto		Total	%
Participación financiamiento público en los gastos	Anticipos	\$29.566.484.060	46,1%
	Reposición	\$30.539.175.179	47,6%
	<b>Total</b>	<b>\$60.105.659.239</b>	<b>93,7 %</b>
Participación financiamiento privado en los gastos totales		\$4.012.489.661	6,3%
<b>Gastos totales primera vuelta elección presidencial 2014</b>		<b>\$64.118.148.900</b>	

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 47. Relación financiamiento público y privado en los gastos totales SEGUNDA VUELTA elecciones presidenciales de 2014**

Concepto	Total	%
Participación financiamiento público en los gastos totales	\$17.931.427.725	94,6%
Participación financiamiento privado en los gastos totales	\$1.022.793.000	5,4%
<b>Gastos totales elección SEGUNDA VUELTA 2014</b>	<b>\$18.954.220.725</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Este panorama cambia drásticamente para el resto de las elecciones, tanto las parlamentarias como las locales. En la medida que se desciende en la escala territorial, el peso de los recursos públicos también desciende.

## **1.2. Elecciones Legislativas**

Para el año 2014, se registraron ingresos totales de \$197.822.061.245 en las elecciones del Congreso. Mientras que el valor de la reposición total consignada en el mismo año fue de \$81.375.903.929, complementada en el 2015 con \$2.277.737.026 y en el 2016 con \$1.478.790.278.

**Tabla 48. Pagos de reposición elecciones legislativas 2014**

<b>Año</b>	<b>Pagos Realizados Reposición de acuerdo con tablas de Saldo Presupuestal</b>
<b>2014</b>	\$81.375.903.929
<b>2015</b>	\$2.277.737.026
<b>2016</b>	\$1.478.790.278
<b>Total</b>	<b>\$85.132.431.233</b>

Fuente: Elaboración propia.

Si comparamos los ingresos declarados por los partidos para las campañas al Congreso con los recursos recibidos por reposición y a estos les sumamos los recursos girados como anticipo, correspondientes a \$12.539.265.010, tenemos que la participación total del financiamiento público fue de \$97.671.696.243 mientras que lo correspondientes al financiamiento privado en relación con los gastos totales fue de \$100.150.365.002. Esto significa que si consideramos ambos valores, prácticamente la mitad de los recursos para las campañas legislativas provienen de recursos públicos, tal como se ve en la siguiente tabla.

**Tabla 49. Relación financiamiento público y privado en los gastos totales elecciones legislativas 2014**

<b>Concepto</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Participación Financiamiento Público en los Gastos Totales</b>	\$97.671.696.243	49,3%
<b>Participación Financiamiento Privado en los Gastos Totales</b>	\$100.150.365.00	50,6%
<b>Gastos Totales Elección 2011</b>	<b>\$197.822.061.245</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Este análisis resulta un poco sorprendente por dos razones. Primero, porque si bien es cierto que los recursos públicos son prácticamente la mitad del financiamiento en una campaña al Congreso, dicho dinero no resulta visible durante el proceso

electoral pues sólo \$12.539.265.010 llegan a las arcas de los partidos durante las campañas. Esto representa tan sólo el 6,33 % de los recursos que entran durante la contienda electoral. Lo cual refuerza el argumento presentado en este texto con respecto a la incapacidad que tienen los recursos públicos para producir mejores condiciones de equidad o transparencia cuando los mismos se agencian mediante el sistema de reposición de votos.

### **1.3. Elecciones territoriales**

El panorama para las elecciones territoriales es el siguiente. Los ingresos reportados para las mismas en el 2011 suman \$362.200.005.228 y los ingresos de 2015 representan \$ 483.567.785.066. Para el análisis subsiguiente se toman como base los datos de gastos pues es con base en ellos que se hacen las reposiciones.

**Tabla 50. Ingresos y gastos reportados en elecciones territoriales 2011 y 2015**

	<b>Ingresos totales</b>	<b>Gastos totales</b>
<b>Elecciones 2011</b>	\$362.200.005.228	\$348.479.631.235
<b>Elecciones 2015</b>	\$483.567.785.066	\$479.074.803.004

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se señaló en el capítulo correspondiente, los dineros de anticipos para dichas campañas sumaron \$1.240.590.934 es decir, tan solo el 0,3% y para el año 2015 los anticipos fueron de \$733.923.050 representando el 0,15% de los dineros que circularon durante el período electoral.

**Tabla 51. Pagos reposición por elecciones territoriales 2011**

<b>Año</b>	<b>Pagos Realizados Reposición de acuerdo con tablas de Saldo Presupuestal</b>
<b>2012</b>	\$79.037.692.231,10
<b>2013</b>	\$8.818.980.282
<b>2014</b>	\$ 2.526.875.709
<b>Total</b>	<b>\$90.383.548.222,10</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Fondo de Campañas

Si se compara el total de gastos reportados por los partidos para 2011 de \$348.479.631.235, con el total de pagos realizados por reposición para las elecciones territoriales del año 2011, durante los tres años siguientes, más los anticipos recibidos se obtiene un total de recursos públicos de \$91.264.139.156 los cuales representan el 26% de los ingresos recibidos por concepto de gastos electorales.

**Tabla 52. Relación financiamiento público y privado en los gastos totales elección territorial de 2011**

<b>Concepto</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Participación Financiamiento Público en los Gastos Totales</b>	\$91.624.139.156	26%
<b>Participación Financiamiento Privado en los Gastos Totales</b>	\$258.096.083.01	74%
<b>Gastos Totales Elección 2011</b>	<b>\$348.479.631.235</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso del 2015, teniendo en cuenta que los gastos totales reportados por los partidos fueron de \$479.074.803.004 y la reposición hasta ahora pagada correspondientes a los giros del año 2016 han sumado \$ 65.500.000.000 más los dineros girados como anticipo por valor de \$733.923.050 obtenemos un total de \$66.233.923.050 con lo cual la suma del financiamiento privado sería de \$412.840.880.954, es decir que hasta ahora el dinero público representa en giros solo el 13,8%. Sin embargo con los giros que se debieron haber realizado en 2017 y los que deben pagarse en 2018 es muy probable que la suma termine siendo muy similar a la del año 2011, con los recursos públicos representado una cuarta parte del total de los gastos totales.

Tenemos entonces que el peso de los recursos públicos va descendiendo según el nivel territorial. Para las elecciones presidenciales representan casi un 95%, en las elecciones parlamentarias casi un 50% y en las territoriales cerca de un 25%.

Lamentablemente, todo este análisis padece del problema de la veracidad de los datos. Existe un consenso en que los datos reportados por los candidatos no reflejan la realidad de los ingresos recibidos. La pregunta es cuánto es la diferencia real entre los reportes y los ingresos reales. Según los datos recopilados por la empresa Cifras y Conceptos para el PNUD y NIMD, en relación con el Senado de la República los gastos reportados se presentan con base en el límite de \$700.000.000 establecido por candidato. No obstante, los encuestados reconocen que los gastos reales rondaron los \$3.000.000.000 en promedio (PNUD-NIMD-Cifras y Conceptos, 2015). Como veremos más adelante esta cifra requiere matizarse en función del tipo de candidaturas.

En todo caso, con la excepción de las campañas presidenciales, cuyos candidatos reciben el dinero anticipadamente, en el resto de las campañas los recursos públicos prácticamente no tienen ninguna relevancia en el debate electoral independientemente del porcentaje que terminen representando.

Para responder a la pregunta inicialmente planteada en esta sección, podemos resumir diciendo que los ciudadanos tienen un conocimiento bastante acertado

sobre los ingresos que reciben los partidos y movimientos políticos para su funcionamiento en tanto que la mayor parte de los mismos provienen de fuentes públicas y el ingreso privado que reciben suele ser para las campañas electorales, el cual debe ser plenamente justificado con el propósito de recibir la reposición de gastos. En cuanto a los ingresos que se reciben para las campañas electorales, las fuentes que corresponden a los reportes parecen ser veraces, pero el nivel de ocultamiento de información sobre los ingresos parece ser bastante alto, representando posiblemente el mayor desafío del financiamiento político en Colombia. El problema es que dicho fenómeno es muy difícil de contrarrestar por la complejidad inherente al escenario de voto preferente, razón por la cual resulta tan importante observar los gastos electorales, tal como se verá en la siguiente sección.

Para cerrar este apartado, es importante admitir que el análisis está privilegiando la transparencia sobre otras consideraciones. Por ejemplo, se ha dejado de lado el análisis de la equidad en la distribución de recursos y cómo esto afecta el proceso político. Es claramente una limitación del enfoque que se ha adoptado en esta investigación, lo cual no obsta para señalar, que la distribución de recursos en Colombia claramente está ligado a premiar a los grandes partidos y desincentivar a las pequeñas fuerzas afectando la equidad electoral. Finalmente, queda por resaltar que una mejor distribución de los recursos y un sistema basado en anticipos para todas las campañas, tendrían un efecto muy importante en la construcción de un modelo de competencia entre partidos mucho más equitativo.

## **2. Análisis de los gastos electorales**

Al igual que en los ingresos, el análisis de los gastos electorales se lleva a cabo diferenciando los gastos que realizan los partidos para sus actividades permanentes de aquellos gastos relacionados con las campañas electorales.

La investigación presentada mostró que los partidos tienen amplios márgenes de maniobra para la inversión de los recursos que reciben por parte del Estado para su funcionamiento, razón por la cual es posible encontrar variaciones significativas en la destinación de los mismos. Mientras algunos partidos priorizan el sostenimiento de sus estructuras regionales, otras dan más relevancia a las actividades de inclusión política y algunos más las de sus centros de formación. Lo que sí resulta un factor común es la necesidad de hacer más explícitos los gastos que se reportan, tal como se mostró en un trabajo realizado para ONU Mujeres (Londoño, 2016) en donde se resalta que los gastos para mujeres no estaban claramente discriminados, ni existen indicios de que dichos gastos tengan algún tipo de transparencia o concertación con las propias mujeres elegidas.

En general, y esta resulta una recomendación muy importante, se necesita mejorar las metodologías sobre lo que significan los gastos partidarios, sin que esto necesariamente

repercuta en menores niveles de libertad para los partidos. Seguramente sugerencias metodológicas sobre las maneras más adecuadas de gestionar los centros de estudio, apoyar las bancadas o generar inclusión serían muy útiles para los partidos. Además de garantizar mayores niveles de transparencia interna sobre la manera de decidir la asignación de estos recursos al interior de cada colectividad.

En cuanto a los gastos electorales, la información suministrada por los partidos está bastante sesgada por los topes electorales de los candidatos. En general, las cuentas de las campañas se construyen para evitar sobrepasar dichos topes, los cuales se reconocen tanto por políticos como por expertos como demasiado bajos para los costos reales de las campañas. La ley 1475 de 2011, ordenó realizar estudios sobre los costos reales de dichas campañas pero no existen instituciones interesadas en comprometerse a fondo con este tema. El Consejo Nacional Electoral no tiene la capacidad técnica para realizar dichos estudios y el Ministerio de Hacienda no tiene incentivos para ello, porque supone que esto significará un reajuste del valor del voto y por lo tanto una mayor erogación de dineros públicos.

El principal motivo de preocupación para ajustar los recursos es el número tan alto de candidatos que se presentan a las elecciones. Efectivamente, para el Congreso las últimas elecciones mostraron un total de 2.386 candidatos, 806 candidatos al Senado para ocupar 102 curules y 1557 para 166 curules en la Cámara muestran una relación de 8 candidatos por cada curul en el Senado y casi 10 candidatos por curul para la Cámara.

**Tabla 53. Número de candidatos al congreso 2014**

<b>Cámara</b>	<b>Número de candidatos</b>	<b>Número de listas</b>
Cámara Departamental	1.438	267
Cámara Afro descendientes	17	50
Cámara Especial Indígena	71	30
Cámara para el Exterior	31	11
<b>Total Cámara</b>	<b>1.557</b>	<b>358</b>
<b>Senado</b>	<b>Número de candidatos</b>	
Senado Nacional	776	
Senado Indígena	30	
<b>Total Senado</b>	<b>806</b>	
<b>Parlamento</b>	<b>Número de candidatos</b>	<b>Número de listas</b>
<b>Total Parlamento Andino</b>	<b>23</b>	<b>7</b>
<b>Total candidatos congreso</b>	<b>2.386</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/Luego-de-190-modificaciones.html>

En cuanto a las candidaturas para las elecciones territoriales el panorama es similar, tal como se muestra en la siguiente tabla. En este caso parece que la proporción de personas que buscan el cargo son menores pues por ejemplo, 4539 candidatos para 1122 alcaldías muestra una proporción de un poco más de 4 candidatos por cargo, en el caso de las gobernaciones la proporción es similar.

**Tabla 54. Número de candidatos elecciones territoriales 2015**

Corporación	Número de candidatos
Alcaldía	4.539
Asamblea	3.444
Concejo	90.274
Gobernación	144
<b>Total</b>	<b>98.401</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría.  
[https://www.registraduria.gov.co/IMG/2015\\_Candidatos/](https://www.registraduria.gov.co/IMG/2015_Candidatos/)

El error en este tipo de análisis es creer que todos los candidatos que participan en las campañas tienen patrones similares de gasto electoral, lo cual es totalmente erróneo. En realidad los candidatos no solo obedecen a dinámicas políticas muy diferentes (Siavelis y Morgenstern, 2008) sino que en función de las mismas también son los patrones de gasto. Por ejemplo, los candidatos que provienen de escenarios mediáticos y que por ende son altamente conocidos necesitarán realizar menores esfuerzos en publicidad que sus rivales menos conocidos. Igualmente, aquellos que tienen una sólida estructura política, usualmente tratada en forma despectiva como maquinaria, pero esencial para cualquier partido y candidato, requerirá menos esfuerzo organizativo que alguien recién llegado a la arena política.

Para efectos de este estudio resulta importante distinguir tres tipos de candidatos en función de su desempeño electoral. Se tomará como base los datos de los candidatos de los partidos con las más altas votaciones al Senado sin incluir al Centro Democrático que en dicha elección se presentó con lista cerrada (tabla 55, 56 y 57).

Si observamos los datos de las votaciones obtenidas, podemos encontrar que los candidatos elegidos y que por tanto obtuvieron las más altas votaciones dentro de cada colectividad representan solamente una quinta parte del total de inscritos en cada partido. Estos son los que denominaremos candidatos competitivos, pues sostienen sus aspiraciones normalmente en un fuerte capital electoral y en grandes inversiones, estos son los candidatos que realmente gastan 3 mil millones de pesos o más en cada campaña. Un segundo grupo de candidatos son aquellos que denominaremos emergentes, los cuales tienen un cierto capital electoral pero el mismo es incierto así que participan en la campaña con intención de reforzar

dicho capital y habilitarse para futuras ocupaciones políticas, bien sea en el ejecutivo en representación de sus partidos o en las próximas elecciones. Estos candidatos representan menos del 15% de los candidatos inscritos. Estos dos grupos de candidatos representan un poco más del 30% del total de inscritos, sin embargo aportan alrededor del 80% de la votación de los partidos.

**Tabla 55. Candidatos diferenciados Partido de la U elecciones legislativas 2014**

<b>Categoría</b>	<b>Votación Total</b>	<b>Número de candidatos</b>	<b>Porcentaje en Relación a la Votación Total del Partido</b>	<b>Porcentaje en Relación al Total Candidatos Partido</b>
<b>Candidatos competitivos</b> (Elegidos)	1.597.905	21	71,6%	22%
<b>Candidatos emergentes</b> (No elegidos con más de 20.000 votos)	273.531	8	12,2%	8%
<b>Candidatos ocasionales</b> (Menos de 20.000 votos)	143.543	67	6,4%	70%
<b>Votos Solo por la Lista</b>	215.229	0	9,6%	0%
<b>Total</b>	<b>2.230.208</b>	<b>96</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración Propia en relación con datos de la Registraduría sobre las elecciones legislativas 2014.

**Tabla 56. Candidatos diferenciados Partido Liberal elecciones legislativas 2014**

<b>Categoría</b>	<b>Votación Total</b>	<b>Número de candidatos</b>	<b>Porcentaje en Relación a la Votación Total del Partido</b>	<b>Porcentaje en Relación al Total Candidatos Partido</b>
<b>Candidatos competitivos</b> (Elegidos)	1.042.247	17	59,6%	17%
<b>Candidatos emergentes</b> (No elegidos con más de 20.000 votos)	391.517	13	22,4%	13%
<b>Candidatos ocasionales</b> (Menos de 20.000 votos)	142.029	68	8,1%	70%
<b>Votos Solo por la Lista</b>	172.996	0	9,9%	0%
<b>Total</b>	<b>1.748.789</b>	<b>98</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración Propia en relación con datos de la Registraduría sobre las elecciones legislativas 2014.



**Tabla 57. Candidatos diferenciados Partido Conservador elecciones legislativas 2014**

Categoría	Votación Total	Número de candidatos	Porcentaje en Relación a la Votación Total del Partido	Porcentaje en Relación al Total Candidatos Partido
<b>Candidatos competitivos</b> (Elegidos)	1.298.900	19	66,8%	21%
<b>Candidatos emergentes</b> (No elegidos con más de 20.000 votos)	354.812	11	18,2%	12%
<b>Candidatos ocasionales</b> (Menos de 20.000 votos)	129.735	60	6,6%	67%
<b>Votos Solo por la Lista</b>	160.837	0	8,2%	0%
<b>Total</b>	<b>1.944.284</b>	<b>90</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración Propia en relación con datos de la Registraduría sobre las elecciones legislativas 2014.

El porcentaje restante de candidatos, a quienes denominaremos como candidatos ocasionales, pues normalmente son personas sin vocación política seria ni capital electoral real, representan el 70% de los inscritos en cada lista pero menos del 10% de la votación.

Esto muestra la enorme distorsión que existe cuando se piensa que el ajuste de los gastos electorales va a disparar exorbitantemente los recursos públicos invertidos. Si los partidos entendieran la lógica de los topes establecida en la ley 1475 mediante la cual el tope no es individual sino de cada agrupación podrían evitar tener tantos candidatos y así facilitar el aumento de los topes de sus candidatos. En la campaña pasada el tope general al Senado estuvo en \$74.053.868.791 (Resolución 0389 de 2014), si dicho tope se dividiera entre los 30 candidatos que sumaron el 80% de los votos, el tope de cada campaña sería de cerca de \$2.468.462.293 una cifra bastante cercana a los 3 mil millones que señalaron los congresistas como el costo real de la campaña (PNUD-NIMD-Cifras y Conceptos, 2015).

En este sentido, un desafío que debería hacer parte de los futuros esfuerzos de reforma política sería controlar el exceso de candidatos que inscriben los partidos (lo que no significa reducir el número de partidos participantes). Igualmente, esto facilitaría también que los partidos reciban y administren recursos de anticipo al reducir la discusión sobre cómo invertir dichos recursos. Por supuesto, la forma más práctica y sencilla de esto sería aparentemente cerrar las listas, sin embargo, dicha reforma solo tendría un efecto importante en la circunscripción del Senado, y quizás en un par de circunscripciones grandes, pero en la práctica no tendría efecto alguno y por el contrario sería desastrosa para los partidos pues incentivaría aún más la competencia política por fuera de ellos.

Para enfatizar la idea, lo que se pretende señalar es que aún sin demasiadas modificaciones en cuanto al monto de recursos gastados, se podrían obtener muchos mejores resultados para la democracia si los partidos limitan el número de candidatos que inscriben y si el dinero público ingresa antes de la campaña y no después de ella.

El desafío principal en este aspecto es conseguir que los políticos no tengan incentivos para mentir en sus reportes financieros, lo cual se puede lograr eliminando los topes, incluso como una medida transitoria por un par de elecciones con el fin de asincronizar los gastos electorales, o generando un aumento sustancial de dichos topes. Mientras esto no se haga no podremos avanzar en una discusión sincera sobre el gasto electoral en Colombia.

En resumen, en función de la pregunta que ha analizado este acápite es poco probable que los colombianos sepan cómo se realiza el gasto político en Colombia, pese a los reportes que al respecto se realizan. Lo peor en este caso es que los ciudadanos son conscientes de la mentira que el gasto electoral representa y ello contribuye a su desconfianza en el sistema político en general. Es más, para la mayoría de los electores el exceso de gasto electoral que presencian sólo es una muestra de la intención de asaltar posteriormente las arcas públicas con el fin de recuperar lo invertido y enriquecerse a costa de los impuestos de los colombianos.

### **3. Análisis de los mecanismos de transparencia y control**

Tal como se advirtió, los sistemas de financiamiento político requieren que los ciudadanos tengan grados confiables de certeza sobre la información de ingresos y gastos que presentan los partidos y respecto al cumplimiento del conjunto de obligaciones que tienen que efectuar los partidos.

En este aspecto, la situación colombiana resulta una muestra clara de la paradoja que existe cuando hay un gran conjunto de regulaciones pero muy poca capacidad de hacerlas cumplir, lo que en la literatura técnica se denomina como "enforcement". El escenario se podría resumir señalando que hay una gran profusión normativa con poca capacidad de cumplimiento. Las razones para ello son múltiples, pero sin duda el hecho de que no haya mecanismos sancionatorios reales contribuye enormemente a que los actores políticos tengan más incentivos para incumplir la norma que para cumplirla.

Si tomamos prestado el análisis a partir de las lógicas de acción colectiva podríamos decir que el partido o candidato que cumple las normas de financiamiento político se coloca a sí mismo en desventaja frente a sus competidores. Los candidatos enfrentan un serio dilema, si ellos atienden las normas sobre ingresos y gastos electorales sus competidores obtendrán una ventaja adicional en la competencia política. Como la posibilidad de sanción es mínima, entonces el cumplimiento de la norma se convierte en una actitud irracional.

El diseño institucional de Colombia ha alimentado esta situación en la medida que el órgano que debería cumplir las labores de vigilancia sobre el cumplimiento de la normatividad ha estado siempre controlado por los propios partidos objeto de vigilancia. Mientras esta situación persista será muy difícil, por no decir imposible que la situación cambie. De hecho, los procesos que han sido exitosos en la persecución y sanción de actividades ilegales relacionadas con el financiamiento político pudieron avanzar porque estuvieron a cargo de órganos judiciales, tal como sucedió con el proceso 8000 y con las condenas de parapolítica, en las cuales incluso los tipos penales de la investigación fueron otros como enriquecimiento ilícito (proceso ocho mil) o concierto para delinquir (parapolítica).

Dados estos antecedentes no sería raro que la nueva ley 1864 de 2017 que endureció la legislación sobre financiamiento llevándola al terreno de los delitos penales (y no las meras faltas administrativas) traiga consigo una nueva oleada de investigaciones y sanciones en cabeza de la justicia que puede ser el camino para que los políticos finalmente adopten regulaciones más serias y realistas.

Entretanto, los intentos de modificación de la estructura electoral han demostrado la dificultad que encierran no sólo por las resistencias de los propios políticos, sino de las instituciones involucradas, tal como se hizo evidente luego de las recomendaciones realizadas sobre este tema por la Misión Electoral Especial, independientemente de sus niveles de acierto y pertinencia.

De esta manera, la respuesta al tercer interrogante es que los colombianos no poseen mecanismos reales para asegurarse de que la información presentada en materia de ingresos y gastos resulta creíble en relación con las campañas electorales. Y peor aún, los colombianos no pueden confiar en que quienes transgredan dichas normas serán sancionados, al contrario, los antecedentes y la estructura institucional les muestran a los votantes que cualquier infracción, pequeña o grande, en estos temas gozará de impunidad. ¿Puede esperarse entonces que los ciudadanos confíen en la democracia en estas condiciones?

#### **4. Reflexiones finales**

Existen muchas maneras de aproximarse al análisis del financiamiento político, el esfuerzo realizado en este texto no pretende cubrirlas todas, por el contrario, sólo busca ayudar a poner sobre la mesa un esquema analítico que se espera, resulte útil para avanzar en esta discusión.

Un aspecto que notoriamente no se ha involucrado en este análisis es el relativo a la corrupción. Esto ha sido deliberado. Existe un problema interpretativo que crecientemente afecta el análisis de los asuntos relativos al financiamiento político y es creer justamente que el mismo debe ser interpretado desde la óptica de la

corrupción, lo cual sesga bastante el debate y evita entender el potencial democrático que un buen esquema de financiamiento puede tener en una democracia. No es cierto que el financiamiento político sea el causante de la corrupción política, pues este último es un fenómeno mucho más complejo y mucho más amplio que el relativo a los temas de financiamiento electoral. Es más, las sociedades menos democráticas son aquellas que tienen más altos índices de corrupción y en ellas las campañas electorales no son parte definitiva del proceso político.

No obstante lo anterior, y dado que, como se señaló en la introducción, el sistema político se deriva en gran parte del contexto en el cual se inscribe, sí es necesario presentar al menos un par de notas sobre el tema de la corrupción y el financiamiento político.

En primer lugar, el financiamiento político en un contexto de alta informalidad e ilegalidad termina respondiendo muy fácilmente a los intereses ilegales. Tal como lo ha mostrado Briscoe, existen muchos incentivos en los grupos ilegales para entrar en los mercados políticos, pues los mismos no sólo brindan protección e información vital para el desempeño de actividades al margen de la ley, sino que resulta una doble buena inversión, ya que además de comprar poder político pueden lavar parte de su dinero con las contribuciones en efectivo. Según el análisis de Briscoe, esto sucede mucho más fácil en las dinámicas locales, que son justo el eslabón más débil de la cadena democrática (Briscoe, 2014).

El caso colombiano en este sentido resulta paradigmático, pues justo combina una gran debilidad de la institucionalidad democrática local - por ejemplo el hecho de que los recursos públicos tienen el menor peso en las elecciones territoriales - y al mismo tiempo unos niveles muy altos de economía ilegal e informal. En este sentido, la sumatoria de los diferentes aspectos de esta economía subterránea en Colombia son variados pues incluye desde las actividades propiamente criminales (las ligadas a la economía de guerra del conflicto armado como la compra de armas) pasando por todos los eslabones de la cadena del narcotráfico (incluido los cultivos ilícitos) hasta llegar los diferentes renglones de la economía informal, como las actividades económicas de agentes no vinculados a empresas formales (desde vendedores ambulantes hasta independientes).

Según información presentada en un informe de ANIF con base en diferentes estudios, la sumatoria de la economía informal más la ilegal comprendería la economía subterránea y la misma habría evolucionado desde representar el 49% del PIB en 1985 hasta el 35% en el año 2012 (Anif, 2017) con evidente tendencia a la baja en los años subsiguientes.

La ausencia de transparencia sobre los ingresos de los candidatos en las campañas hacen más fácil aún la infiltración de dineros ilegales en los procesos electorales y esto a su vez explica también porque en ocasiones son tan difíciles de combatir y erradicar estos fenómenos.

Pero la infiltración en las campañas no sólo proviene de fuentes ilegales, también existen muchísimos negocios legales que invierten en las campañas con la expectativa de recuperar las inversiones mediante las actuaciones administrativas posteriores. El ejemplo más claro de esto se presenta en el sector de infraestructura cuyas actividades son claramente legales, pero cuyos agentes realizan contribuciones en la época electoral con el objetivo de obtener compensaciones posteriores. El caso paradigmático de esta situación es el escándalo internacional de la firma Odebrecht, cuyos niveles de sofisticación han sido altamente elevados, pues se diseñó un departamento de operaciones especiales con el objetivo justamente de distribuir contribuciones a las campañas políticas para luego obtener ventajas en los procesos de contratación.

De tal modo que si bien es cierto que la financiación política por sí misma no genera corrupción, sí es claro que malos sistemas de financiación política sí pueden incentivarla.

La historia del financiamiento político en Colombia muestra lo fácil que resulta para los criminales infiltrar la política y cuan desastroso resulta que dichos grupos consigan su propósito. Una democracia con ese nivel de involucramiento de la ilegalidad en los asuntos públicos nunca conseguirá que el gobierno se ponga al servicio de las necesidades de las mayorías, pues permanentemente desviará su accionar para favorecer a quienes entran en el juego político con propósitos ilícitos.

Avanzar en la consolidación de la democracia colombiana, ahora que se ha cerrado el ciclo histórico del conflicto armado, implica promover el ejercicio de la política sobre unas bases sólidas de transparencia en el financiamiento de sus protagonistas, que brinde garantías a los ciudadanos de que la búsqueda por el poder realmente tiene como propósito servir a las mayoría y especialmente a los más necesitados.



## **Bibliografía**

ACE Project. (s.f). *Financiamiento ilícito y corrupción. Partidos y Candidatos: Límites de gastos*. Disponible en: <http://aceproject.org/main/espanol/pc/pcd04a.htm>

ACE Project. (s.f). *Financiamiento ilícito y corrupción. Partidos y Candidatos: Financiamiento Ilegal*. Disponible en: <http://aceproject.org/main/espanol/pc/pcd03.htm>

Acemoglu, D.; Robinson, J.; Santos. (2009). *The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia*, NBER Working Paper No. 15578

Alfaro, F & Vanolli, H. (2014) *Campañas Electorales: Ventajismo y reelección presidencial en América Latina*. Editorial Alfa.

ANIF, (2017). *Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea en Colombia*. Documento realizado por Anif para la Asociación Bancaria de Colombia. Disponible en: <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-asobancaria-efectivo0517.pdf>

Ávila, A.; Velasco, J. (2012) *Democracias en Venta: partidos, corrupción electoral, violencia y crimen en Colombia*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoíris.

Briscoe, I (2014) *Evolución histórica de los nexos entre política, delito y economía en América Latina*. En; Briscoe, I; Perdomo, C; Uribe C. *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. Nimd y Glingendael. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/redes-ilicitas-y-pol%C3%ADtica-en-am%C3%A9rica-latina.pdf>

Carsal Bértoa, F., Molenaar, F., Piccio, D., & Rashkova, E. (2014). *The world upside down: Delegitimising political finance regulation*. *International Political Science Review*, 355-376

Casas Zamora, K. et al. (2003), *Dinero, política y elecciones*, Cuadernos de CAPEL, San José, núm. 48.

Casas, K.; Zovatto, D. (2015) *El costo de la democracia: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. *Latin America Initiative Foreign Policy*. Julio. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-Cost-of-Democracy-CasasZamora-Zovatto-Spanish.pdf>

Cepeda Ulloa, F. (1997) *Financiación de campañas políticas*. Bogotá: Planeta Editorial.

Cepeda, F. (2004) *Financiación política y corrupción*. Ariel: Bogotá.

Comisión Europea (2014) *Informe de la comisión al consejo y al parlamento europeo informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf)

Congreso de Colombia (18 de julio de 1985) Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales [Ley 58 de 1985] DO: 37109 de 20 de agosto de 1985

Congreso de Colombia. (23 de marzo 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. [Ley 130 de 1994] DO: 41280 del 23 de marzo de 1994

Congreso de Colombia. (3 de julio de 2003) Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. [Acto legislativo 01 de 2003] DO: 45237 del 3 de julio de 2003

Congreso de Colombia. (24 de noviembre 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. [Ley 996 de 2005]

Congreso de Colombia. (14 de julio de 2009) Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. [Acto legislativo 01 de 2009] DO: 47.410 de julio 14 de 2009.

Congreso de Colombia (14 de julio de 2011) Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. [Ley 1475 de 2011] DO: 48.130 de 14 de julio de 2011

Congreso de Colombia. (6 de marzo de 2014) "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones" [Ley 1712 de 2014.] DO: 49084 de 6 de marzo de 2014.

Consejo Nacional Electoral (2014). *Objetivos y Funciones*. Consejo Nacional Electoral. Disponible en: [http://www.cne.gov.co/CNE/OBJETIVOS\\_FUNCIONES.page](http://www.cne.gov.co/CNE/OBJETIVOS_FUNCIONES.page)

Consejo Nacional Electoral (2014). *Formularios*. Consejo Nacional Electoral. Disponible en: <http://www.cne.gov.co/CNE/FORMULARIOS.page>



Consejo Nacional Electoral. (13 de abril de 2004) Por la cual se distribuyen entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2004, se fija la deducción del costo de la auditoría externa y se adoptan otras disposiciones. [Resolución 1528 de 2004]

Consejo Nacional Electoral. (25 de enero de 2005) Por la cual se fijan las sumas máximas que pueden invertir en su campaña los candidatos a gobernación, asamblea departamental, alcaldía distrital y municipal y concejo distrital y municipal para las elecciones por realizarse durante el año 2005. [Resolución 0030 de 2005] DO: 45817 de febrero 9 de 2005.

Consejo Nacional Electoral. (10 de marzo de 2005) Por la cual se fija la cuantía para distribuir entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para la financiación del funcionamiento de los mismos durante la vigencia de 2005, y se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo de la auditoría externa. [Resolución 217 de 2005]

Consejo Nacional Electoral. (8 de septiembre de 2005) Por la cual se fijan las sumas máximas que puede invertir cada candidato inscrito en las listas únicas avaladas por los partidos políticos, movimientos políticos, movimientos sociales y/o grupos sociales o significativos de ciudadanos para las elecciones de Congreso periodo constitucional 2006-2010. [Resolución 2050 de 2005] DO: 46029 de 12 de septiembre de 2005

Consejo Nacional Electoral. (22 de diciembre de 2005) Por la cual se reglamentan los sistemas de auditoría interna y externa de los ingresos y egresos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales. [Resolución 3476 de 2005]

Consejo Nacional Electoral. (5 de abril de 2006) Por la cual se fija la cuantía para distribuir entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales para la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2006, y se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo de la auditoría externa. [Resolución 0603 de 2006]

Consejo Nacional Electoral. (1° de febrero de 2007) Por la cual se fijan los valores correspondientes a la reposición de cada voto válido depositado a favor de los candidatos para Gobernaciones, Alcaldías Municipales y Distritales, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y Distritales en las elecciones que se realicen en el año 2007. [Resolución 054 de 2007]

Consejo Nacional Electoral. (30 de mayo de 2007) Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se dictan otras disposiciones. [Resolución 330 de 2007]

Consejo Nacional Electoral. (1° de febrero de 2007) Por la cual se fija la cuantía y se distribuye entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2007, y se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo de la auditoría externa [Resolución 55 de 2007]

Consejo Nacional Electoral. (6 de febrero de 2008) Por la cual se fija la cuantía y se distribuye entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2008, y se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo de la auditoría externa. [Resolución 129 de 2008]

Consejo Nacional Electoral. (4 de febrero de 2009) Por la cual se fija la cuantía y se distribuye entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2009, y se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo con destino al sistema de auditoría externa. [Resolución 0028 de 2009]

Consejo Nacional Electoral. (9 de junio de 2009) Por la cual se fija la suma máxima que puede invertir cada uno de los candidatos inscritos en las listas únicas avaladas por los partidos políticos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, para las elecciones de Congreso de la República, período constitucional 2010-2014. [Resolución 521 de 2009] DO: 47382 de 16 de junio de 2009.

Consejo Nacional Electoral. (14 de enero de 2010) Por la cual se fijan el tope de gastos a invertir en sus campañas electorales por los candidatos a la Presidencia de la República distintos al presidente y vicepresidente en ejercicio y se dictan otras disposiciones relativas a la financiación de las campañas electorales a la Presidencia de la República para el período constitucional 2010-2014 que se realizarán el 30 de mayo de 2010. [Resolución 00020 de 2010]

Consejo Nacional Electoral. (26 de enero de 2010) Por la cual se fijan las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales a gobernaciones, alcaldías distritales y municipales, así como por los precandidatos en las consultas populares que realicen las organizaciones políticas con personería jurídica, para seleccionar candidatos a gobernaciones y alcaldías, en las elecciones que se lleven a cabo durante el año 2010. [Resolución 36 de 2010]

Consejo Nacional Electoral. (Febrero de 2010) Por la cual se adopta la herramienta electrónica, software aplicativo denominado "CUENTAS CLARAS". [Resolución 0285 de 2010]

Consejo Nacional Electoral (13 de enero de 2011) Por la cual se reajustan y fijan los valores correspondientes a la reposición por voto válido depositado a favor de los candidatos para Gobernaciones, Alcaldías Municipales y Distritales, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y Distritales en las elecciones que se realicen en el año 2011. [Resolución 4 de 2011] DO: 47.958 de 20 de enero de 2011

Consejo Nacional Electoral. (22 de Febrero 2011) Por la cual se fijan las sumas máximas que pueden invertir por los candidatos en las campañas electorales a gobernaciones, alcaldías distritales y municipales, así como por los precandidatos de consultas populares o internas o interpartidistas que realicen las organizaciones políticas con personería jurídica para seleccionar candidatos a gobernaciones y alcaldías, en las elecciones que se lleven a cabo durante el año 2011. [Resolución 0078 de 2011]

Consejo Nacional Electoral (22 de febrero de 2011) Por la cual se fijan las sumas máximas de dinero que pueden invertir en su campaña los candidatos que se inscriban para ser elegidos a las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales y juntas administradoras locales para las elecciones que se llevarán a cabo durante el año 2011, así como por los precandidatos en las consultas que realicen los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para seleccionar los candidatos a estos mismos cargos. [Resolución 0079 de 2011]

Consejo Nacional Electoral (2 de marzo de 2011) Por la cual se fija la cuantía y se distribuye entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2011, y se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo con destino al sistema de auditoría externa. [Resolución 109 de 2011]

Consejo Nacional Electoral. (25 de agosto de 2011) Por la cual se adiciona la Resolución 285 de 16 de febrero de 2010 "Por medio de la cual se adopta la herramienta electrónica software aplicativo denominado cuentas claras". [Resolución 1044 de 2011]

Consejo Nacional Electoral. (28 de marzo de 2012) Por la cual se fija la cuantía y se asignan parcialmente entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Financiación Política para la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2012, y se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo con destino al sistema de auditoría externa. [Resolución 0353 de 2012]

Consejo Nacional Electoral. (11 de septiembre de 2012) Por la cual se adiciona la Resolución No. 0353 del 28 de Marzo de 2012 "Por la cual se fija la cuantía y se asignan parcialmente entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Financiación Política para la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2012, y se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo con destino al sistema de auditoría externa". [Resolución 2119 de 2012]

Consejo Nacional Electoral. (26 de febrero de 2013) Por la cual se fija la cuantía y se asignan entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Financiación Política para la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2013, y se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo con destino al sistema de auditoría externa y se modifica la Resolución No. 4733 de 2012 [Resolución 0672 de 2013]

Consejo Nacional Electoral. (5 de noviembre de 2013) Por la cual se establece el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado "CUENTAS CLARAS" como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral. [Resolución 3097 de 2013]

Consejo Nacional Electoral. (26 de noviembre de 2013) por la cual se distribuyen los recursos estatales destinados a la financiación del funcionamiento de partidos y movimientos políticos de la vigencia 2013, asignados mediante Resolución No. 0672 del 26 de febrero de 2013 "Por la cual se fija la cuantía y se asignan entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales asignados al Fondo Nacional de Financiación Política para la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2013, y se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo con destino al sistema de auditoría externa y se modifica la Resolución No. 4733 de 2012" en consonancia con la Resolución No. 2576 del 24 de septiembre de 2013 "Por medio de la cual se autoriza el registro de los miembros de la Junta Patriótica Nacional y del Comité Ejecutivo Nacional de la Unión Patriótica, y se adoptan otras determinaciones" expedida por el Consejo Nacional Electoral. [Resolución 3347 de 2013]

Consejo Nacional Electoral. (12 de diciembre de 2013) Por la cual se establece el Manual de Funciones de las diferentes áreas del Consejo Nacional Electoral. [Resolución No. 3619 de 2013]

Consejo Nacional Electoral. (9 de enero de 2014) Por la cual se regulan aspectos relativos a los anticipos de la financiación Estatal para las campañas electorales. [Resolución No. 0004 de 2014]

Consejo Nacional Electoral. (29 de enero de 2014) Por la cual se reajusta el valor de reposición por voto válido obtenido en las elecciones a la Presidencia de la República que se realizarán el 25 de mayo de 2014. [Resolución No. 0288 2014]

Consejo Nacional Electoral. (29 de enero de 2014) Por la cual se reajusta el tope de los de gastos a invertir en las campañas electorales por los candidatos a la Presidencia de la República en primera y segunda vuelta, que se celebrarán en el 2014. [Resolución No. 0289 2014]

Consejo Nacional Electoral. (30 de enero de 2014) Por la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos inscritos al Congreso de la República y Parlamento Andino para los comicios electorales de 2014 y el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede intervenir en ellas. [Resolución No. 389 de 2014]

Consejo Nacional Electoral. (30 de enero de 2014) Por la cual se actualiza el valor correspondiente a la reposición por cada voto válido depositado a favor de listas de candidatos a Congreso de la República y Parlamento Andino. [Resolución No. 398 de 2014]

Consejo Nacional Electoral. (8 de abril de 2014) Por la cual se fija la cuantía y se asignan parcialmente entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, los recursos estatales destinados a la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2014, se determina el porcentaje correspondiente a la deducción del costo con destino al sistema de auditoría externa y se realizan ajustes en relación 1328 de 2014]

Consejo Nacional Electoral. (23 de abril de 2014) Por la cual se adiciona un artículo a la Resolución 004 del 09 de enero de 2014 "Por la cual se regulan aspectos relativos a los anticipos de la financiación Estatal para las campañas electorales" [Resolución 1397 de 2014]

Consejo Nacional Electoral. (30 de enero de 2015) Por medio de la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos que se inscriban para las elecciones a asambleas, concejos municipales o distritales y juntas administradoras locales que se lleven a cabo durante el año 2015 y el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en ellas. [Resolución 0128 de 2015]

Consejo Nacional Electoral. (3 de febrero de 2015) Por la cual se reajustan y fijan los valores correspondientes a la reposición de gastos por voto válido obtenido por los candidatos o listas para Gobernaciones, Alcaldías Municipales y Distritales, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y Distritales en las elecciones que se realicen en el año 2015. [Resolución 0130 de 2015]

Consejo Nacional Electoral. (3 de febrero de 2015) Por la cual se fija el valor de reposición por cada voto válido depositado para las consultas de los partidos, movimientos políticos y/o grupos significativos de ciudadanos que opten por este mecanismo para la toma de sus decisiones o escogencia de sus candidatos en el año 2015. [Resolución 0132 de 2015]

Consejo Nacional Electoral. (31 de enero de 2017) Por la cual se fijan las sumas máximas que se podrán destinar en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos y al desarrollo de las campañas en los mecanismos de participación ciudadana [Resolución No. 0171 de 2017]

Consejo Nacional Electoral. (5 de julio de 2017) Por la cual se fija la cuantía y se asignan entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente los recursos estatales designados a la financiación del funcionamiento de los mismos para la vigencia de 2017, periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre. [Resolución No. 1424 de 2017]

Consejo Nacional Electoral (s.f.). *Portal Cuentas Claras*. Fondo Nacional de Financiación Política. Recuperado de: <http://www.cnecuentasclaras.com/>

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis

Corte Constitucional; Sala Plena (3 de marzo de 1994) Sentencia C-089 de 1994. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz]

Corte Constitucional; Sala Plena (11 de Noviembre de 2005) Sentencia C-1153 de 2005. [MP Marco Gerardo Monroy Cabra]

Corte Constitucional; Sala Plena (23 de junio de 2011) Sentencia C-490-11. [MP Luis Ernesto Vargas Silva]

Cotarelo, R. (1996). *Los partidos políticos*. Editorial Sistema, España.

Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Argentina.

DE LA CALLE, Humberto (2004). *Financiamiento político: público, privado, mixto*. En: ZOVATTO, Daniel. GRINER, Steven (Editores). De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento en América Latina. OEA, IDEA, San José de Costa Rica, 2004.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016). *Ficha Metodológica Índice de Costos de Campañas Electorales (ICCE)*. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/ficha\\_metodologia\\_ICCE-01\\_V1.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/ficha_metodologia_ICCE-01_V1.pdf)

Espinosa, A. (2017) *Financiamiento a partidos políticos y costo de las elecciones*. Democracia & Elecciones Núm. 8. Disponible en: <http://strategiaelectoral.mx/pdf/Democracia-y-Elecciones-No8.pdf>

Espinosa, J. (s.f.) *Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia*.

González, F. (2014) *Poder y violencia en Colombia*. CINEP: Bogotá

Griner, S. y Zovatto Garetto, D. (2004), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, OEA-IDEA.

Gutiérrez F. (2007) *Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Grupo Editorial Norma: Bogotá.

Gutiérrez, F. (2010) *Reflexiones a propósito del libro "Y refundaron la patria... López, Claudia. Ed. 2010. Y refundaron la patria...: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate; Corporación Nuevo Arcoiris.

Hartlyn, J., & Valenzuela, A. (1997). *La democracia en América Latina desde 1930*. In L. Bethell (Ed.), *Historia de América Latina*. 12. *Política y sociedad desde 1930* (pp. 11 – 63). Barcelona: Cambridge University Press, Crítica.

Hirshman, A. (2014) *Más allá de la economía. Antología de ensayos*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica

Hopkin, J. (2004). *The problem with party finance. Theoretical perspectives on the funding of party politics*. Party Politics Vol 10. No. 6. Pp. 627-651. Disponible en: <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/15e1acaf57c8e5c4?projector=1>

IDEA Internacional y TEPJF (2015) *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*. Manual sobre financiamiento político. Estocolmo, Suecia

IDEA (2015). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*. IDEA Internacional.

Instituto Federal Electoral. (2013). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada*. México D.F. Disponible en: [http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2015/LIBRO\\_CAMPANAS.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2015/LIBRO_CAMPANAS.pdf)

Joignant, A. (2013) *La democracia y el dinero. Vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos*. *Revista Política y Gobierno*. Vol. XX, Núm. 1. 1er semestre de 2013. Pp.159-196

Kaufman, D.; Vicente, P (2005) *Legal Corruption*. SSRN. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=829844](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=829844)

Keyssar, A. (2009). The right to vote. *The contested history of democracy in the United States*. Basic Books, USA.

Konrad Adenauer Stiftung (KAS). (2010). *El financiamiento de la política en Colombia. Si bien la democracia no tiene precio, si tiene un costo de funcionamiento*. Serie Reforma Política. Papers No. 11. Disponible en: [http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/KAS\\_PAPER\\_11\\_Financiamiento\\_de\\_la\\_pol%C3%ADtica\\_en\\_Colombia\\_2010-3.pdf](http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/KAS_PAPER_11_Financiamiento_de_la_pol%C3%ADtica_en_Colombia_2010-3.pdf)

Londoño, J. (2013) *Evolución del financiamiento político, un proceso incremental de reformas*. En *Derecho Electoral de Latinoamérica*. Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, Colombia, 2013. P. 285-302.

Londoño, J. (2014). *Garantías y equidad en una competencia desigual*. En: *Campañas Electorales: Ventajismo y reelección presidencial en América Latina*. Editorial Alfa.

Londoño, J (2015) *Análisis y perspectivas de la nueva Ley Estatutaria de Participación Ciudadana*. Registraduría Nacional de Estado Civil, CEDAE. Bogotá, D. C.

Londoño, J. (2016) *Financiamiento público para la inclusión de mujeres en los partidos políticos en Colombia*. ONU Mujeres, USAID. Disponible en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2016/financiamiento%20pblico%20para%20la%20inclusin%20de%20mujeres%20en%20los%20partidos%20p.pdf?la=es&vs=1134>

Londoño, J., Zovatto, D. (2015) América Latina. En: E. Falguera, S. Jones & M. Ohman (ed). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*. Suecia: IDEA Internacional.



Londoño, J. (2017) Campañas políticas, entre la filosofía y las matemáticas. El Tiempo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/juan-fernando-londono-habla-sobre-financiacion-de-campanas-politicas-80004>

López, C. (2010) *Y refundaron la Patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá: Debate

Malem Seña (2002) *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Madrid: Gedisa Editorial.

Mann, T. (2000) *Dilemas de la regulación del financiamiento político* *Estudios Públicos*, 78. Disponible en <http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/03/CEP1.pdf>

Manin, B., (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial, España.

Misión de Observación Electoral (2010). *Financiamiento Electoral en Colombia*. Bogotá, Colombia

Misión de Observación Electoral. (2016). *Entre reglas e incertidumbres. Financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia*. Bogotá, Colombia

Misión Electoral Especial (2017). *Síntesis de las propuestas de reforma política y electoral de la Misión Electoral Especial de Colombia*. Disponible en: <http://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2017/04/Colombia-Misi%C3%B3n-Electoral-Especial-28129.pdf>

Molenaar, F. (2014). *Legitimising political party representation: Party law development in Latin America*. *International Political Science Review*. Núm. 35, 324-336.

Muñoz, B (2015) *Equidad en el financiamiento de campañas en américa latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones en Centroamérica 2010-2014*. Colombia Internacional (85) pp. 53-80

Nassmacher, K. (2015). *Las democracias establecidas de los países anglosajones* En IDEA 2015.

Navarro, C. (2005). *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral*. Estudio comparado de 19 países en América Latina. Instituto Federal Electoral & OEA. Washington, D.C.

NIMD, la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República y la Corporación Transparencia por Colombia (2015) *Transparencia y Acceso a la Información en Partidos y Movimientos Políticos Colombianos: Responsabilidades frente a la Ley 1712 de 2014*. Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/cartilla-partidos%20politicos.pdf>

Norris, P, Abel van Es, A & Fennis, L. (2015). *Checkbook Elections. Political Finance in Comparative Perspective*. Money, Politics and Transparency. Disponible en: [http://carnegieendowment.org/files/Checkbook\\_Elections\\_brief.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Checkbook_Elections_brief.pdf)

Norris, P. y Abel Van Es, A. Editores (2016). *Checkbook elections. Political finance in comparative perspective*. Oxford University Press. USA.

OEA. (2011). *Política, Dinero y Poder: Un Dilema para las Democracias de las Américas*. México D.F.

OECD (2016). *Financing Democracy. Funding political parties and election campaigns and the risk of policy capture*. Disponible en [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oeed/governance/financing-democracy\\_9789264249455-en#page2](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oeed/governance/financing-democracy_9789264249455-en#page2)

Ohman, M. (2015). *Introducción al financiamiento político. En I. Internacional, E-l financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político* (págs. 1-11). Estocolmo.

PNUD – NIMD- Cifras y conceptos (2015) *Evaluación de las campañas al Senado de la República ¿cómo hacer de la participación política un asunto de todos?* Bogotá, Colombia

Puche, A. 2011. *Incidencia política de la crisis del Proceso 8.000 en la imagen del partido Liberal (1994-2002)*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá D.C. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2785/1067867086-2012.pdf?sequence=1>

Ramos, M.L. (1998). *La financiación de los partidos políticos en América Latina: estado actual y propuestas de reforma*. En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). Número 102.

Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. Publicado por The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass. ISBN 674-88014-5. Disponible en: [https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john\\_rawls\\_-\\_teoria\\_de\\_la\\_justicia.pdf](https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john_rawls_-_teoria_de_la_justicia.pdf)

Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f.) *Histórico de Resultados Electorales*. Disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html>

Rehern, A. (2000) *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/RehrenAlfredo.pdf>

Restrepo, N. (2011). *Balance Regional. Colombia*. En Flores, A & Templos. K. (Eds.), *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (pp. 185-222). México D.F., México: IFE, International IDEA, OEA Y UNAM.

Roll, D. (2010) *¿Democracias Prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sánchez, C. (S.f.) *La financiación de la actividad política. Elecciones Autoridades Locales 2011*. Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/La-financiacion-de-la-actividad.html>

Saavedra, V. (2017) *Consideraciones sobre el financiamiento de las campañas políticas*. Fedesarrollo No. 68, marzo.

Sevillano, O. (2015) *El Ratón cuidando el queso*. Fundación Paz y Reconciliación. Consejo Nacional Electoral

Siavelis, P & Morgestern, S (2008). *Pathways to Power Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Penn State Press

The Carter Center (2012). *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*. Atlanta: The Carter Center.

Transparencia por Colombia. (2011). *Participación en política y financiación de campañas. Análisis Cuentas Claras*. Elecciones territoriales 2011. Bogotá, Colombia.

Transparencia por Colombia. (2014). *Financiación de las Campañas y rendición de cuentas en elecciones a Congreso 2014*. Análisis Cuentas Claras. Elecciones 2014. Bogotá, Colombia.

Transparencia por Colombia (2014b). *Financiación de las campañas y rendición de cuentas en elecciones presidenciales 2014*. Análisis Cuentas Claras. Elecciones 2014. Bogotá, Colombia.

Transparencia por Colombia (2014c) *Análisis de la financiación de campañas legislativas de Colombia en 2014*. Disponible en: [http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/07/An%C3%A1lisis-de-la-Financiaci%C3%B3n-de-Campa%C3%B1as-Elecciones-Legislativas-2014\\_TPC\\_CEDAE.pdf](http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/07/An%C3%A1lisis-de-la-Financiaci%C3%B3n-de-Campa%C3%B1as-Elecciones-Legislativas-2014_TPC_CEDAE.pdf)

Transparencia por Colombia. (2016). *Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2015*. Análisis Cuentas Claras. Elecciones 2015. Bogotá, Colombia.

Transparencia Internacional (2016) *Índice de percepción de la corrupción año 2016*. Disponible en <http://transparencia.org.es/ipc-2016/>

Uribe, C (2014) *Introducción*. En Briscoe, I; Perdomo, C; Uribe C. *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. Nimd y Glingendael. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/redes-ilicitas-y-pol%C3%ADtica-en-am%C3%A9rica-latina.pdf>

Williams, R. (2000) *Party Finance and Political Corruption*. Springer

Zovatto, D. (2006) *Dinero y política en América Latina una visión comparada*. FLACSO - Agencia Sueca de Cooperación para la investigación – SAREC-. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029033.pdf> CEPEDA ULLOA,

Zovatto, D. (2013) *Regulación de los partidos políticos en América Latina*. Dossier Diálogos Políticos KAS . Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_9929-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_9929-544-1-30.pdf)

Zovatto, D. (2014) *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, San José: Flacso

## **Prensa**

Caracol. (2016). "El hombre está urgido de dinero": los narcocasetes del proceso 8000. Disponible en: <https://noticias.caracoltv.com/colombia/el-hombre-esta-urgido-de-dinero-los-narcocasetes-del-proceso-8000>

El Espectador (2017). Odebrecht y la campaña Santos 2014. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/odebrecht-y-la-campana-santos-2014-articulo-706620>

El Espectador (2017). Nunca llegó la prueba reina sobre dineros de Odebrecht a campaña de Zuluaga. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/odebrecht-consejo-electoral-no-tiene-prueba-contra-oscar-ivan-zuluaga/544247>

El Espectador (2017). Los millones de dólares de Odebrecht en la campaña presidencial de 2014. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-millones-de-dolares-de-odebrecht-en-la-campana-presidencial-de-2014-articulo-683208>

El Espectador (2017). Las pruebas que vincularían a un ex ministro y tres senadores con el caso Odebrecht. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/las-pruebas-que-vincularian-un-exministro-y-tres-senadores-con-el-caso-odebrecht-articulo-706293>

El Espectador (2017). Preguntas y respuestas para entender qué es el caso Odebrecht. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/preguntas-y-respuestas-para-entender-que-es-el-caso-odebrecht-articulo-710117>

El Espectador (2017). Así entraron a Colombia los sobornos de Odebrecht. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/asi-entraron-colombia-los-sobornos-de-odebrecht-articulo-683282> .

El Heraldo (2017). 'Ñoño' Elías: Odebrecht pagó campaña de Santos. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/nono-elias-odebrecht-pago-campana-de-santos-407463>

El Heraldo (2017). CNE cita a declarar a Santos por caso Odebrecht. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/cne-cita-declarar-santos-por-caso-odebrecht-350561>

El Tiempo. (2017) Van 156 políticos vinculados a casos de corrupción en Colombia. Justicia. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/corrupcion-en-los-partidos-politicos-de-colombia-141174>

Portafolio (2017). Fiscalía no tiene pruebas de dinero de Odebrecht en campaña de Santos. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/fiscalia-no-tiene-pruebas-de-dinero-de-odebrecht-en-campana-de-santos-503238>

Semana (1997). El 8.000 Día A Día. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales/articulo/el-proceso-8000/32798-3>

Semana (2017). CNE archivará investigación contra la campaña Santos 2010. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/cne-no-abrira-investigacion-contr-la-campana-santos-2010/534757>

Semana (2017). Lo que debe saber del escándalo de corrupción de Odebrecht. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/odebrecht-escandalo-de-corrupcion/513209>

Semana (2017) CNE: ¿otra 'comisión de absoluciones'? Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/odebrecht-consejo-nacional-electoral-investiga-financiacion-de-campana-de-juan-manuel-santos/514860>

W Radio (2017). Presidente Santos respondió cuestionario del CNE sobre Odebrecht. Disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/presidente-santos-respondio-cuestionario-del-cne-sobre-odebrecht/20170608/nota/3486962.aspx>