

**La regulación de la financiación electoral en Colombia:**

**Deficiencias que favorecen la corrupción**

**POR:**

**SEBASTIAN ACOSTA MONCADA**

**ANDRÉS ARBELÁEZ MARTÍNEZ**

**CÓDIGOS:**

**201220043084**

**201110025084**

**ASESOR:**

**JUAN CARLOS ALVAREZ ALVAREZ.**

**ESCUELA DE DERECHO – UNIVERSIDAD EAFIT**

**2019**

## Tabla de contenido

Introducción .....	4
1 Los órganos electorales y sus funciones .....	7
1.1.1 Naturaleza jurídica del Consejo Nacional Electoral (CNE).....	8
1.1.2 Funciones del Consejo Nacional Electoral.....	9
1.1.3 Naturaleza jurídica y funciones de la Registradora Nacional de Estado Civil (RNEC)	12
2 Régimen de partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y campañas electorales y su financiación .....	15
2.1 Aspectos generales sobre creación y reconocimiento de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos .....	15
2.1.1 Financiación de partidos, movimientos políticos y campañas electorales .....	18
2.1.2 Financiación de campañas políticas, partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos .....	20
2.1.3 Financiación de campañas presidenciales .....	21
2.1.4 Distribución de la Financiación estatal .....	22
2.1.5 Aprobación de presupuesto, rendición de cuentas y destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal para los partidos y movimientos políticos .....	24
2.1.6 Financiación de campañas electorales.....	25
2.1.7 Financiación estatal de campañas electorales .....	26
2.1.8 Financiación privada y sus límites .....	28

	3
2.1.9 Fuentes de financiación privada de los partidos.....	29
2.1.10 Fuentes de financiación prohibidas .....	30
2.1.11 Vigilancia y control de gastos .....	31
3 Valoración crítica sobre la regulación de la financiación estatal y privada de partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y partidos políticos .....	34
4 Un caso especial de financiación irregular de campañas políticas: cupos indicativos o partidas presupuestales para inversión social regional .....	37
4.1 Valoración general y propuestas.....	41
4.1.1 Valoración general .....	41
5 Conclusiones .....	45
6 Referencias.....	48

## Introducción

[...]” Democracia”, una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía. (Bobbio, 1992, p. 7)

La democracia es el régimen político en el cual los ciudadanos escogen por medio de las elecciones a aquellos que van a ser temporalmente titulares del poder público; estas personas estarán a la cabeza de instituciones político-estatales, bien sean colegiadas o unipersonales, en las cuales se toman decisiones que afectan a todos. En Colombia, la democracia no se agota ejerciendo el derecho al voto o siendo elegido, también comprende controles y vigilancia ejercidos por los ciudadanos a través de mecanismos de participación de orden constitucional; aquellas mayorías que resulten vencedoras en las elecciones no podrán gobernar de forma absoluta, pues tendrán que garantizar a las minorías el respeto de sus derechos.

El ejercicio del voto popular es un elemento esencial de este régimen y de la manera en la que se conforman instituciones del poder público en el país, al menos en el poder legislativo y ejecutivo. Los procesos electorales por ello son vitales en el sistema democrático y desafortunadamente han sido objeto de malas prácticas por parte de algunas personas que no buscan el interés general, sino un beneficio particular.

Por otra parte, pese a que la corrupción ha logrado permear diferentes ámbitos sociales, uno de los contextos que más la ha sufrido es el político; una de sus razones, aunque por supuesto no la única ni necesariamente la más importante, es la deficiente regulación y los vacíos en el sistema de financiación de los partidos, movimientos políticos y de las campañas para los cargos de elección popular.

Según lo señaló el Índice de Transparencia Nacional (ITP) en su informe de resultados para los años 2015-2016, la cual es una iniciativa ciudadana que vela por la prevención de hechos de corrupción en la administración pública y fomenta la transparencia en los procesos administrativos, las tres ramas del poder en Colombia y los órganos de control se encuentran todos, sin excepción alguna, entre un riesgo medio y alto de corrupción. La calificación de los procesos en contra de esta y las buenas prácticas obtuvieron en una escala de 1 a 100 un puntaje menor a 60. En consecuencia, se trata de un riesgo latente en Colombia, cuyas consecuencias son deslegitimación de las instituciones, aumento de la desigualdad, desviación de los recursos para inversión social, entre otras problemáticas.

En este marco, resulta importante realizar un análisis a la normatividad que regula la materia electoral con el fin de identificar problemas y vacíos existentes, especialmente en materia de financiación, y poder así proponer soluciones que ayuden a prevenir y sancionar la corrupción en este ámbito, de manera tal que se garantice que quienes lleguen a ocupar cargos de elección popular lo hagan por medios lícitos.

En la actualidad, los instrumentos normativos que regulan la materia en primer lugar son dispersos, es decir, se encuentran en distintos instrumentos normativos en el ordenamiento jurídico. Sumado a esto se vienen produciendo constantes reformas que han contribuido a confundir no solo a aquellos que son destinatarios directos de la norma, sino también a los órganos encargados de aplicarla. Por otra parte, la normatividad carece de fuerza, pues no hay un procedimiento claro y eficaz en el ordenamiento jurídico colombiano al momento de controlar y sancionar a quien viole la normatividad electoral en temas de financiación.

Ahora bien, el problema encontrado con relación a estos instrumentos usados para sancionar las conductas que atentan contra el buen desarrollo del sufragio se asocian principalmente con la

forma en la que se organiza el Consejo Nacional Electoral (CNE), pues al ser constituida esta entidad estatal de acuerdo con el porcentaje de curules obtenidas en el Senado y en la Cámara de Representantes se sesga la elección y por ende la regulación de las conductas electorales; lo anterior en la medida en que quienes cumplen la función de regular y sancionar pueden tener más un interés partidista que un compromiso real de ejercer el adecuado control de la actividad de los partidos y movimientos políticos, acciones que puedan servir con mayor eficacia en cuanto a la sanción, prevención y control de fenómenos de corrupción asociados a la actividad política.

Así pues, el sistema de financiación de partidos, movimientos y campañas políticas en Colombia adolece de importantes deficiencias que propician fenómenos de corrupción, lo cual hace necesario revisar este aspecto en particular. Un momento fundamental en el funcionamiento del sistema político democrático son las elecciones, instrumento por el cual los ciudadanos por medio del voto escogen a aquellas personas que van a ocupar algunos de los cargos más importantes del país, tales como presidente de la República, alcaldes municipales, gobernadores, congresistas, concejales, diputados y ediles. Debido a lo confuso y disperso que es el sistema electoral en materia jurídica, es posible que se den prácticas irregulares antes, durante y después de las elecciones.

A lo largo del presente trabajo de grado se presentará un panorama sobre el sistema político-electoral colombiano y se sugerirán cambios en materia jurídica, que están orientados a prevenir y a minimizar las prácticas de corrupción que tanto daño le hacen al país. Se advierte que el aquí realizado se trata de un análisis desde una perspectiva exclusivamente normativa, con especial énfasis en aquellas disposiciones jurídicas que regulan la financiación electora, tanto del Estado como de particulares.

## 1 Los órganos electorales y sus funciones<sup>1</sup>

### La organización electoral

La Constitución Política de Colombia en su artículo 120 establece como organismo rector del sistema electoral colombiano a la Organización Electoral, conformada de la siguiente manera:

- El Consejo Nacional Electoral (CNE).
- Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).
- Los demás que asigne la ley<sup>2</sup>.

Estos órganos tienen a su cargo la organización de las elecciones, así como su dirección y vigilancia. Lo relativo a la identidad de las personas es una función propia de la RNEC, que tiene gran incidencia en las elecciones.

El primer gran bloque del universo electoral colombiano corresponde a las autoridades competentes en esta materia, integrado por dos instituciones fundamentales, a saber, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Ley 96 de 1985 dispuso que la primera debía estar integrada por siete miembros designados por el Consejo de Estado teniendo en cuenta la votación obtenida por los distintos los partidos políticos en las elecciones para el Congreso de la República. Posteriormente, la Constitución Política de 1991 elevó las normas e instituciones electorales a rango Constitucional y dispuso que dicho consejo estaría conformado mínimo por siete consejeros, elegidos por un período de cuatro años.

---

<sup>1</sup> “En el orden legal las normas vigentes más recientes sobre organización electoral están contenidas en el Decreto-ley 2241 de 1986, por el cual se adopta el Código Electoral, con algunas reformas introducidas por las leyes 62 de 1988, 6ª de 1990 y 1350 de 2009, la cual regula la carrera administrativa especial en la Registraduría Nacional del estado Civil, y la Ley 1475 de 2011, contiene reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales” (Rodríguez, 2017, 213).

<sup>2</sup> Advierte que la Organización Electoral también la integra la Comisión para la Coordinación y seguimiento de los Procesos Electorales, prevista en el Decreto 2282 de 2013 (Rodríguez, 2017, p.214).

La anterior condición cambió con el Acto Legislativo 01 de 2003, que aumentó a nueve el número de miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno para un período de cuatro años, lo que admite además la posibilidad de reelección hasta por un período adicional. A partir de ese mismo acto legislativo se les otorgó a los integrantes del Consejo Nacional Electoral las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia<sup>3</sup>.

### **1.1.1 Naturaleza jurídica del Consejo Nacional Electoral (CNE)**

El Consejo Nacional Electoral es un órgano del Estado que goza de autonomía presupuestal y administrativa y tiene dentro de sus principales funciones la suprema autoridad la inspección, el control y la vigilancia sobre la totalidad de la organización electoral, asimismo, actuar como órgano consultivo del Gobierno Nacional y de los delegados del registrador nacional (Reyes, 2004), estas funciones tienen fundamento en el artículo 265 de la Constitución Política de Colombia (Acto Legislativo 01/09).

“El sistema de elección de los miembros que integran el Consejo Nacional Electoral se realiza conforme al sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos” (Reyes, 2004, p.80).

Es importante anotar que desde el origen de su conformación presenta una importante dificultad, pues el sujeto que es objeto de su control y vigilancia es el mismo que lo nombra. Esta característica relacionada con la forma de integración en función de la representación política en

---

<sup>3</sup> El inciso primero del artículo 264 de la Constitución Política fue modificado por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015, quedando así: “El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”.

la práctica puede comprometer más allá de lo deseable su independencia<sup>4</sup> y hace problemático el cumplimiento de una de sus funciones como máxima autoridad administrativa que puede imponer sanciones, y unas más severas que otras, entre estas la pérdida de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, decidir sobre la revocatoria de elección de los candidatos de elección popular o corporaciones públicas, y una de las más severas de todas por lo que representa en materia política, la nulidad de la elección siempre que esté originada en vicios en el proceso de votación y escrutinio, pues en los demás casos la acción electoral se interpondrá directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Importa en este punto destacar además que el Consejo Nacional Electoral no hace parte de ninguna de las tres ramas tradicionales del poder público, puesto que no es un órgano judicial, ni legislativo, ni ejecutivo y dentro de la Constitución Política se encuentra en el título IX, referido precisamente a las elecciones y a la Organización electoral<sup>5</sup>.

### **1.1.2 Funciones del Consejo Nacional Electoral**

De conformidad con el artículo 265 de la Constitución Política nacional, el Consejo Nacional Electoral debe velar por el correcto desarrollo de los escrutinios el día de las elecciones y expedir las credenciales que se requieran tanto para los candidatos y personas elegidas, como para los respectivos jurados y veedores en las elecciones. También tiene entre otras las atribuciones consistentes en reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en materia

---

<sup>4</sup> No obstante, ya se indicó, y de acuerdo con el art. 265 de la Constitución Política, el CNE cuenta con autonomía presupuestal y administrativa. Además, debe tenerse en cuenta, en todo caso, que los magistrados del CNE deben acreditar su filiación política mediante declaración jurada que deberán presentar al momento de su posesión. Pese a lo anterior, se considera que si bien la medida resulta adecuada en aras de la transparencia, en la realidad práctica resulta difícil que las decisiones en muchos casos dependan del “equilibrio” o “desequilibrio” de la representación partidista dentro de este órgano.

<sup>5</sup> Presenta a la Organización Electoral como un ente distinto y separado de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del poder público en Colombia (Rodríguez, 2017, p.213).

electoral; posesionar al Registrador Nacional del Estado Civil; decidir sobre todos los recursos que interpongan el día de los escrutinios; servir al Gobierno de cuerpo consultivo en temas relacionados con el sistema electoral; distribuir aportes con recursos públicos destinados al financiamiento de las campañas; decidir sobre la concesión y revocatoria de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos y colaborar con la realización de consultas populares por parte de las agrupaciones políticas.

Entre las múltiples funciones asignadas a este se destacan la competencia que tiene para controlar y vigilar a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, en especial en materia de financiación para el adecuado funcionamiento de los mismos y para el destinado para sus campañas electorales. Sin embargo, con su actual estructura, composición y funcionamiento real resulta prácticamente imposible lograr un control efectivo y un análisis riguroso de las cuentas de cada candidato que permita controlar y prevenir uno de los focos de corrupción más importantes de la actividad política, como los relacionados con la financiación irregular e ilegal de las campañas políticas y de los partidos y movimientos políticos<sup>6</sup>.

Como una manera de solventar las dificultades prácticas y operativas relacionadas con el control financiero de las campañas y hacer una vigilancia más directa de los procesos electorales, esta entidad expidió la Resolución 0737 de 2018, por medio de la cual se constituyeron los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral en las distintas regiones del país con el fin de

---

<sup>6</sup> Recuerda lo siguiente: “Resulta muy interesante la distinción entre financiación irregular financiación ilegal y financiación corrupta (...) por financiación irregular debe entenderse determinadas estrategias utilizadas por los partidos para conseguir apoyo económico de forma no ortodoxa, pero sin infringir ninguna ley. Suelen ser supuestos en los que los partidos se aprovechan de lagunas legislativas. La financiación ilegal vendría integrada por los supuestos en los que se transgrede la ley. Por último, la financiación corrupta es aquella en la que quien recibe la donación en nombre del partido se compromete a tomar una decisión o a influir para que otros tomen una decisión en el sentido querido por el donante” (Olaizola, 2014, p.137).

ejercer de manera más directa e inmediata las actividades de inspección, vigilancia y control de las elecciones en todo el país<sup>7</sup>.

Estos tribunales tienen dentro de sus funciones, además de las que les asigne el Consejo Nacional Electoral en cualquier momento, vigilar y controlar los recursos de las campañas electorales; verificar el cumplimiento de las normas en materia de publicidad electoral; realizar indagaciones con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas en materia electoral; formular recomendaciones a las autoridades administrativas y de policía con el fin de velar por el buen desarrollo del proceso electoral; poner en conocimiento a las autoridades competentes sobre las conductas que puedan eventualmente configurar delitos en materia electoral y ordenar suspensión o retiro inmediato de la propaganda electoral que incumpla con la normatividad.

Teniendo en cuenta las funciones mencionadas, en especial la relacionada con la vigilancia financiera de las campañas, y si a título de ejemplo se reconoce que según datos de la Misión de Observación Electoral, en las elecciones para el Congreso de la República realizadas en el año 2018 se presentaron 2.715 candidatos, lo que implica igual número de seguimientos a realizar, y además, si se considera el limitado número de miembros de estos tribunales, es posible deducir que esos controles se dificultan en forma muy sustancial, lo que abre paso a que en la práctica no se haga la vigilancia y el control suficientes y adecuados y ello facilite la irregularidad, la ilegalidad o la corrupción en las campañas políticas.

Con una finalidad ilustrativa y para reafirmar lo que se acaba de señalar, cabe resaltar lo expresado por la Misión de Observación Electoral en Colombia respecto a las elecciones para Congreso de la República del año 2018:

---

<sup>7</sup> Estos tribunales, que apoyan a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[...] dos semanas después de finalizadas las elecciones a Congreso de la República (fecha de corte 6 de abril de 2018) se encontró en el aplicativo CUENTAS CLARAS que de 923 candidatos que se postularon al Senado, solo 558 habían reportado información sobre el monto, origen y destino de sus ingresos de campaña, esto es el 59.17% de los postulados. Para Cámara de Representantes de 1.792 candidatos, 1.080 habían reportado ingresos de campañas (el 60.27%). (Misión de Observación Electoral, 2018, párr.6)

De lo anterior la entidad referenciada concluyó lo siguiente a citar y vale decir que se está completamente de acuerdo con ello:

Es insostenible un sistema de financiación en el que no se reporta el monto, origen y destino de los ingresos de las campañas ya que al omitirse el registro y los controles se abre la posibilidad del ingreso de recursos ilícitos o violación de topes de campaña. (Misión de Observación Electoral, 2018, párr.10)

### **1.1.3 Naturaleza jurídica y funciones de la Registradora Nacional de Estado Civil (RNEC)**

La Registraduría Nacional del Estado Civil es un organismo autónomo que forma parte de la Organización Electoral en Colombia y al igual que el Consejo Nacional Electoral es un órgano independiente de las tres ramas del poder público. De conformidad con el artículo 120 de la Constitución Política, como parte de la Organización Electoral tiene dentro de sus funciones la organización, dirección y vigilancia de las elecciones y adicional a ello, maneja todo lo relativo a la identidad de los ciudadanos. Asimismo, en el artículo 266 la Carta Magna le asigna de manera

específica al Registrador Nacional del Estado Civil la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas.<sup>8</sup>

La normas constitucionales citadas anteriormente encuentran desarrollo en leyes y decretos, uno de ellos es el Decreto 1010 de 2000, que en su artículo 3 establece que la Registraduría Nacional del Estado Civil en forma conjunta con las demás autoridades competentes se encarga de organizar las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana, así como la dirección y vigilancia de los mismos, además de los asuntos relacionados con la identidad de las personas y el registro civil (Rodríguez, 2017, p.217).

El mismo decreto establece que en lo que al sistema electoral se refiere, esta tiene como misión “garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales” (Decreto 1010/00, Art.4), de igual manera debe “contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad” (Decreto 1010/00, Art.4), y “promover la participación social en la cual se requiera la expresión de la voluntad popular” (Decreto 1010/00, Art.4).

De acuerdo con el artículo 26 del decreto ley 2241 de 1986, algunas de las funciones del Registrador Nacional del Estado Civil consisten en dirigir todas las dependencias de esta entidad en el territorio nacional, funge como órgano de vigilancia y control del proceso electoral, deberá también convocar el CNE, actuará como secretario del CNE y como “clavero del arca triclave” de la misma entidad. Deberá dar a conocer las resoluciones que fijen los términos para la entrega de los pliegos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales al

---

<sup>8</sup> Una comparación general de estas dos instituciones deja ver que la Registraduría Nacional del Estado Civil cuenta con un proceso para la elección del Registrador Nacional que se puede traducir en una mayor independencia frente a los actores políticos, pues su elección depende de la Rama Judicial y de un concurso de méritos, a diferencia del sistema de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral al que se hizo referencia en párrafos anteriores.

respectivo Registrador del Estado Civil, entregar los viáticos para las comisiones escrutadoras y organizar la difusión de los resultados electorales durante el día de las elecciones y el resultado final de las mismas.

La RNEC también cumple un papel fundamental en materia de financiación electoral en Colombia, que vale la pena resaltar, pues en la práctica pasa desapercibida esta función, que puede ser de gran utilidad para los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que cuentan con candidatos para las distintas elecciones a cargos de elección popular; bien sea, unipersonales o corporaciones públicas. Según el artículo 49 de la ley 130 de 1994, ésta será encargada de contratar un sistema para llevar la auditoría externa al uso dado de los recursos del Estado para las campañas electorales, dicha función será realizada por medio de las registradurías de orden departamental o municipal, que cuentan con instrumentos para la debida rendición de cuentas de los candidatos y organizaciones políticas; además, deberán estar disponibles para la solución de dudas con respecto al proceso de rendición de cuentas. (Consejo Nacional Electoral. 2018. P, 29).<sup>9</sup>

Tanto el Consejo Nacional Electoral como la Registraduría Nacional del Estado Civil son órganos de control que buscan garantizar que las elecciones se lleven a cabo con el lleno de los requisitos legales, empezando con la inscripción de candidatos, pasando por el conteo y escrutinio de los resultados de las votaciones y culminando con la verificación de los topes electorales en las campañas.

---

<sup>9</sup> Consejo Nacional Electoral. (2018). Instructivos Elecciones al Congreso.

## **2 Régimen de partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y campañas electorales y su financiación**

### **2.1 Aspectos generales sobre creación y reconocimiento de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos**

El Capítulo II y III del Título IV de la Constitución Política de Colombia regula lo relacionado con los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Desde su expedición hasta hoy los mismos han sido modificados por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009. En materia legal, las normas que regulan el funcionamiento de estos tres tipos de agrupaciones políticas son las leyes 130 de 1994, 1475 de 2011 y 996 de 2005, esta última está exclusivamente relacionada con las campañas a la Presidencia de la República, además de diversos decretos y resoluciones que se han expedido en desarrollo de estas leyes y que para los efectos de este trabajo solo se citarán en la medida en que se refieran al tema de la financiación pues este es el que compete.

Los partidos y movimientos son instituciones permanentes que al cumplir con el lleno de los requisitos legales pueden obtener personería jurídica y se definen como asociaciones de ciudadanos constituidas libremente; de esa manera buscan influir en las decisiones políticas y democráticas del país y a su vez pretenden participar en las elecciones con la finalidad de acceder a cargos de elección popular. Estas asociaciones deben reflejar el pluralismo político.<sup>10</sup>

Es de considerar que la Constitución Política de Colombia en su artículo 107, reformado por el Acto Legislativo 01 de 2009, reconoce el derecho de los ciudadanos “a fundar, organizar y

---

<sup>10</sup> Ver artículo 2 de la Ley 130 de 1994. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. 23 de marzo de 1994.

desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”, sin embargo, los limita a pertenecer solo a una de estas instituciones políticas. De todas formas, la Constitución contempla un abanico de principios que deben ser observados por todos los partidos o movimientos políticos independientemente de su ideología y de su proyecto político, entre los más importantes se hallan la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.<sup>11</sup> La entidad competente para reconocer y otorgarles a las distintas agrupaciones políticas mencionadas es el Consejo Nacional Electoral previa la verificación de los requisitos consagrados en la Ley 130 de 1994.<sup>12</sup>

La Ley 1475 de 2011 es muy similar a la Ley 130 de 1994, ya que su objeto de regulación es el mismo, esto es, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Podría decirse que esta ley regula más a fondo el funcionamiento de estas instituciones, su proceso electoral, la financiación, entre otros temas. Los principios que consagra la primera son plasmación de los establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2009, no obstante, incluye el pluralismo y la participación. El primero para asegurar una mayor protección a las minorías y el segundo en búsqueda de una mayor participación ciudadana dentro de las estructuras políticas de los partidos y movimientos.

---

<sup>11</sup> Se establece también que los partidos y movimientos políticos podrán escoger sus candidatos para las elecciones a través de mecanismos como las consultas populares, internas o interpartidistas -en el caso de coaliciones entre partidos y movimientos políticos-, las cuales deben seguir las mismas normas en materia de financiación, publicidad y acceso a los medios de comunicación del Estado que aplican para las elecciones ordinarias. De otra parte, cabe señalar que el artículo 108 de la Constitución Política, indica que el Consejo Nacional Electoral les reconocerá a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, la personería jurídica que obtengan una votación “no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado” (Constitución Política, Art. 108). Se exceptúa de este régimen a las minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

<sup>12</sup> Dentro de los requisitos se tiene: “a) Solicitud presentada por sus directivas; b) Copia de los estatutos; c) Acreditación de no menos de cincuenta mil firmas o la obtención en la elección anterior, de la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República d) Presentar un documento con la plataforma política del partido o movimiento, su filosofía y principios, los programas y aspiraciones que lo identifiquen” (Ley 130/94, Art.3).

En lo relativo a campañas a la Presidencia de la República, es la Ley 996 de 2005 la que las reglamenta. Aunque se expidió con el principal propósito de regular lo relacionado con la reelección presidencial y por ende con la participación del Presidente y el Vicepresidente en ejercicio y que al mismo tiempo estuviesen aspirando a ocupar nuevamente sus respectivos cargos, la posibilidad de reelección presidencial fue derogada por el artículo 9 del Acto Legislativo 02 de 2015. Sin embargo, en la citada ley se mantienen vigentes las normas relacionadas con el procedimiento de selección e inscripción de candidatos, la financiación estatal de las campañas, el acceso a medios de comunicación social, la participación en política de servidores públicos, entre otros aspectos.<sup>13</sup>

Tener claro este panorama es de vital importancia, toda vez que este conjunto de normas, que han sido reformadas al menos unas 10 veces desde 1985, regulan la actividad de los sujetos políticos más importantes del sistema electoral colombiano y la forma como las autoridades electorales del Estado los vigilan y controlan. Por otro lado, regulan la financiación tanto de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, así como de las campañas electorales. Estos dos últimos aspectos constituyen el eje central del proceso electoral y la materialización de la democracia, y son el punto de partida para poder encontrar y entender las problemáticas que hoy existen en este ámbito. Contamos con una serie de deficiencias normativas y de estructura institucional que propician o facilitan el incumplimiento de las normas y los actos de corrupción. Sumado a lo anterior, la cultura política ha promovido que los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos opten por funcionar como maquinarias

---

<sup>13</sup> Cabe señalar que en relación con otras campañas a cargos de elección popular, distintas a las campañas a la Presidencia de la República, los asuntos relativos a la selección e inscripción de candidatos, la publicidad electoral y el acceso a la radio y la televisión están regulados en lo fundamental, en las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011.

electorales y no por nutrir los procesos políticos y programáticos tal como lo indica la normatividad.<sup>14</sup>

### **2.1.1 Financiación de partidos, movimientos políticos y campañas electorales**

El marco normativo de la regulación en lo relativo a la financiación estatal está consagrado en el artículo 109 de la Constitución Política, modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2009. Esta norma constitucional constituye el punto de partida para hablar sobre la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos en Colombia y tiene desarrollo legal por medio de la Ley 1475 de 2011, la cual consagró de manera general lo siguiente:

- El Estado financiará parcialmente las campañas de los candidatos avalados por partidos, movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos. El porcentaje de esta financiación será determinado por un porcentaje mínimo en la votación.
- La ley podrá limitar el monto de los gastos para los candidatos o partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos en los que se incurran en las respectivas campañas electorales. También se definirá la cuantía máxima de los aportes de particulares a cada campaña.
- Un porcentaje de la financiación estatal se entregará así: una parte a los partidos, movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos previo

---

<sup>14</sup> Para tener una mirada más profunda de un análisis económico de las elecciones consultar la investigación de FEDESARROLLO. FEDESARROLLO. (2017). Economía y Política Consideraciones sobre el financiamiento de las campañas políticas.

a la elección y otra parte se destinará a financiar las consultas de acuerdo a las condiciones y garantías determinadas por ley y del Consejo Nacional Electoral.

En dicha ley se establecen además las siguientes disposiciones especiales, deberes y prohibiciones concernientes a la financiación:

- Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos debe rendir cuentas sobre su financiación.
- Ningún partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos podrá ser financiado con recursos privados provenientes del extranjero. Ningún tipo de financiación podrá ser antidemocrática o atentatoria del orden público.

Con respecto a este tipo de financiación que consagra nuestro ordenamiento jurídico, podríamos indicar que deja muchas “puertas abiertas” para que los candidatos, partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, no cumplan con lo estipulado, y destinen los recursos que otorga el Estado para su funcionamiento, en sus campañas electorales, generando que la contienda democrática sea inequitativa, pues aquellos que cumplen con las normas no contarán con los mismos recursos que los infractores. Otro punto que vale la pena resaltar, es que no hay sanciones claras frente a algunas conductas que omiten los partidos, por ejemplo, la aprobación de sus presupuestos de forma democrática por medio de sus candidatos.

Existe también otra forma de costear las campañas políticas, además de la financiación estatal, a través de los aportes y donaciones de las personas naturales y jurídicas, denominada financiación privada, la cual desarrollaremos más adelante. Teniendo claro estas dos formas de obtener recursos para el desarrollo de las campañas, es importante indicar que Colombia tiene un sistema mixto<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> MAYOLO RIAÑO, Ngelly Natalia. SANCHEZ LLANES, Katherine. VELA CARO, Andrea Catalina. (2017). *Corrupción: Una consecuencia del financiamiento de las campañas electorales en Colombia* (Tesis Especialista en Derecho Administrativo). Universidad Santo Tomás, Villavicencio.

de financiación con la cual se podrán realizar las actividades tendientes a que los candidatos resulten electos para los cargos que se postulen.

### **2.1.2 Financiación de campañas políticas, partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos**

La mencionada Ley 1475 distingue entre la financiación de los partidos y movimientos políticos y las campañas electorales y aparte de ello señala aquellas fuentes de financiación que son prohibidas. La diferencia entre la financiación de partidos y movimientos políticos y la de campañas políticas a cargos de elección popular es importante debido a que en ambos casos el Estado aporta recursos públicos cuya destinación tiene divergencias.

En ese orden de ideas, el aporte que realice el Estado a estos partidos dependerá de que cuenten con personería jurídica, para obtenerla, según la Ley 130 de 1994 se deben acreditar no menos de 50 000 firmas de ciudadanos o haber obtenido en la elección inmediatamente anterior por lo menos la misma cantidad de votos válidos o de representación en el Congreso de la República<sup>16</sup>.

En cuanto al monto de recursos del Estado que les corresponderá, la ley establece que el mismo estará sujeto al número de curules obtenidas en el Congreso de la República, en los Concejos Municipales y en las Asambleas Departamentales. También se tiene en cuenta a efectos de la distribución porcentual de dichos recursos el número de mujeres y jóvenes elegidos por parte de los partidos a corporaciones públicas.

---

<sup>16</sup> Es pertinente anotar que el Acto Legislativo 01 de 2009 modificó el requisito para obtener la personería jurídica de partidos y movimientos políticos al 3% del total de los votos válidos emitidos en la última elección al Congreso de la República.

### 2.1.3 Financiación de campañas presidenciales

Con respecto a las campañas presidenciales, la financiación de las mismas podrá hacerse tanto con recursos públicos como privados. En aras de acceder a financiación pública a través de los anticipos de conformidad con el artículo 10 de la Ley 996 de 2005 el candidato a la Presidencia de la República deberá inscribirse con el aval de un partido o movimiento político que haya obtenido al menos el 4% de los votos -la norma no especifica si son válidos o depositados- para Senado o Cámara de Representantes en las elecciones inmediatamente anteriores a la inscripción. Del mismo modo, se le podrá dar anticipo a quienes sean inscritos por un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos que hayan respaldado esa inscripción con un número de firmas “equivalente a no menos del 3% del número total de votos depositados en las anteriores elecciones presidenciales” (Ley 995/05, Art.7).

Por supuesto, los candidatos a la Presidencia de la República que no cumplan estas condiciones no podrán acceder al anticipo y solo se les entregarán dineros públicos a través de la reposición de votos, que consiste en pagar los votos obtenidos a un valor definido siempre y cuando el candidato obtenga el mínimo de votos requeridos de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011.<sup>17</sup>

Es oportuno mencionar que la financiación con recursos públicos en cualquier tipo de campaña electoral se realizará teniendo como referencia el costo de la campaña que menos recursos haya gastado para el mismo cargo en las elecciones inmediatamente anteriores. Este proceso también

---

<sup>17</sup> El sistema de reposición de votos consiste en el pago por parte del Estado a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que participan en las elecciones, siempre y cuando cumplan con los requisitos legales. Para las elecciones a Corporaciones públicas, el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadano, deberá obtener el 50% o más del umbral determinado para la respectiva corporación; en las elecciones para Presidente, Gobernador o Alcalde, se deberá obtener el 4% o más del total de votos válidos de la respectiva elección.

podrá darse a través de recursos privados, pero ello de acuerdo con los topes fijados por el Consejo Nacional Electoral.<sup>18</sup>

Según el inciso tercero del artículo 34 de la Ley 1475 de 2011, esta financiación, sea pública o privada, solo la podrán recibir los candidatos a partir del momento de su inscripción y dicho trámite comienza cuatro meses antes de la respectiva elección. A diferencia de estos, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos podrán recibir el anticipo dentro de los seis meses anteriores a la fecha de las votaciones.<sup>19</sup>

#### **2.1.4 Distribución de la Financiación estatal**

El Estado colombiano dispone del Fondo Nacional de Financiación Política que busca garantizar el financiamiento que por mandato constitucional le corresponde ofrecer a los partidos y movimientos políticos. Los recursos de este fondo se distribuyen de la siguiente manera:

- a) El diez por ciento (10%), distribuido por partes iguales, se entrega a cada uno de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.
- b) El quince por ciento (15%), distribuido por partes iguales, se entrega a cada uno de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos

---

<sup>18</sup> De acuerdo con el artículo 22 de la Ley 14 475 de 2011, las agrupaciones políticas pueden solicitar esta ante el Consejo Nacional Electoral anticipos para financiar sus campañas electorales, teniendo en cuenta el valor de financiación estatal recibida por el solicitante en las elecciones anteriores para el mismo cargo o corporación. En caso de no haber participado, se tendrá en cuenta el menor valor pagado de la elección anterior. Esta modalidad de financiación también podrá solicitarse para realizar consultas.

<sup>19</sup> De acuerdo con el último inciso del precitado artículo 34, las actividades para la realización de la campaña electoral podrán comenzar por parte de las agrupaciones políticas mucho antes que la de los candidatos, que solo pueden empezar en el momento en que se inscriben oficialmente como tales, sin tener en cuenta si su cargo de elección popular es uninominal o plurinominal.

válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.

- c) El cuarenta por ciento (40%), distribuido por partes iguales, entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección al Congreso de la República.
- d) El quince por ciento (15%), distribuido por partes iguales, entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de concejos municipales.
- e) El diez por ciento (10%), distribuido por partes iguales, entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.
- f) El cinco por ciento (5%), distribuido por partes iguales, entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.
- g) El cinco por ciento (5%), distribuido en partes iguales, entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas. (Caracol Radio, 2017, párr.51)

La ley dispuso incentivos para aquellos partidos y movimientos políticos que contribuyan a la igualdad de género (numeral 6) o la participación de jóvenes, entendiéndose estos como aquellas personas con una edad comprendida entre los 18 y los 26 años (numeral 7).

### **2.1.5 Aprobación de presupuesto, rendición de cuentas y destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal para los partidos y movimientos políticos**

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. (Ley 1475/2011, Art.18)

La Ley 1475 de 2011 en su artículo 18 indica cuáles son las actividades en las que se deben invertir los recursos otorgados por el Estado y en el artículo 19 establece la obligación para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a fin de que cada año en el marco de los primeros cuatro meses los mismos hagan una rendición de cuentas ante el Consejo Nacional Electoral y allí declaren su patrimonio, ingresos y gastos.

Es de decir que la ley limitó a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que reciben financiación del Estado, en el sentido de imponerles la obligación para que tales recursos sean destinados a las actividades establecidas en la ley, las cuales se deben acoplar con los planes, programas y proyectos respectivos de cada partido o movimiento político. Estos recursos deben destinarse para los siguientes rubros:

- a. Funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales, b) Inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político, c) Funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación, d) Apoyo y asistencia a sus bancadas; e) cursos de formación y capacitación política y electoral, f) divulgación de sus programas y propuestas políticas, g) ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos. (República de Colombia, 2018, p.6)

Cabe resaltar que 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 deben en sus presupuestos anuales incluir una suma no inferior al quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren. (Ley 1475/11, Art.18)

Hay que advertir que la rendición de cuentas es punto crítico en nuestro sistema electoral, pues carece de controles y vigilancia por parte de los entes competentes en la materia. Si bien, el proceso está regulado de forma clara en la normatividad, es muy laxo en sus plazos, por lo que hay oportunidad para que los distintos actores que intervienen en la actividad electoral, presenten sus cuentas y gastos de campañas, tiempo después de la elección, momento en el cual, dichos controles ya no son efectivos para prevenir irregularidades o actos de corrupción. Al respecto se ha dicho: “(...) hacer un monitoreo, un control efectivo sobre el valor de las campañas, es supremamente difícil porque todos los informes terminan presentándose hasta un mes o dos meses después de la elección. Esto presenta una gran dificultad y es que para la ciudadanía pueda contrastar o para la autoridad electoral contrastar si realmente los gastos que se están reportando son reales o hay un subregistro de estos, pues se necesita tener la información contable en tiempo real en línea.” (El Nuevo Siglo , 2019)

### **2.1.6 Financiación de campañas electorales**

Esta financiación es particular y se quiso separar en su regulación de la financiación común de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, debido a su nivel de importancia. El artículo 20 de la Ley 1475 de 2011 enunció las fuentes a las cuales pueden acudir los candidatos de los partidos y movimientos políticos inscritos a cargos de elección popular uninominales o

plurinominales; esta lista es taxativa, por lo que no se podría acudir a fuentes distintas a las consagradas en este artículo:

- a) Recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen, b) Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros(as) permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, c) Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares, d) Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas, e) Ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, g) La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley. (Ley 1475/11, Art.20)

### **2.1.7 Financiación estatal de campañas electorales**

Como se mencionó anteriormente, la financiación estatal para las campañas electorales se otorga a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a las elecciones, la misma se realizará por medio de la reposición de votos, sin embargo, la ley le impuso a esta reposición de votos unos requisitos de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011:

- En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, 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.

- La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos (por ejemplo, publicidad, personal, alimentación, gastos de transporte etc.)

Cabe resaltar que la norma para la reposición de votos exige requisitos diferentes a los cargos plurinominales y a los uninominales, mientras los primeros con sus listas de candidatos deben obtener el 50% o más del umbral determinado para la respectiva corporación pública, los candidatos a alcaldes y gobernadores deben obtener el 4% o más del total de votos válidos en la elección.<sup>20</sup>

El mecanismo de financiación estatal, que como ya se dijo son los anticipos, consiste en la solicitud que hacen los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos ante el Consejo Nacional Electoral para que el Estado financie hasta el 80% de los gastos de la campaña electoral o las consultas en las que se participe.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> El valor de los votos está definido en el Decreto 2207 de 2003, donde hace referencia únicamente a las elecciones regionales. Este decreto hay que leerlo e interpretarlo en conjunto con la Ley 1475 de 2011, pues esta dispone en el parágrafo del artículo 17 que será competencia del Consejo Nacional Electoral, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, aumentar el valor de la reposición del voto cada año, lo que resulta contradictorio. Por su lado, la Ley 996 de 2005 dispone para las campañas presidenciales los criterios para la reposición de votos de estas campañas.

<sup>21</sup> La entrega de los recursos para la financiación por la vía de los anticipos de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para las campañas electorales se realiza dentro de los tres meses anteriores al día de las elecciones. Las condiciones para que se puedan otorgar estos anticipos son más complejas que para la reposición de votos; en primer lugar, debe haber disponibilidad presupuestal por parte del Estado, esto lo confirmará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicando qué monto se puede otorgar por anticipo; segundo, se tendrá en cuenta si el solicitante ya participó o no en las elecciones anteriores, en caso afirmativo, el anticipo será del mismo monto a la financiación estatal que recibió en la anterior elección, con actualización según el IPC; en caso negativo, se tendrá en cuenta para otorgar el anticipo el menor valor pagado por reposición de votos de la elección inmediatamente anterior. El anticipo se entrega cinco días después de la inscripción del candidato y la aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente. Durante ese tiempo los partidos, movimientos y grupos significativos y sus respectivos candidatos, realizan todas las actividades encaminadas a ganar la elección, actos que implican gastos que son precisamente los que se pretenden cubrir con los recursos que se entregan de manera anticipada. Por otra parte, el artículo 22 también consagró unas causales de devolución del anticipo, los candidatos que no hayan tenido derecho a financiación estatal, es decir, que no cumplan con los requisitos consagrados en el artículo 20 de la misma ley para la reposición de votos, con excepción de los candidatos presidenciales, que solo deberán demostrar el buen uso del anticipo según las disposiciones del Consejo Nacional Electoral y la ley. En primera vuelta, el desembolso de los anticipos se hará en los diez (10) días siguientes a la certificación expedida por dicho órgano en donde indique que cumplieron los requisitos del artículo 10 de la ley en mención. La Ley 996 de 2005 establece el procedimiento y las

### 2.1.8 Financiación privada y sus límites

Aunque se permite la financiación privada de campañas electorales, la misma está sometida a una serie de límites previstos en los artículos 23 y 24 de la Ley 1475 de 2011. El primero se refiere a los límites a los aportes de particulares, bien sean personas naturales o jurídicas. Se puede desagregar en dos partes, la primera establece que ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña electoral puede recibir créditos o recursos provenientes de financiación privada que superen el valor total de gastos de campaña permitido, y la segunda limita al 10% del total de los gastos de la campaña los aportes individuales de particulares.<sup>22</sup>

Con posterioridad a la campaña y con previa autorización del Consejo Nacional Electoral, las obligaciones pendientes de pago se podrán cancelar a través de condonaciones o fuentes de financiación privadas dentro de los límites consagrados en el artículo 23; estas en ningún caso constituirán una donación ni obtendrán los beneficios consagrados en el artículo 125 del Estatuto Tributario.

El segundo límite consagrado en materia de gastos de campaña establece que los candidatos a los distintos cargos de elección popular, bien sean uninominales o plurinominales, no podrán superarlos, este límite tendrá en cuenta las particularidades de cada campaña.<sup>23</sup>

---

acciones que se deben realizar en materia de financiación en cada una de las campañas que participen en la contienda electoral por la Presidencia de la República de Colombia, es una ley que indica que se debe tener una cuenta exclusiva para cada campaña, que será vigilada por la Superintendencia Bancaria, se establece un responsable, el Consejo Nacional Electoral como encargado de la vigilancia e inspección, libros de contabilidad, límites, entre otros temas, de igual forma que en la Ley 1475 de 2011.

<sup>22</sup> Para este límite particular, también hay una excepción y son las fuentes de financiación provenientes del propio patrimonio del causante, del cónyuge, compañero permanente o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, consagrado en el numeral 2 del artículo 20 de la misma ley o los créditos de cualquier origen que no obstante puedan aportar más del 10% del valor total de gastos permitido para cada campaña, este aporte no puede superar los topes máximos de gastos establecidos por la ley a cada campaña.

<sup>23</sup> La competencia para establecer este límite la tendrá el Consejo Nacional Electoral, y deberá tener en cuenta los gastos reales de las campañas electorales, el censo electoral y la apropiación presupuestal por parte del Estado para cada año. Esta tarea será apoyada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que el estudio refleje de manera más acertada en qué gastos se incurren al realizar una campaña electoral. Esta tarea será realizada por Consejo

### 2.1.9 Fuentes de financiación privada de los partidos

Los partidos y movimientos políticos pueden acudir a distintas fuentes de financiación para el desarrollo de sus actividades y su funcionamiento; la siguiente es una lista taxativa consagrada en el artículo 16 de la Ley 1475 de 2011:

- a) Las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos, b) Las contribuciones, donaciones<sup>24</sup> y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares, c) Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas, d) Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos, e) Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios, f) Las herencias o legados que reciban.

Las fuentes de financiación a las que hace referencia el artículo anterior son taxativas, esto quiere decir que los partidos y movimientos políticos solo podrán acudir a estas seis formas de financiación sin incluir la estatal, a la que se ha dedicado en este trabajo un apartado especial. Tales fuentes de financiación autorizadas por la ley únicamente pueden destinarse a garantizar su

---

Nacional Electoral en el mes de enero de cada año. El monto máximo de gastos se fijará por candidato -en caso de voto preferente o elección a cargo uninominal- o por lista en cargos de elección popular a Corporaciones públicas-en caso de voto no preferente-. Cuando se realice por voto preferente, el tope máximo de gastos para cada uno de los candidatos será el resultado de dividir el tope máximo de gastos definido para toda la lista, dividido por el número de candidatos inscritos. El Consejo Nacional Electoral fijará un tope máximo para los gastos en los que incurren los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para campaña institucional en favor de sus listas y candidatos.

<sup>24</sup> Las donaciones a las que se refiere el numeral 2 podrán deducirse hasta en un 30% sobre la renta líquida del donante, determinada esta antes de restar el valor de la donación, es decir, que para esto se deberá tener en cuenta el valor de la renta líquida que es sobre la cual se pagan los impuestos sin restar el valor de la donación, lo anterior de conformidad al artículo 125-4 del Estatuto Tributario.

funcionamiento y el desarrollo de sus actividades y no comprende las actividades de campaña electoral.

### **2.1.10 Fuentes de financiación prohibidas**

La ley colombiana prohíbe expresamente algunas fuentes de financiación, entre las cuales se pueden anotar las siguientes:

- a) Provenientes 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, b) Derivadas de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público, c) 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, d) Contribuciones anónimas, e) provenientes 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; f) proveniente 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, g) Provenientes 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. (Ley 1475/11, Art.27)

Podemos afirmar que el sistema electoral en Colombia acarrea costos elevados, pues el aparato institucional del Estado, en sus órganos que regulan, vigilan y controlan el sistema electoral demanda un alto presupuesto, también representa grandes cantidades de dinero el que necesitan los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos para poder funcionar, y así mantener la dinámica política del país por medio de la cual los ciudadanos participan en la conformación de las instituciones del Estado, eligiendo o siendo elegidos. Este análisis es importante realizarlo si se quiere combatir y reducir la corrupción en Colombia, pues al darle la espalda, se está dejando la puerta abierta a actores que cooptan el sistema electoral a su antojo y para beneficio particular. Las consecuencias han sido desastrosas para el país, pues ha detenido su desarrollo, propiciando prácticas corruptas en todo el aparataje estatal, restando legitimidad a las instituciones frente a los ciudadanos, y la última y peor de todas, ha sido generadora de desigualdades sociales y violencias.

### **2.1.11 Vigilancia y control de gastos**

El artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 regula la administración de los recursos y la presentación de informes de las campañas electorales, que consiste en definir para estas un monto superior a 200 SMLMV para los gastos, originados por fuentes de financiación privada; se deberá elegir un gerente de campaña para los cargos unipersonales o de voto preferente, y en caso de que se utilice el mecanismo de listas cerradas, el gerente se escogerá de común acuerdo por todos los candidatos de la lista o lo nombrará el respectivo partido, movimiento político o grupos significativos de ciudadanos.

El gerente de campaña deberá abrir una cuenta única en una entidad financiera legalmente constituida, inclusive, si así lo considera podrá abrir subcuentas, pero es a través de la cuenta principal que deberá manejar todos los recursos que entren a dicha campaña. Estas cuentas estarán exentas de los impuestos de las transacciones bancarias y la Superintendencia Financiera estará a cargo de la vigilancia y el control de las mismas.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán adoptar reglas especiales en aras de garantizar la transparencia de las elecciones y deberá registrar ese reglamento ante el Consejo Nacional Electoral para la vigilancia y control. Los gerentes de campañas deberán presentar un informe sobre los gastos e ingresos obtenidos durante esta y se deberán acoger a las normas que dicho organismo establece. De igual forma, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deberán presentar un informe sobre los gastos e ingresos de las campañas durante los dos meses siguientes a la votación, los gerentes de campaña y candidatos presentarán este informe a sus partidos durante el mes siguiente a las elecciones.

Lo anterior busca sentar unas reglas claras con las cuales se deben acoplar los candidatos, los partidos, los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos para garantizar la transparencia de las elecciones y tener en un margen de igualdad a todos los candidatos y partidos que participen de las mismas, debido a que estos deberán respetar los topes electorales que estipule el Consejo Nacional Electoral, y adicionalmente, le da garantías y privilegios financieros al ponerlos exentos de impuestos en transacciones bancarias, esto con el objetivo de que todos los recursos se usen para el fin establecido.

Por otra parte, el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011 estipula las consecuencias a la violación de los topes electorales e indica el órgano competente para tramitar la sanción correspondiente. Allí se consagra la pérdida del cargo por violación a los topes electorales y que para los candidatos

electos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de la pérdida de la investidura que se consagra en el artículo 184 de la Constitución Política de Colombia. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo estará en manos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con el procedimiento para declarar la nulidad del cargo. Los términos empezarán a contar desde que el Consejo Nacional Electoral expida el acto administrativo a través del cual indique la violación a los topes electorales y por medio de este organismo el Estado deberá solicitar la pérdida del cargo.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, es claro que hay un proceso regulado sobre la rendición de cuentas, de igual forma, pudimos concluir que en la práctica el control y vigilancia por parte de los entes encargados, es ineficiente, pues los candidatos cuentan con un plazo de dos meses después de las votaciones para presentar sus libros con los informes contables, lo que hace muy compleja la verificación de su veracidad, tanto por las autoridades electorales, como por la ciudadanía; por un lado, porque las campañas cuentan con tiempo suficiente para respaldar cualquier irregularidad que hubieran podido cometer, y, por otro lado, ya no es de interés público cuanto se gastaron los candidatos cuando se tiene un ganador. El deficiente control, incide en que la contienda política, sea a su vez económica, pues actúan bajo la lógica de que, teniendo la posibilidad de incumplir los topes de financiación sin ser sancionados, pueden invertir más dinero que su contrincante para conseguir una mayor votación y conquistar el respectivo cargo de elección popular. Es así como los partidos empiezan a transformarse en maquinarias electorales y dejan de contribuir en materia programática.

### **3 Valoración crítica sobre la regulación de la financiación estatal y privada de partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y partidos políticos**

Después de un análisis de la normatividad en esta materia lo que se desea ahora dejar por sentadas unas observaciones sobre algunos aspectos que pueden propiciar o al menos facilitar fenómenos de corrupción asociados con el tema de la financiación:

- Una primera observación tiene que ver con la discusión y aprobación del presupuesto de partidos que si bien la ley establece que debe hacerse de forma democrática, en la práctica no existe un mecanismo que en realidad lo asegure y no se observa en la actual regulación una sanción específica por el incumplimiento de esta disposición legal. Aunque en abstracto podría pensarse que acciones de cumplimiento o similares podrían ser utilizadas con el fin de que se le cumplimiento a estas disposiciones normativas, se considera que lo adecuado, práctico y oportuno jurídicamente sería que la autoridad de control, esto es, el Consejo Nacional Electoral, dispusiera de una reglamentación clara y especial en esta materia.
- En el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 se consagra la destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal; en este artículo se establecieron una serie de actividades en las cuales se podrá invertir la financiación estatal, sin embargo, no se prohíbe expresamente a los partidos o movimientos políticos que destinen estos recursos del Estado para las campañas electorales, mismas que de darse configurarían una financiación irregular, en el sentido explicado (Olaizola, 2014), esto es, aprovechar los vacíos legales para financiar campañas políticas.

Entonces, resulta importante destacar esta crítica puesto que el legislador hace diferenciación entre la financiación estatal de agrupaciones políticas y campañas electorales con el fin de que tengan diferentes destinaciones. La falta de claridad en la ley puede dar lugar a que las agrupaciones políticas, pensando en las próximas elecciones, descuiden las actividades que deben

orientarse a fortalecer el ejercicio político y la institucionalidad de los partidos y movimientos políticos, por invertir en el ejercicio electoral, así se crea además un desequilibrio de cara a la financiación de las campañas que favorece de paso una práctica común y reprochable, la violación de los topes electorales que hoy constituye una conducta delictiva según lo dispuesto en el artículo 396B del Código Penal.

En definitiva, es importante para el sistema electoral colombiano que se deje la prohibición explícita en beneficio de una mayor legitimidad y un fortalecimiento de la democracia en este país, así como de la cultura política y de las agrupaciones y ciudadanos que participan de la misma.

- El artículo 19 de la Ley 1475 de 2011 dispone la rendición de cuentas de partidos y movimientos políticos que reciben financiación estatal para su funcionamiento, la cual se debe realizar dentro de los cuatro primeros meses de cada año ante el Consejo Nacional Electoral. Se considera importante que esta rendición de cuentas sea abierta a la ciudadanía, que no solo se haga ante el organismo en mención sino también ante los militantes de los partidos y además, que cualquier ciudadano interesado pueda acceder de manera oportuna a esta información.
- Adicionalmente, se asume como una falencia que no se incluyan como fuentes de financiación prohibida los recursos que entran a las campañas por la vía de las fundaciones, corporaciones y asociaciones, ya que a través de estas se puede dar una violación de los topes electorales o en su defecto, las campañas pueden usar a estas personas jurídicas bajo el fin de aumentar su financiamiento político sin tener que rendirle cuentas al Consejo Nacional Electoral.
- En la Ley 130 de 1994, en su título V, en lo que corresponde a la rendición de cuentas, si bien es claro que esta se debe realizar ante el Consejo Nacional Electoral y dicha entidad a

su vez las debe publicar en un diario de circulación nacional para que sea de conocimiento público, ello debería actualizarse, en primer lugar porque uno de los problemas que se pudieron advertir con la elaboración de este trabajo es precisamente que el acceso a todo tipo de información con la que cuenta este órgano es difícil de conseguir y en segundo lugar, porque en la actualidad existen medios de comunicación -como las plataformas digitales YouTube, Facebook, Twitter, Páginas Web- que no son utilizados por el Consejo Nacional Electoral para su circulación, los cuales facilitarían la correspondiente veeduría ciudadana.

En consideración a la deficiente vigilancia y control por parte de los entes electorales en la rendición de cuentas, es necesario que converjan muchos elementos, en primer lugar es necesario que el plazo de dos meses que se tiene para presentar la rendición de cuentas se elimine del ordenamiento jurídico, pues es en este lapso en donde se tiene la oportunidad de incurrir en irregularidades en materia de financiación electoral; segundo, se debe brindar herramientas más prácticas para que los que participan de las elecciones puedan estar suministrando la información de sus campañas a las plataformas para su respectiva vigilancia y control, facilitando la rendición de cuentas y el trabajo político que van a tener los candidatos y organizaciones políticas durante los 3 meses de campaña electoral; por último, es necesario fortalecer al CNE con recursos económicos y humanos pues hasta ahora no cuenta con la capacidad de ejecutar sus responsabilidades con cada uno de los candidatos, ni tener la presencia necesaria en el territorio nacional para cumplirlas.

- Se considera también que los límites consagrados por la ley para la financiación de particulares a las campañas electorales presenta una gran contradicción, pues en el inciso

primero del artículo 23 de la Ley 1475 de 2011 se dispone que los créditos provenientes de los particulares no podrán superar el 10% del valor de los gastos permitidos en las campañas electorales. Sin embargo, en el inciso segundo del mismo artículo se indica que los créditos de cualquier origen serán una excepción a los límites que consagra la norma. Esta contradicción en la normatividad podrá ser una salida para burlarse de los toques que consagra la norma.

#### **4 Un caso especial de financiación irregular de campañas políticas: cupos indicativos o partidas presupuestales para inversión social regional<sup>25</sup>**

Los cupos indicativos<sup>26</sup>, denominación que entre otras cosas no está expresamente consagrada en la ley, es una figura similar a los otrora llamados auxilios parlamentarios<sup>27</sup>, que hacen referencia a partidas presupuestales destinadas a la inversión social en las distintas regiones del país; estas partidas son entregadas a unas entidades estatales de orden nacional<sup>28</sup> para ser invertidas en dichas regiones. Cabe anotar que los cupos indicativos fueron incluidos por primera vez en el Presupuesto General de la Nación por medio de la Ley 698 de 2001.

---

<sup>25</sup> Algunos de los datos, información y fuentes relacionadas en este apartado han sido tomadas del material de trabajo que hace parte de la investigación que actualmente se encuentra en ejecución sobre financiación irregular, ilegal y corrupta de partidos y movimientos políticos, dirigida por el profesor Juan Carlos Álvarez A. También puede consultarse Álvarez A. Juan Carlos, Financiación ilegal de los partidos políticos en Colombia, problemas comunes. A propósito del artículo de Rebollo (2018).

<sup>26</sup> Los cupos indicativos o las “partidas de inversión social regional” tienen su fundamento constitucional en los artículos 349, 351 y 355 de la Constitución Política y en las Sentencias C-497 de 1994 y C-1168 de 2001. Su sustento legal se encuentra en el artículo 283 de la Ley 5 de 1992, los artículos 68, 69 y 70 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional y la Ley 698 de 2001.

<sup>27</sup> Prohibidos expresamente por el art. 35 de la Constitución Política de 1991.

<sup>28</sup> Entidades tales como FINDETER, el Banco Agrario, INCORA, DRI, INURBE, IPSE, Ministerio de Educación, Coldeportes y Caminos Vecinales.

La posibilidad de que los congresistas sean los intermediarios entre el gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y las entidades territoriales para la gestión de estas partidas se ha convertido -en el mejor de los casos- en una forma irregular de financiación política. Tales partidas fueron declaradas ajustadas a la Constitución en la Sentencia C-1168 de 2001.<sup>29</sup>

Dado que este trabajo se concretó solo en hacer un panorama general sobre la financiación de la actividad electoral en Colombia no se adentrará en todos los problemas que los cupos indicativos plantean, más bien se limitará a señalar uno de los aspectos problemáticos que la forma como se asignan dichas partidas implica en tanto crea un riesgo claro de corrupción en la financiación de las campañas políticas. Para estos efectos, es conveniente citar la advertencia contenida en el salvamento de voto a la Sentencia C-1168 de 2001 de los entonces magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández, quienes advirtieron:

[Que] la distribución de las partidas corresponde a entidades gubernamentales, dependientes del Gobierno Central. Dentro de ese proceso no se excluye la posibilidad de que sean los congresistas quienes gestionen el destino de los recursos. Si bien, como lo señala el Gobierno, formalmente no existen cupos a favor de los congresistas y establecer si ello se da en la práctica implicaría una tarea probatoria supeditada en gran medida a la efectiva ejecución de las partidas, lo que resulta evidente es la posibilidad de negociación política que está detrás de las mismas y frente a la cual resulta candoroso afirmar que la asignación, a la cual pueden concurrir concejales, alcaldes y ciudadanos del común, se hará al margen

---

<sup>29</sup> No obstante, la sentencia contiene un importante salvamento de voto al cual se hace referencia en este trabajo.

de la injerencia de los congresistas. Tal injerencia, por el contrario, parecería más bien la regla que la excepción.

Lo dicho por los magistrados en su salvamento de voto es hoy un secreto a voces en los pasillos del Congreso de la República, en vista de que es sabido que el gobierno intercambia cupos indicativos con la finalidad de garantizar mayorías y asegurar la aprobación de los proyectos de ley de su interés, y a su vez, los congresistas beneficiarios de los mismos obtienen réditos electorales en la medida en que las partidas de inversión regional les permiten influenciar a las entidades territoriales para que realicen determinadas obras y en muchos casos, así sea de forma indirecta, inciden en la selección de los contratistas de estas obras. Estos últimos, como forma de pagar los favores, terminan siendo los principales financiadores de las campañas de esos congresistas, de forma tal que se propicia un entorno muy proclive a la corrupción, a la violación de los topes y en general, a desequilibrar la competencia política entre quienes reciben cupos indicativos y quienes no los reciben. Al respecto también se pronunció Restrepo (2014) afirmando:

Es él [el congresista] quien define a qué alcalde (normalmente de su misma orientación política) le corresponde ejecutarla; a menudo postula quién habrá de ser el contratista o el interventor de la partida en mención; es él quien en síntesis se lleva los méritos políticos de su ejecución, aunque, repitámoslo una vez más: a diferencia del antiguo “auxilio parlamentario”, la apropiación presupuestal en el “cupos indicativos” no la crea el parlamentario (ya está creada de antemano en la Ley de Presupuesto): el parlamentario simplemente la orienta, la direcciona, y usufructúa los méritos políticos que se derivan de

su ejecución. Queda convertido en un intermediario privilegiado de una o unas determinadas apropiaciones presupuestales. (párr.5)<sup>30</sup>

No es obligación que el Gobierno Nacional le otorgue a todos los congresistas partidas presupuestales para invertir en sus regiones, por lo que se ha desarrollado en la práctica que esta sea dada exclusivamente a los congresistas que se encuentran en coalición o que pertenecen al mismo partido del presidente, así se deja de lado a la oposición o a aquellos congresistas que votan de forma negativa ante los proyectos en el Congreso.

Este caso especial de los cupos indicativos sirve de ejemplo señalar que la normativa relacionada con la financiación de la actividad de los partidos, movimientos políticos, grupos de ciudadanos y en especial de las campañas adolece de vacíos que deben ser corregidos para evitar que a través de estos se termine burlando la ley, lo que puede hacer que incluso la consagración de tipos penales como los que efectivamente se incorporaron recientemente a la legislación se conviertan en normas puramente simbólicas; así pues, antes que recurrir al derecho penal habría que pensar en una normativa mejor estructurada tanto de los órganos de control del sistema político y electoral como de las leyes que regulan la financiación.

Los cupos indicativos se presentan más en los partidos políticos clientelistas, es decir que los dirigentes políticos que pertenecen a estos buscan recompensar los votos a su favor ya sea por presión de los empresarios que influyen en la decisión de voto, de sus empleados o de pequeños grupos de ciudadanos donde las promesas por votar por ellos van en conseguirles algún beneficio.

Es importante indicar que las partidas presupuestales se encuentran implícitamente reguladas en las diferentes leyes que se mencionan previamente, se hace necesaria una mayor regulación

---

<sup>30</sup> Restrepo (2014). Los cupos indicativos a la luz del derecho presupuestal. Allí el autor fue muy crítico al señalar que los cupos indicativos no tienen asidero legal y que esa forma de distribuir el presupuesto configura una distorsión del espíritu de las normas que lo rigen.

respecto a este tema, ya que la finalidad de estas partidas no es beneficiar a los parlamentarios, sino por el contrario impulsar el desarrollo de las regiones a través de inversión estatal en recursos que cada territorio demande.

Por lo tanto, los dineros dispuestos para tal fin deben repartirse equitativamente de acuerdo al número de la población, priorizando las necesidades básicas de cada lugar. Adicionalmente por tratarse de recursos públicos se debería prohibir a los congresistas participar del proceso de adjudicación de los contratos y de esta manera evitar el desvío de los recursos que están destinados para invertir en las regiones y no para lucrar a los parlamentarios.

Al regular mejor la forma de distribuir las partidas presupuestales y garantizar que todo el territorio nacional tenga acceso a estas partidas, lograría una disminución de la corrupción y fomentaría más el desarrollo de los partidos programáticos, fortaleciendo así los ideales políticos por los cuales fueron elegidos y del partido al que pertenecen, dándole un vuelco a las organizaciones clientelistas y atacando uno de los focos de corrupción en el país.

## **4.1 Valoración general y propuestas**

### **4.1.1 Valoración general**

- a. Sin duda alguna uno de los principales problemas que tiene la normatividad en temas electorales es la dispersión de las normas, lo obsoletas que resultan algunas y la improvisación que parece acompañar algunas de las reformas que se hacen. En Colombia existe un Código Electoral desactualizado, pues fue expedido en 1986, es decir, antes de la Constitución de 1991. En materia electoral, para citar los casos más importantes sin contar decretos y reglamentos,

se han promulgado dos actos legislativos, uno en el año 2003 y otro en el 2009, tres leyes estatutarias, Ley 130 de 1994, Ley 996 de 2005, Ley 1475 de 2011 y Ley 1712 de 2014, estas normas regulan aspectos muy similares, lo que hace un poco confusa su aplicación y permite que queden vacíos los cuales sin duda son campo abonado para la corrupción.

Asimismo, es necesario que se unifique la legislación electoral, se deroguen disposiciones obsoletas y sobre todo, se establezca un marco normativo único. Incluso podría ser un estatuto más pequeño, pues muchas de las regulaciones actuales son repetitivas y contradictorias por lo que se vuelven ineficaces. En ese orden de ideas, si se tomaron el trabajo de reformar o crear una norma que regula una materia en específico, debieron realizar un trabajo diligente y juicioso como legisladores e indicar qué normas deben salir del ordenamiento jurídico.

- b. Otro problema que se advierte después de revisar las normas citadas en el trabajo es la falta de capacidad de cumplimiento de la norma por parte del ente o entes regulador(es), en especial el Consejo Nacional Electoral, que además de las dificultades que se originan en la manera como se conforma, tiene además desde el punto de vista práctico la dificultad de que su estructura administrativa y financiera parece quedarse corta frente a las tareas que tiene encomendadas, a lo que se suma una estructura normativa que en no pocas ocasiones impide una eficaz aplicación de las sanciones. En otras palabras, las autoridades en materia electoral, específicamente el organismo antes mencionado, no tienen una capacidad técnica real y quizás tampoco la voluntad política para hacer efectivo lo consagrado jurídicamente a los sujetos que son objeto de regulación de las normas.
- c. En materia de financiación, otro problema que se encontró al analizar la normatividad electoral consiste en que se advierte un gran vacío en la regulación con el proceso posterior a la eventual

financiación estatal y privada para los partidos, movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos y sus actividades, es decir, si bien las normas regulan el procedimiento y los requisitos que se deben cumplir para la financiación a estas agrupaciones políticas, sin embargo, regula de forma muy general los procedimientos para su control posterior y la rendición de cuentas.

Este aspecto ya se ha puesto en evidencia en un texto de la Fundación Konrad Adanauer:

(...) los grandes ausentes han sido los temas de rendición de cuentas, financiación privada, responsabilidad de los partidos políticos, toques de financiamiento y sanciones por incumplimiento, los cuales no han sido del todo reglamentados. Esta situación ha dado lugar a prácticas ilegales o ilegítimas, contrarias a los principios democráticos necesarios en todo esquema de financiación. (Fundación Konrad Adanauer, 2010, p.9)

- d. La veeduría ciudadana en este materia se hace sumamente compleja, pues el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los partidos y movimientos políticos no cuentan con información que sea de fácil acceso para la ciudadanía; a pesar de que en la regulación electoral se dispone que debe realizarse por un lado una rendición de cuentas por parte de las organizaciones políticas, que solo se dan ante el Consejo Nacional Electoral y es de difícil acceso para la ciudadanía, y por el otro, informes de gestión por parte de los entes competentes en la organización electoral. En este punto, es necesario resaltar, que la Registraduría es la más sobresaliente, pues en su página de internet y aplicativo móvil, los ciudadanos pueden consultar los resultados en tiempo real de las elecciones y el historial de las pasadas.

Por otro lado, el Consejo Nacional Estatal no tiene aplicativo móvil y su página de internet en muchas de las opciones no tiene acceso, solo el enlace de “cuentas claras” permite el ingreso

de la ciudadanía, pero con información muy limitada; para poder acceder y consultar a fondo, se debe ser gerente de una campaña electoral, directivo de una organización política o tener previa autorización de la entidad propiamente.

- e. La posibilidad de financiación irregular por la vía de los “cupos indicativos” es un mecanismo altamente perturbador que debe eliminarse en la medida en que es un campo propicio para la corrupción de la actividad política.

A continuación algunas propuestas específicas relativas al Código Único Electoral.

El nuevo Código Electoral debería incluir por lo menos los siguientes temas:

- A. Autoridades y órganos electorales y sistema de elección de dichas autoridades y órganos.
- B. Atribuciones, funciones y competencias de los órganos y autoridades electorales.
- C. Creación, reconocimiento y funcionamiento de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.
- D. Régimen de campañas a cargos de elección popular.
- E. Régimen de financiación de partidos, movimientos grupos significativos de ciudadanos y campañas políticas.
- F. Régimen de sanciones y procedimientos.
- G. Cuarta Revolución Industrial para mejorar nuestro sistema: no hay mejor escenario que el electoral, para la implementación de la cuarta revolución industrial en el desarrollo de esta actividad, esto facilitaría las tareas que deben ejecutar tanto las autoridades que controlan y vigilan, como los sujetos que son objeto de regulación. La inteligencia artificial está ayudando a la automatización y reducir la complejidad de procesos en la producción de bienes y servicios, de igual forma lo haría en la rendición de cuentas y su

verificación legal por parte del CNE y la RNEC. En un texto de reciente publicación titulado.

## **5 Conclusiones**

A manera de conclusión es posible afirmar que en Colombia se requiere con urgencia una reforma normativa en materia electoral, la cual busque unificar y concentrar las leyes que regulan esta materia. Es importante que al momento de realizar esta reforma se tengan en cuenta las propuestas planteadas en el presente trabajo de investigación, con la finalidad de que el proceso se realice con responsabilidad para que en efecto logre eliminar vacíos o contradicciones que existen en las leyes, los destinatarios de la norma y las entidades encargadas de vigilar y controlar su correcta aplicación, y pueda haber mayor seguridad jurídica y claridad sobre la normatividad del sistema electoral, y entonces los ciudadanos conozcan al respecto, pues en últimas son los sujetos más importantes del sistema.

Se evidencia también la necesidad de cambiar la forma de conformar el Consejo Nacional Electoral, con el fin de poder ejecutar sus labores de vigilancia y control a todas aquellas personas naturales y jurídicas que participen en las elecciones o que conformen los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Esto tiene el propósito de garantizar que quienes lleguen a los cargos de elección popular sean personas íntegras y respetuosas de la ley, pues son quienes representarán a la ciudadanía.

Adicionalmente se requiere que quienes conformen a dicho consejo no hayan estado ligados a una organización política, por un tiempo determinado, toda vez que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, al igual que los candidatos, recibirán dineros del Estado, y como la vigilancia y el control para que estos dineros sean correctamente invertidos está a cargo de este, sus miembros no pueden estar condicionados o viciados por sus ideologías

políticas, pues las reglas son para todos y por ser dineros públicos se tiene que garantizar que estos se gasten en lo que realmente fueron destinados previamente por la ley.

A partir de lo indagado se pudo concluir que el Consejo Nacional Electoral requiere un fortalecimiento no solo en la parte técnica, sino también administrativa para poder llevar a cabo de manera eficaz la verificación y aprobación de las encuestas que se requieran para el análisis de los candidatos previo a las elecciones, y adicionalmente, imponer una sanción a aquellas personas que realicen encuestas sobre los candidatos siete días antes de las elecciones o el mismo día, o las realicen sin tener en cuenta lo dispuesto para estas en la regulación electoral. Al ser evidente la deficiencia para sancionar por parte del CNE, se requiere la creación, en los diferentes departamentos, de una sede de esta entidad para que ejerza la debida vigilancia y control; y en caso de que haya algún incumplimiento, sancionarlo, esto con el fin de garantizar los derechos a elegir y ser elegido que consagra la Constitución Política de Colombia. Adicionalmente, en virtud de proteger el debido proceso, se le podría dar mediante la reforma normativa que planteamos, incluir la posibilidad que los actos administrativos con los que sancionen por incumplir las normas electorales, sean susceptibles de recurso de apelación frente al superior jerárquico, que serían los miembros del CNE en Bogotá y de esta manera se buscaría el cumplimiento de las normas electorales. En esta misma línea el presidente del CNE, magistrado Heriberto Sanabria, indicó que: “no tenemos músculo institucional para estar en las regiones a través de los tribunales de garantías a tiempo para poder tener control de la publicidad anticipada, de hacer control de los gastos exorbitantes de las campañas y la inscripción irregular de cédulas” (El Nuevo Siglo , 2019)

Este trabajo se realizó bajo el fin de aportar a la lucha contra la corrupción por medio de cambios normativos, que son necesarios en pro de la seguridad jurídica, de la actualización normativa y de corregir algunos problemas del sistema electoral en materia jurídica, pero también se realizó con

el objetivo de explicar el sistema electoral de una manera clara y sencilla para aquellos que no cuentan con el suficiente conocimiento jurídico para entenderlo, pues se considera que la ley es para todos los ciudadanos y en ese sentido debe ser explicada para entendimiento de todos; este tema en específico es de gran relevancia para el país, pues por medio de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos se puede acceder a cargos de poder, en los que se toman decisiones de gran relevancia para el país y cualquier aporte o idea que busque mejorar en este ámbito es un gran paso para consolidar la democracia y es un espacio perdido para aquellos que solo buscan beneficiarse a costa de lo que debe ser para todos los ciudadanos.

Para terminar, las propuestas que son más importantes y que pueden aportar a la reducción de corrupción son considerar la financiación exclusiva del Estado para los partidos, movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos y sus actividades, la prohibición expresa de otorgarle a los congresistas partidas presupuestales o cupos indicativos, y por último, cambiar la forma en la que se nombra a los magistrados del Consejo Nacional Electoral para buscar su independencia y autonomía, de modo que se logra un equilibrio en el sistema de frenos y contrapesos con los partidos políticos.

## 6 Referencias

- Bobbio, N. (1992). *Liberalismo y Democracia*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Indice de Transparencia de las Entidades Públicas. (2015-2016). *Análisis de resultados 2015-2016*. Obtenido de <https://indicedetransparencia.org.co/2015-2016/ITN/EntidadesNacionales/ResultadoGenerales>
- Rodríguez, L. (2017). *Estructura del poder público en Colombia*. 15 ed. Bogotá: Temis.
- Asamblea Cosntituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política* . Bogotá: Legis.
- Congreso de la República de Colombia. (1985). Ley 96 de 21 de noviembre de 1985. Diario Oficial 37242. Bogotá, Colombia.
- Reyes, G. (2004). *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stifung.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). Acto Legislativo 01 de 14 de julio de 2009. Bogotá, Colombia.
- Olaizola, I. (2014). *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Consejo Nacional Electoral. (2018). Resolución 0737 de 13 de marzo de 2018. Bogotá, Colombia.
- Misión de Observación Electoral. (2018). *MOE alerta insuficiente rendición de cuentas de las campañas, altas tasas de inscripción de cédulas e intolerancia en contienda electoral*. Obtenido de <https://moe.org.co/moe-alerta-insuficiente-rendicion-de-cuentas-de-las-campanas/>

Congreso de la República de Colombia. (2003). Acto Legislativo 01 de 3 de julio de 2003.

Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Acto Legislativo 03 de 14 de julio de 2009.

Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 130 de 23 de marzo de 1994. Diario Oficial

41.280. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1475 de 14 de julio de 2011. Diario Oficial

No. 48.130. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2005). Ley 996 de 24 de noviembre de 2005. Diario

Oficial No. 46.102. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Acto Legislativo 2 de 10 de julio de 2015.

Diario Oficial No. 49.560. Bogotá, Colombia.

Caracol Radio. (2017). *Los cambios que tendrán las elecciones y los partidos con la reforma*

*política*. Obtenido de

[https://caracol.com.co/radio/2017/08/04/politica/1501853636\\_091167.html](https://caracol.com.co/radio/2017/08/04/politica/1501853636_091167.html)

República de Colombia. (2018). *Gaceta del Congreso 939*. Obtenido de

[http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta\\_939.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta_939.pdf)

Rebollo, R. (2018). La polémica en el delito de financiación de partidos políticos: las puertas

continúan abiertas. *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, 2.

Corte Cosntitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-497 de 5 de agosot de 2015. M.P: María

Victoria Calle Correa. *La Sala Plena de la Corte Constitucional*. Bogotá, Colombia.

Corte Cosntitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-1168 de 6 de noviembre de 2001. M.P: Eduardo Montealegre Lynett. *La Sala Plena de la Corte Constitucional*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1992). Ley 5 de 17 de junio de 1992. Diario Oficial No. 40.483. Bogotá, Colombia.

Restrepo, J. (2014). *Los cupos indicativos a la luz del derecho presupuesta*. Obtenido de Legis: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/educacion-y-cultura/los-cupos-indicativos-la-luz-del-derecho-presupuestal>

Fundación Konrad Adanauer. (2010). *Sobre el financiamiento de la política en Colombia*. Obtenido de Paper No. 11: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=83cb156d-5f3a-a4b5-89dc-dd11d10412bd&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83cb156d-5f3a-a4b5-89dc-dd11d10412bd&groupId=252038)

Presidencia de la República de Colombia. (1986). Decreto 2241 de 15 de julio de 1986. Diario Oficial No. 37.571. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2000). Decreto 1010 de 6 de juni del 2000. Diario Oficial No. 44.034. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2003). Decreto 2207 de 5 de agosto de 2003. Diario Oficial No. 45.270. Bogotá, Colombia.

El Nuevo Siglo . (04 de 03 de 2019). *¿Y de la financiación de las campañas qué? . (R. Política, Ed.) El Nuevo Siglo*, pág. 3.

(s.f).

