

Aportes para la construcción de paz

# Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia





# Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia



# Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia

Autor: José Rafael Espinosa



*Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia*

**Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo (PNUD) - Colombia**

**Fabrizio Hochschild**

Representante Residente PNUD

**Arnaud Peral**

Director País

**Inka Mattila**

Directora de País Adjunta

**Blanca Cardona**

Coordinadora (e) del Área  
de Gobernabilidad Democrática

**Organización de Estados Americanos (OEA)**

**Kevin Casas**

Secretario de Asuntos Políticos

**Betilde Muñoz-Pogossian**

Directora a.i. Departamento de Inclusión Social

**Instituto Holandés para la Democracia  
Multipartidaria (NIMD)**

**Pepijn Gerrits**

Director de Programas

**Jurriaan Regouin**

Oficial de Programas

**Ángela Rodríguez**

Representante País para Colombia

Esta publicación se elaboró en el marco del Programa de Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo con el apoyo de Suecia, la Unión Europea, la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECID) y Noruega.

José Rafael Espinosa

**Autor de la publicación**

Mario Ruiz Soto

**Profesional de apoyo a la publicación**

Guillermo Díez

**Corrector de Estilo**

Avenida 82 No. 10-62. Piso 3 - Bogotá, D.C.

[www.co.undp.org](http://www.co.undp.org)

Editorial Scripto S.A.S. - Mauricio Ochoa Peñaloza

**Diseño y diagramación**

Editorial Scripto S.A.S.

**Impresión**

Agradecimientos a José Ricardo Puyana

Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no reflejan la posición institucional del PNUD, el NIMD, la OEA, Suecia, Unión Europea, la AECID y Noruega.

ISBN: 978-958-8902-60-9

Primera edición

Bogotá, marzo de 2015

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

# Contenido

Resumen ejecutivo .....	7
Documento de trabajo .....	17
I.    Marco jurídico .....	18
a.    La organización electoral en Colombia .....	19
b.    Campañas electorales a corporaciones públicas, gobiernaciones y alcaldías .....	20
c.    Campañas presidenciales .....	26
II.   Problemas .....	29
a.    Falta de transparencia .....	29
b.    Falta de equidad .....	31
c.    Debilidad en el control y la sanción .....	34
d.    Falta de enfoque territorial .....	35
III.  Lineamientos .....	36
a.    Fuentes .....	37
b.    Los usos .....	41
c.    La rendición de cuentas .....	42
IV.  Conclusiones .....	44
Referencias .....	49





Este documento ofrece insumos para guiar el debate público sobre una eventual reforma al régimen de financiación electoral en Colombia. En este sentido, el documento no busca fijar posiciones contundentes ni defender fuertemente una alternativa de política pública frente a otras. Su objetivo es más modesto: servir como hoja de ruta para una discusión pública vigorosa en un proceso de reforma.

El documento está dividido en cuatro partes. La primera hace una descripción detallada del régimen de la financiación electoral en Colombia (I), la segunda hace una propuesta sobre cuáles deben considerarse como los principales problemas de la financiación electoral en Colombia (II), la tercera propone unas preguntas que guiarán la toma de decisiones de política pública, y en la última parte se presentan algunas conclusiones y recomendaciones generales de política pública (IV).

## I. Marco jurídico

La organización electoral en Colombia está compuesta principalmente de dos organismos: por un lado, el Consejo Nacional Electoral (CNE) —constituido por nueve miembros elegidos por el Congreso en pleno mediante el sistema de cifra repartidora— está a cargo, entre otras cosas, de supervisar y vigilar las elecciones, definir los reglamentos y los topes de financiación, y distribuir los aportes a las campañas. El período de los miembros del CNE es de cuatro años, y pueden ser reelegidos por una sola vez. Por el otro, la Registraduría Nacional del Estado Civil está a cargo, entre otras cosas, de la organización logística de las elecciones. El Registrador es escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante un concurso de méritos. Su período también es de cuatro años, y puede ser reelegido una vez.

En Colombia existen dos regímenes diferentes de financiación electoral: uno que aplica a las campañas presidenciales y otro que aplica a las demás campañas, es decir, a las corporaciones públicas, gobernaciones y alcaldías. En términos generales, mientras que el régimen de las campañas presidenciales es preponderantemente estatal, el de las demás campañas es mixto, con un fuerte énfasis en la financiación privada.

En el caso de las campañas diferentes a las presidenciales, la ley estatutaria establece un modelo mixto de financiación de estas campañas electorales, pues, aunque establece algunas limitaciones a la financiación privada (explicadas en detalle en el texto principal), define que se podrán financiar con recursos tanto privados como públicos.

Entre los tipos de recursos privados se encuentran los recursos propios de origen privado de los partidos y movimientos políticos, los créditos o aportes del patrimonio de los candidatos o de sus familiares, y las donaciones y los créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares. Por su parte, los recursos públicos corresponden a la financiación estatal que reciben los partidos y movimientos a través del sistema de anticipos y reposición de gastos por votos válidos obtenidos. En el texto principal de este documento se explican en detalle los requisitos exigidos para acceder a los anticipos y a la reposición de votos. Con el apoyo del Ministerio de Hacienda, el CNE define cada año el costo real de las campañas electorales, y con base en este costo real, se fijan no solo el valor de cada voto para la reposición, sino además los topes de gastos de las campañas electorales.<sup>1</sup> Además, las campañas deben presentar informes, lo cual se hace desde hace unos años a través de la plataforma Cuentas Claras. En caso de que se violen los límites al monto de gastos de las campañas electorales, el candidato, se supone, perderá el cargo.

En el caso de las campañas presidenciales, se permite la financiación privada, pero con unas restricciones mayores. En contraprestación, la ley contempla un esquema de financiación estatal más vigoroso que el previsto para las otras campañas. En cuanto a las limitaciones, solo el 20% de los gastos de campaña pueden provenir de fuentes privadas, mientras que en las demás campañas este tope no existe (solo existe el tope de gastos totales de la campaña).<sup>2</sup> Además, mientras que en las otras campañas ninguna de las contribuciones individuales puede superar el 10% del total de los gastos, en las campañas presidenciales ninguna contribución privada puede financiar más del 2% de los gastos totales. En este caso no aplican las excepciones sobre recursos propios y créditos que sí aplican en las elecciones legislativas. Asimismo, las personas jurídicas no pueden donar. En contraprestación, la ley crea un sistema de financiación estatal vigoroso que contempla tanto la financiación previa como la reposición de votos. La financiación estatal previa consiste en aportes iguales que reciben a título de anticipo los candidatos presidenciales (explicados en detalle en la versión ampliada del documento). Los candidatos que no cumplan unos requisitos, que son explicados en el documento principal, no tienen derecho a financiación estatal *previa* pero sí tienen derecho a financiación estatal *posterior*, a través del sistema de reposición de votos. La ley de garantías también establece unos topes para la financiación de las campañas presidenciales.

En cuanto a la presentación de informes, no hay mayores diferencias entre las campañas presidenciales y las demás, pues la resolución correspondiente del CNE (330 de 2007) regula de la misma manera todos los tipos de campañas.

---

1 En el texto principal se presenta una tabla con los topes de las recientes campañas al Congreso. Allí también se explica en detalle la fórmula utilizada para calcular el costo real, y por qué sería problemática.

2 Este límite, sin embargo, solo aplica para aquellas campañas que no hayan tenido derecho a acceder a financiación estatal previa.

## II. Problemas

Esta sección hace una propuesta preliminar, sujeta a discusión y al debate público, sobre cuáles deben ser los problemas a los cuales debería responder una reforma a la financiación electoral. En concreto, en Colombia existen cuatro grandes problemas asociados a la financiación electoral: falta de transparencia, inequidad, debilidad en el control y en la sanción, y falta de enfoque territorial.

En materia de *transparencia*, no se tiene información confiable y completa sobre los ingresos y los gastos reales de las campañas. Si bien este problema es generalizado, es más grave en el caso de las campañas diferentes a las presidenciales, pues, como ya se explicó, en ellas el peso de la financiación privada es mayor, y, por lo tanto, también es mayor el abanico de fuentes de financiación, riesgos de captura y conflictos de interés.

Además de un problema de transparencia, en el modelo actual existe *un problema de inequidad, tanto electoral como social*. La inequidad electoral se refiere a la desigualdad en el campo de juego de la competencia (tanto dentro de los partidos como entre los partidos) por acceder a un cargo de elección popular. Por su parte, la inequidad social está relacionada con la prioridad que, gracias a la financiación privada, tienen los intereses privados en el debate público.<sup>3</sup>

Además de los problemas de transparencia e inequidad, *el control y la sanción* de normas electorales son débiles, por varias razones. En cuanto al CNE, hay problemas de falta de capacidad, tanto administrativa como legal, y de falta de independencia frente a los actores políticos. Ahora, en cuanto al Consejo de Estado, a cargo del control judicial, además de los problemas de capacidad, el problema más apremiante tiene que ver con su visibilidad. A pesar de su importancia, el Consejo de Estado es poco conocido, observado y estudiado en materia electoral.

El cuarto problema es la *falta de enfoque territorial*. Las normas de financiación electoral suponen que todas las elecciones funcionan como funcionan en el centro del país, o al menos como funcionan para elegir al Senado o al Presidente. Sin embargo, estas dejan de lado las particularidades de las lógicas territoriales y de otros tipos de elecciones más locales, en donde los desafíos en materia de transparencia, inequidad y control y sanción pueden ser distintos, o incluso apenas una parte del problema. Allí, los riesgos de trans-

3 Según un análisis reciente de Transparencia por Colombia de la financiación registrada en el portal Cuentas Claras para las elecciones legislativas de 2014, solo 30 empresas donaron el 44,6% del total de los aportes a todas las campañas. Estas 30 empresas, según el informe, son de medios de comunicación, de holdings, del sector financiero, extractivas, del sector de la construcción y farmacéuticas (Martínez, 2014; Ungar, 2014). Si a esto se suma el hecho de que en la práctica —debido a restricciones financieras y operativas— es difícil crear mecanismos de recolección de fondos de base (aportes vía internet, por ejemplo, en donde lo que prima no es la alta cuantía de pocos aportes sino la alta cantidad de aportes de baja cuantía), los grandes aportes privados adquieren mayor peso en la financiación.

parencia, de inequidad (social y electoral), o incluso de control y sanción, pueden ser mayores que o distintos de los que se identifican para el país en general o para las grandes ciudades. Se requiere entonces un enfoque territorial que ilustre las necesidades particulares de los contextos en materia de financiación política y que piense, nuevamente bajo esa lógica contextual, en soluciones concretas que respondan a esas necesidades. Este enfoque territorial de la financiación política es aún más necesario en este momento, cuando se abre una puerta para el posconflicto.

### III. Lineamientos

En esta sección se hace una propuesta sobre cuáles deben ser las preguntas que deben guiar el debate público sobre la financiación electoral en Colombia. Más que un resultado, este aparte busca ofrecer un punto de partida para la discusión.

Para guiar la discusión, aquí se adopta una distinción ya clásica en la literatura especializada<sup>4</sup> sobre los tres componentes mínimos que debe abordar, explícita o implícitamente, toda legislación de financiación electoral: las fuentes, los usos y los controles de la financiación. Estas tres partes deben ser, entonces, los ejes de la discusión de una reforma del régimen actual de financiación electoral: ¿cuáles deben ser las fuentes de la financiación electoral? ¿Qué tipo de usos deberían estar prohibidos? ¿Cómo se debería controlar el cumplimiento de estas normas sobre financiación? Estas tres partes no están desconectadas; conviene pensar la financiación electoral como un *sistema* compuesto de partes que, para que el sistema funcione bien, deben interactuar de manera coherente y sincronizada.

En cuanto a las fuentes, el principal debate gira alrededor de la dicotomía entre la financiación privada y la financiación pública. El primer modelo hace énfasis en la libertad de todos los individuos (personas naturales e, incluso, como en Estados Unidos, personas jurídicas) para participar en una democracia a través de aportes a las campañas electorales. El segundo hace énfasis en los riesgos que tiene esa excesiva libertad, partiendo de la base de que la eliminación de las restricciones en los aportes fácilmente puede convertir una democracia en una plutocracia. Esto no significa que el modelo ideal sea el de una completa financiación pública, pues, como advierten algunos autores, esta se puede traducir en una excesiva dependencia de los partidos respecto al Estado y en una desconexión con la ciudadanía.

La pregunta clave es, entonces, hasta dónde debe ir la financiación privada y hasta dónde de la estatal. Ese punto intermedio —qué tan cerca, qué tan lejos de cada uno de esos

---

4 Al respecto, ver, entre otros, Casas y Zovatto (2011).

extremos— depende entonces de la respuesta que se dé, al menos, a seis preguntas o variables: i) si se permiten o no las contribuciones de personas jurídicas, ii) si se permiten aportes de personas, organizaciones o gobiernos extranjeros, iii) si pueden contribuir personas jurídicas o naturales que sean contratistas del Estado, iv) si se pueden realizar aportes anónimos, v) si existen topes al monto que cada campaña puede financiar con aportes privados y vi) si existen topes al monto que una sola persona puede aportar a una campaña.

Ambos modelos extremos tienen, entonces, ventajas y desventajas. Por esta razón, probablemente lo más razonable es adoptar un modelo mixto, que combine las virtudes pero que al mismo tiempo evite los defectos de ambos. Esto apunta a que se adopte un modelo en el que se permita una financiación privada, pero restringida, y que en contraprestación se establezca un sistema de financiación pública fuerte. La no prohibición de los aportes privados incentiva a los partidos para que tengan una conexión con la ciudadanía de base, abre una válvula de escape a la dependencia de los partidos respecto al Estado y garantiza el derecho ciudadano a participar políticamente a través de aportes, en dinero o en especie, a las campañas electorales. La restricción a la financiación, por su parte, reduce los riesgos que entrañan los aportes privados, es decir, la captura de parte de grupos privados legales o ilegales, y la inequidad social y electoral. En ese sentido, el modelo actual de las elecciones presidenciales parecería ser más conveniente —aunque, como ya veremos, con algunos ajustes— que el modelo aplicable en las demás campañas electorales.

Pero no solo es necesario discutir la regulación de la financiación privada y de la estatal. También es necesario debatir el rol que cumplen los partidos políticos en las campañas de sus candidatos. En la medida en que los partidos políticos cuentan con recursos propios tanto en dinero como en especie —provenientes de aportes privados, de ingresos comerciales, de financiación estatal—, ellos también tienen un papel determinante en el funcionamiento del sistema electoral. En este punto, entonces, el debate público debería responder al menos tres preguntas: i) ¿pueden los partidos aportar, directa o indirectamente, a las campañas de candidatos individuales?; ii) en caso de poder hacerlo, ¿qué tipo de aportes deberían estar en capacidad de hacer?; iii) ¿con qué criterios se distribuirían esos aportes entre los candidatos?

Pasemos ahora a la segunda pregunta: ¿Qué tipo de limitaciones deben existir a la financiación electoral? En general, las discusiones de política pública para responder a esta pregunta se han concentrado principalmente en las restricciones al gasto: ¿deben existir topes a los gastos? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles deberían ser los topes? Veamos entonces las posibles respuestas, que se pueden entender como dos modelos. Por un lado, el modelo *libre* (por el estilo de Estados Unidos), que no impone ningún tipo de restricción a los gastos de campaña. El otro modelo es el *restringido*, según el cual es conveniente establecer unos topes a los gastos de campaña, pues esto garantiza una

relativa igualdad en el campo de juego electoral. Aquí encajan los sistemas de Canadá, México, Colombia, Francia, y buena parte de los países de Europa Central y Oriental, entre otros. Al menos desde un punto de vista normativo, este segundo modelo sería más conveniente, pues tiene la virtud de evitar que se produzcan inequidades, tanto sociales como electorales. Sin embargo, más allá de la pregunta sobre si debe haber o no topes al gasto, la clave es saber a cuánto debe ascender ese tope. Y es clave porque los topes, en muchos casos, pueden ser una simple formalidad que no refleja las verdaderas prácticas de las campañas. Y para abordar este punto, sería conveniente que el debate público se concentrara en al menos dos preguntas. La primera es: ¿qué tan cercano debe ser el tope a los costos reales actuales de las campañas? Y la segunda, ¿cuál debe ser la metodología para definir el costo real de una campaña electoral? Aquí tampoco se ofrecen herramientas concretas para responder esta pregunta. Solo se alcanza a señalar que la metodología actual (del DANE y el Ministerio de Hacienda, basada en información del aplicativo Cuentas Claras del CNE) no parece muy adecuada, no solo por los problemas en la agrupación de información señalados por el mismo Ministerio de Hacienda, sino además porque el cálculo parte de información que, como se señaló atrás, es bastante parcial y limitada.

La tercera parte del sistema de financiación electoral, a cargo del control y la sanción, se ocupa de que las normas y directrices de las otras dos partes efectivamente se cumplan. Los debates sobre el control tienen a su vez dos partes. La primera tiene que ver con la manera en que los sujetos obligados —partidos, candidatos, empresas— presentan la información necesaria que permita evaluar su cumplimiento de las normas. La segunda se ocupa de la capacidad administrativa y judicial del Estado para hacer efectivas las normas que definen obligaciones y prohibiciones en materia de financiación estatal.

En cuanto a la presentación de información, en este punto es importante que el debate se concentre en al menos tres preguntas claves: quiénes, cuándo y qué. ¿*Quiénes* están obligados a ofrecer información a las autoridades sobre los ingresos y los gastos de campaña? ¿Cuándo deberían presentar los informes los candidatos y los partidos? ¿Qué tipo de información deberían reportar los candidatos y los partidos? En general, es pacífica la idea de que, por razones de transparencia, para cada elección los candidatos y los partidos están obligados a presentar información ante las autoridades sobre sus ingresos y gastos. Sin embargo, al menos intuitivamente, es recomendable que, además de la responsabilidad del partido, exista también una responsabilidad individual en la presentación de los informes, pues la responsabilidad exclusiva de la colectividad puede hacer difusas las obligaciones de rendición de cuentas y, por eso mismo, hacer más compleja y difícil la fijación de responsabilidades de los candidatos. Esta responsabilidad individual debería estar acompañada, en la medida de lo posible, del levantamiento del secreto bancario para que, a partir de los movimientos privados, se conozcan los orígenes de los aportes recibidos por las campañas electorales. A esto se debe sumar una mayor periodicidad en la presentación de los informes, pues una mayor frecuencia dificultaría las alteraciones

de los informes. Y en cuanto a qué se debe reportar, el debate no gira tanto alrededor de si los aportes en especie deberían ser informados o no, sino sobre qué se debe entender por aportes en especie y cómo deben ser tasados.

La segunda parte del eje de discusión sobre rendición de cuentas tiene que ver con la capacidad administrativa y legal del Estado para hacer cumplir las normas sobre financiación electoral. Sobre este punto existen al menos tres modelos sobre el tipo de control de la financiación electoral: uno que brinda total autonomía a los partidos (por el estilo sueco), uno restrictivo (que no solo exige informes sino que además sanciona, por el estilo estadounidense) y uno intermedio, que exige informes pero no sanciona (por el estilo alemán). El CNE colombiano se ajusta más al modelo estadounidense, pero aun así, por los problemas de debilidad, parecería quedarse corto frente a los desafíos de la financiación electoral. Por esta razón, una de las prioridades en una reforma del sistema político, en general, y de la financiación electoral, en particular, debería enfocarse en el diseño de un órgano electoral independiente. En concreto, la discusión pública debería enfocarse en responder al menos las siguientes preguntas: i) ¿Debería existir un organismo independiente?; ii) ¿Cuáles deberían ser sus funciones?; iii) ¿Cómo debería estar conformado?; iv) ¿Cuáles deben ser sus dientes (su capacidad legal)?; v) En función de eso, ¿cuál es el músculo que necesita (su capacidad administrativa: planta, recursos, técnica, tecnológica)?

## IV. Conclusiones y recomendaciones generales

En las conclusiones, además de un resumen general, se presentan cinco recomendaciones de política pública, a la hora de pensar una reforma del sistema de financiación política en Colombia. Estas recomendaciones están, por supuesto, sometidas al debate público y buscan provocar el debate.

En primer lugar, es necesario impulsar un debate amplio sobre la financiación electoral en Colombia, ya sea a propósito de las reformas que parecen estar en una agenda más inmediata —relacionada con el restablecimiento del equilibrio de poderes— o a propósito de reformas algo más lejanas como las que acompañarían el eventual proceso de implementación de los acuerdos logrados entre el Gobierno y las guerrillas.

En segundo lugar, una recomendación sobre las fuentes: es deseable restringir —aunque no prohibir— la participación de los aportes privados en las campañas electorales. Si bien estos recursos son importantes, pues son una forma de participación política legítima y un vehículo para la conexión entre los partidos y sus bases políticas, deberían cumplir un papel secundario, pues con ellos se corren riesgos altos de inequidad electoral y social. En ese sentido, tanto la financiación de campañas presidenciales como la de las demás deberían apuntar a modelos preponderantemente públicos, en los que hay lugar

a la financiación privada pero con restricciones. Así, se podría permitir la financiación de pequeñas contribuciones realizadas por personas naturales, y prohibir las financiaciones de personas anónimas y jurídicas, tanto en pocas como en grandes cantidades. Estas restricciones ya existen para las campañas presidenciales pero no para las demás campañas.

En tercer lugar, una recomendación sobre los topes. Es necesario impulsar estudios, tanto oficiales como particulares, sobre los costos reales de las campañas, pues es difícil tomar decisiones de política pública con base en información irreal. Por esa razón, no se sabe en la actualidad en dónde está el problema: si está en unas campañas costosas que superan ampliamente los topes, o en unos topes que no tienen en cuenta la realidad electoral. Quizá el problema consista en una combinación de las dos cosas, y se requiera reducir los costos de campaña (en principio, siempre y cuando se cumpla el propósito de vigorizar el debate electoral, en todo caso es positivo reducir los costos de las campañas, pues eso las hace más equitativas) al mismo tiempo que se compaginan los topes con la realidad, para evitar que, por un gran desfase entre la norma y la práctica, la norma pierda toda su eficacia. En ese sentido, además de los estudios que permitan identificar los costos reales de las campañas, es deseable que se incorpore la reducción de los costos de las campañas como uno de los objetivos de las reformas políticas que vengan. La reducción de costos seguramente requiere reformas que van más allá del sistema y que están relacionadas con el sistema de partidos o el sistema electoral.

Ahora bien, en cuanto a los controles, dos recomendaciones generales. Por un lado, es necesario impulsar una reforma de la organización electoral y fortalecer a los otros actores que, aunque no hagan parte de ella, desempeñan un papel clave en el control de las reglas de juego electorales. Aunque hay varios caminos para resolver esto, aquí se describe en detalle uno, que consiste en modificar radicalmente la organización electoral, eliminando el CNE, trasladando sus funciones de escrutinio y de regulación a una Registraduría independiente, y dejando en manos de un tribunal electoral la solución de controversias (hoy repartidas entre la autoridad administrativa del CNE y los jueces de lo contencioso administrativo).

Por último, en quinto lugar, los controles no dependen solo de la arquitectura institucional prevista para llevarlos a cabo. Además, hay que pensar bien las normas sobre i) quiénes (campañas, partidos, donantes) están obligados a informar a las autoridades electorales en materia de financiación política, ii) cuándo (número, momento y periodicidad de los informes) y iii) qué (nivel de desagregación de la información, alcance de los aportes en especie). En ese sentido, se debería impulsar un debate público sobre si la regulación actual logra estimular la rendición de cuentas en las campañas electorales. Y al revisar esta regulación, se deberían tener en cuenta al menos dos recomendaciones. En primer lugar, además de la responsabilidad del partido, definir claramente responsabilidades individuales en la presentación de los informes, pues en muchos casos la responsabilidad exclusiva de la colectividad puede hacer difusas las obligaciones



de rendición de cuentas y, por eso mismo, hacer más compleja y difícil la fijación de responsabilidades de los candidatos. Además, se debería impulsar una interpretación restringida del secreto bancario en casos de campañas electorales, que, en virtud de los intereses públicos y los riesgos de violaciones a la ley, permita a las autoridades hacer seguimiento a los movimientos privados, con el objetivo de aumentar la transparencia en las campañas electorales.



No hay democracia sin elecciones y no hay elecciones sin dinero. El dinero es una necesidad para el funcionamiento exitoso de una campaña electoral pero, al mismo tiempo (y tal vez por eso), es la puerta de entrada a un conjunto de problemas que distorsionan el sistema político. Entre otras cosas, un sistema de financiación inadecuado no solo puede conducir a una elitización de la democracia sino, además, a la captura política por parte de actores legales e ilegales.

Las pasadas elecciones revelaron algunos de los problemas del modelo actual de financiación electoral. De acuerdo con los hallazgos preliminares de una investigación en curso de Cifras y Conceptos para el PNUD, las pasadas elecciones al Congreso no solo han sido —de acuerdo con los mismos políticos— las más caras de la historia, sino que además superan, y por mucho, los topes legales y no se compadecen con la información registrada ante el Consejo Nacional Electoral.<sup>5</sup>

La coyuntura actual es más que oportuna, entonces, para impulsar un proceso de discusión del régimen actual de financiación electoral. Primero, porque apenas nos estamos recuperando de dos elecciones nacionales —al Congreso y a la Presidencia—, y, por lo tanto, es un buen momento para reflexionar sobre las virtudes y los defectos del régimen actual a partir de los hechos recientes. Segundo, porque el reelegido presidente Juan Manuel Santos ha señalado que uno de los proyectos que impulsará durante su segundo gobierno es uno de reforma política que promueva el equilibrio institucional. Tercero, porque con una posible firma de acuerdos de paz entre el Gobierno y las guerrillas se abre un espacio de reformas institucionales dirigidas a democratizar y fortalecer las instituciones. Pues bien, por esa doble condición de gasolina del sistema político pero al mismo tiempo puerta de entrada a los riesgos de inequidad y corrupción, la financiación electoral debe estar en el centro de estas discusiones.

El objetivo de este documento es ofrecer insumos preliminares que sirvan para guiar el debate público sobre una eventual reforma del régimen de financiación electoral en Colombia. En este sentido, el documento no busca fijar posiciones contundentes ni defender fuertemente una alternativa de política pública frente a otras. Su objetivo es más

---

5 En la actualidad no existen investigaciones que hayan medido el valor de las campañas electorales en Colombia y que no estén basadas en la información entregada por los mismos políticos. Los informes de Transparencia por Colombia (que se basa en los reportes de Cuentas Claras) y la investigación en curso de Cifras y Conceptos (que parte de entrevistas semiestructuradas a candidatos al Congreso) son grandes y valiosísimos avances, y deberían aprovecharse con interés. Sin embargo, es necesario impulsar investigaciones que combinen este enfoque (que es valioso, pues los políticos, por ser los protagonistas, cuentan con información de primera mano) con metodologías que permitan la recolección de información de manera externa y sin la mediación de los políticos.

modesto: servir como hoja de ruta para una discusión pública vigorosa en un proceso de reforma.

En concreto, el documento se concentra en tres puntos claves que son centrales a la hora de pensar en una reforma de este estilo. En primer lugar, hace una descripción detallada del régimen de la financiación electoral en Colombia (I). En segundo lugar, hace una propuesta sobre cuáles deben considerarse como los principales problemas de la financiación electoral en Colombia (II). En tercer lugar, con base en la literatura especializada y en algunas referencias al derecho comparado, el documento propone unos lineamientos de política pública: más que soluciones concretas a los problemas, el documento propone un marco teórico que sirva como guía para la discusión (III). Este marco, además de plantear los elementos mínimos y los contornos del debate, ofrece también unas preguntas que guiarán la toma de decisiones de política pública. En la última parte se presentan algunas conclusiones y recomendaciones generales de política pública (IV).

Antes de seguir es importante hacer una advertencia. Este documento se concentra en la financiación electoral, y no en la financiación política en general. Es decir, se ocupa de las reglas de financiación que aplican a las campañas electorales, y no de las reglas que aplican al funcionamiento cotidiano de los partidos o movimientos políticos.

## I. Marco jurídico

El primer antecedente de legislación colombiana sobre la financiación política en Colombia fue la Ley 58 de 1985.<sup>6</sup> Con la nueva Constitución de 1991, el Congreso aprobó la Ley 84 de 1993, que, sin embargo, solo tuvo efectos para las elecciones de Congreso de 1993, pues luego la Corte Constitucional la declaró inexecutable por no haber surtido el trámite de una ley estatutaria. El Congreso, entonces, aprobó la Ley 130 de 1994, que, si bien estuvo derogada temporalmente luego de la reforma constitucional de 2003,<sup>7</sup> sigue vigente aún hoy. Con la nueva reforma política de 2009, el Congreso aprobó una nueva regulación de la financiación de las campañas electorales en Colombia (Ley 1475 de 2011) que complementa la Ley 130 de 1994. Aunque la Ley 1475 rige para todas las elecciones, contiene disposiciones especiales en relación con las elecciones de corporaciones públicas, gobernadores y alcaldes, pues buena parte de las especificidades de la financiación de las campañas presidenciales está regulada en la Ley 996 de 2005

6 Para una contextualización de los diferentes procesos políticos que llevaron a la aprobación de esta ley, ver Pizarro (1998), Cepeda (2011) y Rubio (2013).

7 En virtud de la reforma constitucional de 2003, que buscaba fortalecer y reducir el número de partidos políticos en Colombia, el Gobierno expidió el Decreto 2207 de 2003. Sin embargo, este decreto también fue declarado inconstitucional por la Corte, y por esa razón, la Ley 30 de 1994 volvió a tener efectos.

(de garantías electorales), que se aprobó luego de la reforma constitucional que abrió la puerta a la reelección presidencial.

Esta sección está, entonces, dividida en tres partes. En la primera se hace una breve descripción de la arquitectura institucional de la organización electoral en Colombia. En la segunda se presenta el régimen actual de financiación de campañas electorales a corporaciones públicas (Congreso, asambleas, concejos), gobernación y alcaldías. La tercera hace lo mismo, pero para las campañas presidenciales.

## a. La organización electoral en Colombia

Además de las tres ramas tradicionales del poder público, la Constitución (art. 113) establece la organización electoral como un órgano autónomo e independiente de esas ramas, que está compuesto por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, y los demás organismos definidos por la ley.<sup>8</sup> Estas dos entidades están a cargo de la organización, dirección y vigilancia de las elecciones. Mientras que el Consejo Nacional Electoral ha estado a cargo de las tareas de escrutinio, la Registraduría se ha ocupado de la organización logística de las elecciones.

Por su papel en la financiación electoral en Colombia, vale la pena hacer énfasis en las funciones y en la arquitectura del Consejo Nacional Electoral. Entre las funciones del Consejo se encuentran (artículo 265 de la Constitución Política, CP): i) ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral; ii) conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de los delegados del CNE sobre los escrutinios generales y, en esos casos, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes; iii) velar por el cumplimiento de normas sobre partidos y movimientos políticos, publicidad y encuestas de opinión política, por los derechos de la oposición y de las minorías y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plena garantía; iv) distribuir los aportes que establezca la ley para el financiamiento de los partidos. En concreto, el artículo 109 de la CP establece que el CNE está a cargo de fijar los montos máximos de gastos para las campañas y para las contribuciones privadas; v) hacer los escrutinios generales de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales respectivas; vi) reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; y vii) reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación estatales.

Ahora veamos cómo está integrado el CNE. La reforma política de 2003 definió un nuevo método de integración del CNE y del Registrador, que fueron utilizados por primera

8 Para una descripción más detallada del diseño actual de la organización electoral en Colombia y de su evolución histórica, ver Jaramillo (2008).

vez en 2006 y 2007, respectivamente. Actualmente, el CNE está compuesto por nueve miembros, los cuales son elegidos por el Congreso de la República mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o de coaliciones entre ellos. El período de los miembros del Consejo es de cuatro años, y pueden ser reelegidos por una sola vez. Por su parte, el Registrador es escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante un concurso de méritos. Su período también es de cuatro años, y puede ser reelegido una vez.

Aunque no hacen parte de la organización electoral, es importante hacer referencia a dos entidades que cumplen un papel clave en el funcionamiento del sistema electoral. Por un lado, la Sección Quinta del Consejo de Estado, que es la máxima autoridad judicial en temas relacionados con actos electorales, incluidos aquellos actos proferidos por el Consejo Nacional Electoral. Por el otro, la Unidad de Delitos Electorales, a cargo de investigar todas aquellas conductas que puedan ser delitos electorales, y acusar por ellas.<sup>9</sup> Esta unidad fue creada por la Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos, pero al parecer fue omitida en la reciente reestructuración de la Fiscalía General de la Nación.

## b. Campañas electorales a corporaciones públicas, gobernaciones y alcaldías

La regulación de las campañas electorales por las corporaciones públicas, gobernaciones y alcaldías está contenida en la Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos (1475 de 2011; en adelante, LEPMP). Esta ley, que reglamenta la reforma política de 2009, regula tanto la financiación de las actividades cotidianas de los partidos y movimientos políticos (artículos 16 al 19) como la financiación de campañas electorales por corporaciones públicas (artículo 20 a 27).

En general, la ley estatutaria establece un modelo mixto de financiación de estas campañas electorales, pues define que se podrán financiar con recursos tanto privados como públicos. Los tipos de recursos privados pueden ser cinco:<sup>10</sup> i) los recursos propios de origen privado de los partidos y movimientos políticos, ii) los créditos o aportes del patrimonio de los candidatos o de sus familiares<sup>11</sup>, iii) donaciones y

9 Ver el Título XIV del Código Penal (artículos 386-396 del Código Penal). Los delitos son: perturbación a certamen democrático (art. 386), constreñimiento al sufragante (387), fraude al sufragante (388), fraude en inscripción de cédulas (389), corrupción de sufragante (390), voto fraudulento (391), favorecimiento de voto fraudulento (392), mora en la entrega de documentos con una votación (393), alteración de resultados electorales (394), ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula (395) y denegación de inscripción (396).

10 Ver el artículo 20 de la LEPMP.

11 Por familiares, se entiende, según el mismo artículo 20, a los cónyuges o sus compañeros permanentes, y sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.

créditos, en dinero o en especie (esto es importante), que realicen los particulares, iv) los créditos obtenidos en entidades financieras a favor de la campaña, v) ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.

La ley, sin embargo, establece tres limitaciones a la financiación privada.<sup>12</sup> En primer lugar, ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña puede obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada que superen el tope de gastos que defina el CNE para cada elección.

En segundo lugar, ninguna contribución o donación privada *individual* puede superar el 10% del valor fijado como tope (salvo cuando se trate de recursos propios o de familiares<sup>13</sup> o de créditos de cualquier origen, que en todo caso no podrán ser superiores al tope).

En tercer lugar, las campañas no se pueden financiar con fuentes que i) provengan de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeros; ii) se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público; iii) sean contribuciones o donaciones de personas titulares de bienes sobre los cuales se haya iniciado proceso de extinción de dominio; iv) sean anónimas; v) provengan de personas naturales contra las cuales se haya iniciado un proceso penal (formulación de acusación o imputación) 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; vi) provengan de personas que desempeñen funciones públicas (excepto miembros de corporaciones públicas de elección popular); vii) provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos —al menos la mitad de los del año anterior— se hayan originado en contratos o subsidios estatales, o de personas que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y de azar.

Por su parte, los recursos públicos corresponden a la financiación estatal que reciben los partidos y movimientos a través del sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos.<sup>14</sup> Eso sí: esa reposición está condicionada a que las campañas obtengan un mínimo de votos. En el caso de corporaciones públicas, la campaña tiene derecho a reposición solo si obtiene al menos el 50% del umbral determinado para la elección (así, por ejemplo, bajo el umbral del 3% que rige actualmente para el Senado, el partido o movimiento debe obtener al menos el 1,5% de los votos para tener derecho a reposición

12 Ver el artículo 20 de la LEPMP.

13 En este caso, se entiende que son los familiares a los que se refiere el artículo 20. Ver nota al pie 7.

14 Ver el artículo 21 de la LEPMP.

de votos). En el caso de las elecciones a gobernadores y alcaldes, la campaña tendrá derecho a reposición de votos, siempre y cuando obtenga al menos el 4% de los votos depositados en la elección.

¿Cómo se determina cuánto debe reponer el Estado por cada voto? Pues bien, según la ley, el CNE es el que define (y actualiza cada año) el valor de reposición por cada voto válido obtenido por cada candidato o lista. Para eso, el CNE, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debe hacer estudios periódicos sobre los costos reales de las campañas en cada circunscripción.<sup>15</sup>

La ley también permite que el CNE otorgue anticipos de hasta el 80% de la financiación a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos para que lleven a cabo la campaña electoral.<sup>16</sup> Para determinar ese tope máximo del 80%, el CNE debe tener en cuenta no solo la disponibilidad presupuestal sino, además, el valor de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción. En caso de no haber participado en la elección anterior, el anticipo se calcula teniendo en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior. Al final de la elección, el monto de reposición se descuenta de la financiación a la que el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos tiene derecho por concepto de reposición de gastos, por voto. En caso de que no haya superado los umbrales mencionados anteriormente, el beneficiario del anticipo deberá devolverlo en su totalidad. Algo similar sucede en caso de que el monto de la reposición termine siendo menor. En ese caso, el solicitante debe devolver la diferencia entre el anticipo girado y el dinero de la reposición al que tiene derecho.

Como ya se mencionó, el CNE es el encargado de definir cada año los límites de gastos de las campañas electorales para los distintos cargos y corporaciones de elección popular.<sup>17</sup> Para hacerlo, el CNE debe tener en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas. Tal como se hace para definir el valor que se debe pagar por cada voto en la reposición, el CNE, con el apoyo del Ministerio de Hacienda, debe realizar periódicamente los estudios para conocer el valor real de las campañas electorales. Esto apunta a que los límites definidos sean entonces coherentes con estos costos reales.<sup>18</sup>

---

15 La norma no define cuál debe ser la metodología que el CNE y el Ministerio deben seguir. Esto es sin duda positivo, pues permite cierta autonomía de los investigadores para definir la metodología más acertada. Sin embargo, estos estudios no suelen ser objeto de discusión pública, lo que sería conveniente, no solo para perfeccionar la metodología sino para dar a conocer los resultados sobre los costos de campañas.

16 Ver el artículo 22 de la LEPMP.

17 Ver el artículo 109 de la CP y el 24 de la LEPMP.

18 Ver el artículo 24 de la LEPMP.



Veamos, por ejemplo, los topes fijados por el CNE para las elecciones a Congreso de 2014. En el cuadro 1 aparecen los topes que el CNE estableció en la Resolución No. 389 de 2014.

Cuadro 1. Topes fijados por el CNE para campañas al Congreso, 2014

Corporación	Circunscripción	Tope
Senado	Nacional	\$ 74.053.868.791
	Especial comunidades indígenas	\$ 1.481.077.364
Cámara de Representantes	Internacional	\$ 2.032.722.512
	Grupos étnicos	\$ 1.481.077.375
	Territoriales con censo mayor a 5 millones de personas	\$ 15.465.258.565
	Territoriales con censo entre 3 y 4 millones de personas	\$ 11.532.895.447
	Territoriales con censo entre 1,5 y 3 millones de personas	\$ 5.968.287.762
	Territoriales con censo entre 885 mil y 1,5 millones de personas	\$ 4.314.912.436
	Territoriales con censo entre 690 mil y 885 mil personas	\$ 3.007.360.732
	Territoriales con censo entre 400 mil y 690 mil personas	\$ 2.032.722.513
	Territoriales con censo entre 200 mil y 400 mil personas	\$ 2.072.222.317
	Territoriales con censo inferior a 200 mil personas	\$ 1.159.586.205
Parlamento Andino	Circunscripción única	\$ 3.702.693.410

Para hacerlo, el CNE se basó en un informe del DANE que parte, a su vez, del estudio base del Ministerio de Hacienda ordenado por la LEPMP (Ministerio de Hacienda, 2012). En este estudio de 2012 se calculó un Índice de Costo de Campañas Electorales (ICC) con base en información proveniente del aplicativo “Cuentas Claras” del CNE, que es el mecanismo a través del cual las campañas registran sus ingresos y gastos de campaña.<sup>19</sup> En concreto, el DANE calculó el costo real de las campañas por candidato para Senado a partir del costo de las campañas por candidatos para Cámara, por grupos de departamento, ponderando el peso relativo del censo electoral de cada departamento. Y el costo real de las campañas de los candidatos a la Cámara lo calculó multiplicando el costo promedio por voto de los candidatos ganadores en la última elección por la división del total de votos válidos por el número de curules, según la circunscripción.

$$\text{Costo C.} = (\text{Costo total de campañas ganadoras} \div \text{Votos obtenidos por ganadores}) \times (\text{Votos válidos} \div \text{No. de curules})$$

19 Para más información sobre el aplicativo y sobre ingresos y gastos de diferentes campañas, ver <http://www.cneuentasclaras.com/>. Más adelante se analiza en más detalle este aplicativo.

Para aplicar la fórmula, el CNE se basa en información de la misma organización electoral para saber el número de votos obtenidos por los ganadores en la pasada elección y el número de votos válidos. En el caso del Senado y en el de las circunscripciones especiales, el número de curules está determinado por la ley, mientras que en el caso de las circunscripciones territoriales, el número de curules es definido antes de cada elección por el Gobierno, con base en la población del departamento.

Una aclaración importante: el monto fijado por el CNE como tope de gasto corresponde al tope de la lista, y no al tope de gasto de cada uno de los candidatos. La ley señala que, en caso de las listas con voto preferente, el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista es el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos. Además, la LEPMP establece que el CNE debe establecer cuál es el monto máximo que los partidos o movimientos pueden invertir, de sus propios recursos, en las campañas institucionales a favor de sus candidatos o listas.<sup>20</sup>

Adicional a esta obligación de respetar estos topes, las campañas tienen el deber de presentar informes de ingresos y gastos de la campaña. Estos informes son de dos tipos: parciales y consolidados. La LEPMP delega en el CNE la regulación de la presentación de informes parciales, mientras que para los informes consolidados de ingresos y gastos establece que deben ser presentados por el gerente ante el respectivo partido, movimiento o grupo significativo durante el mes siguiente a la votación, y luego, ante el CNE durante los dos meses siguientes a la votación, y que deberán estar basados en los informes parciales.<sup>21</sup> El CNE, sin embargo, no ha reglamentado el punto sobre los informes parciales, y no se han definido los términos exactos para presentarlos. Adicional a todo esto, la LEPMP establece que los partidos, movimientos y grupos deben designar un grupo de auditores que se encarguen de certificar, durante la campaña, que se cumplan las normas sobre estos informes.

A estas normas es importante añadir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), que fue sancionada recientemente. Esta ley es relevante porque establece que los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos son sujetos obligados a garantizar el derecho de acceso a la infor-

---

20 Al respecto, ver el artículo 24, inciso 3, de la LEPMP.

21 La Ley 130 de 1994 señala que los partidos deberán presentar ante el CNE los informes durante el mes siguiente a la votación, y que, luego de ser revisados por el CNE, estos informes se harán públicos en medios de amplia circulación nacional. Se entiende que la Ley 1475 derogó el término de un mes, pues establece un nuevo término —un mes para que los candidatos presenten los informes al partido y otro mes para que el partido presente el informe ante el CNE—, pero no derogó la obligación de hacer públicos los informes en medios de circulación nacional. Sobre la regulación de la presentación de informes parciales y consolidados, ver, entre otras, las resoluciones No. 330 de 2007 (que define el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica) y 3097 de 2013 (que hace obligatorio el uso del aplicativo “Cuentas Claras”) del CNE.

mación pública. Esa obligación implica divulgar proactivamente la información y responder de buena fe y de manera oportuna, adecuada, veraz y accesible a las solicitudes de acceso. Eso significa, entonces, que los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos tienen la obligación adicional de producir y captar información pública para poder cumplir esos deberes de divulgación y respuesta.

Ahora, la pregunta clave. ¿Qué pasa si se violan estas normas sobre financiación? Aquí hay que distinguir. En caso de que se violen los límites al monto de gastos de las campañas electorales, el candidato perderá el cargo. Si se trata de un candidato elegido a corporación pública, se sigue el procedimiento de pérdida de investidura, y si se trata de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección.

Estos controles a los topes, sin embargo, son bastante ineficaces. A pesar de que es una especie de vox pópuli el hecho de que muchas de las campañas superan los topes de financiación, nunca un congresista ha perdido la investidura por violación de topes de la financiación electoral.<sup>22</sup>

Ahora, si se trata de la violación de normas cualesquiera sobre financiación (recogidas como faltas en los numerales 1, 3 y 4 del artículo 10 de la LEPMP, donde también se encuentra la violación de topes), el CNE puede imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos, entre las cuales se encuentran i) suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social, ii) suspensión de su personería jurídica, hasta por cuatro años, iii) suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas, iv) cancelación de la personería jurídica, v) disolución de la respectiva organización política, vi) prohibición de presentar candidato para la siguiente elección (en caso de condenas por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales o actividades del narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad).<sup>23</sup> Es importante señalar que los órganos de control de los partidos políticos

22 En un ejercicio rápido de revisión de jurisprudencia del Consejo de Estado, se encontró que desde 2009, cuando entró en vigencia la reforma constitucional que estableció la violación de topes como una causal de pérdida de investidura, no se han proferido sentencias sobre pérdida de investidura de congresistas en virtud de la causal sobre violación de topes a la financiación electoral. Esto lleva a pensar que las sanciones a congresistas por este motivo son inexistentes o, en el mejor de los casos, muy bajas.

23 Salvo algunas excepciones, la LEPMP le otorga una amplia discrecionalidad al CNE para decidir en qué casos debe aplicar cada una de las sanciones. Algunas de las excepciones son, por ejemplo, el hecho de que la cancelación de la personería jurídica solo procede cuando se trate de violación de topes (numeral 4 del artículo 10), y no cuando se trate de incumplir deberes de diligencia en la aplicación de disposiciones que regulan la organización, el funcionamiento y/o financiación de los partidos (numeral 1), o cuando se permite la financiación de la organización y/o de las campañas electorales con fuentes de financiación prohibidas (numeral 3).

también pueden imponer sanciones, de acuerdo con sus estatutos, a las directivas de los partidos.

### c. Campañas presidenciales

La reforma constitucional de 2005, que abrió la puerta a la reelección presidencial, estableció que el Congreso debía aprobar una Ley Estatutaria de Garantías Electorales para equilibrar la competencia electoral entre el presidente-candidato y los otros competidores. Pocos meses después de la reforma constitucional, el Congreso aprobó la Ley Estatutaria 996 de 2005, que complementa las otras leyes generales sobre campañas electorales (130 de 1994 y 1475 de 2011) y regula algunos aspectos concretos de las campañas presidenciales.

En general, la ley de garantías establece que la financiación de las campañas presidenciales es *preponderantemente* estatal. Es decir: como en el caso de las demás campañas, se permite la financiación privada, pero con unas restricciones mayores. En contraprestación, la ley contempla un esquema de financiación estatal más vigoroso que el previsto para las otras campañas. Veamos primero las restricciones, y luego, el esquema de financiación estatal.

En cuanto a las limitaciones, solo el 20% de los gastos de campaña pueden provenir de fuentes privadas, mientras que en las demás campañas este tope no existe (solo existe el tope de gastos totales de la campaña).<sup>24</sup> Además, mientras que en las otras campañas ninguna de las contribuciones individuales puede superar el 10% del total de los gastos, en las campañas presidenciales ninguna contribución privada puede financiar más del 2% de los gastos totales. En este caso, no aplican las excepciones sobre recursos propios y créditos, que sí aplican en las elecciones legislativas.

Aquí es importante hacer una precisión. Originalmente, la ley extendía estas restricciones (del 20% del total de los gastos y del 2% de contribuciones individuales) tanto a personas naturales como jurídicas. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable los apartes que extendían estas restricciones a las personas jurídicas. El objetivo de la Corte no era permitir que las personas privadas pudieran aportar más allá del 20% de los gastos de las campañas, o que las contribuciones individuales superaran el 2%, sino justo lo contrario: eliminar la posibilidad de que personas jurídicas contribuyeran

---

<sup>24</sup> Este límite, sin embargo, solo aplica para aquellas campañas que no hayan tenido derecho a acceder a financiación estatal previa. Así lo estableció la Corte en la sentencia C-1150/05: “la Corte entiende que los topes porcentuales máximos de financiación privada por parte de personas naturales no operan para aquellos casos en los cuales los candidatos no cumplen con los requisitos para acceder a la financiación estatal previa de la campaña presidencial y tampoco alcanzan el número de votos necesarios para acceder a la reposición de votos por parte del Estado, pues en este supuesto, según lo prescrito por el segundo inciso el artículo 12, ellos financiarán sus campañas en un ciento por ciento (100%) con aportes o donaciones de particulares”.

a las campañas presidenciales.<sup>25</sup> Con esta decisión, entonces, solo personas naturales pueden contribuir a las campañas presidenciales.<sup>26</sup>

En contraprestación, la ley crea un sistema de financiación estatal vigoroso que contempla tanto la financiación previa como la reposición de votos.

La financiación estatal previa consiste en aportes iguales que reciben, a título de anticipo, los candidatos presidenciales. En primera vuelta, todos los candidatos tienen derecho a \$4.080.000.000 (en valores de 2006), de los cuales \$2.800.000.000 deben ser destinados a propaganda política, y los restantes \$1.280.000.000, a otros gastos de campaña. En caso de que un candidato pase a segunda vuelta, recibirá un nuevo anticipo de \$2.450.000.000, que se deberán destinar por mitades a propaganda política y otros gastos de campaña.<sup>27</sup>

Pero no todos los candidatos tienen derecho a esta financiación previa. Solo podrán acceder a ella aquellos que hayan sido inscritos por i) un partido o movimiento político con personería jurídica, o alianza de estos, que hayan obtenido el 4% de los votos de Senado o un porcentaje igual de los votos de la Cámara de Representantes sumados nacionalmente, en la elección al Congreso realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la Presidencia, o ii) un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos respaldado por un número de firmas válidas equivalentes a 3% del número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República.

Los candidatos que no cumplan estos requisitos no tienen derecho a financiación estatal *previa* pero sí tienen derecho a financiación estatal *posterior*, a través del sistema de reposición de votos.

Esta diferencia entre los que tienen derecho a financiación estatal previa y los que no es también relevante a la hora de definir el régimen de reposición de votos, pues el valor

25 En la sentencia C-1150/05, magistrado ponente (M. P.) Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte señaló: “la Corte encuentra que no se ajusta a la Constitución el que el proyecto de ley permita que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas presidenciales, y menos que lo hagan hasta llegar a un tope del 4% de los gastos de las mismas. Esta posibilidad, a su parecer, resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, en un régimen democrático, los derechos políticos, entre ellos el de participación política ejercido al apoyar las campañas electorales, se reconocen solamente a las personas naturales; finalmente, la posibilidad de que las personas jurídicas efectúen contribuciones a un Presidente candidato distorsiona el equilibrio que ha de imperar en las reglas de juego adoptadas por el legislador estatutario, para promover la equidad en un contexto en el cual es posible la reelección”.

26 Esta limitación no existe para los otros tipos de campañas. El inciso 7 del artículo 27 de la LEPMP solo establece limitaciones para personas jurídicas cuyos ingresos en el año anterior correspondan en más de 50% a 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.

27 A través de la Resolución No. 289 de 2014 el CNE actualizó el valor de estas sumas para las elecciones presidenciales de 2014. El anticipo para la primera vuelta fue de \$5.529.605.103, de los cuales \$3.794.827.032 debían ser destinados a propaganda política, y los restantes \$1.734.778.071, a otros gastos de campaña. El anticipo para la segunda vuelta fue de \$3.320.473.653.

pagado en la reposición por cada voto es diferente. Mientras que para los primeros el Estado repone \$1.705 por cada voto válido de primera vuelta y \$852 por cada voto de segunda vuelta, para los segundos el Estado repone \$3.478 por cada voto. Además, los candidatos que tengan derecho a financiación estatal previa pueden solicitar un monto adicional al anticipo, que puede ser de hasta el 10% de lo que se haya establecido como el tope de gastos de la campaña.

Eso sí: en ambos casos, para poder tener derecho a la reposición de votos, cada candidato debe obtener al menos el 4% de los votos válidos depositados. Algo similar ocurre con los que obtuvieron financiación previa: si no obtienen este 4%, los candidatos deben devolver al Estado los recursos de esos anticipos.<sup>28</sup>

La Ley de Garantías también establece unos topes para la financiación de las campañas presidenciales. Para las primeras vueltas, el tope de gastos es de diez mil millones de pesos (en valores de 2006) mientras que para las segundas vueltas el tope es de seis mil millones.<sup>29</sup> La Corte Constitucional, sin embargo, declaró condicionalmente exequible este apartado de la ley, pues señaló que los topes de los candidatos que no son presidente o vicepresidente deben ser mayores que los del candidato-presidente, precisamente con el objetivo de compensar las ventajas con las que cuentan el presidente o vicepresidente a la hora de hacer campaña. La Corte se basó en el hecho de que los topes fijados para la campaña anterior (la de 2002) habían sido mayores (catorce mil millones de pesos), y señaló que los candidatos que no sean presidente o vicepresidente tendrán derecho a unos topes análogos a los de 2002.

En cuanto a la presentación de informes, no hay mayores diferencias entre las campañas presidenciales y las demás, pues la resolución correspondiente del CNE (330 de 2007) regula de la misma manera todos los tipos de campañas.<sup>30</sup> En términos generales, los gerentes de las campañas presidenciales deben presentar también unos informes consolidados de ingresos y gastos al finalizar la campaña. Además, deberán contratar unas auditorías internas que, en caso de que no informen al CNE sobre eventuales fallas en los manejos de los recursos, también serán responsables de ellas.

28 La Ley Estatutaria 1475 establece algunas excepciones para la devolución de anticipos en campañas presidenciales. En caso de que no se cumpla el umbral (definido en la Ley 996 de 2005), y, por lo tanto, no se tenga derecho a financiación estatal, las campañas presidenciales no necesariamente tienen que devolver el monto de los anticipos. Según el inciso 5 del artículo 22 de la Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos, “siempre que [el anticipo] hubiere sido gastado de conformidad con la ley”, las campañas presidenciales no tendrán que devolver el monto recibido por concepto de anticipo, en los casos en los que no cumplan con el umbral. Fue este punto el que precisamente llevó a la Corte Constitucional a declarar condicionalmente exequible este artículo, bajo el entendido de que el CNE debía aprobar una reglamentación de este artículo y definir los requisitos para que se haga efectiva esta excepción. Al respecto, ver Corte Constitucional, sentencia C-490/11, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

29 El CNE actualiza estos valores cada año, a partir de información suministrada por el DANE. Para las elecciones presidenciales de 2014, el tope de gastos para el presidente candidato en primera vuelta fue de \$13.552.953.683, mientras que para los candidatos diferentes al presidente el tope de gastos fue de \$20.309.227.598. El tope de gastos en segunda vuelta fue de \$9.499.285.340. Al respecto, ver la Resolución No. 289 de 2014.

30 Al expedir esta regulación, el CNE se basó en la Ley de Garantías y en la Ley 130 de 1994, que establece requisitos específicos para la presentación de informes.

La Ley de Garantías autoriza al CNE para que en cualquier momento realice auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas. Si llega a encontrar alguna irregularidad, el CNE puede imponer sanciones, que pueden ser multas entre el 1% y el 10% de los recursos desembolsados por parte del Estado para la campaña, la congelación de los giros respectivos (una vez concluida la campaña, en el momento de la reposición), o en caso de violaciones de topes, ya sea al total de gastos o de aportes privados, la devolución parcial o total de los recursos entregados. En caso de que se trate del candidato ganador, el Congreso puede además decretar la pérdida del cargo, mediante un juicio de indignidad política.

## II. Problemas

En este capítulo se presenta una propuesta de diagnóstico general y preliminar sobre cuáles son los principales problemas en la financiación política en Colombia. Hago énfasis en el término preliminar, pues la primera recomendación de este documento es una invitación a que en Colombia hagamos un debate público amplio —en el que participen ciudadanos, académicos y políticos— sobre cuáles son los principales problemas de la financiación política en Colombia. El primer paso para tener unas mejores políticas públicas sobre financiación electoral en Colombia es identificar correctamente los problemas que debemos atender y resolver. Pues bien, esta sección hace una propuesta preliminar, sujeta a discusión y al debate público, sobre cuáles deben ser los problemas a los cuales debería responder una reforma a la financiación electoral.

En concreto, en Colombia existen cuatro grandes problemas asociados a la financiación electoral: falta de transparencia, inequidad, debilidad en el control y en la sanción, y falta de enfoque territorial. Estos cuatro problemas no son exclusivos de Colombia, pues están presentes en las discusiones sobre reforma electoral en América Latina y, en general, en el mundo (Casas y Zovatto, 2011; Nassmacher, 2003; Payne y Cruz Perusia, 2007). Sin embargo, tienen manifestaciones específicas que exigen que se identifiquen y resuelvan atendiendo a las particularidades del contexto colombiano.

Esta sección dialoga con la descripción normativa presentada en la sección anterior. Así, al analizar cada uno de estos cuatro problemas, se hace referencia a las manifestaciones concretas que cada uno de ellos tiene, por un lado, en las campañas presidenciales, y, por el otro, en las demás campañas.

### a. Falta de transparencia

No se tiene información confiable y completa sobre los ingresos y gastos reales de las campañas. Del lado de los ingresos, no se sabe con certeza quiénes contribuyen a

las campañas y cuánto dan. Del lado de los gastos, no se tiene información fidedigna sobre cuánto se gastan las campañas y en qué lo hacen. Si bien este problema es generalizado, es más grave en el caso de las campañas diferentes a las presidenciales, pues, como ya se explicó, en estas el peso de la financiación privada es mayor y, por lo tanto, también es mayor el abanico de fuentes de financiación, riesgos de captura y conflictos de interés.

Si bien el aplicativo de Cuentas Claras ha sido útil para recolectar información de un porcentaje alto de los candidatos (según Transparencia por Colombia, en las elecciones legislativas de 2014 más del 90% de los candidatos registraron información) (Ungar, 2014), hay cuatro razones para creer que la información allí registrada es apenas parcial.

Primero, porque a pesar de que las campañas al Congreso se han quejado ante el CNE porque los toques de gastos son muy bajos y no reflejan la realidad de los costos de una campaña, de acuerdo con el aplicativo los partidos solo han reportado gastos equivalentes, en el mejor de los casos, al 23% del tope permitido.<sup>31</sup>

Segundo, porque una investigación que actualmente está llevando a cabo Cifras y Conceptos para el PNUD muestra que, mientras que el tope de gasto fue de 740 millones, el costo real de una campaña al Senado en 2014 fue, en promedio, de 3.000 millones pesos. Si tomamos el 23% del párrafo anterior y asumimos como referente ya no el tope permitido sino el costo real promedio de 3.000 millones, el porcentaje de información registrada sobre los gastos se reduce de 23 a 8,5%. Incluso si el aplicativo reflejara el total del tope de gastos (740 millones por candidato), aún quedarían alrededor de 1.260 millones sin registrar, que equivalen a la diferencia entre el costo real promedio y el tope permitido por el CNE<sup>32</sup>.

El problema del subregistro tiene varias caras. Un problema es, claro, el de los aportes en dinero o en especie que entran a la campaña pero que nunca se registran. Pero eso no es todo. Una buena parte del subregistro viene de aportes en especie que no entran a la campaña pero que son ejecutados por terceros a favor de los candidatos: una valla regalada, una cuña regalada, un evento patrocinado, un descuento, etcétera. Estos aportes en especie a veces se registran, pero son tasados por un valor que no corresponde a su valor real. Además, por lo general no se registra el tiempo donado, tanto por el candidato como por los voluntarios.

---

31 Al respecto, ver la presentación de Sandra Martínez, coordinadora del Área de Transparencia en la Política de Transparencia por Colombia, en el foro virtual de Red Innovación, realizado el 20 de junio de 2014 (Martínez, 2014): <http://www.redinnovacion.org/blog/posts/monitoreo-del-financiamiento-de-campanas-electorales-videoconferencias> Esta afirmación no necesariamente es aplicable a las campañas presidenciales. Un ejercicio parecido al de Cifras y Conceptos debería realizarse para las campañas presidenciales.

32 De acuerdo con el informe de observación electoral de la MOE, en las entrevistas los representantes de las campañas reconocen que no registran los gastos reales de las campañas, pues, como los toques son tan bajos, si lo hicieran se verían expuestos a sanciones por parte de las autoridades (Cisneros Ortega, 2014, p. 7).



A esto se suma, en tercer lugar, un problema en la recolección de información.<sup>33</sup> En su estudio base de 2012 para determinar el precio real de las campañas electorales, el Ministerio de Hacienda criticó el aplicativo de Cuentas Claras por varias razones: no existe una estructura clara para especificar los gastos, hay gastos que no tienen información suficiente que permita la identificación o clasificación, y, por lo tanto, estas limitaciones, sumadas al volumen de registro, hacen que sea difícil crear una estructura o clasificación dentro de cada grupo de gasto (Ministerio de Hacienda, 2012, p. 7).

En cuarto lugar, estos reportes solo tienen en cuenta ingresos y gastos de campaña que se hicieron durante el período de campaña (tres meses antes). Sin embargo, en muchos casos las campañas empiezan informalmente mucho antes, y los ingresos y gastos realizados durante este período no son registrados.

Este subregistro implica, entonces, que los informes que en la actualidad presentan los candidatos —a pesar de que el portal Cuentas Claras ha sido un gran avance frente a elecciones anteriores— no reflejan fielmente los ingresos y los gastos de las campañas.

Este problema del subregistro es aún más grave si se tiene en cuenta que la información recolectada en el aplicativo es la que se toma como base para calcular el valor real de las campañas electorales y, por lo tanto, para definir los topes de gastos. Esto indica, entonces, que el CNE parte de información incompleta para establecer unos topes irreales. En la medida en que no se compadecen con la realidad, estos topes incentivan el subregistro y, por lo tanto, la falta de transparencia.

Esta falta de transparencia es problemática pues dificulta el control y, por lo tanto, que se garanticen los objetivos de la regulación. No solo se dificulta garantizar una relativa equidad en la campaña electoral y conocer posibles conflictos de interés de los políticos, sino que además no se tiene certeza sobre cuál es el grado en el que recursos de origen ilícito cumplen un papel en las campañas políticas.

## b. Falta de equidad

Además de un problema de transparencia, en el modelo actual existe un problema de inequidad, tanto electoral como social.

La inequidad electoral se refiere a la desigualdad en el campo de juego de la competencia por acceder a un cargo de elección popular. Aquellas personas con más dinero o recursos de campaña son, en últimas, las que tienen la cancha inclinada a su favor. Desde un punto de vista normativo, esto es problemático, pues significa

---

33 Esta metodología imprecisa es utilizada para definir el costo real de todas las campañas, incluidas las presidenciales.

que el momento democrático por excelencia —las elecciones— se define, no por el intercambio programático de ideas y propuestas, sino por el dinero. Es cierto que los aportes económicos a una campaña son también una forma legítima de participación democrática; sin embargo, en contextos de alta inequidad y de campañas muy costosas, estos aportes adquieren un protagonismo mayor, y, por lo tanto, se corre el riesgo de pasar de la democracia a la plutocracia, en la que quienes son elegidos son los que más dinero tienen.<sup>34</sup>

Esta inequidad electoral opera en dos sentidos: entre partidos o proyectos políticos diferentes, pues sus capacidades y conexiones con aportantes son diferenciadas, y dentro de los partidos, pues muchas veces los partidos distribuyen sus recursos inequitativamente entre sus propios candidatos.

El sistema actual de financiación facilita esta inequidad. En las elecciones distintas a las de presidente no existen límites a la financiación privada; basta con que ningún aporte individual supere el 10% del tope de gastos, y en todo caso esa restricción no aplica cuando se trata de recursos propios o de familiares o de créditos de cualquier origen. Eso significa, entonces, que un candidato con recursos propios o familiares amplios puede financiar la totalidad de su campaña gracias a esos aportes. Además, en estas campañas no hay limitación sobre la naturaleza de los donantes; pueden ser tanto personas naturales como jurídicas.

Además, de acuerdo con el informe de observación electoral de la OEA de las elecciones legislativas de marzo de 2014, en la actualidad existen obstáculos en el acceso a la financiación estatal que afectan de manera especial a los partidos más pequeños y, por lo tanto, hacen inequitativa la competencia electoral. Este fue el caso de varias organizaciones políticas que no pudieron acceder oportunamente a los anticipos, por no cumplir con los requisitos exigidos por las entidades financieras para constituir una garantía de los recursos de los anticipos o por otras dilaciones en los trámites.<sup>35</sup>

---

34 Según la investigación que está haciendo Cifras y Conceptos, todos los candidatos entrevistados dijeron que el principal problema de su campaña fue que no tuvieron el dinero suficiente para hacer su campaña. La investigación reciente de Transparencia por Colombia indica que, a mayores recursos, mayor probabilidad de resultar elegidos. Según el informe, “los 20 senadores electos que más ingresos reportaron concentran el 31% del total de ingresos registrados [...] [y] [...] los 20 elegidos a la Cámara de Representantes con mayores ingresos reportados concentran el 26% del total de ingresos para las campañas” (Ungar, 2014).

35 Al respecto, el informe señala: “[...] se pudo observar según el informe emitido por el Consejo Nacional Electoral CNE que a 4 organizaciones políticas no les entregaron anticipo a pesar de haber solicitado, Unión Patriótica, Movimiento MAIS y Partido Cambio Radical, porque no pudieron entregar la garantía requerida y a MIRA porque no solicitó; a 8 partidos les entregaron la cantidad igual al valor de la garantía entregada por los partidos y que es mucho menor al valor que podrían acceder de acuerdo a la ley. Al partido político Unión Patriótica no se le entregó el anticipo hasta el 3 de marzo, esto según la queja realizada por la dirigente del Partido, en la reunión de Coordinación Electoral llevada a cabo el 4 de marzo, por el aumento de requisitos y por dilaciones en los trámites y según el CNE porque no se cumplió la entrega por parte de la Organización Política, de los recaudos legales que posibiliten la entrega del mismo” (Cisneros Ortega, 2014, p. 6).

En cuanto a las campañas presidenciales, el principal factor de inequidad es, sin lugar a dudas, el hecho de que el presidente puede ser reelegido y tiene a su disposición buena parte del aparato estatal para hacer campaña a su favor. La ley de garantías compensa parcialmente esto, pues prevé un sistema de financiación estatal vigoroso para todos los candidatos, que, entre otras cosas, contempla mayores recursos de financiación estatal para los candidatos distintos al presidente-candidato. Este mecanismo, sin embargo, es insuficiente, pues, más allá de la financiación estatal, el presidente-candidato cuenta con un aparato burocrático que puede con facilidad operar a su favor.<sup>36</sup>

Esto implica, entonces, que tanto en elecciones presidenciales como en las demás existen factores que favorecen la inequidad electoral. Esos factores, sin embargo, son de distintos tipos. Mientras que en las campañas presidenciales esos factores tienen que ver con el margen de maniobra que tiene el presidente en ejercicio para disponer —de un modo directo o indirecto, formal e informalmente— de los recursos del Estado, en las elecciones no presidenciales los factores de inequidad electoral tienen que ver con el rol protagónico y desbalanceado que suele tener la financiación privada, o con trámites burocráticos que a primera vista parecen irrelevantes —como la constitución de una garantía para respaldar los anticipos— pero que cumplen un papel determinante en la competencia electoral.

Por su parte, la inequidad social está relacionada con la prioridad que, gracias a la financiación privada, tienen los intereses privados en el debate público. Según un análisis reciente de Transparencia por Colombia sobre la financiación registrada en el portal Cuentas Claras para las elecciones legislativas de 2014, solo treinta empresas donaron el 44,6% del total de los aportes a todas las campañas. Estas treinta empresas, según el informe, son de medios de comunicación, de holdings, del sector financiero, extractivas, del sector de la construcción y farmacéuticas (Martínez, 2014; Ungar, 2014).

Si a esto se suma el hecho de que en la práctica, debido a restricciones financieras y operativas, es difícil crear mecanismos de recolección de fondos de base (aportes vía internet, por ejemplo, en donde lo que prima no es la alta cuantía de pocos aportes sino la alta cantidad de aportes de baja cuantía), los grandes aportes privados adquieren mayor peso en la financiación.

Este rol protagónico de la financiación privada permite que los intereses de ciertos sectores, más poderosos económicamente, se vean sobrerrepresentados en el debate público. Los sectores menos poderosos, más allá de los votos, no tienen los recursos para competir

36 La Ley de garantías prevé mecanismos para contrarrestar esto, por ejemplo, la restricción a la contratación estatal durante los cuatro meses previos a la fecha de la primera vuelta y hasta que se haya realizado la segunda vuelta, en caso de ser necesaria. Esta restricción, sin embargo, resulta problemática, pues, por un lado, no es suficiente, en la medida en que el uso electoral de la contratación no se evita sino que se difiere o anticipa en el tiempo y, segundo, es contraproducente, por cuanto se ve entorpecida una buena parte de la operación del Estado.

con el apoyo de los más adinerados y, por lo tanto, tienen menos capacidad para vincular a los políticos a sus intereses. En ese sentido, la dependencia respecto a los recursos privados puede generar que los políticos sean más sensibles a los intereses de sus aportantes que a los de sus votantes (Adamany y Agree, 1975; Paltiel, 1981). En resumen, una alta dependencia de los recursos privados genera un riesgo de captura política por parte de grupos privados, tanto legales como ilegales.

### c. Debilidad en el control y la sanción

En Colombia el control y la sanción de normas sobre financiación política están a cargo del CNE, que hace un control administrativo, y del Consejo de Estado, que hace un control judicial. Infortunadamente, este control es débil, por varias razones.<sup>37</sup>

En cuanto al CNE, hay principalmente dos problemas. El primero es la falta de capacidad, tanto administrativa como legal. Administrativa, porque el CNE no tiene la formación técnica, el dinero, la planta y la tecnología para verificar que, en efecto, sean verídicos los ingresos y gastos registrados en los informes de miles de candidatos a cargos de elección popular.<sup>38</sup> Esto hace que el CNE dependa excesivamente de las auditorías que los partidos mismos contratan durante las campañas, a las cuales tampoco pueden hacerles seguimiento porque no tienen los recursos necesarios. Además, hay un problema de capacidad legal, pues el CNE no tiene potestades amplias para examinar los movimientos financieros de los aportantes y de las campañas. Esta incapacidad legal es aún más evidente si se tiene en cuenta que, según la tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas, realizada por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia, alrededor de la mitad de los empresarios tienen como regla hacer contribuciones políticas, pero solo un 6% lleva un registro contable exacto sobre ellas, y apenas un 4% brinda información a quien la solicite (Ungar, 2013). Es llamativo que en Colombia existan una tecnología y una experiencia amplias en el seguimiento a los movimientos financieros para atajar recursos con origen ilícito, pero

37 Esta debilidad en el control y la sanción aplica para todas las campañas electorales. Sin embargo, por el tipo de mecanismo utilizado para definir la composición del CNE, este sería más sensible a los intereses de los congresistas y el presidente, y, por lo tanto, en estos casos los riesgos de la debilidad son mayores.

38 Al respecto, el informe de observación de la OEA señala: “El consejo Nacional Electoral, no realiza un monitoreo permanente y pormenorizado durante la campaña política de los gastos que las Organizaciones Políticas realizan en vía pública, en banderas, pasacalles, gigantografías, afiches; en actos proselitistas, como las presentaciones de artistas, en cierres de campaña, y más elementos que utilizan en campaña electoral, a fin de establecer controles en los montos empleados en las campañas políticas. Sin embargo de que es opcional la posibilidad de que el Órgano de Control Electoral realice monitoreos o revisorías en cualquier momento, generalmente espera al final para realizar la auditoría respectiva, basada en la rendición de cuentas que realizan los partidos y candidatos a través del aplicativo Cuentas Claras. Este accionar en forma posterior del CNE y al no contar con información propia recabada en las vías y en sitios públicos como consecuencia de la actividad propia de los partidos políticos en las campañas, no permite contrastar la información presentada por los partidos y movimientos políticos, aceptando como verdad lo presentado por ellos, que en todo caso va a ser menor a la real” (Cisneros Ortega, 2014, p. 10).

que este saber cómo no se haya aprovechado para hacerle seguimiento a la financiación electoral en el país.

Pero hay no solo un problema de incapacidad, sino también de independencia. El mecanismo utilizado para conformar el CNE hace que el Consejo dependa excesivamente de los políticos y, en especial, de las mayorías en el Congreso, pues sus nueve miembros son elegidos por el Congreso en pleno, a través del sistema de cifra repartidora, que restringe aún más la participación de las minorías que otros sistemas.<sup>39</sup> Los políticos del Congreso —concretamente, las mayorías— son entonces los que eligen a quienes están a cargo no solo de escrutar los votos en las elecciones, sino de definir las reglas de financiación electoral (topes, etcétera) y controlar su cumplimiento.

Ahora, en cuanto al Consejo de Estado, además de los problemas de capacidad, el problema más apremiante tiene que ver con su visibilidad. La Sección Quinta del Consejo de Estado es una de las salas de decisión judicial más importantes del país, pues, en términos generales, es la que resuelve judicialmente las controversias sobre la aplicación de normas electorales. A pesar de su importancia, esta sección es poco conocida, observada y estudiada. Una mayor observación permitiría aumentar la transparencia de sus decisiones y evaluar críticamente la evolución de sus precedentes judiciales. Este mismo seguimiento debería aplicar para la Sala Plena del Consejo de Estado, que en algunos casos asume la competencia de los casos de la Sección Quinta, y para las otras secciones, que resuelven demandas sobre pérdida de investidura de funcionarios elegidos por elección popular en corporaciones públicas.

Esta incapacidad en el control y la sanción de normas sobre financiación hace que, más allá de las bondades de los diseños, estos sean ineficaces y, por lo tanto, irrelevantes. Podemos tener un buen diseño de incentivos para limitar la financiación privada, por ejemplo, pero sin controles eficaces este diseño será inoperante y, por lo tanto, irrelevante.

#### d. Falta de enfoque territorial

El cuarto problema es, si se quiere, un problema transversal al diseño institucional en Colombia (García Villegas, García Sánchez, Rodríguez Raga, Revelo Rebolledo y Espinosa Restrepo, 2011). En Colombia las instituciones han sido pensadas con base en un cierto imaginario de lo que son el Estado y el territorio, que suele dar prioridad a las necesidades del centro del país, y en especial a las de las élites.

Se suele pensar que el derecho o el poder del Estado intervienen en el territorio de manera homogénea, como si se tratara de una lámpara que ilumina el espacio de ma-

39 Sobre este problema de independencia, ver Jaramillo (2008).

nera uniforme. Pues bien, esto no es cierto. Por razones históricas, políticas, técnicas, e incluso geográficas, en algunos espacios la luz no es tan fuerte, o incluso lo que hay son sombras. Estas zonas (municipios, regiones, barrios, etcétera) requieren entonces una iluminación especial que compense esas sombras y produzca una luz similar a la que hay en otros territorios.

Algo similar ocurre en materia de financiación política. Las normas de financiación electoral suponen que todas las elecciones funcionan como funcionan en el centro del país, o al menos como funcionan para elegir al Senado o al Presidente. Sin embargo, estas dejan de lado las particularidades de las lógicas territoriales y de otros tipos de elecciones más locales, en donde los desafíos en materia de transparencia, inequidad y control y sanción pueden ser distintos, o incluso apenas una parte del problema. Allí, los riesgos de transparencia, de inequidad (social y electoral), o incluso de control y sanción, pueden ser mayores, o distintos, de los que se identifican para el país en general o para las grandes ciudades. Se requiere entonces un enfoque territorial que ilustre las necesidades particulares de los contextos en materia de financiación política y que piense, nuevamente bajo esa lógica contextual, en soluciones concretas que respondan a esas necesidades.

Este enfoque territorial de la financiación política es aún más necesario en este momento, cuando se abre una puerta para el posconflicto. Como ha señalado Sergio Jaramillo, el alto comisionado para la paz, lograr una paz estable y duradera implica la construcción de instituciones transformadoras en regiones periféricas, en donde los grupos armados han desempeñado un rol protagónico (Jaramillo, 2014). Estas instituciones serían transformadoras, no solo en la medida en que sean más fuertes y tengan mayor eficacia, sino en cuanto sean, además, más democráticas e integren a grupos que históricamente han sido excluidos. Esto supone, entonces, pensar en mecanismos de financiación electoral que eviten los riesgos asociados al posconflicto (violencia de excombatientes, por ejemplo) pero que al mismo tiempo sean eficaces para expandir la participación democrática. En pocas palabras, si se quiere democratizar el acceso al poder político, se debe comenzar pensando en cómo democratizar los medios a través de los cuales se debe acceder a ese poder. Y eso implica, principalmente, democratizar la financiación electoral.

### III. Lineamientos

En esta sección se hace una propuesta respecto a cuáles serían las preguntas que deben guiar el debate público sobre la financiación electoral en Colombia. Esta propuesta, claro, es eso, una propuesta, que está sometida al debate público y que pretende justamente hacer un aporte para guiar la discusión. En ese sentido, la utilidad de este aparte no consiste en definir de una vez por todas cuáles deben ser las preguntas que deben ser respondidas en una eventual reforma; por el contrario, más que un resultado, este aparte busca ofrecer un punto de partida para la discusión.

Para guiar la discusión, aquí se adopta una distinción ya clásica en la literatura especializada<sup>40</sup> sobre los tres componentes mínimos que debe abordar toda legislación de financiación electoral, explícita o implícitamente: las fuentes, los usos y los controles de la financiación. Estas tres partes deben ser, entonces, los ejes de la discusión de una reforma del régimen actual de financiación electoral: ¿cuáles deben ser las fuentes de la financiación electoral? ¿Qué tipos de usos deberían estar prohibidos? ¿Cómo se debería controlar el cumplimiento de estas normas sobre financiación?

Estas tres partes, sin embargo, no están desconectadas. En ese sentido, conviene pensar la financiación electoral como un *sistema* compuesto de partes que, para que el sistema funcione bien, deben interactuar de manera coherente y sincronizada. Por ejemplo, no sirve de mucho tener un excelente régimen de financiación electoral en materia de fuentes si no se tiene la capacidad administrativa y legal para controlar el cumplimiento de esas fuentes. Así, si bien la discusión se puede dividir en tres partes, siempre será necesario pensarlas en paralelo.

## a. Fuentes

El principal debate sobre las fuentes de la financiación electoral gira alrededor de la dicotomía entre dos modelos: el de la financiación privada y el de la financiación pública. Veamos en qué consiste este debate y cuáles son las ventajas y desventajas de cada uno.

En un modelo de financiación privada no existen límites a los aportes privados a las campañas electorales, tanto de personas privadas como jurídicas. Este modelo, representado por Estados Unidos —en especial después de la reciente sentencia de la Corte Suprema de ese país en el caso *McCutcheon*, en la que se terminaron de eliminar las barreras a las contribuciones privadas—, parte de una visión individualista de la política, pues hace énfasis en el derecho que tienen todos los individuos (personas naturales y jurídicas) a participar en una democracia. Según esta visión, financiar una campaña política es una forma legítima de ejercer la libertad de expresión, y por esa razón, restringir las contribuciones privadas es indeseable, pues afecta una esfera de libertad individual en la que el Estado no debe intervenir.

Aunque sin necesariamente contar con esta fundamentación teórica o filosófica, este modelo está presente en las campañas distintas de las presidenciales.

El problema de este modelo es, sin embargo, que no tiene en cuenta los efectos secundarios que tiene esa visión individualista para el juego electoral. En concreto, la entrada de recursos privados puede distorsionar el principio democrático de “una persona, un

---

40 Al respecto, ver, entre otros, Casas y Zovatto (2011).

voto”, llevando, en cambio, a un régimen plutocrático de “un dólar, un voto”, en el que quienes tienen más dinero tienen mayor capacidad de influencia en el debate electoral (Uprimny, 2014a y 2014b). Como ya se mencionó, esto genera inequidades tanto electorales —pues los candidatos que ganan no son los de las ideas más populares sino los que tienen más recursos— como sociales, pues, en el mediano y el largo plazos, el sistema político puede sobrerrepresentar los intereses de las élites económicas.

Pero no solo hay riesgos de inequidad; también, de captura. En palabras del economista Milton Friedman, “no hay almuerzos gratis”: los aportes privados suelen generar compromisos —tanto legales como ilegales— de los políticos con los aportantes. La entrada de recursos privados, en especial de las grandes élites económicas, puede significar la captura de los políticos por grupos privados, a quienes los políticos probablemente deberán retribuir el apoyo económico durante la campaña.

El modelo opuesto al privado es el completamente público, en el que se prohíbe cualquier tipo de aporte privado a las campañas, y, en su lugar, el Estado asume la financiación electoral. Este modelo —que hasta donde sé no ha sido adoptado en ningún país— parte de una comprensión distinta de la democracia, pues no adopta una visión individualista, en la que la libertad de las personas de financiar una campaña electoral no puede ser restringida, sino una visión igualitaria, en la que se justifica restringir esa libertad, a fin de igualar el campo de juego de la competencia electoral.

Este modelo, sin embargo, también entraña algunos riesgos. En primer lugar, una alta dependencia de los partidos en la financiación estatal puede afectar la autonomía de los partidos frente al Estado, siendo esto especialmente riesgoso en el caso de los partidos de oposición.<sup>41</sup> En segundo lugar, como ha señalado Eduardo Posada Carbó (2008), un énfasis excesivo en la financiación estatal puede ser contraproducente para la consolidación de los partidos,<sup>42</sup> pues, entre otras cosas, puede desincentivar las conexiones de estos con la sociedad civil. En tercer lugar, una financiación completamente estatal puede ser en exceso restrictiva del derecho ciudadano a participar —mediante aportes en dinero o especie— en las campañas afines a sus intereses.

---

41 Al respecto, ver Nassmacher (2003, p. 8). Esta reacción de rechazo a la financiación estatal es frecuente en países de Europa Central y Oriental, cuyas antipatías frente a un papel excesivamente protagónico del Estado se hicieron evidentes durante las transiciones, en un rechazo a la financiación estatal (Walecki, 2003).

42 Las conclusiones de Posada Carbó son apenas tentativas, y son el resultado más de una intuición razonable que de un ejercicio de comprobación empírica. Para plantear sus temores, Posada se basa en algunas investigaciones que se ocupan de experiencias de países concretos. Precisamente, se refiere a los trabajos de Mulé, Mendilow y Van Biezen. A partir de estudios de caso de Gran Bretaña, Italia y Alemania, Rosa Mulé (2007) muestra que el tipo de organización (centralizada o descentralizada) de los partidos o el tipo de conexiones entre estos y la sociedad dependen del tipo de financiación de los partidos. Posada también cita un estudio de Jonathan Mendilow (1992) que muestra, para el caso de Israel, que la introducción de la financiación electoral favoreció la creación de partidos políticos nuevos, en perjuicio de los viejos. En España y Portugal, según un estudio de Ingrid van Biezen (2000), citado por Posada Carbó, una financiación estatal excesiva cuando los partidos políticos todavía están en etapas tempranas de desarrollo puede —al aumentar su dependencia del Estado— eliminar incentivos para que estos partidos construyan relaciones fuertes con la sociedad civil.



Ambos modelos extremos tienen, entonces, ventajas y desventajas. Por esta razón, quizá lo más razonable es adoptar un modelo mixto que combine las virtudes de ambos pero que al mismo tiempo evite sus defectos. Esto apunta a que se adopte un modelo en el cual se permita una financiación privada, pero restringida, y en el que, en contraprestación, se establezca un sistema de financiación pública fuerte. La no prohibición de los aportes privados incentiva a los partidos para que tengan una conexión con la ciudadanía de base, abre una válvula de escape a la dependencia de los partidos respecto al Estado y garantiza el derecho ciudadano a participar políticamente a través de aportes, en dinero o en especie, a las campañas electorales. La restricción a la financiación, por su parte, reduce los riesgos que entrañan los aportes privados, es decir, la captura por grupos privados legales o ilegales y la inequidad social y electoral.

En ese sentido, el modelo actual de las elecciones presidenciales parecería ser más conveniente —aunque, como ya veremos, con algunos ajustes— que el modelo aplicable en las demás campañas electorales.

La pregunta clave es, entonces, hasta dónde debe ir la financiación privada y hasta dónde la estatal. Ese punto intermedio —qué tan cerca, qué tan lejos de cada uno de esos extremos— depende entonces de las respuestas que se den al menos a seis preguntas o variables: i) si se permiten o no las contribuciones de personas jurídicas<sup>43</sup>, ii) si se permiten aportes de personas, organizaciones o gobiernos extranjeros<sup>44</sup>, iii) si pueden contribuir personas jurídicas o naturales que sean contratistas del Estado<sup>45</sup>, iv) si se pueden realizar aportes anónimos,<sup>46</sup> v) si existen topes al monto que cada campaña puede financiar con aportes privados y vi) si existen topes al monto que una sola persona puede aportar a una campaña.<sup>47</sup>

Nassmacher (2003) hace una distinción entre recursos privados de base y recursos privados interesados. Los primeros son aquellos que vienen de los ciudadanos de a pie, que no necesariamente tienen muchos recursos pero que quieren ejercer su libertad de participar en política a través de un aporte, por lo general no muy cuantioso, a candidatos de su preferencia. Los segundos son aquellos aportes que provienen de sectores

43 Según la base de datos de IDEA (2012), el 70,6% de los países no establecen prohibiciones absolutas a los aportes de personas jurídicas a candidatos, mientras que el 21,1% sí lo hacen. Los porcentajes para los aportes a los partidos son similares: el 72,8% de los países no tienen prohibiciones absolutas, mientras que el 21,7% sí las tienen.

44 Según la base de datos de IDEA, el 48,3% de los países tienen prohibiciones completas para los aportes que realicen personas, organizaciones o gobiernos extranjeros a candidatos, mientras que el 42,8% no las tienen. En cuanto a los aportes a los partidos, el 63,3% tiene prohibiciones absolutas, mientras que el 30,6% no las tiene.

45 Según IDEA, el 48,3% de los países prohíben absolutamente que personas jurídicas contratistas del Estado aporten a partidos políticos, mientras que el 45% sí lo permiten. El 53,9% de los países prohíben absolutamente que personas jurídicas contratistas hagan aportes a las campañas de candidatos específicos, mientras que el 36,1% no lo permiten.

46 Según la misma base de datos, el 50% de los países permiten donaciones anónimas a partidos políticos, mientras que el 28,9% las prohíben completamente, y el 12% las permiten, pero con algunos topes. Los porcentajes varían para los candidatos: el 37,2% las permiten, el 32,2% las prohíben completamente y el 10% las permiten con algunos topes.

47 Según IDEA, en el 65% de los países no existen límites a los aportes que un individuo puede hacer a un candidato, mientras que el 30,6% sí tienen límites.

económicos interesados en que un político resulte elegido para que defienda y promueva sus intereses. Estos suelen ser menos, en cantidad, pero más cuantiosos, y por eso mismo más comprometedores.

Esta distinción es analíticamente clara, pero en la práctica borrosa, pues organizaciones de base pueden tener intereses específicos que los llevan a apoyar a ciertos candidatos. Sin embargo, es útil para tener una idea del objetivo hacia el cual debe apuntar la regulación de la financiación privada: a evitar que los aportes privados interesados distorsionen el ejercicio electoral (con riesgos de inequidad y corrupción), pero garantizando que los aportes de base sean posibles, para garantizar el derecho ciudadano.

Bajo esta premisa, intuitivamente sería recomendable aumentar las restricciones a esos grandes aportes (prohibiendo donaciones de personas jurídicas y estableciendo topes bajos al monto total de gastos que pueden provenir de recursos privados, al igual que topes bajos para aportes individuales de personas jurídicas) y prohibir las donaciones anónimas. En contraprestación, el Estado debería asumir la carga de financiar un alto porcentaje de las campañas.

Esto implicaría, para el caso colombiano, reformar el régimen de financiación electoral, en especial el de elecciones diferentes al Congreso, para que se parezca un poco más al que en la actualidad existe para elecciones presidenciales. En concreto, se debería apuntar a fortalecer la financiación pública (sin obstáculos normativos o burocráticos que restrinjan la competencia electoral), prohibir las donaciones de personas jurídicas y establecer topes bajos en los montos de gastos que puedan provenir de gastos privados (en el caso de las presidenciales, estos topes hoy en día siguen siendo altos), con el objetivo de estimular la financiación de base y restringir la financiación de intereses. Claro, esto representaría un gasto fiscal alto, y por esa razón, el debate público sobre la reforma debería involucrar además una dimensión fiscal.

Pero no solo eso. También es necesario pensar muy bien el sistema de financiación estatal, para que el remedio no termine siendo peor que la enfermedad. Un sistema mal diseñado puede generar efectos perversos, no solo en materia de inequidad y de corrupción, sino de debilitamiento de los partidos y de afectación en general del sistema político y electoral. Por poner solo un ejemplo, el criterio de distribución de los aportes entre los candidatos de una misma lista podría generar inequidades dentro del partido y debilitar la democracia interna.

En este punto sería conveniente, entonces, que el debate público, más allá de definir la distribución de los recursos entre privados y públicos, abordara al menos las siguientes cuatro preguntas clave para lograr un diseño adecuado del sistema de financiación estatal: i) ¿debe complementarse la financiación directa (entrega de subsidios) con la financiación indirecta (entrega de bienes que no sean dinero —espacios en medios de comunicación, exenciones tributarias a los aportantes, etcétera—?); ii) ¿cuáles son los

criterios para acceder a la financiación estatal (tanto directa como indirecta)?; iii) ¿cuáles son los criterios para repartir esa financiación (directa e indirecta) entre los candidatos?; iv) En materia de dinero, ¿los recursos deberían ser entregados antes (financiación previa) o después de la votación (vía reposición de votos)?

De nuevo: para responder estas preguntas, es importante que siempre se tengan en cuenta los objetivos de un sistema de financiación estatal: estimular un debate público vigoroso, pero minimizando los riesgos de corrupción e inequidad social y electoral (tanto entre partidos como dentro de los partidos).

Pero no solo es necesario discutir la regulación de las financiaciones privada y estatal. También es necesario debatir el rol que cumplen los partidos políticos en las campañas de sus candidatos. En la medida en que los partidos políticos cuentan con recursos propios, tanto en dinero como en especie —provenientes de aportes privados, de ingresos comerciales, de financiación estatal—, ellos también cumplen un papel determinante en el funcionamiento del sistema electoral. En este punto, entonces, el debate público debería responder al menos tres preguntas: i) ¿pueden los partidos aportar, directa o indirectamente, a las campañas de candidatos individuales?, ii) en caso de poder hacerlo, ¿qué tipo de aportes deberían estar en capacidad de hacer?, iii) ¿con qué criterios se distribuirían esos aportes entre los candidatos?

## b. Los usos

Pasemos ahora a la segunda pregunta: ¿Qué tipo de limitaciones deben existir a la financiación electoral?

En general, las discusiones de política pública para responder a esta pregunta se han concentrado principalmente en las restricciones al gasto: ¿deben existir topes a los gastos? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles deberían ser los topes? Veamos entonces las posibles respuestas, que se pueden entender como dos modelos.

Por un lado, el modelo *libre*, que no impone ningún tipo de restricción a los gastos de campaña. Aquí encaja el sistema estadounidense, después de la sentencia, en 1976, de la Corte Suprema, de *Buckley vs. Valeo*, en la que la Corte anuló las restricciones a los gastos de las campañas que habían sido aprobadas, a propósito del escándalo de Watergate, en la reforma de 1974 al Federal Election Campaign Act. Fue en esta ocasión que la Corte Suprema introdujo el argumento de que el dinero es una forma de expresión política que no puede ser restringida. Gracias a este precedente, en Estados Unidos hoy no existen topes a los gastos en las campañas electorales.

El otro modelo es el *restringido*. De acuerdo con este modelo, es conveniente establecer unos topes a los gastos de campaña, pues esto garantiza una relativa igualdad en el cam-

po de juego electoral. Aquí encajan los sistemas de Canadá, México, Colombia, Francia, y buena parte de los países de Europa Central y Oriental, entre otros.<sup>48</sup>

Al menos desde un punto de vista normativo, este segundo modelo sería más conveniente, pues tiene la virtud de evitar que se produzcan inequidades, tanto sociales como electorales. Sin embargo, más allá de la pregunta sobre si debe haber topes o no al gasto, la clave es saber de cuánto debe ser ese tope. Y es clave porque los topes, en muchos casos, pueden ser una simple formalidad que no refleja las verdaderas prácticas de las campañas. Y para abordar este punto sería conveniente que el debate público se concentrara en al menos dos preguntas. La primera es: ¿Qué tan cercano debe ser el tope a los costos reales de las campañas? En otras palabras, si partimos de los hallazgos preliminares de la investigación de Cifras y Conceptos para el PNUD (una campaña al Senado cuesta, en promedio, 3.000 millones de pesos, mientras que el tope fue de 740 millones), ¿debemos acercar los topes legales a los costos reales, o hacer todo lo contrario? Aquí, por supuesto, no se ofrecen herramientas para responder a esta pregunta, pero al menos se sugiere que la respuesta debería ser, probablemente, una solución intermedia: debería apuntarse a reducir los costos de campaña, pero al mismo tiempo a hacer más reales los topes legales.

Esto lleva a la segunda pregunta: ¿Cuál debe ser la metodología para definir el costo real de una campaña electoral? Aquí tampoco se ofrecen herramientas concretas para responder esta pregunta. Apenas me atrevo a señalar que la metodología actual (la del DANE y el Ministerio de Hacienda, basada en información del aplicativo Cuentas Claras del CNE) no parece muy adecuada, no solo por los problemas en la agrupación de información señalados por el Ministerio de Hacienda, sino porque el cálculo parte de información que, como se señaló atrás, es bastante parcial y limitada.

### c. La rendición de cuentas

La tercera parte del sistema de financiación electoral, a cargo del control y la sanción, se ocupa de que las normas y directrices de las otras dos partes en efecto se cumplan.

Los debates sobre el control tienen a su vez dos partes. La primera tiene que ver con la manera en que los sujetos obligados —partidos, candidatos, empresas— presentan la información necesaria que permita evaluar su cumplimiento de las normas. La segunda se ocupa de la capacidad administrativa y judicial del Estado para hacer efectivas las normas que definen obligaciones y prohibiciones en materia de financiación estatal.

---

48 De acuerdo con la base de datos de IDEA sobre financiación política, el 43,3% de los países tienen topes a los gastos de los candidatos, mientras que el 52,2% no los tienen. En cuanto a los gastos de los partidos, el 28,9% de los países tienen topes, mientras que el 68,9% no los tienen (IDEA, 2012).

Empecemos entonces por la presentación de información. En este punto es importante que el debate se concentre en al menos tres preguntas claves: quiénes, cuándo y qué. ¿Quiénes están obligados a ofrecer información a las autoridades sobre los ingresos y gastos de campaña? En general, es pacífica la idea de que, por razones de transparencia, para cada elección los candidatos y los partidos están obligados a presentar información ante las autoridades sobre sus ingresos y gastos. Sin embargo, al menos intuitivamente, es recomendable que, además de la responsabilidad del partido, exista también una responsabilidad individual en la presentación de los informes, pues la responsabilidad exclusiva de la colectividad puede hacer difusas las obligaciones de rendición de cuentas, y, por eso mismo, hacer más compleja y difícil la fijación de responsabilidades de los candidatos. Hay más controversia sobre si los particulares deben aportar información (activa o pasivamente) para que, a partir de los movimientos privados, se conozcan los orígenes de los aportes recibidos por las campañas electorales. Esto significaría, por lo tanto, el levantamiento de los secretos bancario y tributario. En general, al menos teóricamente, esta medida aumentaría la transparencia en la financiación. Sin embargo, esto debería ser evaluado en la práctica, a partir de las oportunidades y dificultades que ofrece el sistema financiero colombiano. La amplia experiencia técnica y normativa que existe en Colombia en el seguimiento a recursos de origen ilícito podría ser útil a la hora de dar este debate.

Pasemos ahora al cuándo: ¿Cuándo deberían presentar los informes los candidatos y los partidos? Aunque la Ley 1475 contempla la presentación de informes preliminares, en la práctica (al igual que en la regulación sobre campañas presidenciales) las campañas solo entregan un informe consolidado al final de la campaña, en el que reportan la totalidad de ingresos y gastos.<sup>49</sup> Quienes defienden que se debe presentar un solo informe sostienen que la campaña es muy corta y que la presentación de informes parciales no solo es engorrosa, sino innecesaria. Por el contrario, quienes defienden que se deben presentar informes parciales sostienen que estos informes aumentan la transparencia, pues la necesidad de coherencia dificulta las alteraciones de los informes para ocultar o minimizar aportes.

Y, por último, pasemos al qué: ¿Qué tipo de información deberían reportar los candidatos y los partidos? La respuesta fácil es algo obvia: todos los ingresos y todos los gastos de campaña. Sin embargo, aunque en teoría la respuesta es fácil, en la práctica es difícil, particularmente por los aportes en especie. A veces se hacen aportes de este tipo que no se registran como ingresos (un salón comunal que es prestado para un encuentro político no suele ser incluido), o en el momento de tasar el aporte no se toma el valor real, sino uno inferior. El debate, entonces, no gira tanto alrededor de si los aportes en especie deberían ser informados o no, sino en torno a qué se debe entender por aportes en especie y cómo deben ser tasados.

49 El aplicativo Cuentas Claras ha ayudado a que las campañas reporten durante la campaña sus ingresos y gastos. Sin embargo, el CNE no suele hacer control de estos informes, y se concentra en especial en los informes consolidados.

La segunda parte del eje de discusión sobre rendición de cuentas tiene que ver con la capacidad administrativa y legal del Estado para hacer cumplir las normas sobre financiación electoral.

Sobre este punto existen al menos tres modelos sobre el tipo de control a la financiación electoral (Nassmacher, 2003, pp. 10 y ss.). En primer lugar, el modelo sueco, que hace énfasis en la autonomía de los partidos como organizaciones privadas y voluntarias de la sociedad civil, y, por lo tanto, el Estado se abstiene de intervenir en la relación de los políticos con la ciudadanía y deja en manos de ellos mismos la rendición de cuentas.

El segundo modelo, el estadounidense (después de 1974, con la reforma del Federal Election Campaign Act), es más restrictivo, pues contempla la existencia de un organismo autónomo (o al menos representativo de las fuerzas políticas), que tiene la competencia de supervisar todas las transacciones financieras, verificar todos los informes presentados por los candidatos y revelarlos al público, e implementar reglas específicas en materia de financiación.

El tercer modelo, el alemán, está en un punto intermedio: establece la obligación de presentar ante el Parlamento informes públicos revisados por un contador, pero no son revisados por una autoridad independiente, con capacidad de verificación y regulación.

El CNE colombiano se ajusta más al modelo estadounidense, pero aun así, por los problemas señalados anteriormente, parecería quedarse corto frente a los desafíos de la financiación electoral en Colombia. Por esta razón, una de las prioridades en una reforma del sistema político, en general, y de la financiación electoral, en particular, debería enfocarse en el diseño de un órgano electoral independiente.

En concreto, la discusión pública debería enfocarse en responder al menos las siguientes preguntas: i) ¿Debería existir un organismo independiente?; ii) ¿Cuáles deberían ser sus funciones?; iii) ¿Cómo debería estar conformado?; iv) ¿Cuáles deben ser sus dientes (su capacidad legal)?; v) En función de eso, ¿cuál es el músculo que necesita (su capacidad administrativa —planta, recursos, técnica, tecnológica—)?

## IV. Conclusiones

Este documento busca ofrecer herramientas para guiar una discusión pública sobre una eventual reforma del régimen de financiación electoral en Colombia.

El documento parte del supuesto de que la discusión sería más provechosa y acertada si se tiene, primero, una claridad sobre cómo funciona el régimen actual; segundo, un diagnóstico claro sobre cuáles son los principales problemas de la financiación

electoral en el país, y tercero, unos mínimos referentes sobre las preguntas que nos debemos hacer a la hora de pensar en diseños que respondan a los problemas de la financiación electoral.

Este documento pretende, justamente, aportar a este debate ofreciendo insumos en estos tres puntos. Así, el primer aparte se ocupó de una descripción del régimen actual; el segundo presenta una propuesta sobre cuáles deben entenderse como los principales problemas en la actualidad, y el tercer aparte ofrece un marco teórico que sirve para identificar cuáles serían las preguntas clave que deben ser respondidas en la discusión de una reforma.

A partir de este ejercicio es posible, además, llegar a cinco conclusiones generales que pueden servir como recomendaciones de política pública a la hora de pensar en una reforma del sistema de financiación política en Colombia. Estas recomendaciones están, por supuesto, sometidas al debate público y buscan provocar el debate.

En primer lugar, una recomendación que parece obvia a la luz de este texto, pero que no lo es necesariamente en el debate político actual. Es preciso impulsar un debate amplio sobre la financiación electoral en Colombia, ya sea a propósito de las reformas que parecen estar en una agenda más inmediata —relacionada con el restablecimiento del equilibrio de poderes— o a propósito de reformas algo más lejanas como las que acompañarían el eventual proceso de implementación de los acuerdos logrados entre el Gobierno y las guerrillas. En cualquier caso, es fundamental impulsar este debate, que debería concentrarse en la identificación de los principales problemas del régimen actual y en las soluciones más adecuadas. Para hacerlo, sería conveniente concebir la financiación política como un sistema compuesto de tres ejes —las fuentes, los usos y los controles— íntimamente relacionados que, para que el sistema funcione, deben operar de forma sincronizada. En cada uno de estos ejes es posible identificar recomendaciones específicas, que son las que se presentan a continuación.

En segundo lugar, una recomendación sobre las fuentes: es deseable restringir —aunque no prohibir— la participación de los aportes privados en las campañas electorales. Si bien estos recursos son importantes, pues son una forma de participación política legítima y un vehículo para la conexión entre los partidos y sus bases políticas, deberían cumplir un papel secundario, pues con ellos se corren riesgos altos de inequidad electoral y social. En ese sentido, tanto la financiación de campañas presidenciales como la de las demás deberían apuntar a modelos preponderantemente públicos, en los que hay lugar a la financiación privada, pero con restricciones. Siguiendo la distinción de Nassmacher, estas restricciones podrían apuntar a que se permitiera la financiación privada de base y se restringiera la financiación privada de intereses. Así, se podría permitir la financiación de pequeñas contribuciones realizadas por personas naturales, y prohibir las financiación de personas anónimas y jurídicas, tanto en pocas como en grandes cantidades.

Estas restricciones ya existen para las campañas presidenciales, pero no para las demás campañas.

En tercer lugar, una recomendación sobre los topes. Es necesario impulsar estudios, tanto oficiales como particulares, sobre los costos reales de las campañas, pues es difícil tomar decisiones de política pública con base en información irreal. En ese sentido, los topes definidos en la actualidad por el CNE son artificiales, pues se basan en información incompleta e insuficiente reportada por las campañas ante el Consejo. Por esa razón, no se sabe hoy en dónde está el problema: en unas campañas costosas que superan ampliamente los topes, o en unos topes que no tienen en cuenta la realidad electoral. Quizá el problema consista en una combinación de las dos cosas, y se requiera reducir los costos de campaña (en principio, siempre y cuando se cumpla el propósito de vigorizar el debate electoral, en todo caso es positivo reducir los costos de las campañas, pues eso las hace más equitativas), al mismo tiempo que se compaginan los topes con la realidad, para evitar que, por un gran desfase entre la norma y la práctica, la norma pierda toda su eficacia. En ese sentido, además de los estudios que permitan identificar los costos reales de las campañas, es deseable que se incorpore la reducción de los costos de las campañas como uno de los objetivos de las reformas políticas que vengan. La reducción de costos seguramente requiere reformas que van más allá del sistema y que están relacionadas con el sistema de partidos o el sistema electoral. Un ejemplo: la propuesta de reforma del sistema electoral presentada por el excongresista John Sudarsky —según la cual se crearían distritos electorales más pequeños con representación en el Congreso— tendría, al menos teóricamente, el efecto de reducir los costos de campaña, pues los candidatos necesitarían menos votos para ser elegidos en el Senado. Más allá de si esta reforma es conveniente o no, el ejemplo ilustra bien la relación que hay entre otras reformas políticas y el régimen de financiación electoral. Una reforma política puede entonces tener un gran impacto —positivo o negativo— en las normas de financiación electoral.

Ahora bien, en cuanto a los controles, dos recomendaciones generales.

En cuarto lugar, es necesario impulsar una reforma de la organización electoral y fortalecer a los otros actores que, aunque no hagan parte de ella, tienen un papel clave en el control de las reglas de juego electorales. Hay varios caminos para resolver esto: un primer camino consiste en mantener el esquema actual de Registraduría-CNE-Jueces contenciosos, y aumentar la capacidad e independencia de estas entidades (modificando en especial el sistema de nombramientos de los miembros del CNE). También existe un segundo camino, que consiste en modificar más radicalmente la organización electoral, eliminando el CNE, trasladando sus funciones de escrutinio y de regulación a una Registraduría independiente, y dejando en manos de un tribunal electoral la solución de controversias (hoy repartidas entre la autoridad administrativa del CNE y los jueces de lo contencioso administrativo). Esta segunda salida, defendida por Jaramillo (2008), tendría al menos cuatro ventajas: primero, eliminaría la dependencia de la organización



electoral respecto a los actores políticos (claro, siempre y cuando el sistema de elección del Registrador y del tribunal judicial lo permita); segundo, todas las controversias electorales podrían ser tramitadas de un modo directo ante el órgano judicial encargado, sin necesidad de acudir previamente ante el CNE. Esto no solo es más ágil, sino que, al condensar las controversias en un solo órgano, permite que se desarrolle una jurisprudencia más coherente en temas fundamentales para la actividad política y electoral; tercero, se eliminaría la duplicidad de funciones entre la Registraduría y el CNE; y cuarto, se evitarían las colisiones entre estas dos entidades. Entre estos dos caminos —uno que mantiene el esquema actual y otro que lo modifica sustancialmente— hay varias combinaciones y alternativas posibles que deberían ser exploradas.

Por último, en quinto lugar, otra recomendación sobre los controles. Los controles no dependen solo de la arquitectura institucional a la que hizo referencia el párrafo anterior, prevista para llevarlos a cabo. Una adecuada rendición de cuentas depende también de las normas que crean obligaciones relacionadas con el control. No solo hay que tener en cuenta, entonces, las normas sobre quiénes pueden hacer aportes y quiénes no, o sobre cuáles son los topes de campaña, sino que además hay que pensar bien las normas sobre i) quiénes están obligados a informar a las autoridades electorales en materia de financiación política (campañas, partidos, donantes), ii) cuándo (número, momento y periodicidad de los informes) y iii) qué (nivel de desagregación de la información, alcance de los aportes en especie). En ese sentido, se debería impulsar un debate público sobre si la regulación actual prevista en la LEPMP, en la Ley 130 de 1994 y en las resoluciones del CNE (en especial, la 330 de 2007) logra estimular la rendición de cuentas en las campañas electorales en Colombia. Y al revisar esta regulación, se deberían tener en cuenta al menos dos recomendaciones. En primer lugar, además de la responsabilidad del partido, definir claramente responsabilidades individuales en la presentación de los informes, pues en muchos casos la responsabilidad exclusiva de la colectividad puede hacer difusas las obligaciones de rendición de cuentas y, por eso mismo, hacer más compleja y difícil la fijación de responsabilidades de los candidatos. Además, se debería impulsar una interpretación restringida del secreto bancario en casos de campañas electorales, que, en virtud de los intereses públicos y los riesgos de violaciones a la ley, permita a las autoridades hacer seguimiento a los movimientos privados, con el objetivo de aumentar la transparencia en las campañas electorales.



## Referencias

- Adamany, D. & Agree, G. (1975). *Political Money*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Casas, K. & Zovatto, D. (2011). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. En P. Gutiérrez & D. Zovatto (eds.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pp. 17-67). México: IDEA – OEA – UNAM.
- Cepeda Ulloa, F. (2011). *Narcotráfico, financiación política y corrupción*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Cisneros Ortega, J. V. (2014). *Observación del sistema de financiamiento político electoral MOE/OEA Colombia. 9 de marzo de 2014*. (Informe final). Bogotá: OEA.
- García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J. C., Revelo Rebolledo, J. & Espinosa Restrepo, J. R. (2011). *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: DeJusticia.
- IDEA. (2012). *Political Finance Database*. Estocolmo: IDEA. Consultado en <http://www.idea.int/political-finance/>
- Jaramillo, J. F. (2008). La reforma de la organización electoral colombiana. *Elecciones*, 7(8), 195-233.
- Jaramillo, S. (2014, abril 13). *La transición en Colombia y el proceso para construir una paz territorial*. Harvard Kennedy School. Consultado en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13791996>
- Martínez, S. (2014, June 20). *El financiamiento de la política*. Presentado en el Monitoreo del Financiamiento de Campañas Electorales, Bogotá. Consultado en <http://www.redinnovacion.org/blog/posts/monitoreo-del-financiamiento-de-campanas-electorales-videoconferencias#sthash.LOiMRRxQ.dpbs>
- Mendilow, J. (1992). Public Party Funding and Party Transformation in Multiparty Systems. *Comparative Political Studies*, 25 (1), 90-117.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Estudio base para la actualización de los costos reales de campañas electorales*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mulé, R. (2007). Financial Uncertainties of Party Formation and Consolidation in Britain, Germany and Italy: The Early Years in Theoretical Perspective. En P. Burnell & A. Ware (eds.), *Funding Democratization* (pp. 47-72). Nueva Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Nassmacher, K.-H. (2003). Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. En R. Austin & M. Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (pp. 1-20). Estocolmo: IDEA.

Paltiel, K. (1981). Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms. En D. Butler, H. Penniman & A. Ranney (eds.), *Democracy at the Polls* (pp. 138-173). Washington: American Enterprise Institute.

Payne, M. & Cruz Perusia, J. (2007). Reforming the Rules of the Game: Political Reform. En E. Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Palo Alto y Washington: World Bank.

Pizarro Leongómez, E. (1998). El financiamiento de las campañas electorales en Colombia. *Revista de Derecho Público – Facultad de Derecho Universidad de los Andes*, 9, 23-54.

Posada-Carbó, E. (2008). *Democracy, Parties and Political Finance in Latin America* (No. 346). Notre Dame: The Hellen Kellogg Institute for International Studies.

Rubio, M. (2013). Colombia: Coexistence, Legal Confrontation, and War with Illegal Armed Groups. En K. Casas (ed.), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond* (pp. 76-106). Washington: Brookings Institution.

Ungar, E. (2013, octubre 16). Ojo a la financiación política. *El Espectador*. Consultado en <http://www.elespectador.com/opinion/ojo-financiacion-politica-columna-452769>

Ungar, E. (2014, julio 24). Lupa a la financiación política. *El Espectador*. Consultado en <http://www.elespectador.com/opinion/lupa-financiacion-politica-columna-506283>

Uprimny, R. (2014a, abril 5). ¿Democracia o plutocracia? *El Espectador*. Consultado en <http://www.elespectador.com/opinion/democracia-o-plutocracia-columna-485141>

Uprimny, R. (2014b, April 19). Empresas, dinero y democracia. *El Espectador*. Consultado en <http://www.elespectador.com/opinion/empresas-dinero-y-democracia-columna-487655>

Van Biezen, I. (2000). Party Financing in New Democracies: Spain and Portugal. *Party Politics*, 6 (3), 329-342.

Walecki, M. (2003). Money and Politics in Central an Eastern Europe. En R. Austin & M. Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (pp. 71-94). Estocolmo: IDEA.



## Sobre el autor

José Rafael Espinosa es abogado y politólogo egresado de la Universidad de los Andes. Tiene una maestría en Derecho de la misma universidad. Ha sido profesor de derecho constitucional y derecho comparado en esta misma institución. Actualmente realiza una maestría en Políticas Públicas en la Universidad de Chicago.

Se ha desempeñado como investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad– Dejusticia y del Centro de Estudios Socio-jurídicos (CIJUS), Programa Sócrates de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Ha sido autor de diversas publicaciones en temas de política pública sobre el sistema político colombiano, sociología jurídica, descentralización y capacidad institucional.







El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia promueve el desarrollo humano sostenible, la gobernabilidad democrática inclusiva y efectiva, la capacidad de resiliencia y la construcción de paz. En todas sus actividades, el PNUD alienta la protección de los Derechos Humanos, el desarrollo de capacidades y el empoderamiento de las mujeres.

Con estos objetivos en mente, uno de los ejes de trabajo del PNUD se enfoca en apoyar la formulación e implementación de las reformas necesarias para modernizar y fortalecer a las corporaciones públicas, el sistema electoral y los partidos políticos. En ese sentido, toma especial importancia la promoción del diálogo y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los tomadores de decisión y de la sociedad civil en torno a la necesidad de contar con un sistema político más abierto, más incluyente y más transparente.

Esta publicación hace parte de una serie de aportes para la construcción de paz en el marco del Programa de Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo, y pretende aportar insumos para guiar el debate público sobre una eventual reforma al régimen de financiación electoral en Colombia.