

INFORME ELECCIONES & CONTRATOS

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

2018 - 2019



CONSEJO RECTOR

Margarita Garrido Otoyá
Rosa Inés Ospina Robledo
Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Guillermo Carvajalino Sánchez

JUNTA DIRECTIVA

Rosa Inés Ospina Robledo
Eulalia Arboleda de Montes
Janet Bonilla Torres
Daniel Ricardo Uribe Parra
Bernardo Rodríguez Osa
Eduardo Wills Herrera
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE CONOCIMIENTO

Marcela Restrepo Hung

AUTORES/ EQUIPO INVESTIGADOR

Sandra Ximena Martínez, Líder Sistema Político
Sergio Nicolás Rocha Camargo, Investigador
Camilo Peña Galeano, Investigador
Juan Sebastián Botero Romero, Ingeniero de Datos
Leidy Cáceres Casilimas, Consultora

CIENCIA DE DATOS

Datasketch

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Cristian Mauricio Ruiz Parra

CON EL APOYO FINANCIERO DE:

Open Society Foundation – OSF
Luminate

El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no refleja la opinión de sus financiadores.

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

© Corporación Transparencia por Colombia

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



Carrera 45A # 93-61, Barrio La Castellana
PBX: 610 0822
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.

RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	9	4.1 Clasificación territorial de contratos con financiadores a campañas	39
1.1 Tipos de Corrupción	11	4.1.1 Distribución de contratos en el nivel municipal	33
1.2 Corrupción Política y Financiamiento	12	4.1.2 Distribución de los contratos en el nivel departamental	33
1.3 Riesgos de corrupción en la contratación estatal: “Banderas Rojas”	15	4.2 Modalidades de contratación por municipios y departamentos	35
PATRONES EN EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y LA CONTRATACIÓN ESTATAL	17	4.2.1 Contratación municipal	36
2.1 Financiadores de campañas y contratación estatal	17	4.2.2 Contratación en el nivel departamental	36
2.1.1 Elecciones territoriales 2015	19	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
2.1.2 ¿Qué sucedió en el caso de los que financiadores de candidatos en elecciones territoriales que resultaron elegidos?	21	RECOMENDACIONES	43
2.2 Campañas Nacionales 2018 (Congreso y Presidencia)	21	Financiamiento de Campañas	43
2.2.1 ¿Qué sucedió en el caso de los que financiadores de candidatos que resultaron elegidos en las campañas nacionales?	23	Contratación Pública	43
MODALIDADES DE CONTRATACIÓN Y FINANCIADORES PRIVADOS	24	Derecho a la información pública y calidad de los datos	44
3.1 Modalidades de Contratación en Campañas Territoriales 2015	26	BIBLIOGRAFÍA	46
3.2 Modalidades de Contratación en Campañas Nacionales 2018	29	HISTORIAS EMBLEMÁTICAS	48
3.3 Banderas rojas en las modalidades de contratación directa con financiadores de Campaña	31	1. Financiadores anónimos	50
		2. Financiadores prohibidos	53
		3. Financiadores registrados en SISBEN	57
		ANEXOS	60
		Anexo 1. Metodología y glosario.	60
		Anexo 2. Marco normativo aplicativo elecciones y contratos.	68
		Anexo no 3. Financiadores privados de elegidos.	78
		Anexo no 4. Relación monto de aportes y de contratos.	80

CONTENIDO

La actividad político-electoral en Colombia se financia a través de recursos tanto públicos como privados. Los aportes públicos buscan incidir en la equidad y transparencia de la contienda electoral y se entregan mediante distintos modelos de financiación directa a las campañas y el funcionamiento de los partidos políticos, así como a través de aportes en especie. Por su parte, los aportes privados, que provienen de diversas fuentes entre las que se encuentran las personas naturales y jurídicas, así como familiares de los candidatos, representan una forma legítima de participación y expresión de intereses políticos y, a través de estos, se facilita la interlocución entre los donantes y los candidatos que son elegidos por voto popular, que son quienes toman las decisiones políticas.

PRESENTACIÓN

Sin embargo, el acceso a estos recursos también viene acompañado de ciertos riesgos, como por ejemplo el manejo irregular que se haga de éstos y que permitan la incidencia indebida en los procesos electorales y políticos. En efecto, el grado de incidencia depende, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia con que se manejen y del grado de discrecionalidad con que operen quienes toman las decisiones (Zovatto y Casas, 2010).

La contratación pública es quizás el principal escenario en el que se puede materializar la relación indebida entre financiación de campañas y financiadores privados. En principio no es ilegal financiar la política y al tiempo obtener contratos públicos. Las irregularidades se encuentran cuando la entrega de aportes para apoyar las campañas y los partidos políticos está condicionada a la obtención de beneficios particulares; cuando hay manipulación de procesos contractuales; cuando los financiadores que luego se convierten en contratistas incumplen con sus obligaciones, o cuando se generan conflictos de intereses que no son debidamente declarados ni tramitados dentro de los marcos que la ley determina para tal fin.

El interés de capturar los procesos contractuales a través del financiamiento privado de campañas se da también porque la contratación pública concentra la mayor parte de la inversión presupuestal del país. Por este motivo cobra relevancia el estudio de las relaciones entre financiación de la política y la

contratación pública con el fin de explicar las interacciones entre estos dos ámbitos que generan problemas. A partir de la información registrada y analizada en la plataforma Elecciones y Contratos¹ (<https://www.monitorciudadano.co/>), el informe Elecciones y Contratos presenta los principales hallazgos que fueron el resultado del cruce de la información sobre los ingresos de origen privado para las campañas y partidos políticos existentes en el aplicativo Cuentas Claras² y los procesos de contratación pública registrados a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP)³.

Mapear la relación entre financiación de campañas y contratación pública (identificando los puntos proclives a ser capturados por corrupción) no es una labor sencilla. Es a través del análisis de datos abiertos que se puede hacer este seguimiento. Al respecto, plataformas de acceso público de información como el SECOP y Cuentas Claras sin duda permiten este análisis. El aplicativo Elecciones y Contratos se creó precisamente con el fin de adelantar análisis automatizados que faciliten la explotación de varios conjuntos de datos de manera comprensible, confiable y creíble. Estos análisis permiten identificar patrones e información relevante para comprender mejor la relación entre financiamiento de campañas y contratación pública.

El presente informe surge en el marco del desarrollo del aplicativo Elecciones y Contratos y toma como muestra las personas naturales (incluyendo familiares)

1 Elecciones y contratos es un aplicativo desarrollado por Datasketch y Transparencia por Colombia con el propósito de cruzar la información sobre el financiamiento de campañas y la contratación pública. Esta herramienta permite el cruce de distintas variables que permiten relacionar financiadores a campañas que son contratistas de Estado con la información de los candidatos, elegidos y montos de los aportes. La información que actualmente tiene Elecciones y Contratos recoge de acuerdo con los términos estipulados en el marco normativo vigente para el reportes de esta información, los informes de ingresos y gastos de las campañas políticas de 2015 (territoriales), 2018 (legislativas y presidenciales), los reportes de ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos en los años 2016, 2017 y 2018. La información sobre contratos públicos, recoge la contratación reportada en SECOP entre el 1 de enero de 2015 y septiembre de 2019. La primera versión de Elecciones y Contratos se adelantó en el marco de la iniciativa del Laboratorio de Innovación del Ministerio de las Tecnologías y fue desarrollado por la Corporación Somos Más.

2 El aplicativo Cuentas Claras es una herramienta en formato web desarrollada por Transparencia por Colombia con el apoyo técnico y financiero de NDI/USAID, para que los candidatos y las organizaciones políticas reporten los movimientos contables de sus campañas de acuerdo con lo estipulado en el marco normativo colombiano. Esta herramienta fue donada el Consejo Nacional Electoral en el año 2011. La autoridad electoral hizo obligatorio el uso de este aplicativo mediante la expedición de las resoluciones 1044 de 2011 y 3097 de 2013. Cuentas Claras permite la consulta ciudadana de la información reportada. Ver www.cnecuentasclaras.gov.co

3 El Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP, es un sistema electrónico diseñado para reportar la contratación pública del Estado Colombiano, cumpliendo con las obligaciones de publicidad de los procesos en sus distintas etapas. También permite a los interesados en contratar con el Estado, participar en estos procesos, ser proponentes y también hacer ejercicios de veeduría y control social a estos procesos. Es importante aclarar que NO toda la contratación estatal se registra a través de esta herramienta, pero es en la actualidad el principal reservorio de esta información en el país. Ver: www.colombiacompra.gov.co

y jurídicas que aportaron a las campañas de las elecciones territoriales de 2015 y a las elecciones legislativas y presidenciales de 2018. Para cada una de estas personas se hizo una verificación en la plataforma de SECOP (en sus dos versiones) para determinar si cumplían con la doble función de ser financiadores y, a la vez, contratistas del Estado. Esta verificación se hizo en los contratos registrados entre enero de 2016 y septiembre de 2019.

Con el propósito de tener mayor claridad sobre los resultados que se presentan a continuación, es importante tener en cuenta que las dos principales fuentes de información para este informe presentan algunos errores en el origen de los datos, principalmente en el registro de los nombres, números de identificación y/o valores. Particularmente, en la plataforma SECOP. En ella a veces se encuentra que en las adiciones y el valor total del contrato se reportan números decimales que en la base son interpretados como unidades, lo que lleva a que el valor del contrato se multiplique hasta por mil veces con respecto a su valor original. Así las cosas, fue necesario hacer un tratamiento de la información, depurar las bases, confirmar los montos de los aportes y los contratos y profundizar en la identificación de las personas naturales y jurídicas para establecer en efecto la correspondencia entre las bases de financiadores en Cuentas Claras y las bases de contratistas en SECOP. El anexo 1 (Metodología y glosario) describe los datos utilizados para este informe, las fuentes donde se obtuvieron y el tratamiento que se le hizo a cada uno de los casos. Asimismo, explica los principales conceptos utilizados en desarrollo de este informe, que se divide en las siguientes partes.

-
- 4 Por ejemplo, uno de los errores encontrados y que afecta directamente el análisis es que en la plataforma de SECOP algunos contratos quedan con el valor total y sus adiciones, mal registrados porque se reportan con números decimales, pero la base de SECP se interpreta las cifras como unidades, por lo tanto el valor del contrato queda multiplicado hasta por mil veces, respecto a su valor original.



CAPÍTULO 1.

RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se abordan los principales conceptos relacionados con los riesgos de corrupción en el financiamiento de campañas y la contratación estatal, y la revisión de otras experiencias prácticas cruzando estas dos variables del análisis. En este punto se enfatiza en algunos aspectos de los procesos de la contratación pública que pueden representar riesgos de corrupción.

CAPÍTULO 3.

MODALIDADES DE CONTRATACIÓN Y FINANCIADORES PRIVADOS

Tomando como base las modalidades de contratación fijadas en el Estatuto Básico de Contratación (Ley 80 de 1993), en este capítulo el análisis se enfoca en los contratos celebrados con financiadores de las campañas de quienes resultaron elegidos en los cargos y corporaciones del orden territorial en 2015 y nacional en 2018, bajo las siguientes modalidades: contratación directa, mínima cuantía, licitación, selección abreviada y concurso de méritos. También se toman los contratos celebrados bajo el régimen especial (que se regula por normas diferentes a las de la Ley 80 de 1993). Todas las bases de datos utilizadas en el desarrollo de este análisis se pueden descargar en formato abierto desde el aplicativo Elecciones y Contratos

<https://www.monitorciudadano.co/elecciones-contratos/descargas>

CAPÍTULO 2.

PATRONES EN EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y LA CONTRATACIÓN ESTATAL

En esta sección se busca responder si existe una relación entre el número de financiadores privados a campañas, el monto de sus aportes a las campañas y la contratación estatal. Para tal fin se presentan los resultados de los cruces de información identificando patrones y tendencias en las personas que aportan por cargo y corporación y, de éstos, cuántos tienen contratos firmados con el Estado. Todas las bases de datos utilizadas en el desarrollo de este análisis se pueden descargar del aplicativo Elecciones y Contratos

<https://www.monitorciudadano.co/elecciones-contratos/descargas>

CAPÍTULO 4.

DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE APORTES Y CONTRATOS

Este apartado ubica las zonas donde se destinaron más recursos para contratar a quienes aportaron a las campañas territoriales de 2015. Se muestran las zonas donde se ejecutan los contratos, así como el “top 10” de los municipios y departamento donde es más alto el valor de la contratación con financiadores de campañas. Esta información se muestra sólo para los que aportaron a campañas de elegidos. Todas las bases de datos utilizadas en el desarrollo de este análisis se pueden descargar en formato abierto desde el aplicativo Elecciones y Contratos

<https://www.monitorciudadano.co/elecciones-contratos/descargas>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Estas conclusiones surgen de los principales hallazgos del cruce de datos. Por su parte, las recomendaciones se centran en proponer medidas para reducir los riesgos de corrupción en la contratación pública vía financiamiento privado de la política.

Como complemento a este informe, se incluyen tres historias emblemáticas que enfatizan en situaciones que podrían considerarse irregulares en cuanto al manejo de los recursos de campañas, ya sea por parte de quienes dieron los aportes, sus montos o la destinación de los mismos:

- 1.** Financiadores anónimos. Personas que financian campañas políticas y por diversas razones registran sus aportes con nombres o datos de identificación equivocados.
- 2.** Financiadores prohibidos. Estos son los aportantes a campañas que, al momento de realizar la contribución, tenían sanciones por delitos vigentes y, según lo establecido por la ley, no podrían financiar campañas políticas.
- 3.** Financiadores registrados en SISBEN. Son financiadores que aparecen como beneficiarios de subsidios estatales con un puntaje inferior a 33 puntos⁵, y considerados como ciudadanos que viven en pobreza extrema.
- 4.** Financiadores registrados en SISBEN. Son financiadores que aparecen como beneficiarios de subsidios estatales con un puntaje inferior a 33 puntos, puntaje que se utiliza para clasificar a quienes viven en pobreza extrema.

Este documento fue elaborado por la corporación Transparencia por Colombia⁶ con el apoyo de Datasketch⁷ en el marco del proyecto “Visibilización de los vínculos entre financiamiento de campañas y contratación pública a través de la plataforma Monitor Ciudadano”.

Todos los datos analizados fueron explotados por estas dos organizaciones a partir de bases de datos disponibles en datos abiertos y de consulta pública y los análisis de tendencias y patrones se discutieron conjuntamente. Este trabajo ha sido posible gracias al financiamiento Open Society Foundation y Luminare. Es necesario resaltar que este documento como todas las bases de datos utilizadas para el análisis pueden descargarse en el aplicativo Elecciones y Contratos, que hace parte de la plataforma de Monitor Ciudadano⁸. Además, en el anexo 1 (Metodología y Glosario) se encuentra la descripción de los libros de datos disponibles para consulta en el aplicativo Elecciones y Contratos.

Finalmente es importante agradecer el apoyo y trabajo comprometido de los equipos de investigadores y analistas de datos de Transparencia por Colombia y Datasketch, quienes unieron sus áreas de conocimiento y experticia para avanzar en el desarrollo de la Plataforma Elecciones y Contratos y en el desarrollo de este informe. Partiendo de la relevancia que tiene el análisis y explotación de grandes conjuntos de datos para la transparencia y el acceso a la información pública, se espera que la información que se presenta a continuación sea de utilidad para profundizar en la comprensión de la relación entre financiación de campañas y contratación estatal; los riesgos de corrupción relacionados con a estos dos procesos, y la identificación de las oportunidades de mejora para mitigar dichos riesgos.

⁵ Este puntaje es el máximo necesario para entrar en los programas de ayuda y subsidios del Estado como Familias en Acción.

⁶ La Corporación Transparencia por Colombia (TPC), es el capítulo nacional de Transparency International. Fundando en el año 1998, TPC ha concentrado su trabajo en contribuir desde la sociedad civil a la construcción de un país libre de corrupción, en donde ésta no sea tolerada y en donde la ciudadanía, el sector privado y el sector público de manera activa sancionen estos hechos y se comprometan a combatirlos.

⁷ Datasketch nace en 2015 como un proyecto de tecnología cívica de la empresa RandomMonkey SAS. Se especializa en soluciones de código y datos abiertos para apoyar a otras organizaciones a potenciar su trabajo con el uso de tecnologías de ciencia de datos.

⁸ El Monitor Ciudadano es una plataforma de curaduría de información, investigación y seguimiento de la corrupción en nuestro país. El Monitor genera informes descriptivos y de análisis y bases de datos procesadas y abiertas para poner a disposición de la ciudadanía. Contar con información sobre este complejo fenómeno contribuye a una lectura de la corrupción más precisa y a acciones anticorrupción más eficientes. Ver: www.monitorciudadano.co

01

RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Para garantizar la transparencia y equidad en los procesos político electorales, los Estados han desarrollado diversas regulaciones encaminadas a controlar, entre otros aspectos, el origen, monto y destinación de los recursos que financian las campañas y los partidos políticos. En Colombia, estos parámetros están recogidos principalmente en las leyes 130 de 1994, 996 de 2005 y 1475 de 2011. Además, se encuentran otras regulaciones en el Código Penal (Ley 599 de 2000), el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral. En líneas generales, estas normas buscan responder por el origen de los recursos que usan los partidos para llegar al poder; conocer cómo se usan estos en la competencia por el apoyo popular, y garantizar que la información que reciben los ciudadanos sobre el tema sea lo más clara y veraz posible (Londoño. J. 2018. Pág. 20). El anexo no. 2 (Marco Normativo) recoge la legislación que reglamenta el financiamiento de las campañas y la rendición de cuentas, delimitando fuentes permitidas y prohibidas, administración de los recursos y controles a los gastos, entre otros aspectos.



Reglamentar el acceso y uso de recursos para la política requiere no sólo facilitar la participación política sino también evitar que las campañas sean capturadas por intereses particulares o por prácticas ilegales que corrompen y afectan la manera como los ciudadanos se insertan dentro del sistema político.

En este caso el problema consiste en que el manejo irregular de los recursos alimenta el sentimiento de desconfianza y de falta de representatividad del ciudadano hacia su representante y en general hacia todo el sistema político. Asimismo, los líderes elegidos en procesos democráticos que tengan alguna deuda con los financiadores privados se verán conminados a recompensar a quienes aportaron a sus campañas. Esto limitará su capacidad para ejercer el mandato y tomar decisiones que representen los intereses de todos y no de unos pocos.

Otro problema muy frecuente es la expectativa de retorno que tienen por la inversión que hicieron. El documento “Democracias Empeñadas” de la Misión de Observación Electoral (MOE, 2018) enfatiza los planteamientos

de Stratmann (2005) y Arvate (2018), quienes señalan que, en la práctica esta expectativa, puede traducirse en la incidencia indebida en el desarrollo de normas, la definición de políticas públicas, el acceso prioritario a beneficios estatales y la manipulación de procesos de elección de personas o empresas que ejecutarán contratos estatales, entre otras prácticas

Más aún, cuando estos recursos públicos dejan de lado el interés general para el que fueron encomendados y se desvían para beneficiar intereses particulares (o sea los del financiador a la campaña) se presenta el fenómeno de corrupción. Así las cosas, este tipo de retribuciones afecta la eficiencia y la eficacia del Estado y la economía al introducir interferencias que desgastan la democracia y disminuyen la legitimidad de la gestión pública.



1.1 TIPOS DE CORRUPCIÓN ✓

Alrededor del fenómeno de la corrupción existe una gran cantidad de literatura. Sobre las diferentes clasificaciones Newman, V & Angel, M (2017), recogen algunos de los principales elementos de clasificaciones.

Una de las primeras aproximaciones destacadas la presenta Arnold Heidenheimer (1970. En 2017), quien divide el fenómeno en los tipos de corrupción negra, gris y blanca. Esta depende de la percepción de la sociedad sobre las prácticas corruptas. Por un lado, la negra es aquella que genera un repudio social unánime. La corrupción gris es aceptada por ciertos sectores y repudiada por otros sectores de la comunidad. La blanca corresponde a las prácticas deshonestas e ilícitas que son aceptadas por la mayoría de la sociedad y por las élites gobernantes.

También se resalta la clasificación de Ethan Nadelmann (1999. En: 2017), quien distingue la corrupción según su grado de estructuración, clasificándola en esporádica, sistemática e institucionalizada. La primera presenta una ausencia de patrones generales y se basa en comportamientos individuales de sujetos o en pequeños grupos de personas. La segunda ocurre cuando se presenta

un fenómeno generalizado que puede ser organizado o desorganizado y no todos los actores que participan en ella son corruptos. La sistemática e institucionalizada presenta una estructura jerárquica con un nivel central encargado de coordinar las diferentes acciones.

En tercer lugar, está la distinción que diferencia a la corrupción de acuerdo con la escala y los actores involucrados. Aquí se encuentra la corrupción burocrática o pequeña, que maneja sumas inferiores de dinero e involucra a funcionarios públicos de nivel medio o bajo. Por el contrario, “la corrupción política o grande involucra a altos funcionarios públicos y a políticos; y a menudo, implica grandes cantidades de dinero” (Andvig & Fjeldstad, 2001. En: 2017). En este caso los actores aprovechan sus privilegios y posiciones dentro del sistema para obtener beneficios privados ilícitos.

La corrupción política también puede distinguirse en dos modelos. El primero es la captura del Estado mediante las “acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos” (Banco Mundial. 2000. En: 2017).

1.2 CORRUPCIÓN POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO

Es claro que en las diversas formas de entender la corrupción se toman como elementos comunes los actores involucrados, los sectores en los que impactan y el grado de legitimación o rechazo por parte de la ciudadanía. En los escenarios electorales, los actores involucrados utilizan diferentes herramientas y acciones con el fin de obtener beneficios privados, incidir en los resultados de los comicios y, posteriormente, en la gestión de la administración estatal. En este círculo vicioso, la financiación de la actividad política y electoral y el manejo de estos recursos ocupan un papel preponderante como se puede observar en la siguiente gráfica:

ILUSTRACIÓN 1. CIRCULO VICIOSO CORRUPCIÓN POLÍTICA Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA





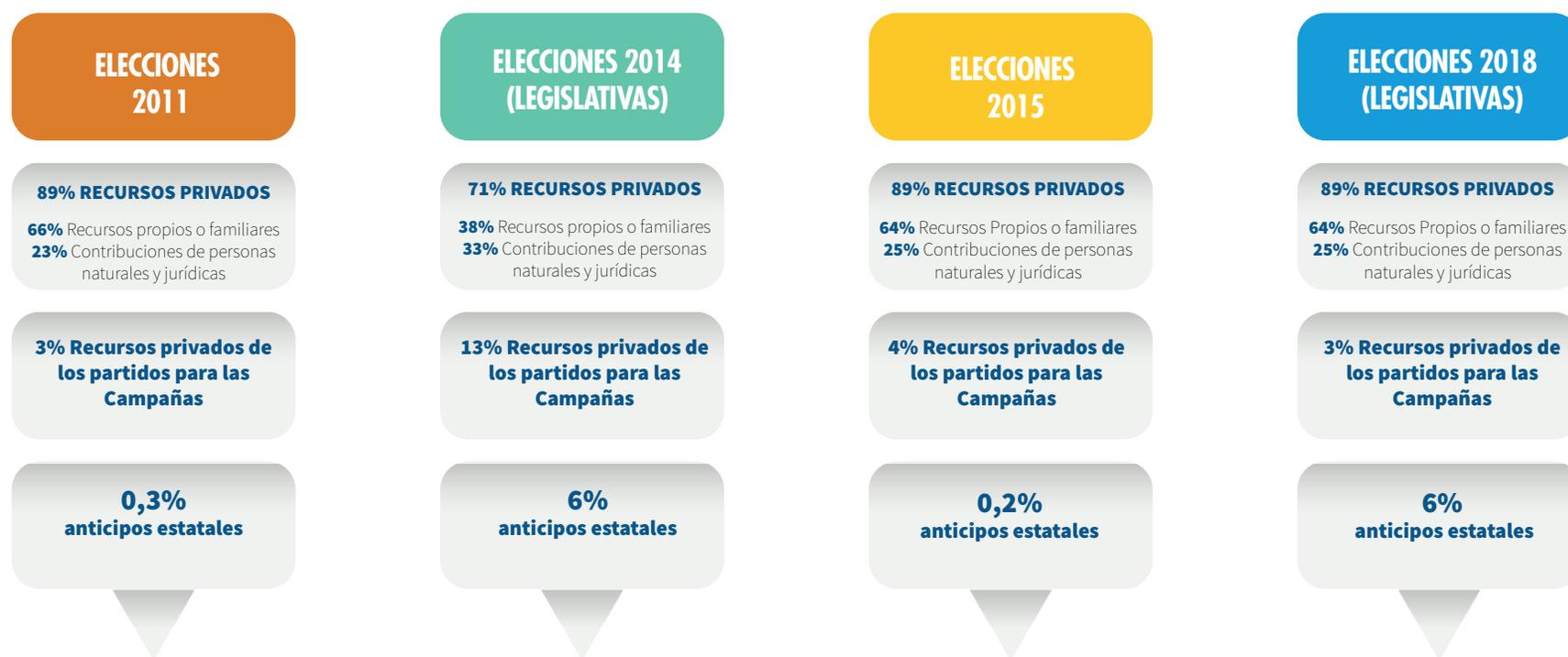
Al respecto, la normatividad colombiana⁹ estipula una serie de controles a los financiadores privados y al monto de sus aportes:

- Los financiadores, sean personas naturales o jurídicas, pueden donar máximo el 10 por ciento del tope máximo de gastos permitidos para cada campaña. Pero esta restricción no aplica para los créditos que otorguen, los cuales pueden ser hasta de 100 por ciento del total de gastos permitido.
- Los financiadores privados a las campañas presidenciales no pueden superar en conjunto el 20 por ciento del total de los gastos, toda vez que el otro 80 por ciento debe financiarse con recursos estatales. Además, las personas jurídicas no pueden aportar a las campañas.
- Para evitar que financiadores a campañas sean personas naturales o jurídicas que puedan interferir en la contratación pública, el Artículo 2 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) señala lo siguiente: “Las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, gobernaciones, alcaldías o al Congreso de la República con aportes superiores al 2 por ciento (2 por ciento) del tope de gastos para las campañas electorales en cada circunscripción electoral no podrán celebrar contratos con entidades públicas, incluso descentralizadas, del mismo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato”. Esta inhabilidad se extiende por todo el período para el cual fue elegido el candidato, pero excluye los contratos de prestación de servicios.
- También se establece como fuente prohibida los recursos que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año inmediatamente anterior se hayan originado en más de 50 por ciento en contratos o subsidios estatales.

⁹ Ver Anexo 2 Marco Normativo.

A pesar de lo anterior, es preciso mencionar que la relación riesgosa entre financiamiento de campañas y contratación estatal descansa en primer lugar en que la principal fuente de recursos para apoyar la actividad política electoral en Colombia es de origen privado. En efecto, los análisis desarrollados por Transparencia por Colombia en seguimiento a los reportes de ingresos y gastos de las campañas políticas desde 2011 muestran que en todos los procesos electorales celebrados desde esa fecha la mayor fuente de ingresos ha sido de origen privado. Es decir, recursos propios de los candidatos y sus familiares y aportes de personas naturales y jurídicas. Por el contrario, el monto aportado por el Estado vía anticipos es mucho menor, como se puede observar en la siguiente gráfica¹⁰:

ILUSTRACIÓN 2. HISTÓRICO APORTES PRIVADOS Y PÚBLICOS ELECCIONES 2011-2018 COLOMBIA



Fuente: Elaboración Propia a partir de informes de ingresos y gastos de campañas reportados en el aplicativo Cuentas Claras.

¹⁰ Los informes de análisis de Cuentas Claras se pueden consultar en: www.transparenciacolombia.org.co/



1.3 RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL: “BANDERAS ROJAS”

En el sector público los procesos de contratación y compras públicas concentran buena parte de los riesgos de corrupción. La manipulación de estos procesos lleva a la pérdida de grandes sumas de dinero producto de actos ilícitos como soborno, extorsión, manejo de información privilegiada, nepotismo e incluso despilfarro de recursos. La posibilidad de incidir indebidamente en éstos procesos se puede dar desde distintos ámbitos, siendo la financiación de campañas uno de los que más lo permite, pero también inciden, y mucho, de las economías ilegales y el crimen organizado. La manipulación de los procesos puede adquirir distintas manifestaciones como que se presenten únicos proponentes, no se hagan licitaciones públicas, se construyan pliegos acomodados para beneficiar a uno de los licitantes,

se inflen los costos de los bienes y servicios a contratar, se incumpla con los lineamientos de publicidad y auditoría, entre otros factores que afectan la contratación pública¹¹.

Con el propósito de prevenir hechos de corrupción se han desarrollado diversas iniciativas de mapeo de riesgos en la contratación pública, entre las que se encuentran la metodología de “banderas rojas” para identificar señales de alarmas, pistas o indicios de un posible fraude en la adjudicación de contratos. Esto no necesariamente significa que haya un acto de corrupción, pero “sí indica que una determinada área de actividad necesita atención extra para descartar o confirmar un fraude potencial” (FEDER. S.F). El siguiente gráfico destaca los diferentes momentos en los cuales se debe hacer énfasis para prevenir las anomalías en la contratación pública según el estándar de datos de contrataciones abiertas (OCDS) de OpenContracting.

¹¹ Ver: <https://standard.open-contracting.org/latest/en/>

ILUSTRACIÓN 3. ESTÁNDAR DE DATOS DE CONTRATACIONES ABIERTAS (OCDS)

Fuente: OpenContracting. (2019). Detección de anomalías en compras públicas utilizando el estándar de datos de contrataciones abiertas. Inteligencia artificial en el monitoreo de banderas rojas.

Ahora bien, a partir del desarrollo de los Índices de Transparencia de las Entidades Públicas que adelanta Transparencia por Colombia desde 2002 se han mapeado los riesgos en la gestión administrativa en entidades el orden nacional, departamental y municipal¹². Este análisis considera los procesos, procedimientos, acceso a la información y las instancias de control a la contratación pública. La revisión de este trabajo, junto con el aporte enriquecedor de expertos en el tema, arrojó que los mayores riesgos en los procesos de contratación pública en Colombia giran en torno a los siguientes elementos¹³:

- “Excesos de contratación directa por parte de entidades públicas en todos los niveles de la administración.
- Abuso de los regímenes especiales que permiten evadir la obligatoriedad del Estatuto General de la Contratación.
- Normas presupuestales y cultura de ejecución presupuestal que presionan a la tercerización de la contratación y a contratar directamente.
- Recurrencia de contratistas de prestación de servicios” (Transparencia por Colombia, 2019:9)

¹² Para mayor información sobre los Índices de Transparencia de las Entidades Públicas, ver: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/16/itep/>

¹³ Para consultar el documento completo sobre análisis de riesgos en la contratación pública y recomendaciones visite: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-en-la-gestion-contractual.pdf>

02

PATRONES EN EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y LA CONTRATACIÓN ESTATAL

2.1 FINANCIADORES DE CAMPAÑAS Y CONTRATACIÓN ESTATAL

El universo de financiadores privados a las campañas incluye las personas naturales (individuos), quienes a través de donaciones en efectivo o en especie, o mediante créditos, hacen aportes para campañas; las personas jurídicas, comprendidas por empresas, organizaciones o instituciones, entre otras, que persiguen un fin social con o sin ánimo de lucro, y personas naturales que forman parte del círculo familiar de los candidatos en los grados que determina la Ley 1475 de 2011¹⁴.



Como se mencionó en el primer capítulo, financiar campañas es una actividad legítima y forma parte de los derechos de participación ciudadana dentro de un sistema democrático electoral. Sin embargo, no se puede desconocer que los aportes privados tienen el poder de incidir en la gestión administrativa para buscar un beneficio particular. En este sentido resulta relevante identificar patrones en torno a la entrega de aportes a campañas y su posible incidencia o no en la posterior obtención de contratos estatales. Al tomar el conjunto general de todos los financiadores a las campañas, la relación entre éstos y la contratación no es tan evidente. Sin embargo, si se segmenta la información por cargos y corporaciones y se divide entre financiadores con y sin contratos con el Estado, se empieza a encontrar una relación más clara entre financiación y contratación.

Así las cosas, para identificar los patrones y tendencias en la relación de financiadores de campañas y contratación estatal, la muestra se compone de los siguientes datos:

- Se toman todos los financiadores a campañas y se determina si tienen o no contrato con el Estado; el cargo o la corporación a la que aportaron, y los montos de sus aportes.
- La información sobre los contratos estatales se toma de los registros de SECOP en el periodo comprendido entre enero 2016 y septiembre 2019, fechas que cubren casi la totalidad del periodo de las autoridades territoriales elegidas en el 2015.
- Se analiza, por una parte, los financiadores a campañas de orden territorial (elecciones de 2015) y, por otra, a las campañas de orden nacional (elecciones de 2018 legislativas y presidenciales)¹⁵.

¹⁴ Ver anexo no. 2 Marco Normativo

¹⁵ Las bases de datos para este análisis se puede descargar del aplicativo Elecciones y Contratos en el link <https://www.monitorciudadano.co/elecciones-y-contratos/descargas>

2.1.1 ELECCIONES TERRITORIALES 2015

La siguiente tabla permite comparar el total de los aportantes privados en las elecciones territoriales de 2015 y los montos aportados. En la parte izquierda se clasifican los aportantes privados por tipo de persona (natural, jurídica o familiar del candidato) y de éstos, cuántos recibieron contratos. La parte derecha de esta tabla presenta el total de los aportes a campañas entregados por estas personas (naturales y jurídicas), y de éste monto, cuánto correspondió a los aportes hechos a campañas por contratistas:

TABLA 1. FINANCIADORES DE CAMPAÑAS CLASIFICADOS POR LOS QUE TIENEN CONTRATOS Y VALORES DE LOS APORTES (2015).

CARGO/ CORPORACIÓN	TIPO PERSONA	FINANCIADORES DE CAMPAÑAS			APORTES		
		¿CUÁNTOS FUERON?	¿CUÁNTOS DESPUÉS FUERON	ESTO ES:	¿Cuál fue el total de aportes a campañas?	Del total de aportes, ¿Cuánto fue entregado por los que celebraron contratos?	Esto es:
ALCALDÍA	Natural	5.696	1.903	33%	\$ 44.119.965.296	\$ 15.762.229.667	36%
	Jurídica	658	284	43%	\$ 19.518.407.811	\$ 8.654.522.898	44%
	Familiares	2.347	446	19%	\$ 36.234.351.929	\$ 8.581.848.645	24%
GOBERNACIÓN	Natural	1.192	445	37%	\$ 20.632.321.464	\$ 7.619.637.770	37%
	Jurídica	241	102	42%	\$ 10.914.130.413	\$ 3.642.139.312	33%
	Familiares	183	32	17%	\$ 10.986.492.892	\$ 947.227.739	9%
CONCEJO	Natural	5.288	1.462	28%	\$ 17.036.722.089	\$ 5.459.640.850	32%
	Jurídica	356	140	39%	\$ 7.273.542.845	\$ 1.199.065.458	16%
	Familiares	3.730	596	16%	\$ 15.247.444.475	\$ 3.020.249.852	20%
ASAMBLEA	Natural	1.503	532	35%	\$ 9.333.634.498	\$ 3.557.481.879	38%
	Jurídica	102	47	46%	\$ 4.167.977.081	\$ 816.134.124	20%
	Familiares	699	173	25%	\$ 8.317.177.733	\$ 2.320.111.993	28%
JAL	Natural	799	173	22%	\$ 944.734.102	\$ 229.484.186	24%
	Jurídica	34	9	26%	\$ 71.745.309	\$ 23.104.866	32%
	Familiares	342	68	20%	\$ 673.618.681	\$ 157.236.590	23%

Fuente: Elaboración propia



LA TERCERA PARTE DE LOS FINANCIADORES PRIVADOS DE LAS CAMPAÑAS TERRITORIALES TIENEN CONTRATOS CON EL ESTADO:

- Entre enero de 2016 y septiembre de 2019 se encontró que aproximadamente la tercera parte de los financiadores privados a todos los cargos y corporaciones en las campañas territoriales de 2015, celebraron contratos con el Estado después de haber entregado sus aportes.
- Al comparar el total de los aportes privados a las campañas de 2015 con el total entregado por quienes celebraron contratos con el Estado (posterior al aporte), se encuentra que estos aportes representan aproximadamente el 30% del total de los ingresos.
- Lo anterior demuestra la relación directa que existe entre financiación de campañas políticas y contratación pública, puesto que aproximadamente la tercera parte de los aportantes celebró contratos con el Estado.
- Ahora bien, es importante señalar que esta contratación estatal no necesariamente es producto del aporte entregado a las campañas. Hay diversos aspectos que entran en consideración dentro del proceso de contratación estatal, como las modalidades de contratos, las características de los bienes y servicios a contratar y lógicamente, las calidades de los oferentes de estos bienes y servicios. Lo relevante en este caso es que estos contratistas del estado además fueron financiadores de campañas políticas.

LAS PERSONAS JURÍDICAS QUE APORTARON A LAS CAMPAÑAS TERRITORIALES DE 2015, PRINCIPALMENTE A LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES, SON QUIENES CELEBRARON MÁS CONTRATOS ESTATALES DURANTE EL PERIODO ANALIZADO:

- Dentro del universo de los financiadores privados de las campañas, se encuentra que aproximadamente 40 por ciento de las personas jurídicas registran contratos con el Estado en el periodo comprendido entre enero de 2016 y septiembre de 2019.
- A nivel de las campañas a alcaldías municipales se encuentra una relación más alta entre los montos que aportan las personas jurídicas y la eventual contratación estatal. Al respecto, el 43 por ciento de las personas jurídicas que aportaron a las alcaldías, celebraron contratos estatales. Además, los aportes a campañas este grupo de financiadores/ contratistas representa el 44 por ciento del total de los aportes de los privados a estas campañas.
- Esta relación entre contratos y monto de los aportes es inferior en el caso de las gobernaciones, donde se encuentra que, aunque las personas jurídicas son las que más contratos recibieron (42 por ciento), los valores de sus aportes equivalen al 33 por ciento del total recibido por este grupo de financiadores. En este caso, las personas naturales con contratos celebrados con el Estado son las que más aportaron a las campañas de gobernación (37 por ciento).

2.1.2 ¿QUÉ SUCEDIÓ EN EL CASO DE LOS QUE FINANCIADORES DE CANDIDATOS QUE RESULTARON ELEGIDOS EN LAS CAMPAÑAS NACIONALES? ✓

Los riesgos entre financiación de campañas y contratación estatal se materializan en tanto el candidato es elegido al cargo o corporación al que aspiró y eventualmente, el acceso a este poder se utiliza como canal para manipular procesos de contratación estatal para favorecer a quienes le aportaron recursos. Por esa razón es pertinente hacer el mismo análisis de relación entre financiadores, montos y contratos, pero tomando la información de los elegidos en 2015. Al respecto, se encuentra que se repiten los mismos patrones. El Anexo no. 3 Financiadores de Elegidos, clasifica los financiadores a las campañas en el nivel municipal y departamental y nacional a partir de las siguientes consideraciones:

- Aproximadamente la tercera parte de los financiadores privados (33 por ciento) celebraron contratos en el periodo analizado
- Entre el grupo de los elegidos, hay algunas cifras que llaman la atención. Por ejemplo, más de la mitad de las personas jurídicas que aportaron a las campañas de los gobernadores elegidos (53 por ciento), celebraron posteriormente contratos con el Estado. En segundo lugar, se encuentran personas jurídicas que financiaron a elegidos a las alcaldías (46 por ciento) y luego a las asambleas y concejos (ambos 41 por ciento).
- También llama la atención el caso de las Juntas Administradoras Locales, donde 40 por ciento de las personas jurídicas que financiaron a ediles recibieron contratos con el Estado, pero en este caso, el valor de sus aportes representa el 85 por ciento del total de la contribución a campañas de este grupo de personas.

Otra instancia para analizar la posible incidencia en la contratación es comparar los montos de los contratos celebrados con los montos de los aportes. El Anexo 4. Cálculo relación de Aportes y Contratos, cruza la información de los aportantes a las campañas de 2015 de alcaldes y gobernadores elegidos y de los contratos celebrados en el mismo nivel en el que se dio el aporte (municipio o departamento), según como están registrados en SECOP I y II.

En principio se podría plantear que la relación entre el valor de los aportes y de los contratos debería ser que entre más altos sean los primeros, mayores debería ser los segundos. Sin embargo, como se puede observar en este Anexo no 4, no hay una relación directa entre los dos. La información recogida en este anexo permite organizar el universo de datos frente a estos dos elementos (elecciones y contratos), identificando en primera instancia quienes cumplen con la doble función de ser financiadores y contratistas estatales. Para determinar si hay un eventual beneficio por los aportes entregados a campañas o si se ha configurado un posible conflicto de intereses, es necesario establecer otros criterios que permitan profundizar en la relación entre el aportante y la autoridad con quien se celebró el contrato, por ejemplo, revisar valores y adiciones, tiempos de ejecución y detalle de los contratos y modalidades.

2.2 CAMPAÑAS NACIONALES 2018 (CONGRESO Y PRESIDENCIA) ✓

Para identificar si hay un patrón similar o diferente entre los financiadores de las campañas nacionales se tomaron todas las campañas de 2018: Congreso y Presidencia tanto en primera como en segunda vuelta. En este caso, el periodo de análisis de los contratos cubre los años 2018 y 2019. Las siguientes tablas muestran los resultados de éste análisis:

TABLA 2 . FINANCIADORES DE CAMPAÑAS, CLASIFICADOS POR LOS QUE TIENEN CONTRATOS Y LOS QUE NO, Y POR VALORES DE LOS APORTES (2018)

CARGO/ CORPORACIÓN	TIPO PERSONA	FINANCIADORES DE CAMPAÑAS			APORTES		
		¿CUÁNTOS FUERON?	¿CUÁNTOS DESPUÉS FUERON CONTRATISTAS?	ESTO ES:	¿Cuál fue el total de aportes a campañas?	De total de aportes, ¿Cuánto fue entregado por los que celebraron contratos?	Esto es:
SENADO DE LA REPÚBLICA	Natural	2.079	597	29%	\$ 26.934.940.455	\$ 8.291.123.997	31%
	Jurídica	440	183	42%	\$ 31.467.205.305	\$ 8.096.056.563	26%
	Familiares	332	71	21%	\$ 10.177.283.517	\$ 1.921.197.714	19%
CÁMARA DE REPRESENTANTES	Natural	3.981	1.280	32%	\$ 35.513.983.763	\$ 12.652.503.501	36%
	Jurídica	410	172	42%	\$ 25.674.216.981	\$ 5.052.755.470	20%
	Familiares	746	165	22%	\$ 19.046.830.618	\$ 4.501.079.411	24%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ¹⁶	Natural ¹⁷	2.180	350	16%	\$ 5.484.923.047	\$ 1.096.766.621	20%

Fuente: Elaboración propia

¹⁶ Para el caso de las campañas presidenciales, no hay familiares en los grados que determina la ley, que hayan financiado la campaña del actual Presidente Iván Duque.

¹⁷ En las campañas presidenciales, la ley prohíbe la financiación de personas jurídicas. Ver Ley 996 de 2005.

- El comportamiento de los financiadores a las campañas nacionales es similar al territorial. Las personas jurídicas que aportaron a campañas son las que más contratos con el Estado celebraron. Para el caso de la Presidencia de la República, se debe tener en cuenta que para las elecciones presidenciales están prohibidos los aportes de personas jurídicas por lo que no aparecen en esta tabla. Tanto en Senado como en Cámara, 42 por ciento de este grupo de financiadores terminaron con contrato con el Estado durante los años 2018 y 2019.
- Es importante mencionar también que si bien hay una proporción menor de familiares que aportaron a las campañas nacionales (en este caso Congreso de la República), aproximadamente 20 por ciento de ellos celebró contratos con el Estado entre el 2018 y 2019.
- Para las elecciones presidenciales se totalizaron 223 personas naturales que aportaron recursos para la campaña del actual Presidente de la República Iván Duque. De estos, 43 celebraron contratos con el Estado en el periodo 2018 -2019.

La amplia presencia de personas naturales y jurídicas que financian campañas y que posteriormente celebran contratos con el Estado evidencia que, entre la diversidad de motivaciones para financiar campañas, es posible que también se encuentre la expectativa de recibir contratos como contraprestación por los aportes. Esta situación se confirma, por lo menos, para la tercera parte de los aportantes privados que financiaron las campañas territoriales de 2015 y las nacionales de 2018.

Ahora bien, si la financiación de campañas es una forma de participación política y manifestación de intereses y apoyo, cuando se observa que más de la tercera parte de las personas jurídicas son las que luego reciben contratos con el Estado, es obligatorio preguntarse cuáles son las motivaciones para aportar: ¿Realmente es un interés por apoyar el funcionamiento del sistema político- electoral o es más bien una inversión de recursos para asegurar la contratación estatal?

2.2.1 ¿QUÉ SUCEDIÓ EN EL CASO DE LOS QUE FINANCIADORES DE CANDIDATOS QUE RESULTARON ELEGIDOS EN LAS CAMPAÑAS NACIONALES? ✓

Nuevamente en este caso, los elegidos mantienen un patrón similar al observado para todos los financiadores privados, contratistas y no contratistas, de las campañas nacionales (Ver Anexo 3). En este caso se encuentra que:

- Aproximadamente la tercera parte de los financiadores a elegidos al Congreso (33 por ciento), celebraron contratos en el periodo posterior (2018-2019).
- Predomina la contratación de personas jurídicas que financiaron a elegidos al Congreso; 44 por de los financiadores a la Cámara y 39 por ciento de los financiadores al Senado.

03

MODALIDADES DE CONTRATACIÓN Y FINANCIADORES PRIVADOS

La legislación colombiana estipula cinco modalidades principales mediante las cuales las entidades pueden celebrar contratos con el Estado. Estas son contratación directa, mínima cuantía, licitación, selección abreviada y concurso de méritos, y cada una de ellas tiene una finalidad, unas categorías y unos procedimientos específicos que deben seguirse en concordancia con lo estipulado por la Ley 80 de 1993, el Estatuto General de Contratación (ver el Anexo no. 2 Marco Normativo). Este articulado presenta la normatividad que regula estas modalidades de contratación. Asimismo, algunas entidades estatales están facultadas para realizar su contratación por medio de regímenes especiales que están por fuera de la reglamentación del Estatuto General. Bajo esta categoría se encuentran las universidades públicas y las empresas industriales y comerciales del Estado, como es el caso de Ecopetrol. Por último, existen otro tipo de contrataciones, que no se clasificaron bajo estas categorías, las cuales quedan agrupadas como “otras modalidades”. Es el caso de las Asociaciones Público Privadas y la contratación con múltiples entidades.

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas desarrollado por Transparencia por Colombia busca contribuir a la prevención de riesgos de corrupción en la gestión administrativa del Estado. En ese orden de ideas evalúa la gestión de los recursos y las formas en que las entidades del orden nacional, departamental y municipal contratan. De acuerdo con los resultados de este Índice, en 2015 y 2016, las siguientes son las modalidades de contratación en este periodo:

TABLA 3 . MODALIDADES DE CONTRATACIÓN MÁS UTILIZADAS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS

TIPO DE ENTIDAD	LICITACIÓN PÚBLICA	SELECCIÓN ABREVIADA	CONTRATACIÓN DIRECTA	MÍNIMA CUANTÍA	CONCURSO DE MÉRITOS
ENTIDADES NACIONALES	12%	10%	75%	2%	1%
GOBERNACIONES	26%	10%	59%	2%	4%
MUNICIPIOS	39%	12%	44%	2%	3%

Fuente: Índice de transparencia en las entidades públicas. Página oficial. Recuperado de: <https://indicedetransparencia.org.co/Resultados2015-2016>

Como se observa, la contratación directa es la modalidad que más utilizan las entidades públicas del orden territorial. En esta modalidad se encuentra contratos de prestación de servicios y contratos interadministrativos. Si bien este tipo de contratación está permitida por ley, limita la pluralidad de oferentes. Es decir, propicia la contratación directa sin licitaciones. Además, que sea la modalidad más utilizada indica que en la práctica la adjudicación de la contratación estatal no está siendo cubierta bajo principios de competencia y diversidad de propuestas. Sin duda la contratación directa tiene procesos más sencillos, pero esto no justifica que sea la opción más utilizada para la gestión de los recursos estatales.

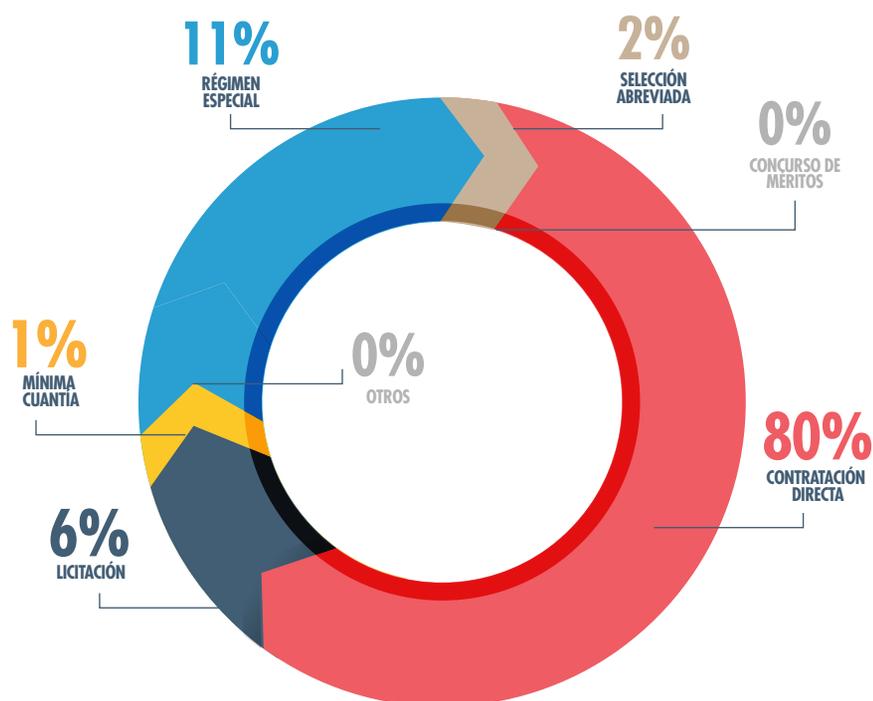
Con el propósito de determinar las modalidades de contratación mediante las cuales se celebraron contratos con quienes aportaron recursos para las campañas políticas, se tienen en cuenta las siguientes consideraciones:

- Se incluye a todos los financiadores a campañas territoriales de 2015 y nacionales de 2018 (legislativas y presidenciales), cuyo candidato fue elegido para el cargo o corporación al cual estaba aspirando.
- De estos financiadores, conformados por personas naturales y jurídicas, se verifica que el contrato registrado en SECOP tenga fecha posterior a la entrega de la donación a las campañas (de 2016 en adelante).
- Se clasifican los contratos que hayan sido firmados con una entidad pública del mismo nivel administrativo en el cual se hizo el aporte a la campaña: municipal, departamental o nacional.
- Se toman las siete categorías definidas para clasificar los tipos de contratos: contratación directa, mínima cuantía, licitación, selección abreviada, concurso de méritos, regímenes especiales y otros.

3.1 MODALIDADES DE CONTRATACIÓN EN CAMPAÑAS TERRITORIALES 2015

La siguiente gráfica clasifica las siete modalidades de contratación para todos los financiadores de elegidos en las campañas territoriales de 2015, que posteriormente celebraron contratos con el Estado.

ILUSTRACIÓN 4. MODALIDADES DE CONTRATACIÓN FINANCIADORES CONTRATISTAS DE ELEGIDOS TERRITORIALES 2015



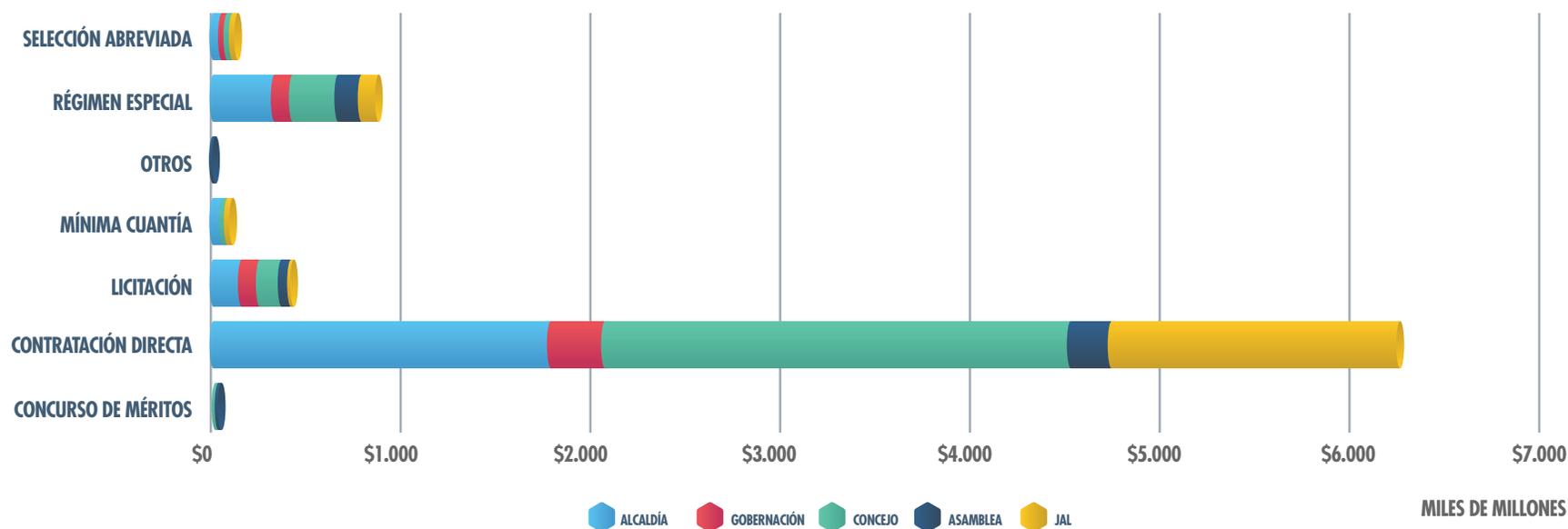
Fuente: Elaboración propia

LA CONTRATACIÓN DIRECTA ES LA MODALIDAD MÁS COMÚN ENTRE LOS FINANCIADORES DE CAMPAÑAS QUE POSTERIORMENTE CONTRATAN CON EL ESTADO:

- Como se observa en la gráfica, la modalidad de contratación directa fue la más utilizada para la celebración de contratos con financiadores de campañas en las elecciones de 2015. En este caso, asciende a 80 por ciento de todos los contratos celebrados en el nivel territorial entre los años 2016 y 2019 con personas naturales y jurídicas que financiaron las campañas de 2015.
- Si se tiene en cuenta que esta modalidad se usa en muchos casos para la contratación de personal, llama la atención que, al compararlo con la modalidad de concurso de méritos, ésta no alcanza a representar el 1 por ciento de los contratos celebrados.
- Los contratos celebrados con la figura de régimen especial (11 por ciento), incluyendo las diversas modalidades de contratación que está fuera de la reglamentación del Estatuto General de Contratación (Ley 80), se ubican en el segundo lugar. En tercer lugar, se encuentran las licitaciones (6 por ciento).

Teniendo en cuenta que este análisis toma como universo los financiadores de los elegidos a los cargos y corporaciones para el periodo 2016 -2019, la siguiente gráfica clasifica cada modalidad de contratación de acuerdo con las categorías de elección:

ILUSTRACIÓN 5. MODALIDADES Y MONTOS DE LOS CONTRATOS RECIBIDOS POR FINANCIADORES CONTRATISTAS DE ELECCIONES TERRITORIALES 2015



Fuente: Elaboración propia

TIPO CONTRATO	ALCALDÍA	GOBERNACIÓN	CONCEJO	ASAMBLEA	JAL	TOTAL
CONCURSO DE MÉRITOS	\$2,069,415,923	\$302,140,030	\$4,565,132,837	\$924,695,337	\$0	\$7,861,384,127
CONTRATACIÓN DIRECTA	\$1,800,757,810,255	\$283,400,516,582	\$2,425,733,305,247	\$225,732,288,933	\$1,498,630,163,892	\$6,234,254,084,909
LICITACIÓN	\$183,134,142,625	\$58,743,270,973	\$154,544,521,043	\$32,106,955,142	\$1,584,600,000	\$430,113,489,783
MÍNIMA CUANTÍA	\$34,176,843,492	\$3,541,577,553	\$31,397,257,128	\$753,599,867	\$733,093,291	\$70,602,371,331
OTROS	\$5,018,760,913	\$597,395,920	\$341,470,000	\$143,396,110	\$0	\$6,101,022,943
RÉGIMEN ESPECIAL	\$331,268,011,107	\$108,752,515,558	\$226,412,645,369	\$136,529,862,826	\$84,937,577,182	\$887,900,612,042
SELECCIÓN ABREVIADA	\$57,828,407,906	\$14,129,190,400	\$47,882,212,126	\$4,054,115,300	\$1,743,639,809	\$125,637,565,541
TOTAL	\$2,414,253,392,221	\$469,466,607,016	\$2,890,876,543,750	\$400,244,913,515	\$1,587,629,074,174	\$7,762,470,530,676

A NIVEL TERRITORIAL, LOS CONCEJOS Y LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES SON LAS QUE MÁS UTILIZAN LA CONTRATACIÓN DIRECTA COMO MODALIDAD DE CONTRATACIÓN:

- Los datos analizados reafirman que la contratación directa es la modalidad que más se utiliza para contratar con el Estado en todos los cargos y corporaciones del orden departamental y municipal. Esta modalidad también concentra aproximadamente 80 por ciento del valor de todos los contratos celebrados con quienes aportaron a las campañas de las autoridades elegidas en el nivel territorial.
- Los concejos y las alcaldías son quienes más utilizaron esta modalidad de contratación quienes fueron sus financiadores de campaña. En el caso de las alcaldías, llama la atención que bajo esta modalidad se acumula 75 por ciento del total de lo contratado con quienes financiaron a los elegidos, con una cifra que asciende al orden de los billones de pesos: un billón 800.757 millones 810.255.
- Además, en las alcaldías las modalidades de contratación directa y régimen especial concentran 88 por ciento de los asignados por alcaldes o entidades del orden municipal, para contratar a personas que financiaron sus campañas.
- Los concejos municipales son un caso a destacar puesto que, en la modalidad de contratación directa se concentra el 84 por ciento del total de los contratos celebrados en estas corporaciones con quienes fueron contribuyentes a las campañas. Si bien, los concejos no son ordenadores de gasto ni administran el presupuesto (como sí lo hacen las alcaldías),

tiene la posibilidad de incidir en otros aspectos cruciales como la aprobación de los presupuestos, los planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial. Además, la Ley 80 de 1993 (Estatuto general de Contratación) indica en el artículo 25 que los concejos tienen la facultad de autorizar a los alcaldes para la celebración de contratos.

LAS GOBERNACIONES SON LAS QUE MÁS RECURSOS CONTRATAN BAJO LA FIGURA DE LICITACIÓN PÚBLICA, AUNQUE ESTA NO ES LA PRINCIPAL MODALIDAD DE CONTRATACIÓN:

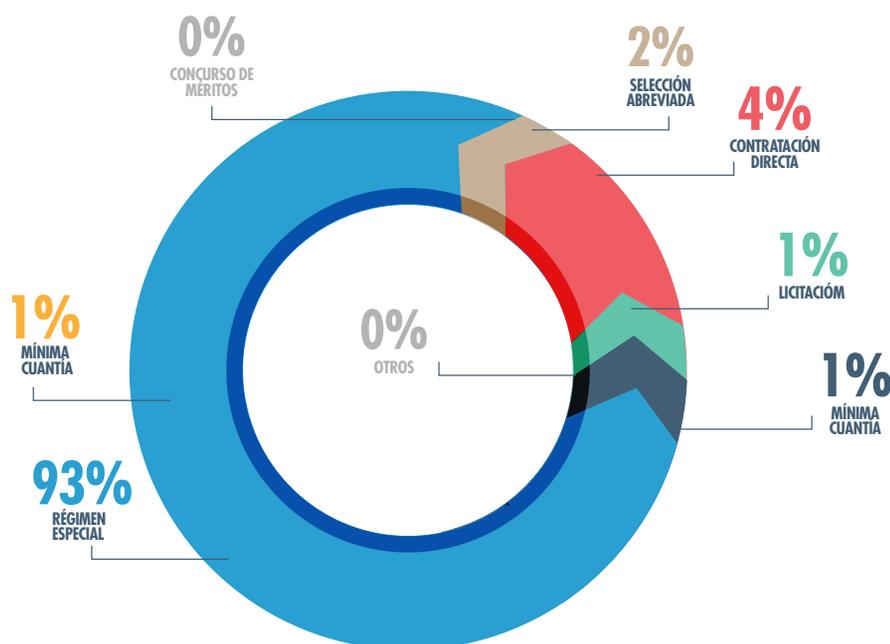
- El caso de gobernaciones y asambleas es parecido al de los gobiernos locales. La contratación directa y el régimen especial, concentran la mayor parte de los recursos de la contratación celebrada en el nivel departamental con quienes aportaron las campañas de los elegidos a estos cargos y corporaciones. En este caso, en las gobernaciones, el recurso contratado bajo la modalidad de licitación es un poco superior a los otros niveles territoriales, con un porcentaje que representa el 13 por ciento. Sin embargo, sigue siendo bajo en comparación con las dos modalidades de contratación más usadas.

Este análisis de las modalidades de contratación a nivel territorial entre los financiadores a campañas genera una preocupación sobre la manera cómo se están tomando las decisiones en la asignación de buena parte del presupuesto público en el nivel territorial. El hecho de que 80 por ciento del valor de los contratos celebrados con financiadores de campañas a nivel territorial, se haya hecho bajo la modalidad de contratación directa confirma la relación y el interés que puede tener los financiadores a campañas de recibir un retorno de su financiación. Ya sea por medio de contratos o del favorecimiento de sus intereses en las decisiones tomadas por los funcionarios públicos.

3.2 MODALIDADES DE CONTRATACIÓN EN CAMPAÑAS NACIONALES 2018

Para el caso de los financiadores a los elegidos al Congreso 2018 y a la Presidencia 2018, las modalidades de contratación muestran una variación significativa en comparación con el nivel territorial. La siguiente gráfica clasifica todos los contratos entregados a los financiadores de campañas de elegidos en esta corporación y en la Presidencia:

ILUSTRACIÓN 6. MODALIDADES DE CONTRATACIÓN FINANCIADORES CONTRATISTAS DE ELEGIDOS NACIONALES 2018



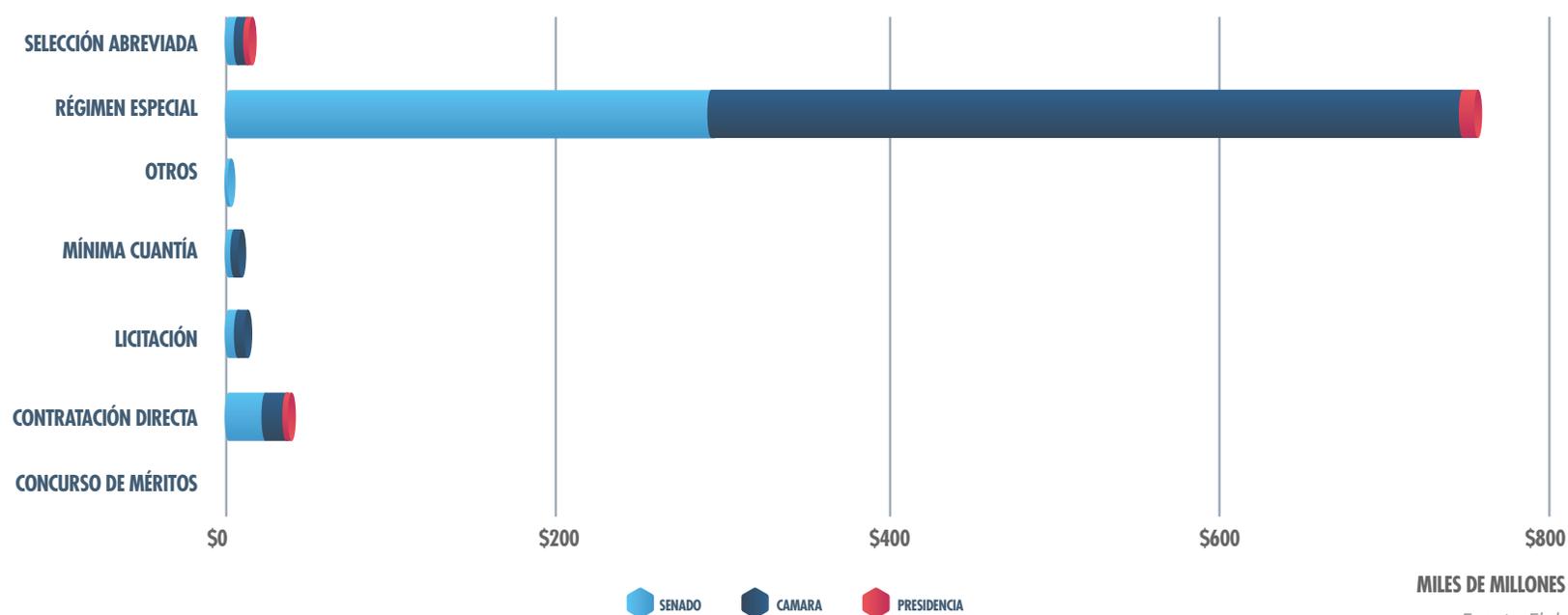
Fuente: Elaboración propia

- En el nivel nacional, la contratación de financiadores a campañas se concentra en su gran mayoría (93 por ciento) en la figura de régimen especial. En segundo lugar, se ubica la contratación directa con el 4 por ciento, y le siguen la licitación, selección abreviada y mínima cuantía con el 1 por ciento respectivamente. En el nivel nacional, la contratación por concurso de méritos tampoco alcanza a representar el 1 por ciento.
- El régimen especial es una modalidad de contratación con normas internas que se fijan en herramientas como los manuales de contratación de las entidades estatales o en la normativa del derecho civil y comercial, pero no lo rige el Estatuto General de Contratación. Entre las entidades que contratan bajo este régimen especial se encuentran Ecopetrol, Banco Agrario, RTVC, y Satena, entre otras. Para todos estos regímenes se deben observar los principios del Sistema de Compras Públicas y en todos los casos se debe buscar que prime el mayor valor por el dinero, como lo indica la Guía para entidades estatales que contratan bajo el régimen especial, elaborada por la agencia Colombia Compra Eficiente¹⁸.
- Es de recordar que, mediante la modalidad de contratación de régimen especial, se administran grandes sumas de dinero, ya que en este tipo de régimen se encuentran entidades, organismos, agencias, empresas y fondos con un alto nivel de opacidad y de autonomía, como es el caso del Fondo Colombia en Paz, entre muchos otros.

Para tener un panorama más claro de las modalidades de contratación con los financiadores de campañas en el nivel nacional, la siguiente gráfica clasifica los contratos de acuerdo con la corporación o cargo en el cual el financiador dio recursos para la campaña de quienes resultaron elegidos:

¹⁸ Ver: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/guia-para-las-entidades-estatales-con-regimen-especial-de-contratacion>

ILUSTRACIÓN 7. MODALIDADES Y MONTOS DE LOS CONTRATOS RECIBIDOS POR FINANCIADORES CONTRATISTAS DE ELECCIONES NACIONALES 2018



Fuente: Elaboración propia

	CONCURSO DE MÉRITOS	CONTRATACIÓN DIRECTA	LICITACIÓN	MÍNIMA CUANTÍA	OTROS	REGIMEN ESPECIAL	SELECCIÓN ABREVIADA
SENADO	\$0	\$23,824,811,085	\$5,196,619,900	\$2,629,166,426	\$195,565,442	\$296,248,384,158	\$3,762,840,432
CAMARA	\$0	\$10,781,105,901	\$5,473,836,273	\$2,072,588,943	\$0	\$449,846,545,842	\$4,361,753,752
PRESIDENCIA	\$0	\$2,062,448,145	\$0	\$0	\$0	\$9,131,319,399	\$107,403,450

EL RÉGIMEN ESPECIAL ES LA PRINCIPAL MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DE QUIENES FINANCIARON LAS CAMPAÑAS A LOS ELEGIDOS EN EL NIVEL NACIONAL:

- A diferencia del nivel territorial, la principal modalidad de contratación para aquellos que aportaron a las campañas nacionales fue el régimen especial. En el caso del Senado esta modalidad representó 89 por ciento, mientras que en la Cámara de Representantes fue 95 por ciento del total del dinero. En términos de recursos, esta modalidad de contratación representa más de 80 por ciento de los montos comprometidos en toda la contratación hecha con financiadores de campañas de elegidos en el nivel nacional. Además, se destaca que los financiadores a elegidos al Congreso de la República recibieron un valor superior a los 746 mil millones de pesos a través de contratos de régimen especial.
- Respecto a los financiadores a la campaña del presidente Duque en primera vuelta (porque en segunda se financió mediante créditos bancarios) se encuentra que la contratación celebrada es inferior en comparación con el Congreso pero se mantienen como mayor modalidad la contratación mediante régimen especial. En este caso es importante recordar que sólo se están mirando los contratos posteriores a la fecha de las elecciones presidenciales. Además, frente a los montos comprometidos en contratación con quienes financiaron la campaña a la Presidencia, el 81 por ciento se concentra en los contratos hechos bajo esta modalidad.

3.3 BANDERAS ROJAS EN LAS MODALIDADES DE CONTRATACIÓN DIRECTA CON FINANCIADORES DE CAMPAÑAS

La revisión de las modalidades de contratación entre los financiadores a las campañas políticas y a los partidos muestra que en el nivel territorial la mayor cantidad de contratos y montos se concentran en la contratación directa. Para el nivel nacional prima la contratación bajo la figura de régimen especial.

Frente al análisis de riesgos de corrupción y la relación entre financiadores y contratistas es necesario levantar como bandera roja la gran cantidad de contratos bajo la modalidad de contratación directa. Aunque es legal, el abuso de esta modalidad puede implicar un favorecimiento desmedido e ilegal de los intereses políticos y privados de ciertos actores.

La contratación directa debe cumplir con los requisitos de ley, pero cuenta con un componente de discrecionalidad en la decisión. Además, el uso desproporcionado de esta modalidad va en contravía de los principios de la contratación pública, en la medida en que no requiere de un proceso basado en el mérito y en la multiplicidad de oferentes, por lo tanto, la asignación de los contratos por esta vía, termina respondiendo en la mayoría de los casos, a una decisión de carácter particular y no ponderada¹⁹.

Bajo la modalidad de régimen especial, usualmente se llevan a cabo contratos por altos montos. Sin embargo, en esta modalidad no es obligatorio seguir los parámetros del Estatuto General de Contratación, sino que se rige bajo la normativa de la entidad contratante y su manual de contratación. Esta situación puede llevar a incremento en la opacidad de la contratación, así como a limitar las posibilidades de seguimiento y control adecuado.

Lo anterior da cuenta de la necesidad de revisar las normas de la contratación pública. Se debe hacer visible y se deben reforzar las inhabilidades de la contratación pública para permitir la asignación eficiente y eficaz de los contratos públicos. Por otra parte, es necesario que la ciudadanía disponga de herramientas legales que le permita conocer quién financió a sus candidatos, si estos financiadores recibieron contratos públicos y las condiciones en las que lo hicieron.

¹⁹ Ver: RCN Radio. (2019). Entidades estatales "abusan" de la contratación pública en Colombia. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/entidades-estatales-abusan-de-la-contratacion-publica-en-colombia>

04

DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE APORTES Y CONTRATOS

Uno de los elementos de análisis de la relación entre financiación y contratos es que la persona que recibió los recursos, en efecto, haya salido elegida. Esa condición permite determinar que mediante el acceso a esos cargos de poder se adquiere cierto nivel de manipulación y control de la gestión administrativa que permita incidir en los procesos de contratación pública y a través de esta, beneficiar que quien le ayudó a llegar al poder. Al respecto, tal como se ha venido observado en el desarrollo de este informe, aproximadamente la tercera parte de los financiadores de las campañas territoriales de 2015 así como de las campañas de Congreso 2018 celebraron contratos con el Estado después de haber entregado sus aportes

Con el propósito de identificar a nivel territorial la distribución de estos contratos, a continuación, se hace una clasificación de las modalidades y montos de los contratos a nivel municipal y departamental. Para tal fin, se toman los siguientes datos de análisis:

- Clasificación de los contratos recibidos por financiadores a las campañas de elegidos.
- Los contratos se clasifican por el mismo nivel territorial en el que se dio el aporte. Por ejemplo, los financiadores a alcaldías, concejos municipales o juntas de administradores locales se clasifican cuando recibieron contratos en los niveles municipales. Lo mismo se lleva a cabo para los financiadores a gobernaciones y asambleas que recibieron contratos con antes del nivel departamental después de haber consignado su aporte.

El énfasis en que se analice el mismo nivel territorial se basa en lo estipulado en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011, artículo 2) que señala que la inhabilidad para contratar cuando se financia con montos superiores al 2 por ciento sólo aplica cuando este contrato se celebra en el mismo nivel en el que se dio el aporte.

4.1 CLASIFICACIÓN TERRITORIAL DE CONTRATOS CON FINANCIADORES A CAMPAÑAS

A continuación, se presentan dos mapas que clasifican los contratos de financiadores de campañas en el territorio en donde se celebraron. Estos mapas se complementan con el “top 10” de los municipios y departamentos con más contratos y el valor de los mismos. Esto permite identificar las zonas donde hubo mayores recursos asignados por medio de la contratación pública a los financiadores de campañas²⁰.

4.1.1 DISTRIBUCIÓN DE CONTRATOS EN EL NIVEL MUNICIPAL

ILUSTRACIÓN 8. MAPA DE LOS CONTRATOS RECIBIDOS A NIVEL MUNICIPAL POR FINANCIADORES DE ALCALDES, CONCEJALES MUNICIPALES Y EDILES



CONTRATOS DEPARTAMENTOS \$4,367,053,474,849,00

DEPARTAMENTOS	VALOR	CONTRATOS
1. ANTIOQUIA	\$1.578.666.605.421	3.067
2. ATLÁNTICO	\$651.530.862.027	259
3. CUNDINAMARCA	\$403.749.466.517	1.406
4. VLL. DEL CAUCA	\$326.858.759.792	636
5. BOGOTÁ D.C.	\$185.200.612.693	601
6. CAUCA	\$108.161.521.664	243
7. SANTANDER	\$107.412.439.324	374
8. BOLÍVAR	\$103.863.834.975	368
9. NARIÑO	\$99.656.924.254	558
10. CÓRDOBA	\$87.987.672.758	226
NUMERO DE CONTRATOS 11.064		

\$15,400,000 \$1.578.666.605.421

Fuente: Elaboración propia

²⁰ La información completa sobre la contratación en los municipios y departamentos de Colombia se verifica consultando las bases de datos disponibles en la plataforma de Elecciones y Contratos: <https://www.monitorciudadano.co/elecciones-y-contratos/descargas>

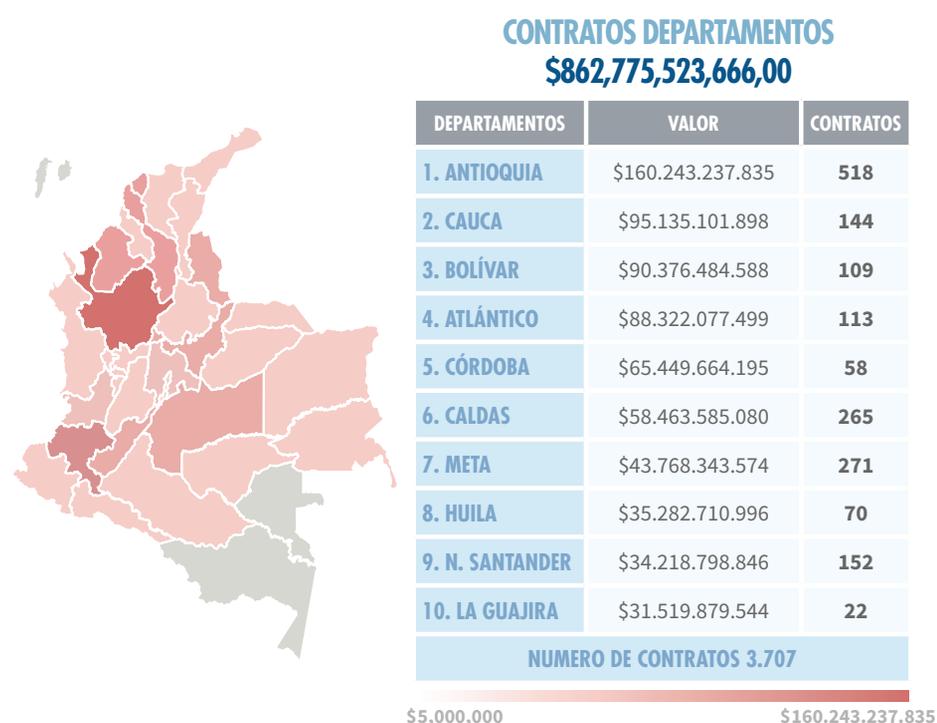


- En el nivel municipal se identificó un total de 11.064 contratos celebrados con financiadores (personas naturales y jurídicas) en el periodo comprendido entre enero 2016 y septiembre 2019. De estos, 1.109 aportaron recursos para las campañas de los elegidos a las alcaldías del país, 930 a concejales y 77 a juntas de administradores locales²¹.
- La mayor cantidad de recursos y contratos celebrados con financiadores a campañas se concentran en municipios de Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander, además de Bogotá D.C.
- En los 125 municipios de Antioquia se ubica la mayor parte de los contratos celebrados con financiadores de campañas municipales en 2015. En este caso hay 3.067 contratos por valores que superaron el billón y medio de pesos, lo que lo sitúa en el primer lugar tanto de número de contratos celebrados como de montos de los mismos. El área metropolitana del Valle de Aburrá, conformada por Medellín, Rionegro, Itagüí, Bello, Sabaneta, Envigado, la Estrella, Barbosa, Copacabana, Girardota y Caldas, concentran aproximadamente la tercera parte del número de contratos asignados en el departamento y el 74 por ciento (1 billón 168 mil millones) de los montos comprometidos a través de la contratación estatal.
- En el resto de los municipios del país la proporción entre contratos celebrados y montos no es similar. Por ejemplo, los 23 municipios de Atlántico concentran una contratación con financiadores de campañas que asciende 651.530 millones 862.027 pesos, pero solamente se celebraron 259 contratos. Si se revisa esta relación entre valores y número de contratos en el departamento se obtiene un monto por cada contratista de aproximadamente 2.515 millones 563.173 pesos.
- En Atlántico, el municipio de Soledad registra el mayor número de contratos (111). Sin embargo, en Barranquilla se concentra 94 por ciento del total del monto de los contratos asignados a financiadores de campañas en Atlántico, esto equivale a 612 mil millones de pesos.
- El tercer lugar lo ocupan los 117 municipios de Cundinamarca. Pero en este caso, el número de contratos celebrados es mucho mayor, ya que asciende a 1.406 contratos. El monto de cada contrato celebrado -si se analiza por contratista, es de 287 millones 161.782 pesos, cifra mucho menor a la que se registra en Atlántico.
- Esta diferencia entre cantidad de contratos celebrados y los montos de los mismos indica que, aparte de los municipios que conforman el departamento de Antioquia, en los demás casos la relación entre recursos y cantidad de contratos es variada. Por ejemplo, se observa un alto valor de los contratos celebrados a nivel municipal en Atlántico, aunque la cantidad de éstos sea inferior a la que se encontró para Bolívar, Nariño o Santander, como se puede observar en este mapa y tabla.

²¹ El monto de financiadores es superior al total de contratos porque en muchos casos un mismo financiador aporta recursos a más de una campaña política.

4.1.2 DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS EN EL NIVEL DEPARTAMENTAL

ILUSTRACIÓN 9. MAPA DE LOS CONTRATOS RECIBIDOS A NIVEL DEPARTAMENTAL POR FINANCIADORES DE GOBERNADORES Y ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES



Fuente: Elaboración propia

- La contratación celebrada a nivel departamental se toma a partir de los financiadores a los gobernadores y diputados en el país. Se encuentran 3.707 contratos celebrados en el nivel departamental (puede ser en el mismo departamento o en otros) y un monto total de contratos que asciende a 862.775 millones 523.666 pesos.
- Como se observa en el mapa, la contratación para los financiadores de campañas territoriales se concentra en Antioquia, Valle, Atlántico, Cundinamarca, Bolívar y Bogotá, es decir, en las grandes ciudades y departamentos del país.
- De nuevo Antioquia ocupa el primer lugar en número de contratos celebrados y montos. En este departamento se encuentran registrados 518 contratos por un monto total de 160.243 millones 237.835 pesos.
- En el resto de los departamentos, la relación entre cantidad de contratos y montos es variada. El segundo lugar, lo ocupa Cauca, seguido por Bolívar y Atlántico. Sin embargo, tal como se observa en el nivel municipal, la relación entre estos valores y el número de contratos muestra casos como por ejemplo, el de Guajira el cual aunque se ubica en el último lugar del “top 10”, cada contratista (per cápita) que previamente contribuyó recursos a las campañas de la gobernadora²² y de los diputados elegidos en 2015, habrían recibido aproximadamente 1 millón 432.721 pesos²³.
- Por otra parte, en este análisis territorial se encuentra que, en el Amazonas, ni en el nivel municipal ni en el departamental se encontraron registros de contratos con financiadores a las campañas. Esta situación si bien puede indicar que en efecto los financiadores a estas campañas no celebraron contratos, también podría indicar que la contratación en este departamento y otros más, no pasa necesariamente por los registros en los portales SECOP I y II.

22 Es de recordar que el caso de la Guajira es problemático. Para las elecciones de 2015, la gobernadora electa a la Guajira fue Oneida Pinto Pérez. La Sra. Pinto fue destituida en el 2016, por el Consejo de Estado por irregularidades en su postulación como candidata a la gobernación. Tras esto fue sustituida por un breve periodo de tiempo por Jorge Enrique Vélez, designado gobernador encargado del departamento. Posteriormente, durante las elecciones atípicas realizadas en noviembre de 2016, se eligió a Wilmer David Gonzales Brito como nuevo gobernador de la Guajira, quién dos años después fue condenado a 10 años de prisión por la Corte Suprema de Justicia, por delitos electorales.

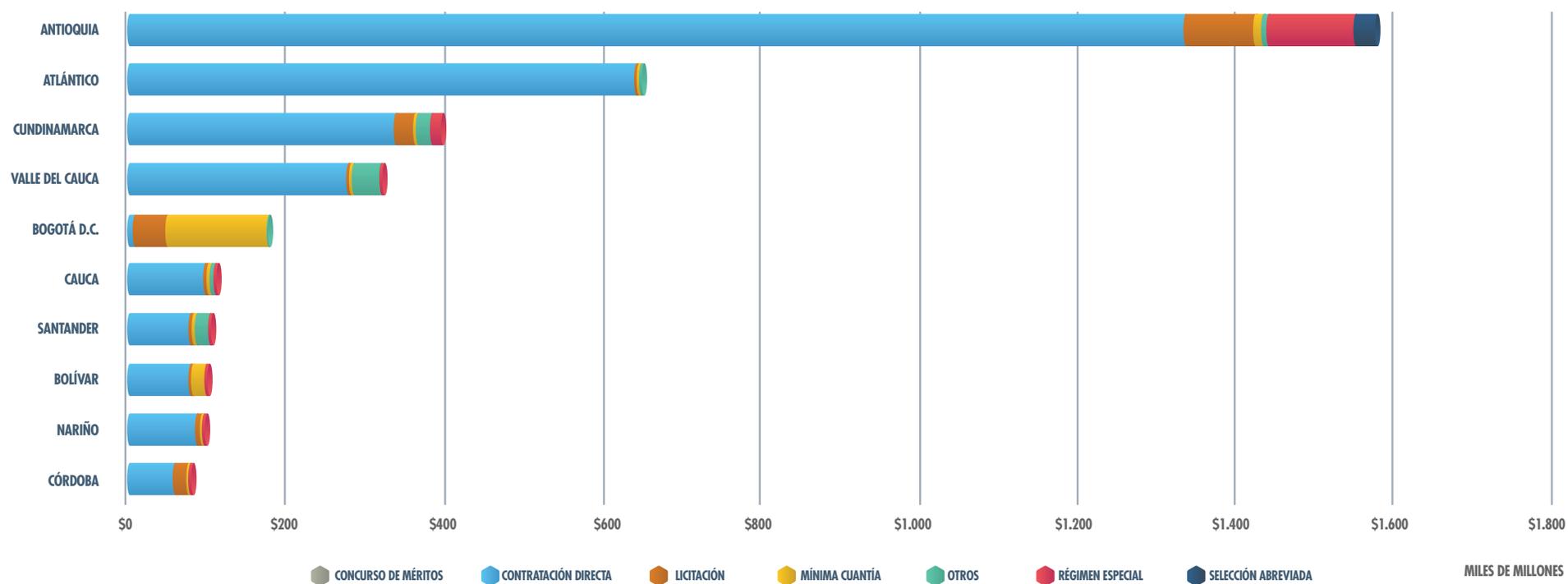
23 En el aplicativo de Elecciones y Contratos se pueden consultar las bases de datos de todos los financiadores a las campañas del departamento de la Guajira así como el detalle de los contratos de cada uno de ellos.

4.2 MODALIDADES DE CONTRATACIÓN POR MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS ✓

Teniendo en cuenta la concentración de montos y contratos en el mismo nivel donde se dieron los aportes a continuación se presenta de manera detallada el análisis territorial por modalidad de contratación. Las siguientes gráficas muestran los valores de los contratos recibidos por quienes aportaron a las campañas de las autoridades elegidas en el 2015 en los niveles municipal y departamental.

4.2.1 CONTRATACIÓN MUNICIPAL ✓

ILUSTRACIÓN 10. MODALIDADES DE CONTRATACIÓN DE FINANCIADORES CONTRATISTAS EN MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia

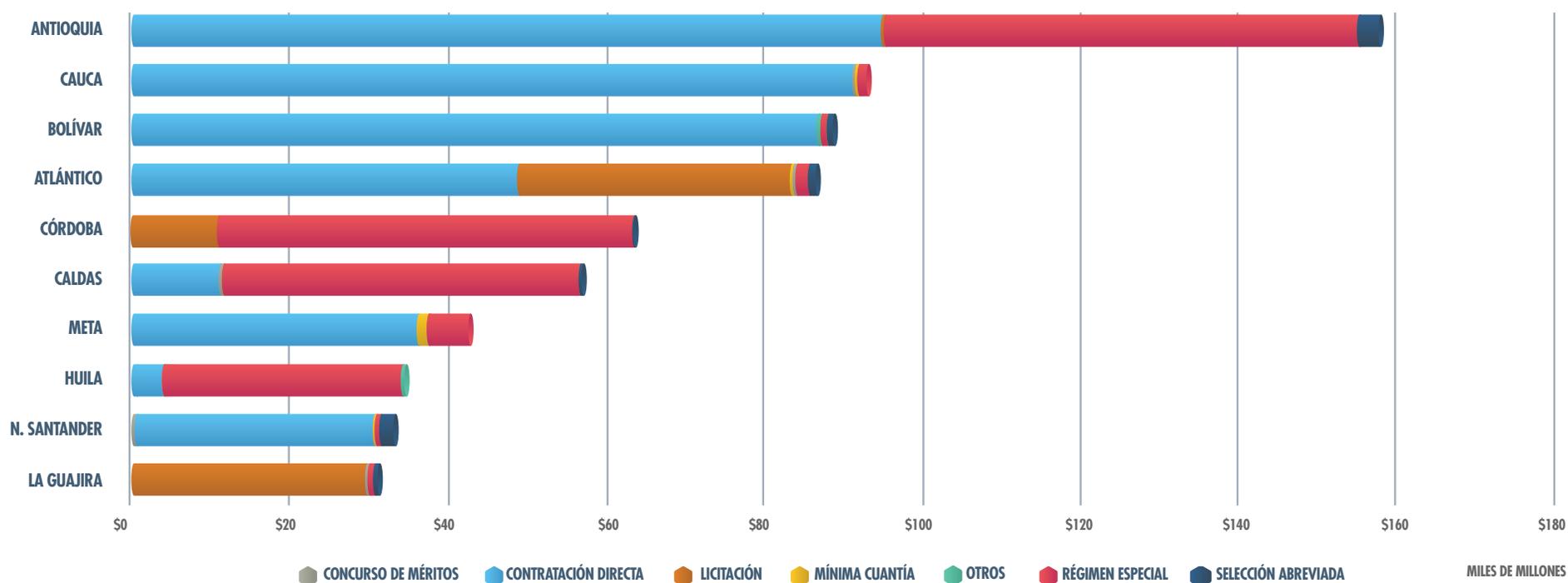
EN EL NIVEL MUNICIPAL, LA PRINCIPAL MODALIDAD ES CONTRATACIÓN DIRECTA.

- Si bien el patrón general ya había arrojado que en todo el país la principal modalidad de contratación es directa, en este caso se observa cómo se concentra principalmente en todos los municipios de Antioquia. Igualmente, en Atlántico 99 por ciento de los montos para contratos con financiadores de campañas se asignó a través de la modalidad de contratación directa.

4.2.2 CONTRATACIÓN EN EL NIVEL DEPARTAMENTAL

- Ahora bien, a diferencia de las otras entidades municipales, en Bogotá D.C. la principal modalidad de contratación fue el régimen especial. Valga aclarar que los contratos de esta modalidad usualmente son por montos multimillonarios.
- Teniendo en cuenta que buena parte de la contratación directa se utiliza para contratos de prestación de servicios, llama la atención la baja contratación a través de concurso de méritos. De hecho, en los municipios de Antioquia, Valle del Cauca, Bogotá, Atlántico y Santander esta modalidad significó menos del 0,5 por ciento del total de la contratación municipal. Solamente en municipios de Casanare, Risaralda, Choco y Vichada el concurso de méritos superó 1 por ciento del total de la contratación municipal.

ILUSTRACIÓN 11. MODALIDADES DE CONTRATACIÓN DE FINANCIADORES CONTRATISTAS EN DEPARTAMENTOS



Fuente: Elaboración propia



EN EL NIVEL DEPARTAMENTAL SE OBSERVA MAYOR CONTRATACIÓN A TRAVÉS DEL RÉGIMEN ESPECIAL Y LA LICITACIÓN PÚBLICA, AUNQUE LA CONTRATACIÓN DIRECTA SIGUE SIENDO LA PRINCIPAL MODALIDAD.

- A nivel departamental, el valor de los contratos por contratación directa asciende a 506.181 millones 240.162 pesos, seguido por los montos de la contratación de régimen especial, que asciende a 241.567 millones 784.971 pesos. En este caso, se observa que uno de los contratos más altos se celebró en 2019 entre la gobernación del Cauca y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (que fue financiadora de la campaña de Gilberto Muñoz

Coronado), a través de la modalidad de contratación directa, por un total de 30 mil millones de pesos, con el objeto de “administrar la prestación del servicio educativo en municipios no certificados en el departamento del Cauca”²⁴.

- En cuanto a recursos contratados a través de licitaciones, se encuentra que en Atlántico esta modalidad acumula el 40 por ciento del total de la contratación en el departamento.
- En Córdoba, Caldas, y Huila se asignaron la mayor cantidad de contratos bajo la figura de régimen especial para quienes financiaron a las campañas de gobernación y asamblea.

²⁴ Para más información sobre este contrato revisar <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-12-9058493>

05

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este informe centró su análisis en la revisión entre la financiación privada de las campañas y la contratación estatal. Su objetivo, resaltar patrones en los aportes realizados y la posterior asignación de contratos. Entre la necesidad de captar recursos para financiar la actividad política electoral y la gestión contractual del Estado se encuentran una serie de situaciones que representan riesgos de corrupción.



Estos riesgos, que se ubican en un continuum entre el proceso político electoral y la gestión administrativa, involucran a diversos actores públicos como autoridades elegidas por voto y privados como financiadores de campañas y contratistas estatales. En la relación entre estos actores se da cabida para que intereses particulares incidan en algunos de los procesos de la gestión estatal como la contratación pública. Precisamente por esto, en la definición de captura del estado se resalta el rol que tienen los individuos y los grupos o firmas del sector privado que influyen en la formulación de normas, decretos, políticas del gobierno y en las decisiones de inversión y adjudicación presupuestal (Banco Mundial. 2000. En: 2017).

Bajo esta perspectiva toma mayor relevancia el análisis del poder de incidencia de los aportes privados a campañas, particularmente en la contratación estatal. La financiación de campañas políticas por parte de privados es una expresión legítima de participación política, en la que los ciudadanos realizan aportes económicos a los candidatos de su preferencia. En muchas ocasiones, los aportes se hacen de forma desinteresada, en espera de mejorar los resultados de sus candidatos en las contiendas electorales.

Sin embargo, también es cierto que la financiación de actividades políticas por parte de privados representa un riesgo de corrupción cuando este dinero termina incidiendo de manera indebida en la acción del Estado, particularmente en las decisiones de contratación pública. Cuando hay manipulación de los procesos de contratación y compras públicas se pone en juego no sólo la credibilidad de quienes ejercen el poder sino del Estado mismo y el funcionamiento de sus instituciones, puesto que se pone en riesgo grandes sumas de dinero que deberían destinarse de manera objetiva, eficiente y transparente para proveer las necesidades de todos y no para beneficiar a particulares.

Analizar la relación entre financiación de campañas y contratación estatal no es una tarea sencilla. Más allá de identificar casos puntuales, es necesario entender el proceso en general. Encontrar patrones y tendencias en la forma en que estos dos elementos interactúan como por ejemplo en el origen y monto de los recursos o en las modalidades de contratación. Precisamente por esto, el informe tomó en consideración los siguientes elementos para el análisis:



- La relación entre financiadores y contratación se debe analizar en primera medida entre quienes efectivamente salieron elegidos al cargo o corporación al que aspiraron. Esto es importante porque la hipótesis de que a través del financiamiento de campañas es posible incidir o recibir un tratamiento especial por los recursos entregados se hace evidente cuando aquel que recibe los aportes es elegido al cargo al que aspira. En ese momento el riesgo de corrupción se hace más latente, toda vez que entre los dos actores entra a jugar un elemento de intercambio, un tratamiento especial o favorecimiento por encima de la ley para quien le ayudó a llegar al poder.
- Para establecer una relación más clara entre los financiadores a campañas y los contratos elegidos es importante que coincidan los niveles de entrega de los aportes con los niveles de ejecución de los contratos (municipal, departamental y nacional). Esta coincidencia en los niveles es la misma que estipula el estatuto anticorrupción para determinar si hay una inhabilidad para contratar a quien previamente fue financiador de campañas.
- Las banderas rojas o riesgos de corrupción en la contratación se fijan en torno a la posibilidad de incidir en el proceso contractual en cualquiera de sus etapas. La manipulación de la contratación puede darse en distintas etapas del proceso, incluso durante la planeación y ejecución del mismo. En estos casos manifestaciones como únicos proponentes, ausencia de licitaciones públicas, construcción de pliegos acomodados, inflar los costos, incumplir con requisitos de publicidad y auditoría son ejemplos de banderas rojas que deberían poner en alerta a quienes deben investigar estos procesos, entre quienes se encuentran los órganos de control.
- Dentro de las modalidades de contratación recogidas en el Estatuto General de Contratación, más las definidas bajo el régimen especial, hay unas que por su naturaleza y características representan mayores riesgos de corrupción. Hay otras alertas que se levantan en torno a las modalidades de contratación. Entre éstas la contratación directa resulta ser una de las más problemáticas



porque permite mayor manipulación de los procesos para favorecer a una persona o a un grupo particular. Además, esta modalidad no requiere de la pluralidad de oferentes. Asimismo, la contratación bajo Régimen Especial representa otra serie de riesgos porque bajo esta modalidad que se reglamenta bajo normativas específicas para la entidad contratante usualmente se contratan altas sumas de dinero.

A partir de lo anterior, el análisis de la relación entre financiación de campañas y contratación pública se hizo tomando como fuentes principales los reportes de ingresos de los candidatos y elegidos a las campañas territoriales de 2015 y las nacionales de 2018 y, los registros de contratos celebrados en el mismo nivel de los aportes. Los principales resultados de esta explotación y análisis de información son:

- Cerca una tercera parte de los financiadores de las campañas en el nivel territorial y nacional celebran contratos con el Estado después de haber realizado su aporte a la campaña.
- De los financiadores privados a campañas, las personas jurídicas son las que celebran más contratos con el Estado.
- La principal modalidad de contratación con financiadores privados de campañas es la contratación directa, seguida por contratos celebrados bajo la figura de Régimen Especial.

- Se observa un abuso de la figura de contratación directa para celebrar contratos de prestación de servicios, situación que llama la atención cuando los contratos celebrados bajo procesos de meritocrática son casi inexistentes entre quienes aportaron a las campañas.
- Las alcaldías y concejos municipales son las entidades territoriales que más contratan a sus financiadores.
- Antioquia es el departamento que concentra la mayor contratación con financiadores de campañas. No sólo se da en el nivel departamental sino también en el municipal, además en términos de montos, en este departamento es donde se destinan más recursos para contratar con quienes previamente financiaron campañas.

Estos hallazgos deben llevar a un análisis más detenido sobre la posibilidad de que en la contratación del Estado colombiano se privilegie a aquellos actores privados que previamente financiaron actividades políticas. En principio esto indicaría una violación a la selección objetiva de los contratistas, aspecto fundamental para garantizar la eficiencia y la eficacia del Estado en su conjunto.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se presentan a continuación se clasifican en dos niveles. Por una parte, recomendaciones en torno a los procesos mismos de financiación de campañas y contratación pública, y cómo pueden justarse para evitar la incidencia indebida del dinero en la política y en la contratación. Estas recomendaciones surgen de la experiencia de Transparencia por Colombia en la materia.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el derecho a la información pública es fundamental para poder analizar la relación entre financiación de campañas y contratación pública, y que este derecho se materializa entre otros aspectos en el acceso a fuentes de información dentro de la Política de Gobierno Digital, es importante presentar algunas reflexiones en torno a los retos que implicó el desarrollo de este análisis. Estas recomendaciones surgen de la experiencia en el proceso de diseño y montaje del aplicativo Elecciones y Contratos, el cual se encuentra alojado en la plataforma de Monitor Ciudadano.

FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS

- En otros análisis hechos por Transparencia por Colombia²⁵, sobre los patrones de financiación de campañas, se demostraron que la mayoría de los recursos para el financiamiento de la política provienen de fuentes privadas. Mientras la mayor fuente de ingresos para financiar campañas en Colombia sea privada seguirá existiendo el alto riesgo de que a través de estos recursos se capture la contratación pública. Por esta razón incrementar el financiamiento público de las campañas es una labor necesaria. También es importante contar con una información más clara acerca de los costos

reales de las campañas. Frente a esto, el Ministerio de Hacienda con el Consejo Nacional Electoral, el Departamento Nacional de Estadística e incluso, Colombia Compra Eficiente, deben ponerse en la tarea de avanzar en un estudio sobre los costos de campañas, estableciendo los valores promedio a invertir en actividades para ser elegido a un cargo o corporación de elección popular lleva a que se destinen grandes cantidades de recursos que en muchos casos no resultan efectivos o que en otros casos terminan financiando actividades ilícitas como la compra de votos.

- Es importante avanzar en el desarrollo de un registro de financiadores privados a las campañas políticas. Este registro, que podría estar liderado por el Consejo Nacional Electoral, debería recoger información general sobre nombres, cédulas o NITs de los financiadores, determinar si han sido financiadores de campañas en otras ocasiones y si han celebrado contratos con el Estado. Recoger esta información directamente de los financiadores permitiría cruzar estos datos con otras fuentes de información.

CONTRATACIÓN PÚBLICA

- Es importante hacer reformas al sistema de contratación pública para mejorar la visibilidad, limitar la discrecionalidad en la asignación de los contratos, aumentar la publicidad de las licitaciones, reducir el número de contratos asignados con un único proponente y reducir el número de regímenes especiales. Asimismo, se deben estipular prohibiciones explícitas y mecanismos de seguimiento que impidan que los financiadores de campañas políticas celebren contratos con las entidades relacionadas con los candidatos que han financiado. En particular, se propone:

²⁵ Ver: <https://transparenciacolombia.org.co/que-hacemos/sistema-politico/>

- Para reducir los riesgos de corrupción en la contratación pública es importante revisar y en la medida de lo posible simplificar los procesos para las modalidades de contratación distintas a la contratación directa y el régimen especial. El uso constante de estas modalidades tiene que ver en cierta medida con que son mecanismos mucho más simples que la contratación a través de licitaciones o concursos de méritos.
- Se debe avanzar en la adopción de medidas como los Acuerdos Marco de Precios, los cuales ayudan a reducir la discrecionalidad en la asignación de los contratos. Estos mecanismos, aunque no solucionan los problemas, pueden mejorar la eficiencia y la eficacia de la contratación pública.
- Mejorar la visibilidad de la contratación pública en general. Cada ciudadano debe estar en capacidad de identificar y hacerle seguimiento a los contratos realizados por las entidades de su municipio, su departamento o de la nación. Herramientas como Elecciones y Contratos se encaminan en esta dirección ya que presentan la relación entre contratación pública y la financiación de la política. Sin embargo, es necesario no solo asegurar el acceso a esta información sino trabajar en espacios de formación y pedagogía en torno a estos temas y profundizar en los análisis de este vínculo entre contratos y financiación.
- En la normatividad colombiana existen una serie de limitaciones, prohibiciones e inhabilidades para la financiación de la política y la contratación, tales como las abordadas en las historias emblemáticas (financiadores anónimos, prohibidos y contratación prohibida)²⁶, que no se cumplen en la realidad. Un primer paso es unificar estas normativas y reformarlas de cara a mejorar su eficacia. Por otra parte, se deben

reforzar los mecanismos de captura de información, pues de nada sirve tener un cuerpo normativo fuerte y detallado si no se cuenta con la capacidad y la información suficiente para hacer efectiva la ley.

DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y CALIDAD DE LOS DATOS

El acceso a la información pública se consagra como un derecho según la Constitución de Colombia en el artículo 74 y se destaca dentro de la Ley 1712 de 2014 y enmarca en su totalidad a la Política de Gobierno Digital. Unas de las aplicaciones de esta política es la efectiva apertura de Datos Abiertos, regidos por una serie de principios que estandarizan sus bases. Estos principios son los que otorgan el carácter de calidad y de interoperabilidad de los Datos para que puedan ser considerados útiles y relevantes para los usuarios. El análisis de las bases de datos utilizada en este informe Cuentas Claras y SECOP I y II muestran la ausencia de dos de los criterios fundamentales de calidad: exactitud e información completa²⁶.

En cuanto al sistema de registro de contratación SECOP, en sus dos versiones contiene casi toda la información de contratación pública, sus Datasets son enormes y tienen buena cobertura. A pesar de esto, SECOP es una plataforma donde la intervención humana es esencial y por tanto susceptible a errores. Parte de estos errores están ligados con la falta de capacitación de las personas encargadas de registrar la información contractual que no necesariamente es personal de Colombia Compra Eficiente, sino que esta responsabilidad recae en la entidad que celebra el contrato. También hay errores por la falta de validación previa de los datos por parte de las entidades estatales contratantes, así como de los privados que contrataron con el Estado. Al respecto, se encuentra que SECOP I y II adolecen de sistemas de control para algunos tipos de datos, como la identificación de contratantes, contratistas y representantes legales²⁸.

²⁶ Anexos a este informe

²⁷ Estas características se encuentran dentro de los lineamientos generados por el Ministerio TIC, como buenas prácticas para el desarrollo de las estrategias y apertura de datos abiertos.

²⁸ Si bien es cierto que un número de identificación no se puede considerar como una variable numérica (puesto que no se hacen operaciones sobre él) los sistemas SECOP no validan la integridad del dato y es común encontrar identificaciones que contienen caracteres complementarios, del tipo “CC 0000” o “NIT 1111-1” o aún más allá, es posible encontrar identificaciones de la forma CC 123456 expedida en Bogotá”, con separaciones en comas, puntos e incluso información equivocada en la columna de identificación, con direcciones, números de teléfono, etc.

Estas circunstancias dificultan validar a contratistas y contratantes así que, para verificar la información, siempre debe hacerse primero una labor de limpieza de estos datos. Este problema se agrava porque no hay una normalización en los nombres de las entidades contratantes del Estado y se deja como un campo de texto abierto. En estos casos, se encuentra también que, al ser abierto, el registro de los valores de los contratos permite errores en la digitación, lo que hace que el sistema reconozca unos decimales como centenas. En la práctica esto lleva a errores como por ejemplo que un contrato con adiciones por 300 millones de pesos termine registrado por 300 mil millones de pesos.

Por su parte, Cuentas Claras tiene un completo registro de los ingresos y gastos de campaña y sus formularios cuentan con sistemas de validación del tipo de dato. No obstante, también es común encontrar allí que no existe una previa validación de la información que se registra. Por ejemplo, se encuentran registros de identificación con asociaciones erróneas a nombres (cédulas incompletas, con errores de digitación o su total ausencia) o errores en la asociación del tipo de identificación con cédulas que se registran como NIT y viceversa.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el propósito de aportar a través de este análisis al acceso efectivo a la información de carácter público, a continuación, se proponen algunas acciones de mejora:

- Establecer controles de validación de tipo de datos que estén acordes con el carácter del dato registrado, sobre todo en los campos de identificación de personas y entidades y en los de registro de valores numéricos y de fecha.
- Proyectar la posibilidad de precargar los nombres de las entidades públicas contratantes en un campo de texto predictivo para que el nombre registrado sea estándar y no un texto libre. Esto se podría realizar, por ejemplo, a partir de códigos asignados a cada entidad, lo que permitiría su seguimiento en otras bases de datos. Tal es el caso del Divipola y el Código FUT.
- Capacitación previa a todos los funcionarios que tienen la responsabilidad de cargar la información para que cuenten con nociones de validación, integridad, formato y limpieza de los datos. Esta capacitación se podría hacer de forma virtual y debería ser un prerrequisito para el ingreso de información a la plataforma.
- Establecer procesos de verificación y validación de los contratos registrados por parte de las entidades contratantes antes de ser publicados en SECOP. Es menester que exista una entidad o dependencia encargada de revisar la calidad de la información que registran las entidades para asegurar la fiabilidad de la información.
- Establecer obligatoriedad en el registro de algunos campos en Cuentas Claras como la cédula, NIT y nombre completo, porque es común encontrar registros de financiadores sin estos datos.
- Establecer procesos de verificación y validación de los datos de los financiadores registrados por parte de las campañas y partidos antes de ser publicados. En el caso de Cuentas Claras deben considerar el registro tal como se lleva a cabo en un libro contable puesto que tienen la misma validez y, por lo tanto, los datos deben ser íntegros, veraces, completos y exactos.

06

BIBLIOGRAFÍA

- Custodio, M. (2018). ¿Qué es el ROI? Aprende cómo calcular el Retorno sobre la Inversión. Blog de Marketing Digital de Resultados. Disponible en: <https://www.rdstation.com/co/blog/roi/>
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). S.F. Banderas rojas en la lucha contra el fraude. Disponible en:
<http://www.algeciras.es/opencms/export/sites/algeciras/.galleries/publicaciones/documentos/Banderas-Rojas-Anti-Fraude.pdf>
- Índice de transparencia en las entidades públicas. (S.F) Página oficial. Recuperado de: <https://indicedetransparencia.org.co/Resultados2015-2016>
- Londoño, J. (2018). Estudio sobre financiamiento político en Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Altos Estudios y Asuntos Democracia & Centro de análisis y Asuntos Públicos. Bogotá, Colombia.
- Misión de Observación Electoral. (2018). Democracias empeñadas. De financiadores privados a contratista públicos. Colección. 2018. Disponible en:
https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Democracias-Empe%C3%B1adas_Digital-1.pdf

- Newman, V & Angel, M (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Fedesarrollo & Dejusticia. Disponible en:

https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3436/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- OpenContracting. (2019). Detección de anomalías en compras públicas utilizando el estándar de datos de contrataciones abiertas. (Diapositivas de Power Point).
- Ruiz, N. (2018). The Power of Money. The Consequences of Electing a Donor Funded Politician. Disponible en:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3123592

- Transparencia por Colombia. (2019). La lucha contra la corrupción en la gestión contractual. Bogotá, Colombia. Junio. Recuperado de

<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-en-la-gestion-contractual.pdf>

- Transparencia por Colombia. (2015). Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2015. Análisis Cuentas Claras. Documento en pdf.
- Zovatto, D & Casas, K. (2010). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. Revista Nueva sociedad No 225, enero – febrero de 2010. Recuperado de

<https://nuso.org/articulo/para-llegar-a-tiempo-apuntes-sobre-la-regulacion-del-financiamiento-politico-en-america-latina/>

- Zuleta, M. Saavedra, V & Medellín, j. (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. En Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas. FEDESARROLLO, pp. 155-248. Recuperado de

<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3642>

NORMATIVA

- Congreso de la República (2011). Ley 1475 de 2011. “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 48.130 de 14 de julio de 2011. Disponible en:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html

- Congreso de la República (2016). Ley 1778 de 2016. “Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción”. Disponible en:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201778%20DEL%2002%20DE%20FEBRERO%20DE%202016.pdf>

07

HISTORIAS EMBLEMÁTICAS

Uno de los aspectos más importantes en la consolidación y promoción de la transparencia en la política es la posibilidad de acceder a una información clara, verídica y pública sobre el financiamiento de las campañas y el funcionamiento de las organizaciones políticas. En ese sentido Colombia ha avanzado bastante. Desde el 2011 los candidatos y los partidos políticos deben registrar la información de sus ingresos y gastos de campañas a través de la página web Cuentas Claras (www.cnecuentasclaras.gov.co)²⁹. Sin embargo, no basta con registrar los datos de los ingresos y egresos. Es necesario que toda la información esté completa y, además, sea veraz. Asimismo, es importante que esta información permita monitorear, controlar y eventualmente sancionar el manejo irregular de la financiación de las campañas.



En un ejercicio de monitoreo y control social a los reportes de ingresos y gastos de las campañas a elecciones territoriales de 2015, legislativas y presidenciales de 2018 y del funcionamiento de las organizaciones políticas en 2016, 2017 y 2018 -enviados a través del aplicativo Cuenta Claras-, se han encontrado varias inconsistencias en los registros de ingresos y gastos en una gran cantidad de campañas políticas. A continuación, se exponen tres situaciones que evidencian esas inconsistencias o violaciones al marco normativo que reglamenta la financiación de las campañas.

1. Financiadores anónimos. Son aquellos que financian campañas políticas y por diversas razones, registran sus aportes con nombres o datos de identificación equivocados.

- 2.** Financiadores prohibidos. Son financiadores que en el momento de realizar la contribución tenían sanciones por delitos vigentes y, según lo establecido por la ley, no pueden financiar campañas políticas.
- 3.** Financiadores registrados en SISBEN. Son financiadores que aparecen como beneficiarios de subsidios estatales con un puntaje inferior a 33 puntos, lo que los clasifica como ciudadanos en condición de pobreza extrema.

29 El aplicativo web Cuentas Claras fue diseñado por Transparencia por Colombia en concertación con el Consejo Nacional Electoral y las organizaciones Políticas y con el apoyo técnico y financiero del Instituto Nacional Demócrata y USAID. Esta herramienta fue donada al CNE en el año 2010 y a partir del 2011 se hizo obligatorio para el envío de los reportes totales de ingresos y gastos de campañas. En el año 2013, Cuentas Claras se convirtió en libro contable, de manera que los candidatos debe ir registrando en tiempo real los ingresos y los gastos. El módulo de registro del informe de funcionamiento de las organizaciones políticas fue desarrollado en el 2016, en una alianza realizada entre Transparencia por Colombia y ONU Mujeres. Ver en: www.cnecontasclaras.gov.co



1. FINANCIADORES ANÓNIMOS

Una forma de participar y expresar intereses políticos es a través de la financiación de campañas. La Ley 1475 de 2011 permite que las personas naturales y jurídicas hagan aportes a las campañas, ya sea a través de donaciones o de créditos. Esa Ley también define cuáles fuentes se permiten y cuáles se prohíben, y entre estas últimas se encuentra el financiamiento anónimo. En otras palabras, toda donación o crédito debe venir acompañado de un nombre y una cédula de ciudadanía o número de identificación Tributario (NIT), dependiendo de cada caso.

En los reportes de ingresos y gastos de las campañas territoriales de 2015, y las legislativas y las presidenciales de 2018, se encontraron 1.272 casos en los que en la información registrada del financiador se suplanta su identidad y se cambia por la de otra de persona. Esta información equivocada también se manifiesta en números de cédula o de NIT que no corresponden con el nombre del financiador, o números de identificación inventados que no corresponden con ninguna persona natural o jurídica. También se detectaron

casos de financiadores que se registran con el número de cédula de personas ya fallecidas. Todo lo anterior impide conocer el origen real de estos recursos. Es decir, es una prueba de que financiadores anónimos aportan a las campañas políticas.

En estos casos el principal problema no radica en el monto de los recursos aportados a las campañas sino en que estos registros irregulares impiden conocer el origen de estos ingresos. Esta suplantación indica dos posibles situaciones. La primera, un muy mal registro de la información en los reportes contables; la segunda, un interés por encubrir a los verdaderos financiadores de las campañas. Ocultar el origen real de los aportes no significa necesariamente la existencia de fuentes prohibidas de financiación. Pueden existir diversas razones para no querer que se sepa el origen de los recursos, entre las se encuentran los conflictos de intereses, superación de topes permitidos para los aportes o falta de diligencia en confirmar y registrar la información en Cuentas Claras.

La siguiente tabla relaciona el número de candidatos que recibieron aportes anónimos en cada proceso electoral, con el número de financiadores que dieron estos recursos y su valor.



En las elecciones territoriales de 2015 se registraron más aportes de financiadores anónimos o con identidades suplantadas. En dichas campañas se encontró que aproximadamente 2.600 millones de pesos estaban asociados a financiadores con números de identificación alterados, entre los que se encontraron 81 personas que registraron números de identificación como 1, 2, 3, 4, 17, 70, 11111 o 444444, entre otros números inventados. También hay 829 registros de personas en las que el número de identificación no concuerda con el nombre registrado. Incluso un financiador registró su número de celular como si fuera su cédula de ciudadanía.

Entre los 937 candidatos con registro irregular de identificaciones y/o nombres de sus financiadores, se encontró que en la mayoría de los casos estos candidatos fueron avalados por los principales partidos políticos del país: Cambio Radical (12 por ciento), Liberal (12 por ciento), Centro Democrático (11 por ciento), Alianza Verde (11 por ciento) y Conservador (10 por ciento).

Estas cifras son mínimas si se comparan con la cantidad de candidatos en los procesos electorales analizados o con el monto total de los ingresos.

Sin embargo, permiten mostrar el gran vacío de información que existe con respecto a la financiación de las campañas políticas. En algunos casos, por ejemplo, es casi imposible establecer el origen de la gran mayoría de los recursos de una campaña política. Por ejemplo Jazmín Stibaliz Puerta Pinto, candidata a la Cámara de Representantes por el partido Somos, presenta en su reporte de ingresos y gastos que el 95 por ciento de sus recursos (110 millones de pesos) se los donó el señor Danilo Trujillo Pinto. Sin embargo, el número de cédula registrado en Cuentas Claras corresponde a John De La Cruz Zapata. ¿Finalmente quien fue el financiador de esta campaña?

El aporte más grande de un financiador jurídico anónimo es el que reportó Evamaría Uribe Tobón, candidata al Senado por Cambio Radical. Según sus registros la empresa “Google INC” le otorgó a su campaña un crédito por 50 millones de pesos. Sin embargo, en el registro de este crédito la empresa sale con un número de Registro Único Tributario inexistente en las bases del RUT: 444444444.

Del total de candidatos que recibieron aportes de financiadores anónimos o con nombres y cédulas mal registrados, 198 resultaron elegidos a los cargos o



corporaciones a los que aspiraron. 53 alcaldes y 96 concejales hoy en ejercicio llegaron a sus cargos con aportes registrados bajo nombres y/o números de identificación alterados. Por ejemplo, Cesar Fabián Villalba Acevedo, del partido Cambio Radical, alcalde de Girardot, quien reporta una donación de 50 millones de pesos que recibió de Rómulo Tapiero Flores. Sin embargo, el número de cédula registrado le corresponde a Ferrinzon Martínez Duarte. Vale anotar que en septiembre de 2016, el Sr. Villalba fue capturado por presuntas irregularidades cometidas durante su elección en 2015, sin embargo, el 9 de marzo de 2018, un Juez de control de garantías de Girardot, determinó dejarlo en libertad por vencimiento de términos, y actualmente se encuentra terminando su periodo como alcalde elegido.

Otra clase de financiadores anónimos se encuentra en el registro de personas ya fallecidas que aportaron dinero a las campañas. En 2015 se encontraron 18 financiadores identificados con el número de cédula de personas fallecidas. Esta situación también se presentó en dos de las campañas al Congreso de 2018.

Entre los financiadores fallecidos se pueden mencionar ejemplos como el de Walter Hernando Quiñones Castillo, del Partido Verde, alcalde de Magui, Nariño, quien recibió cuatro millones de pesos que le donó la señora Luz Enith Churta Ortega. Sin embargo, el número de cédula con el que se registra el aporte es de la señora Marta Cortes, quien murió en 2007.

También se encuentra el caso del senador Luis Fernando Velasco Chávez, del Partido Liberal, quien registra un crédito recibido del señor Jorge Sair Naranjo

López. Sin embargo, según la Registraduría Nacional del Estado Civil y el sistema de seguridad social (ADRES), Naranjo, identificado con la cédula de ciudadanía número 10'547.343, falleció en 2014.

Estos registros donde se encubre el nombre del financiador real con nombres y/o números de identificación alterados, dificulta el monitoreo y control que deben adelantar la autoridad electoral y los entes de control, a la rendición de cuentas de ingresos y gastos de campañas. Además, ocultar el origen real de los recursos o reportar “financiadores anónimos”, vulnera el derecho fundamental de los ciudadanos de conocer cómo y quiénes financian la política.

En estos casos la responsabilidad principal es de los candidatos, gerentes y contadores de campañas, quienes deben de reportar oportuna y completamente todos los ingresos que reciben. Deben verificar que los números de identificación correspondan a los nombres de los financiadores y no que sean producto del ingenio o la recursividad para diligenciar esta información y cumplir con la obligación, pero sin datos reales. Además, como lo indica la Resolución 3097 de 2013 del Consejo Nacional Electoral (CNE), cualquier falsedad o falta de veracidad debidamente comprobada de los datos contenidos en los informes de ingresos gastos de campaña enviados a través del Software aplicativo "CUENTAS CLARAS" será sancionada en los términos que dispone la Ley 130 de 1994 y 1475 de 2011. Desde multas hasta perder el derecho a la financiación estatal o incluso perder la personería jurídica de las organizaciones políticas que avalan estos candidatos.

2. FINANCIADORES PROHIBIDOS

En Colombia los partidos políticos y las campañas pueden financiarse con recursos estatales y con aportes de privados. Sin embargo, algunos de los últimos son prohibidos. El artículo 27 de la Ley 1475 de 2011 señala, entre las fuentes de ingresos no permitidas, a las “personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad”. Para poder entender realmente cuáles son esas personas que no pueden hacer aportes a las campañas ni a los partidos políticos, la siguiente tabla explica cada uno de estos delitos según el marco normativo colombiano:

TABLA 4. DELITOS FINANCIACIÓN PROHIBIDA PARTIDOS Y CAMPAÑAS

DELITO	DESCRIPCIÓN
PERTENENCIA O PROMOCIÓN GRUPOS ARMADOS ILEGALES	<p>Para grupos armados ilegales consultar Ley 1908 de 2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Estos se clasifican en Grupos Armados Organizados (GAO) con gran capacidad organizacional y de fuego alto, y los atacan las fuerzas militares en el marco del DIH, y Grupos Delincuenciales Organizados GDO, más pequeños (de tres miembros o más), que ataca la Policía.
NARCOTRÁFICO	<p>Según el artículo 376 del código penal es:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El que sin permiso de autoridad competente introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas,

DELITO	DESCRIPCIÓN
DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	<p>Según el título Título XV del Código Penal Colombiano, son delitos contra la administración pública</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Peculado. ✓ Destinación de recursos del tesoro para el estímulo o beneficio indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos. ✓ Concusión. ✓ Cohecho. ✓ Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades. ✓ Interés indebido en la celebración de contratos. ✓ Contratación sin cumplimiento de requisitos legales. ✓ Tráfico de influencias de servidor público. ✓ Enriquecimiento ilícito por parte de servidor público. ✓ Prevaricato por acción u omisión. ✓ Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto. ✓ Revelación de secreto por parte de servidor público. ✓ Utilización de asunto sometido a secreto o reserva por parte de servidor público. ✓ Utilización indebida de información oficial privilegiada por parte de servidor público. ✓ Asesoramiento ilegal de servidor público en asuntos judiciales, administrativos o político. ✓ Intervención en política por parte de servidor público. ✓ Empleo ilegal de la fuerza pública. ✓ Omisión de apoyo de un agente de la fuerza pública. ✓ Usurpación de funciones públicas. ✓ Simulación de investidura o cargo. ✓ Abuso de función pública. ✓ Violencia contra servidor público. ✓ Perturbación de actos oficiales. ✓ Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública. ✓ Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública. ✓ Soborno transnacional. ✓ Asociación para la comisión de un delito contra la administración pública. ✓ Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes.

DELITO	DESCRIPCIÓN
<p>MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN</p>	<p>Para Según el Título XIV del Código Penal Colombiano son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Perturbación de certamen democrático. ✓ Constreñimiento al sufragante. ✓ Fraude al sufragante. ✓ Fraude en inscripción de cédulas. ✓ Elección ilícita de candidatos. ✓ Corrupción de sufragante. ✓ Tráfico de votos. ✓ Voto fraudulento. ✓ Favorecimiento de voto fraudulento. ✓ Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación. ✓ Alteración de resultados electorales. ✓ Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula. ✓ Denegación de inscripción. ✓ Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales. ✓ Omisión de información del financiador.
<p>LESA HUMANIDAD</p>	<p>Según el artículo 7.º del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998 son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Asesinato. ✓ Exterminio. ✓ Esclavitud . ✓ Deportación o traslado forzoso de población. ✓ Encarcelamiento: privar de la libertad a una persona. ✓ Tortura. ✓ Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable. ✓ Persecución de un grupo o una colectividad. ✓ Desaparición forzada de personas. ✓ Otros actos inhumanos que causen dolor físico o mental.

Fuente: Elaboración propia

En la revisión de los reportes de ingresos y gastos de las campañas territoriales de 2015, legislativas y presidenciales de 2018 se encontraron 82 casos de financiadores con procesos vigentes por inhabilidades para desempeñar cargos públicos o para contratar con el Estado. Frente a los delitos que hacen que una persona natural no pueda financiar campañas, la revisión de los registros de aportes de personas jurídicas en los años 2015, y 2018 (elecciones al Congreso y Presidencia), y el cruce de estos datos con el portal de antecedentes de la Procuraduría (SIRI), mostró que 12 financiadores tenían inhabilidades vigentes en el momento de realizar su aporte, lo que los convierte en financiadores prohibidos, como se puede observar en la siguiente tabla:

TABLA 5. CANDIDATOS Y FINANCIADORES PROHIBIDOS DE CAMPAÑAS

CORPORACIÓN O CARGOS	INFORMACIÓN DEL FINANCIADOR				INFORMACIÓN DEL CANDIDATO	
	FINANCIADOR	APORTE	DELITO	FECHA DE VIGENCIA DEL DELITO	CANDIDATO/A AL QUE SE REALIZÓ EL APORTE	ELEGIDO
ALCALDÍA 2015-2019	Albeiro Gómez Loaiza (93416043)	\$ 6.000.000 Aporte P. Natural	Concierto Para Delinquir	2014-2024	Jorge Alexander Mejía Castellanos (Partido Conservador Colombiano)	No (Fresno/Tolima)
	Pedro Alejandro Albornoz Corredor (3172539)	\$ 200.000 Aporte P. Natural	Concierto Para Delinquir	2015-2020	Germán Leonidas Rodríguez Albornoz (Partido Conservador Colombiano)	Sí (Simijaca/Cundinamarca)
	Fadith Del Carmen Castro Flores (63332766)	\$ 10.000.000 Aporte P. Natural	Peculado	2015-2025	Héctor Guillermo Mantilla Rueda (Renace Floridablanca)	Sí (Floridablanca/Santander)
ASAMBLEA 2015-2019	Silfredo Morales Altamar (73102501)	\$11.550.000 Aporte Familiar (Padre)	Peculado	2010-2020	Lorraine Paola Morales Pinto* (Partido Alianza Social Independiente)	No (Bolívar)
	Cesar Augusto Mejía Ocampo (10260439)	\$ 1.800.000 Aporte P. Natural	Falsedad Documento Publico	2015-2020	John Jairo Arias Henao (Partido Social De Unidad Nacional)	No (Risaralda)
	Carlos Fabián Rivillas Montoya (93298339)	\$ 1.140.000 Aporte P. Natural	Falsedad Documento Publico	2015-2020	José Freddy Mosquera Yépez (Partido Polo Democrático Alternativo)	No (Tolima)
CONCEJO 2015-2019	Anurio Murillo Murillo (82382321)	\$ 1.050.000 (Recursos Propios)	Tráfico De Estupefacientes	2012-2022	Anurio Murillo Murillo (Partido Conservador Colombiano)	Sí (El Litoral/Choco)
	José Yobinso Meche Coba (74862506)	\$ 1.000.000 (Recursos Propios)	Concierto Para Delinquir	2015-2020	José Yobinso Meche Coba (Partido Opción Ciudadana)	No (Pore/Casanare)
	Rubén Darío Velarde Mosquera (76311482)	\$ 340.000 (Recursos Propios)	Concierto Para Delinquir	2015-2020	Rubén Darío Velarde Mosquera (Partido Liberal Colombiano)	No (Cajibío/Cauca)
	Manuel María Cabrera Charry (12102186)	\$ 100.000 (Aporte Conyugue)	Contratación Sin Requisitos Legales	2015-2022	Teresa Ramírez Guzmán (Partido Social De Unidad Nacional)	No (Aipe/Huila)
	José Santos Romero Chávez (7360102)	\$ 200.000 (Recursos Propios)	Tráfico De Estupefacientes	2015-2025	José Santos Romero Chávez (Movimiento Alternativo Indígena Y Social)	No (Tame/Arauca)
JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES 2015-2019	Alveiro De Jesús Gaviria Villegas (71140364)	\$ 100.000 (Recursos Propios)	Concierto Para Delinquir	2015-2020	Alveiro De Jesús Gaviria Villegas (Partido Conservador Colombiano)	Sí (La Ceja/Antioquia)

*La información corresponde a varios aportes de un mismo financiador.

Fuente: Elaboración propia



CASOS EMBLEMÁTICOS

Fadith del Carmen Castro Flórez donó diez millones de pesos a la campaña de Héctor Guillermo Mantilla Rueda, el actual alcalde de Floridablanca (Santander) por el movimiento Renace Floridablanca. De acuerdo con los registros del reporte de ingresos y gastos de campañas, esta donación se hizo el 20 de octubre de 2015, cinco días después de que entrara en vigencia para Castro una inhabilidad para desempeñar cargos públicos por el delito de falsedad ideológica en documento público y peculado por apropiación. Esta inhabilidad estará vigente hasta el 14 de octubre de 2025. Además, a Castro se le impuso en la misma fecha una multa de 16 millones 947.154 pesos y una pena de prisión por 5 años y 4 meses. En este caso, es necesario preguntarse por la relación del alcalde de Floridablanca y el señor Castro Flórez y más aún si él y su contador de campaña era conocedor de esta situación.

Otro ejemplo se encuentra en el registro de ingresos y gastos de Anurio Murillo Murillo, concejal del municipio del Litoral de San Juan (Chocó), por el partido Conservador. En este caso fue el propio aspirante quien hizo aportes a su

campaña, aunque desde el 3 de diciembre de 2012 estaba inhabilitado para desempeñar cargos públicos. Esta inhabilidad, que se extiende hasta el 2 de diciembre de 2022, se le impuso por delitos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y concierto para delinquir. Es importante anotar que el concejal fue destituido el 26 de abril de 2017 por la Procuraduría Regional del Valle del Cauca. En este caso debe preguntarse cómo Murillo, que tenía una inhabilidad vigente, pudo inscribirse como candidato y pasó los filtros de revisión del partido que lo avaló y de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Más aún habría que preguntarse si esta irregularidad acarreó una sanción al partido Conservador.

Otro caso de financiadores inhabilitados por la Procuraduría es el de Sandra Elena Villadiego Villadiego, ex candidata al Senado de la República por el partido de la U. La aspirante registró entre sus aportes para la campaña de 2015 tres donaciones de 70 millones de pesos en total, que le aportó su esposo Miguel Ángel Rangel Sosa, quien fuera condenado en 2012 a 37 meses de prisión por el delito de parapolítica. Además, desde 2015, y hasta 2020, Rangel se encuentra inhabilitado para contratar con el Estado y para desempeñar cargos públicos.



Estos ejemplos evidencian un problema más grande puesto que, independientemente de los montos donados, su origen claramente era prohibido. Más grave aún, en algunos casos los financiadores que también eran candidatos no sólo no podían aportar, sino que no podían ser aspirantes a cargos de elección popular.

Como muchas veces se ha señalado desde Transparencia por Colombia, garantizar un proceso electoral más riguroso y que cumpla a cabalidad lo establecido por la ley requiere del seguimiento y cuidado de las organizaciones políticas y de los mismos candidatos sobre el origen de los aportes y quiénes los hacen. Pero también, y más importante aún, es necesario involucrar a otras instituciones públicas en el proceso de monitoreo de la financiación de campañas. La rendición de cuentas y la promoción del uso de bases compartidas de información entre las diferentes instituciones públicas ayudarían a impulsar mejores procesos electorales.

Finalmente, la responsabilidad más grande en temas electorales recae sobre las instituciones y los actores, encargados de la vigilancia, el control y -cuando

lo amerite- la sanción a estos procesos. Historias como estas dan cuenta de las deficiencias y limitaciones que actualmente existen en el desarrollo de las contiendas electorales. Pero también permiten encontrar oportunidades para promover el trabajo interinstitucional entre los diferentes órganos de control. Estos casos deben hacer reflexionar a los órganos públicos sobre la importancia que tiene el trabajo interinstitucional para el cumplimiento de las funciones de control que tienen.

3. FINANCIADORES REGISTRADOS EN SISBEN

El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN- está diseñado para identificar y clasificar a la población a partir de su situación socio económica. Además, busca que la atención estatal llegue de manera prioritaria a aquellas personas que se encuentran en condición de pobreza extrema; es decir, a quienes requieren atención urgente por parte del Estado para suplir sus necesidades más básicas. La clasificación de la población en SISBEN es útil para la toma de decisiones y para focalizar las políticas públicas y programas sociales de atención del gobierno local (alcaldías y gobernaciones) y del gobierno nacional³⁰.

³⁰ Por ejemplo, el gobierno nacional utiliza la información de SISBEN como insumo para definir el Marco Fiscal de Mediano Plazo, mediante el cual se proyectan los ingresos y gastos a 10 años, de manera que se pueda determinar el nivel de endeudamiento, racionalización del gasto público y responsabilidad fiscal.



Es indispensable que el SISBEN cuente con información verídica y actualizada sobre la población más vulnerable por su situación económica y financiera. La inclusión en el SISBEN de personas que no requieren de asistencia estatal hace que el Estado tome decisiones equivocadas al asignar recursos, lo que afecta directamente a los más pobres.

Se revisó la información consignada en Cuentas Claras sobre Financiadores de Campañas Políticas en las elecciones de 2015 (elecciones territoriales) y de 2018 (elecciones legislativas y presidenciales) y sobre las personas que hicieron aportes para financiar el funcionamiento de los partidos políticos en el periodo 2015-2019. En esta revisión se encontró que 34.075 financiadores de campañas en el periodo 2016 -2019 tienen contratos con el Estado, de este grupo de financiadores/ contratistas, hay 2.773 registrados en SISBEN. En principio esta situación no genera ningún problema porque todos los ciudadanos, independientemente de sus necesidades o capacidad económica, tienen derecho a financiar campañas políticas. No obstante, es imposible no preguntarse por la capacidad financiera que tienen estas personas si están realizando aportes a campañas políticas a pesar de ser beneficiarios del SISBEN.

Al respecto, entre los financiadores contratistas registrados en el SISBEN, 1.057 (aproximadamente 38 por ciento), está clasificado con un puntaje inferior a 33 puntos. Es decir, están registrados como personas en condiciones de vulnerabilidad extrema. Esta condición los habilita para acceder a cualquier subsidio estatal, ya sea de vivienda, educación, transferencias condicionadas o salud, entre otras. Más grave aún es que de estas 1057 personas, 433 fueron se encontraban en condición de pobreza extrema en los años 2018 y 2019³¹.

Sobre el monto de los aportes a campañas y partidos políticos, el total de estos recursos asciende a 4.150 millones 834.941 pesos. Esto quiere decir que en promedio cada contratista estatal registrado en el SISBEN aportó nueve millones 586.224 de pesos colombianos. Además de lo generoso de estos aportes, y a pesar de su condición de pobreza (según la información reportada en SISBEN), estas personas celebraron contratos con el Estado por un valor total de 118.693 millones 713.265 pesos. Es decir, cada persona recibió en promedio un contrato por un valor de 274 millones 119.430 pesos.

³¹ La información de SISBEN permite ver cuando fue validado el puntaje de cada persona y si esta información ha sido actualizada.



CASOS EMBLEMÁTICOS

Los siguientes tres casos muestran de forma más clara esta relación entre financiadores - contratistas y beneficiarios de SISBEN.

- Davys Vallejo Petro registra contratos con el Estado por 101 millones de pesos colombianos y realizó aportes por valor de 40 millones a Karen Quintero, Kareina Arteaga y a Rubén Darío Guerra, todos candidatos a la asamblea de Córdoba. Davis aparece en la base de datos de SISBEN con un puntaje de 3,37. Esta información se validó el 5 de junio de 2019.
- José Gregorio Bayter Zumaqué aparece registrado en SISBEN con un puntaje de 7.05, información validada el 25 de abril de 2019. Ha celebrado contratos por 102 millones 415.200 pesos colombianos y aportó 42 millones 100.000 pesos a la campaña a la Cámara de Representantes a Wadith Alberto Manzur y a la campaña para la Alcaldía de Ayapel a Maricel Nader.
- Por último, Rubén Darío Gutiérrez Hoyos celebró contratos por 149 millones 379.561 pesos y le aportó 20 millones a la campaña de Marcos Pineda García, elegido alcalde de Montería. Gutiérrez se encuentra registrado en la base de SISBEN con un puntaje de 7.37 puntos, información validada el 26 de noviembre del 2018.

No se comprende cómo estas personas que de acuerdo con el SISBEN merecen atención prioritaria por encontrarse en condición de pobreza, logran hacer aportes significativos a diversas campañas políticas y además han sido contratistas con el Estado. En primer lugar, esta situación podría ser un indicativo de que la atención para quienes realmente necesitan del SISBEN se esté desviando para favorecer a otras personas. En segundo lugar, se observa una desconexión entre las distintas instancias que acopian información relevante en materia de contratación y financiación de campañas, las cuales no comparten información. En tercer lugar, se presenta un problema más de carácter cultural y personal en el cual personas que evidentemente tienen condiciones económicas favorables buscan recibir los beneficios diseñados para apoyar a quienes más lo necesitan, sin que les importe que su actitud criminal vaya en detrimento de quienes sí son vulnerables y requieren del apoyo urgente del Estado.

08

ANEXOS

ANEXO 1. METODOLOGÍA Y GLOSARIO

METODOLOGÍA

DESCRIPCIÓN DE LOS LIBROS

CAMPAÑAS:

Libro de datos donde se compilan y registran las tablas de Ingresos de Campañas electorales territoriales 2015, congreso 2018, presidenciales 2018 (1 y 2 vuelta), con los registros de las contribuciones enmarcadas dentro de los códigos 101 y 102*, proviene de las hojas de datos exportadas de la base de datos de Cuentas Claras.

FUNCIONAMIENTO:

Libro de datos donde se compilan y registran las tablas de aportes a Funcionamiento de partidos para los años 2016, 2017 y 2018, con los registros de las contribuciones enmarcadas dentro de los códigos 101 y 102*, proviene de las hojas de datos exportadas de la base de datos de Cuentas Claras.

CONTRATISTAS FINANCIADORES A CAMPAÑAS:

Libro de datos donde se compilan y registran las tablas de Ingresos de Campañas electorales territoriales 2015, congreso 2018, presidenciales 2018 (1 y 2 vuelta), con los registros de las contribuciones enmarcadas dentro de los códigos 101 y 102*, correspondiente a los financiadores de campaña que son a su vez contratistas del estado; proviene de las hojas de datos exportadas de la base de datos de Cuentas Claras y de las hojas de datos exportadas de los datasets de Colombia Compra Eficiente para SECOP I y SECOP II.

CONTRATOS DE FINANCIADORES A CAMPAÑAS:

Libro de datos donde se compilan y registran las tablas de contratos con el estado relacionadas en los sistemas SECOP I y SECOP II, correspondientes a los contratistas y representantes

legales relacionados como financiadores a Campañas electorales territoriales 2015, congreso 2018, presidenciales 2018 (1 y 2 vuelta), con los registros de las contribuciones enmarcadas dentro de los códigos 101 y 102*; proviene de las hojas de datos exportadas de los datasets de Colombia Compra Eficiente para SECOP I y SECOP II y las de hojas de datos exportadas de la base de datos de Cuentas Claras.

CONTRATOS DE FINANCIADORES DE PARTIDOS:

Libro de datos donde se compilan y registran las tablas de contratos con el estado relacionadas en los sistemas SECOP I y SECOP II, correspondientes a los contratistas y representantes legales relacionados como financiadores de Funcionamiento de partidos para los años 2016, 2017 y 2018, con los registros de las contribuciones enmarcadas dentro de los códigos 101 y 102*; proviene de las hojas de datos exportadas de los datasets de Colombia Compra Eficiente para SECOP I y SECOP II y las de hojas de datos exportadas de la base de datos de Cuentas Claras.

CONTRATISTAS FINANCIADORES DE PARTIDOS:

Libro de datos donde se compilan y registran las tablas de aportes a Funcionamiento de partidos para los años 2016, 2017 y 2018, con

los registros de las contribuciones enmarcadas dentro de los códigos 101 y 102*, correspondiente a los financiadores de partidos que son a su vez contratistas del estado; proviene de las hojas de datos exportadas de la base de datos de Cuentas Claras y de las hojas de datos exportadas de los datasets de Colombia Compra Eficiente para SECOP I y SECOP II.

CONTRATOS DE FINANCIADORES DE PARTIDOS:

Libro de datos donde se compilan y registran las tablas de contratos con el estado relacionadas en los sistemas SECOP I y SECOP II, correspondientes a los contratistas y representantes legales relacionados como financiadores de Funcionamiento de partidos para los años 2016, 2017 y 2018, con los registros de las contribuciones enmarcadas dentro de los códigos 101 y 102*; proviene de las hojas de datos exportadas de los datasets de Colombia Compra Eficiente para SECOP I y SECOP II y las de hojas de datos exportadas de la base de datos de Cuentas Claras.



PROCESO DE LIMPIEZA BASES DE DATOS CUENTAS CLARAS

Las hojas fueron recibidas originalmente como archivos planos CSV - UTF8 y reconvertidas a hojas de cálculo en formato XLSX, se filtraron los datos correspondientes a los ingresos registrados dentro de los *códigos 101 (Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes o de sus parientes) y 102 (Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie, que realicen los particulares); les aplicó un proceso de verificación de su estructura, normalizándose sus celdas de acuerdo a los tipos de datos, convirtiendo las celdas que contienen valores representados en pesos en celdas con formato contable, moneda peso y sin decimales, una vez realizado este proceso, se recompilaron las hojas en un sólo libro (para cada universo de datos) consolidándose los intervalos totales de datos en tablas, con el fin de facilitar el análisis de los datos y usar referencias estructuradas en vez de referencias de celda, todas las tablas han sido renombradas con referencias a su contenido.

PROCESO DE VERIFICACIÓN Y NORMALIZACIÓN BASES DE DATOS CUENTAS CLARAS

Se tomaron los números de identificación de las personas naturales y jurídicas aportantes a campaña y funcionamiento de partidos y se verificaron en su integridad como tipo de dato número, se limpiaron con fórmulas para eliminar espacios y caracteres no imprimibles y se retiraron caracteres convencionales como puntos, comas, etc, se hizo separación de columnas para retirar los divisores de identificación NIT y se eliminaron para esta tablas las identificaciones consideradas como inválidas, estas son consistentes con números en unidades o en decenas, los números registrados como repetición de 3 o más cifras en toda la extensión del número y las identificaciones registradas con 0, así mismo, se retiraron los ingresos registrados por personas sin números de identificación.

Estos números de identificación fueron verificados en forma masiva en el caso de personas naturales a través del sistema de verificación de antecedentes de



la Procuraduría, el sistema de consulta de estado de RUT de la DIAN, el sistema ADRES de registro de seguridad social y en el caso de personas jurídicas en los sistemas de consulta de RUT de la DIAN y de consulta en RUES, las consultas arrojan los nombres de las personas naturales y jurídicas tal y como están registradas en las bases de datos públicas gubernamentales, esta verificación fue consistente con los nombres y apellidos registrados en cada tupla o registro de aporte a campaña, por lo que las personas (naturales y jurídicas) que han hecho 2 o más aportes a una o más campañas se encuentran registradas con idéntico nombre.

De la misma manera, se verificó la consistencia y similaridad de los nombres de forma automatizada, para encontrar de forma relacional los nombres y apellidos en cualquier orden y verificar que el documento de identificación correspondiese a la persona que dice estar registrada, generándose una lista alterna de identificaciones inexistentes o no correspondientes, que se verificaron de nuevo para encontrar los casos de errores de digitación en el documento y corregir el mismo. El número de documento corregido y el nombre verificado y normalizado se anexaron en 2 nuevas columnas, dejando los datos originales registrados para verificaciones más profundas.

En el caso de la aparición de personas cuya información no se encuentra disponible en Procuraduría y ADRES, de forma ordinaria, se hizo verificación del número de identificación cuando este consiste en 6 cifras, que por lo regular corresponde a cédulas de extranjería, identificando los ciudadanos poseedores de tal documento y diferenciándolos, puesto que las cédulas nacionales que corresponden a estos números por lo general corresponde a ciudadanos ya fallecidos. Los ciudadanos cuyas cédulas de ciudadanía no corresponden a documentos de extranjería, fueron verificados a través del sistema de consulta de Censo Electoral y Puestos de Votación de la Registraduría Nacional, verificando que la cédula esté activa o ya dada de baja por muerte del titular. En otros casos, número de cédula del orden de 10 cifras, pueden no aparecer como registrados en bases de datos de antecedentes SIRI por corresponder a personas que han adquirido su mayoría de edad muy recientemente, estas personas fueron verificadas en la base de datos ADRES que registra su nombre asociado a una EPS, en el caso de los varones se identificaron varios registros a través del sistema de consulta de Situación Militar que ofrece la dirección Nacional de Reclutamiento de las FFMM de Colombia.

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

- El periodo de tiempo a analizar la contratación se da con aquellos contratos efectuados entre el 1 de enero de 2015 hasta el 30 de septiembre de 2019.
- Las campañas electorales a analizar son Territoriales 2015, Congreso 2018, Presidenciales 2018 (1ª y 2ª vuelta)
- Se determina como base de valores de contratación el campo de Valor Total más adicione
- Se descartan procesos de contratación registrados más de 1 vez asociados al mismo contratista, objeto, identificador y monto contratado.
- En el análisis se hace referencia explícita a aquellas personas naturales y/o jurídicas, financiadores de campañas, que aparezcan relacionados bien sea como contratistas y/o representantes legales de empresas contratistas.
- Se descartan procesos de contratación que se encuentren en estado Cancelado.
- Se agrupan los tipos de contratación en 7 categorías (Concurso De Méritos, Contratación directa, Licitación, Mínima cuantía, Otros, Régimen especial, Selección abreviada)
- Se agrupa el orden de la entidad contratante en 4 categorías ((Nacional, Departamental, Municipal-Distrital y No Definido).
- Al no existir una referencia definida de los territorios donde se ejecutan los contratos, se implementa una columna con datos de Departamento de ejecución del contrato mediante asociaciones de datos de los municipios registrados como Municipios de Ejecución.
- En las hojas de datos de Aportantes a campaña se establecen diferenciaciones entre candidatos aportantes y aportantes independientes.
- Se incorporan las bases de datos SECOP I y SECOP II, asociando sus columnas de datos con la similitud que corresponde entre ellas.

TABLA 6. CONTENIDO DE DATOS CAMPAÑAS

FECHA DE ÚLTIMO CORTE REGISTRADO			
31/05/2019			
PERIODO DE ANÁLISIS			
01/10/2015			
12/09/2019			
TABLA	DATOS	FILAS	COLUMNAS
CAMPAÑAS ELECTORALES	2.639.345	143.747	24

TABLA 7. CONTENIDO DE DATOS FUNCIONAMIENTO

FECHA DE ÚLTIMO CORTE REGISTRADO			
19/03/2019			
PERIODO DE ANÁLISIS			
01/01/2016			
29/04/2019			
TABLA	DATOS	FILAS	COLUMNAS
FUNCIONAMIENTO	109.710	12.245	12

TABLA 8. CCONTENIDO DE DATOS FINANCIADORES A CAMPAÑAS CONTRATISTAS:

FECHA DE ÚLTIMO CORTE REGISTRADO			
31/05/2019			
PERIODO DE ANÁLISIS			
01/10/2015			
12/09/2019			
TABLA	DATOS	FILAS	COLUMNAS
APORTANTES-CAMPANA	783.725	34.075	23

TABLA 9. CONTENIDO DE DATOS CONTRATOS DE FINANCIADORES A CAMPAÑAS

FECHA DE ÚLTIMO CORTE REGISTRADO			
30/09/2019			
PERIODO DE ANÁLISIS			
01/01/2015			
30/09/2019			
TABLA	DATOS	FILAS	COLUMNAS
CONTRATOS-CAMPANA	13.152.755	170.815	77

TABLA 10. CONTENIDO DE DATOS FINANCIADORES DE PARTIDOS CONTRATISTAS

FECHA DE ÚLTIMO CORTE REGISTRADO			
31/05/2019			
PERIODO DE ANÁLISIS			
01/01/2016			
12/09/2019			
TABLA	DATOS	FILAS	COLUMNAS
APORTANTES-FUNCIONAMIENTO	13.090	935	14

TABLA 11. CCONTENIDO DE DATOS CONTRATOS DE FINANCIADORES DE PARTIDOS

FECHA DE ÚLTIMO CORTE REGISTRADO			
30/09/2019			
PERIODO DE ANÁLISIS			
01/01/2015			
30/09/2019			
TABLA	DATOS	FILAS	COLUMNAS
CONTRATOS-FUNCIONAMIENTO	670.683	8.755	77

GLOSARIO**APORTE:**

Incluye los créditos o aportes que provienen del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes y de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad. Estos aportes pueden ser donaciones y/o créditos, en dinero o en especie, que realizan los particulares (personas naturales o jurídicas) para financiar campañas y partidos políticos (artículo 20, Ley 1475 de 2011).

CONCURSO DE MÉRITOS:

Modalidad de contratación prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se pueden utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En el desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos pueden ser presentadas de manera anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado. Para el caso de la precalificación, la conformación de la lista de precalificados debe hacerse mediante convocatoria pública y se tienen en cuenta criterios de experiencia, capacidad intelectual

y de organización de los proponentes según sea el caso (artículo 2, Ley 1150 de 2007).

CONTRATACIÓN DIRECTA:

Modalidad de contratación prevista para los casos específicos previstos en los literales a) hasta j) del numeral 4° del art. 2° de la Ley 1150 de 2007 (urgencia manifiesta, contratos interadministrativos, entre otros). A pesar de que no se requiere un proceso abierto, debe sujetarse al principio de selección objetiva (artículo 2, Ley 1150 de 2007).

CONTRATACIÓN MÍNIMA CUANTÍA:

Modalidad prevista para contrataciones cuyo valor no excede el 10 por ciento de la menor cuantía que tenga la entidad independientemente de su objeto (artículo 2, Ley 1150 de 2007).

CUENTAS CLARAS:

Es el mecanismo oficial para el envío de informes de ingresos y gastos de las campañas políticas y de funcionamiento de las organizaciones políticas (Consejo Nacional Electoral, 2019).

FINANCIADOR:

Persona natural o jurídica que realiza aportes, en dinero o en especie, a campañas y/o partidos políticos.

FINANCIADOR CONTRATISTA:

Es la persona natural y jurídica que aporta a campañas y/o a partidos políticos y tiene contratos con el Estado. En algunos casos el financiador puede actuar a nombre propio o puede fungir como representante legal de una empresa que firmó contratos con el Estado.

FINANCIACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS:

Se refiere a los aportes públicos y privados destinados para apoyar el funcionamiento institucional de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Los aportes de públicos se calculan y entregan bajo criterios definidos en los artículos 16 y 17 de la Ley 1475 de 2011. Los aportes privados se entregan de manera voluntaria a las organizaciones políticas y pueden incluir cuotas de afiliados, herencias o legados. Asimismo, son fuentes permitidas los créditos con entidades bancarias, las cuotas de afiliados y el desarrollo de actos públicos.

LICITACIÓN PÚBLICA:

Este mecanismo de selección del contratista es la regla general, excepto para los casos previstos en los numerales 2, 3 y 4 del art. 2º de la Ley 1150 de 2007. Se trata de un proceso público, abierto y competitivo (artículo 2, Ley 1150 de 2007).

PERSONA JURÍDICA:

Corresponde a corporaciones con o sin ánimo de lucro. Incluye empresas, corporaciones, fundaciones, asociaciones y sindicatos entre otras (Código civil colombiano. Art. 633)

PERSONA NATURAL:

Es todo individuo que actúa en su propio nombre

RÉGIMEN ESPECIAL:

Toda forma de contratación pública que no sigue el estatuto general de contratación.

SECOP I:

Sistema Electrónico para la Contratación Pública conformado por el conjunto de plataformas o soluciones tecnológicas puestas a disposición del Sistema de Compra Pública por Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces (Colombia Compra Eficiente, 2019).

SECOP II:

Es la nueva versión del SECOP, en la cual además de publicar los contratos se genera una plataforma transaccional que permite a Compradores y Proveedores realizar el Proceso de Contratación en línea (Colombia Compra Eficiente, 2019).

SELECCIÓN ABREVIADA:

Modalidad de contratación de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, pueden adelantarse

procesos simplificados para hacer más eficiente la gestión contractual (artículo 2, Ley 1150 de 2007).

OTROS:

Para efectos de este aplicativo, se clasifican bajo este tipo de proceso las asociaciones público privadas y los contratos y convenios con más de dos partes.

ANEXO 2. MARCO NORMATIVO APLICATIVO ELECCIONES Y CONTRATOS

FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA

TABLA 12. NORMATIVA FINANCIACIÓN POLÍTICA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991:
Se consagra a nivel constitucional un sistema mixto de financiación de la política, entre recursos públicos y privados.
Artículo 109
Recoge los principales lineamientos sobre la financiación de campañas electorales, estableciendo los parámetros para la financiación pública de las campañas, lo relacionado a los topes máximos de gastos, el acceso a los medios de comunicación y la rendición pública de cuentas sobre los ingresos y gastos de campañas políticas.
Artículo 260
Establece que los ciudadanos eligen de forma directa a Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales.
LEY 130 DE 1994
Artículo 1-3
Establece el voto programático como el mecanismo de participación mediante el cual ciudadanos eligen gobernadores y alcaldes; es decir imponen como mandato el cumplimiento del programa de gobierno que el candidato-elegido haya presentado en la inscripción de su candidatura. Los planes de gobierno de todos los candidatos deberán ser publicados por el órgano electoral oficial de la entidad territorial respectiva o en su defecto por las administraciones departamentales o municipales.

TABLA 13. **NORMATIVA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES**

FINANCIACIÓN PRIVADA DE CAMPAÑAS ELECTORALES	
LEY 130 DE 1994	
Artículo 14	
<p>Permite que las organizaciones políticas puedan recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas, sin embargo, esos aportes no podrán exceder un monto fijado por el CNE seis meses antes de la elección. Este monto máximo permitido será calculado teniendo en cuenta los costos de campaña, el censo electoral y la apropiación que el Estado haga con el fin de reponer los gastos efectuados durante las campañas.</p>	
Artículo 16	
<p>Las donaciones de personas jurídicas deberán venir acompañadas de un acta de donación que consigne la autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea de accionistas o juntas de socios, según sea el caso.</p>	
Artículo 17	
<p>La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos por votos válidos.</p>	
RESOLUCIÓN EXTERNA 013 DE 1994-BANCO DE LA REPÚBLICA	
Artículo 1	
<p>Ordena a los establecimientos bancarios la apertura de líneas especiales de crédito para el financiamiento de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, cuando menos con tres meses de anticipación a la fecha de las elecciones.</p>	
LEY 130 DE 1994	
Artículo 2	
<p>Indica que los créditos tendrán dos características: i) los plazos y tasas de interés serán los acordados entre las partes y, ii) tienen como garantía la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 130 de 1994.</p>	
Artículo 4	
<p>Indica que las juntas directivas de los establecimientos bancarios deberán establecer y hacer públicas las condiciones y características generales de los créditos que otorguen en cumplimiento de lo previsto por la resolución.</p>	
LEY 1475 DE 2011	
Artículo 20	
<p>Los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos pueden financiar sus campañas a través de las siguientes fuentes privadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen. 2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad. 3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares. 4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas. 5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento”. 	

ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL, DECRETO 624 DE 1989,**Artículo 257 (artículo modificado por el Art. 105 de la Ley 1819 de 2016).**

Las donaciones efectuadas a entidades sin ánimo de lucro no contribuyentes del impuesto sobre la renta (partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral) no serán deducibles del impuesto sobre la renta y complementarios, pero darán lugar a un descuento del impuesto sobre la renta y complementarios, equivalente al 25% del valor donado en el año o período gravable.

CÓDIGO CIVIL, LEY 84 DE 1883**Artículo 1458 (artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 1712 de 1989)**

Las donaciones cuyo valor exceda los 50 salarios mínimos mensuales deberán ser formalizadas mediante escritura pública.

LEY 1778 DE 2016 - MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 1474 DE 2011 (ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN).**Artículo 33**

Establece que las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o al Congreso de la República, con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

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

Esta inhabilidad comprenderá también a las personas jurídicas en las cuales el representante legal, los miembros de junta directiva o cualquiera de sus socios controlantes hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, las alcaldías o al Congreso de la República. La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales.

LEY 1864 DE 2017 – MODIFICA EL CÓDIGO PENAL**Artículo 16**

Eleva a delito penal que los aportantes no informen sobre las donaciones o créditos entregados a campañas electorales. Los financiadores que incurran en esta conducta pueden incurrir en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

TABLA 14. NORMATIVA FUENTES PROHIBIDAS DE FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS

FUENTES PROHIBIDAS DE FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991
Artículo 109
Es prohibido a las organizaciones políticas recibir financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas extranjeras.
Artículo 110
Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas financiar organizaciones políticas o candidatos, y tampoco inducir a otros a que lo realicen.
LEY 1475 DE 2011
Artículo 27
Se prohíben fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas: <ul style="list-style-type: none"> • Extranjera. • Fuentes ilícitas o de grupos que atentan contra el orden constitucional y legal del estado. • Donaciones anónimas, o de personas acusadas o condenadas por delitos contra la financiación electoral. • De personas que pertenecen o promueven a: grupos armados ilegales, narcotráfico y/o delitos que atentan al buen funcionamiento de la administración pública. • De funcionarios públicos a excepción de los miembros de corporaciones públicas de elección popular. • De personas naturales o jurídicas que tengan permisos para explotar monopolios estatales y/o juegos de suerte y azar. • De personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más del 50% en contratos o subsidios estatales. • De personas naturales y jurídicas que administren recursos públicos o parafiscales. • De personas naturales y jurídicas titulares de bienes sobre los que se haya iniciado un proceso de extinción de dominio.
LEY 1864 DE 2017 – MODIFICA EL CÓDIGO PENAL
Artículo 14
Eleva a delito penal permitir la financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas. Los gerentes de campaña, candidatos de cargos uninominales y listas de voto preferente que permitan esta conducta podrán incurrir en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.
También son responsables los candidatos de lista de voto no preferente que intervengan en la consecución de bienes provenientes de dichas fuentes para la financiación de su campaña electoral y los aportantes de campaña que entreguen recursos provenientes de fuentes prohibidas por la ley.

TABLA 15. NORMATIVA RENDICIÓN DE CUENTAS A LAS AUTORIDADES ELECTORALES

FINANCIACIÓN PRIVADA DE CAMPAÑAS ELECTORALES
LEY 130 DE 1994
Artículo 20-21
Se pide a las organizaciones políticas entregar los informes públicos de rendición de cuentas de manera que contenga por lo menos: contribuciones, donaciones, rendimiento de inversiones, créditos, ayuda en especie valorada a su precio comercial, dinero público. Así mismo deberá contener información sobre: gastos de administración, gastos de oficina y adquisiciones, inversiones en material para el trabajo público del candidato u organización política, gastos en actos públicos y servicio de transporte, gastos de capacitación e investigación política, gastos judiciales y de rendición de cuentas, gastos de propaganda política, cancelación de créditos y aquellos gastos que sobrepasen la suma fijada como límite al monto máximo de gastos por parte del CNE.
Artículo 49
Toda organización que reciba aportes del Estado deberá crear y acreditar un sistema de auditoría interno. Así mismo, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá contratar un sistema de auditoría externo que vigile el uso dado por las organizaciones políticas o candidatos de los recursos dados por el Estado para financiar sus campañas.
LEY 1475 DE 2011
Artículo 25
Los ingresos y gastos de campaña de origen privado que superen los 200 salarios mensuales mínimos legales vigentes deberán ser administrados por un gerente de campaña. En casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o por el partido y tendrá la obligación de responder por esos recursos. Así mismo, los ingresos en dinero de una campaña deberán ser administrados a través de una cuenta bancaria destinada únicamente a la campaña. El CNE reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de la campaña. Las organizaciones políticas presentaran ante el CNE los informes consolidados de ingresos y gastos dentro de los dos meses siguientes al día de las votaciones. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar a su vez el informe consolidado de ingresos y gastos a la organización política a más tardar un mes después de las elecciones.

Artículo 34

La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrán ser adelantadas por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.

RESOLUCIÓN 0330 DE 2007**Artículo 1-3**

Resuelve que todos los candidatos a cargos uninominales o candidatos a las listas a corporaciones públicas por separado deberán registrar un libro destinado a asentar los ingresos y gastos de la campaña. Deberán estos ingresos y gastos registrarse libros conformados por hojas de formas continuas y registrarlos antes la autoridad electoral el día de la inscripción.

Artículo 7 y 9

Los candidatos se hacen responsables de presentar sus informes contables a la organización política y esta a su vez al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales. En el caso de las corporaciones públicas se presentará al Fondo un informe único por cada una de las listas, el que deberá contener el total de ingresos y gastos de los respectivos integrantes de la misma.

RESOLUCIÓN 3097 DE 2013

Se establece el software “Cuentas Claras” como medio para el diligenciamiento del libro de ingresos y gastos de las campañas electorales, y para el envío de los informes de ingresos y gastos de campañas consolidados.

TABLA 16. NORMATIVA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA

RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991
Artículo 109
Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.
LEY 1712 DE 2014
Artículo 2-5
Toda información en posesión, bajo control o custodia del sujeto obligado es pública. Son sujetos de esta ley los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos. La información deberá ser presentada cumpliendo los requisitos técnicos para la publicación de datos abiertos.
Artículo 9
Deberán las organizaciones políticas presentar: la descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y sus horas de atención al público; su presupuesto general aprobado; directorio con correo electrónico y teléfono de los empleados y funcionarios junto con las escalas salariales correspondientes; todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, plan de compras.
Artículo 18 - Parágrafo
La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrán ser adelantadas por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.

DECRETO 103 DE 2015 – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Artículo 7- 10
Los sujetos obligados, en este caso las organizaciones públicas que reciban recursos públicos y privados, deberán publicar información relacionada con su gestión contractual con cargo a los recursos públicos.
Artículo 16 - 19
Se podrá solicitar información a las organizaciones políticas: personalmente, por escrito o vía oral en los espacios físicos destinados por las organizaciones para la recepción de solicitudes de información pública, telefónicamente, correo físico o postal, correo electrónico institucional o formulario electrónico dispuesto por éstos para la recepción de solicitudes en su página web. Las respuesta deben ser entregadas por escrito y en un tiempo oportuno, la información contenida debe ser objetiva, veraz, completa, motivada y actualizada.
RESOLUCIÓN 3097 DE 2013.
Se establece el software “Cuentas Claras” como medio para el diligenciamiento del libro de ingresos y gastos de las campañas electorales, y para el envío de los informes de ingresos y gastos de campañas consolidados. Se reitera el acceso público a esta información a través del software “Cuentas Claras”.

FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

TABLA 17. NORMATIVA FINANCIACIÓN PRIVADA DE PARTIDOS POLÍTICOS

FINANCIACIÓN PRIVADA DE PARTIDOS POLÍTICOS
LEY 1475 DE 2011
Artículo 16
<p>Define como fuentes de financiación de los partidos y movimientos políticos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos. 2. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares. 3. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas. 4. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos. 5. Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios. 6. Las herencias o legados que reciban, y 7. La financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica”. <p>Este artículo establece también que las donaciones por parte de afiliados y /o particulares “podrán ser deducidas hasta en un 30% de la renta líquida del donante, determinada antes de restar el valor de la donación, siempre que cumplan los requisitos y modalidades previstos en los artículos 125 y s.s. del mencionado Estatuto”.</p>

TABLA 18. NORMATIVA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS PARTIDOS POLÍTICOS

FINANCIACIÓN PRIVADA DE PARTIDOS POLÍTICOS
LEY 1475 DE 2011
Artículo 19
<p>Indica que dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año los partidos y movimientos políticos con personería jurídica deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral su declaración de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga la entidad.</p> <p>A partir del año 2016, las organizaciones políticas presentan su declaración de patrimonio, ingresos y gastos a través del aplicativo Cuentas Claras de Funcionamiento http://www.cnecuentasclaras.com/ONU/indexf.htm.</p>

CONTRATACIÓN ESTATAL

TABLA 19. NORMATIVA CONTRATACIÓN ESTATAL

PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
LEY 80 DE 1993
Artículo 23
Establece como principios de las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal la transparencia, economía y responsabilidad.
Artículo 24
Señala que en virtud del principio de transparencia:
<p>“8o. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.</p> <p>9o. Los avisos de cualquier clase a través de los cuales se informe o anuncie la celebración o ejecución de contratos por parte de las entidades estatales, no podrán incluir referencia alguna al nombre o cargo de ningún servidor público”.</p>
Artículo 25
Señala que en virtud del principio de economía:
<p>“11. Las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación, salvo en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación. De conformidad con lo previsto en los artículos 300, numeral 9o., y 313, numeral 3o., de la Constitución Política, las asambleas departamentales y los concejos municipales autorizarán a los gobernadores y alcaldes, respectivamente, para la celebración de contratos.</p> <p>12. <Numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.</p>
<p>Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.</p>

Artículo 26

Señala que en virtud del principio de responsabilidad:

- “1o.** Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.[...]
- 4o.** Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.
- 5o.** La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma”.

TABLA 20. NORMATIVA DEFINICIÓN DE CONTRATOS ESTATALES

DEFINICIÓN DE CONTRATOS ESTATALES**LEY 80 DE 1993****Artículo 32**

Define los contratos estatales como “todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

1o. Contrato de Obra.

[...]

2o. Contrato de Consultoría.

[...]

3o. Contrato de Prestación de Servicios.

[...]

4o. Contrato de Concesión.

[...]

5o. Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública [...].”

TABLA 21. **NORMATIVA MODALIDADES DE SELECCIÓN**

MODALIDADES DE SELECCIÓN
LEY 1150 DE 2007
Artículo 2°.
La escogencia del contratista se llevará a cabo bajo las modalidades de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las reglas establecidas por el mismo artículo.
Artículo 5°.
Define la selección objetiva como aquella en “la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. Como consecuencia de ello, los factores de escogencia y clasificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes deben tener en cuenta los criterios establecidos por la misma ley.
Artículo 13.
Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deben aplicar en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

TABLA 22. **NORMATIVA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA**

MODALIDADES DE SELECCIÓN
LEY 1150 DE 2007
Artículo 3°.
“De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional. Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop [...]”.
DECRETO 1510 DE 2013
Artículo 19
Obligada a las entidades estatales a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación.

ANEXO 3. FINANCIADORES PRIVADOS DE ELEGIDOS. ✓

CAMPAÑAS TERRITORIALES (2015) Y CAMPAÑAS NACIONALES (2018)

Las siguientes tablas recogen la información de las personas que aportaron a las campañas de los elegidos en los procesos electorales de 2015 y 2018. Estas tablas permiten comparar el total de los aportantes privados en las elecciones territoriales de 2015 y los montos aportados. En la parte izquierda se clasifican los aportantes privados por tipo de persona (natural, jurídica o familiar del candidato) y de éstos, cuántos recibieron contratos. La parte derecha de esta tabla presenta el total de los aportes a campañas entregados por estas personas (naturales y jurídicas), y de éste monto, cuánto correspondió a los aportes hechos a campañas por contratistas:

TABLA 23. FINANCIADORES DE ELEGIDOS, CLASIFICADOS POR CONTRATISTAS Y NO CONTRATISTAS Y POR VALORES DE LOS APORTES (2015)

CARGO/ CORPORACIÓN	TIPO PERSONA	FINANCIADORES DE CAMPAÑAS			APORTES		
		¿CUÁNTOS FUERON?	¿CUÁNTOS DESPUÉS FUERON CONTRATISTAS?	ESTO ES:	¿Cuál fue el total de aportes a campañas?	De total de aportes, ¿Cuánto fue entregado por los que celebraron contratos?	Esto es:
ALCALDÍA	Natural	2224	810	36%	\$18.422.028.753	\$6.487.876.861	35%
	Jurídica	286	131	46%	\$7.515.022.182	\$2.896.028.507	39%
	Familiares	939	168	18%	\$15.165.980.183	\$3.334.472.779	22%
GOBERNACIÓN	Natural	370	130	35%	\$8.698.991.515	\$2.794.117.395	32%
	Jurídica	87	46	53%	\$3.874.583.850	\$1.795.034.179	46%
	Familiares	60	7	12%	\$4.587.051.536	\$401.050.519	9%
CONCEJO	Natural	1826	652	36%	\$6.756.938.117	\$2.320.086.869	34%
	Jurídica	152	63	41%	\$1.917.474.392	\$585.157.698	31%
	Familiares	1102	217	20%	\$6.309.949.570	\$1.422.374.820	23%
ASAMBLEA	Natural	436	204	47%	\$3.955.584.981	\$1.764.707.749	45%
	Jurídica	44	18	41%	\$1.443.970.720	\$510.707.056	35%
	Familiares	213	60	28%	\$3.787.982.117	\$1.075.008.011	28%
JAL	Natural	241	55	23%	\$228.502.436	\$68.986.200	30%
	Jurídica	5	2	40%	\$3.284.066	\$2.806.316	85%
	Familiares	88	20	23%	\$189.657.782	\$38.943.600	21%

Fuente: Elaboración propia

TABLA 24. FINANCIADORES DE ELEGIDOS, CLASIFICADOS POR CONTRATISTAS Y NO CONTRATISTAS Y POR VALORES DE LOS APORTES (2018)

CARGO/ CORPORACIÓN	TIPO PERSONA	FINANCIADORES DE CAMPAÑAS			APORTES		
		¿CUÁNTOS FUERON?	¿CUÁNTOS DESPUÉS FUERON CONTRATISTAS?	ESTO ES:	¿Cuál fue el total de aportes a campañas?	De total de aportes, ¿Cuánto fue entregado aportantes que celebraron contratos?	Esto es:
SENADO DE LA REPÚBLICA	Natural	837	265	32%	\$15.171.305.430	\$ 4.801.929.278	32%
	Jurídica	289	112	39%	\$15.423.972.286	\$ 4.748.315.083	31%
	Familiares	107	20	19%	\$ 5.111.517.809	\$ 808.290.644	16%
CÁMARA DE REPRESENTANTES	Natural	1233	469	38%	\$13.923.176.893	\$ 5.603.876.869	40%
	Jurídica	225	98	44%	\$ 8.259.847.150	\$ 3.116.065.735	38%
	Familiares	194	49	25%	\$ 8.160.044.240	\$ 2.164.949.961	27%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	Natural ³²	223	43	19%	\$ 4.019.483.333	\$ 855.100.000	21%

Fuente: Elaboración propia

³² En las campañas presidenciales, la ley prohíbe la financiación de personas jurídicas. Ver Ley 996 de 2005.

ANEXO 4. RELACIÓN MONTO DE APORTES Y DE CONTRATOS.

Como lo muestra el análisis desarrollado en el cruce de información entre financiadores de campañas (Cuentas Claras) y contratación estatal (SECOPI y II), aproximadamente la tercera parte de los financiadores de las campañas territoriales de 2015 y de las legislativas de 2018 celebraron contratos estatales tras haber realizado una donación. Si bien esto no significa que necesariamente la financiación a las campañas políticas lleve directamente a la obtención de contratos públicos, sí lleva a analizar si esta situación eventualmente podría configurarse en un riesgo de incidencia indebida en la contratación. Una forma de analizar si potencialmente entre la financiación de campañas y contratación hay un riesgo, es comparando los montos aportados a campañas y los montos de los contratos celebrados.

Con el propósito de profundizar en la relación entre financiación de campañas y contratación pública, en desarrollo de esta investigación se hizo un ejercicio de comparar los montos dados a través de los aportes a las campañas de 2015 y los valores de los contratos celebrados en el periodo posterior. Para ello se tomaron en cuenta las siguientes dimensiones de análisis:

- a. El ejercicio se concentró en los financiadores a campañas de cargos uninominales, es decir, alcaldías y gobernaciones, puesto que en estos casos la entrega de recursos se hace exclusivamente para una persona (campaña) y no para una lista, como puede suceder cuando se financian

campañas a corporaciones. Además, en estos cargos existe el riesgo de mayor incidencia en la adjudicación de contratos, al ser alcaldes y gobernadores quienes se encargan de ordenar el gasto en el nivel municipal y departamental.

- b. Sólo se tomaron en cuenta los aportes entregados como donación a la campañas y no los que se reportan como créditos, ya que estos últimos tienen condiciones pactadas para saldar la deuda del crédito³³.
- c. Para comparar los montos de los aportes y el de los contratos solo se toman en cuenta los contratos celebrados en el mismo nivel en el que se entregó el aporte. Esta consideración es necesaria para determinar si en efecto quien resulta elegido tiene algún grado de incidencia en la adjudicación de los contratos para sus financiadores³⁴.

En las siguientes tablas se puede ver de manera detallada la información sobre el monto del aporte, el monto del contrato para los casos analizados en las campañas a alcaldías y gobernaciones de 2015.

Fuente: Elaboración propia

³³ Es importante tener en cuenta que los préstamos para financiar campañas políticas es una forma bastante común de obtener recursos para la actividad electoral. En la mayoría de los casos estos préstamos se constituyen con entidades bancarias, pero la normatividad colombiana permite que personas naturales y jurídicas también otorguen préstamos a las campañas, los cuales puede ser incluso del 100 por ciento del tope máximo de gasto permitido para cada campaña. Para más información sobre el marco normativo ver el Anexo no. 2 de la investigación.

³⁴ La relación entre el mismo nivel del aporte y del contrato celebrado, como un riesgo de corrupción vía manipulación de los contratos se encuentra definido en el artículo 2 de la Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción.

TABLA 25. CÁLCULO DE VALOR DE APORTES A CAMPAÑAS DE ALCALDÍAS 2015 Y VALOR DE CONTRATOS CELEBRADOS EN EL MISMO NIVEL ADMINISTRATIVO

¿QUIÉN ES EL FINANCIADOR?	¿A QUIÉN FINANCIÓ Y EN QUÉ NIVEL?	¿CUÁNTO APORTÓ?	INFORMACIÓN CONTRATO NIVEL ADMINISTRATIVO Y TERRITORIAL	MONTO CONTRATOS CELEBRADOS EN EL MISMO NIVEL
FUNDACION VALLE DEL LILI (890324177)	4 aportes alcalde de Cali Norman Maurice Armitage Cadavid	\$ 145.000.000	5 contratos en el Valle del Cauca con entidades municipales. De estos 4 con la Universidad del Valle por régimen especial y 1 con la Alcaldía de Cali a través de mínima cuantía.	\$ 11.706.000.000
JESUS ALEJANDRO GALVIS RAMIREZ (17067362)	3 aportes al alcalde de Bucaramanga Rodolfo Hernández Suarez	\$ 104.683.040	2 contratos alcaldía de Bucaramanga en los años 2016 y 2017 por la modalidad de contratación directa.	\$ 64.774.260
PANAMERICANA (830037946)	1 donación al alcalde de Bogotá Enrique Peñalosa	\$ 100.000.000	259 contratos entre 2016 y 2019 con el Distrito Capital, 5 contratación directa, 5 mínima cuantía, y 249 por régimen especial.	\$ 819.586.520
JOSE IGNACIO RUEDA LIZCANO (91240797)	5 aportes a la campaña del alcalde Héctor Guillermo Mantilla Rueda de Floridablanca, Santander	\$ 69.691.500	16 contratos a nivel municipal en el departamento de Santander (15 a través de contratación directa y 1 por régimen especial).	\$ 420.849.999
JUAN CARLOS ABUCHAIBE ARAUJO (7573839)	1 aporte al alcalde de Valledupar, Augusto Daniel Ramírez	\$ 63.000.000	4 contratos con la Alcaldía de Valledupar entre 2016 y 2018, todos a través de la modalidad de contratación directa	\$ 144.000.000
CARMEN EUGENIA CARDONA LEON (30291118)	3 aportes al alcalde José Octavio Cardona León de Manizales	\$ 61.000.000	17 contratos con entidades municipales del departamento de Caldas (13 contratación directa y 4 por régimen especial.	\$ 473.991.000
GABRIEL ANTONIO RICARDO BRAY (18875628)	2 aportes al alcalde de Riohacha guajira Fabio David Velásquez Rivadeneira	\$ 60.000.000	4 contratos 1 en el 2017 y 3 en el 2018, con la Universidad de la Guajira (entidad municipal)	\$ 304.178.820
HUGO ALBERTO DAZA GÓMEZ (84048931)	1 donación al alcalde de Riohacha Fabio David Velásquez Rivadeneira	\$ 55.000.000	15 contratos entre 2016 y 2019 con la Universidad de La Guajira y la Alcaldía de Riohacha. De estos, 12 fueron a través de régimen especial, y 3 contratación directa.	\$ 2.213.159.790
LUIS CARLOS DIAZ ACOSTA (12622614)	1 donación al alcalde de Ciénaga, Magdalena, Edgardo de Jesús Pérez Díaz	\$ 50.000.000	9 contratos con el hospital de san Cristóbal de ciénaga todos por contratación directa.	\$ 82.000.000

Fuente: Elaboración propia

TABLA 26. CÁLCULO DE VALOR DE APORTES A CAMPAÑAS DE GOBERNACIÓN 2015 Y VALOR DE CONTRATOS CELEBRADOS EN EL MISMO NIVEL ADMINISTRATIVO

¿QUIÉN ES EL FINANCIADOR?	¿A QUIÉN FINANCIÓ Y EN QUÉ NIVEL?	¿CUÁNTO APORTÓ?	INFORMACIÓN CONTRATO NIVEL ADMINISTRATIVO Y TERRITORIAL	MONTO CONTRATOS CELEBRADOS EN EL MISMO NIVEL
GLORIA PATRICIA MUÑOZ NARANJO (49686669)	1 aporte al gobernador del Cesar Francisco Fernando Ovalle Angarita	\$ 111.331.545	1 contrato recibido en el 2017 con la Gobernación del Cesar a través de la modalidad de mínima cuantía	\$ 22.713.678
CONSTRUCTORA MALQUIN SAS (900763057)	1 aporte al gobernador de Norte de Santander William Villamizar Laguado	\$ 70.000.000	3 contrato en el 2016 con la Gobernación de Norte Santander a través de la modalidad de mínima cuantía	\$ 68.030.039
JORGE ANDRÉS OLAVE CHÁVEZ (13872039)	2 aportes al gobernador de Santander Didier Alberto Tavera Amado	\$ 53.000.000	5 contratos en el 2016 con la Gobernación de Santander, todos a través de la modalidad de contratación directa	\$ 2.778.711.350
B & V INGENIERÍA SAS (820003424)	1 aporte al gobernador de Boyacá, Carlos Andrés Amaya Rodríguez	\$ 50.000.000	1 contrato en el 2019 con la Gobernación de Boyacá, a través de la modalidad de licitación	\$ 4.459.681.161
BITCOM INGENIERÍA SAS (900499750)	1 aporte al gobernador de Casanare Josué Alirio Barrera Rodríguez	\$ 44.915.000	2 contratos con entidades departamentales de Casanare a través de la modalidad de régimen especial	\$ 189.950.215
ANA MERCEDES DEL PILAR GONZÁLEZ (36547315)	1 aporte a la gobernadora de Magdalena Rosa Cotes de Zúñiga	\$ 40.000.000	1 contrato en el año 2016 con la Gobernación de Magdalena a través de la modalidad de contratación directa	\$ 12.000.000
MAURICIO MEJÍA ABELLO (91067831)	1 aporte al gobernador de Santander Didier Alberto Tavera Amado	\$ 40.000.000	1 contrato en el 2017 con la Gobernación de Santander a través de la modalidad de contratación directa	\$ 785.680.848
ROSA MARGARITA MUÑOZ BARBOSA (33172261)	1 aporte al gobernador de Sucre Edgar Enrique Martínez Romero	\$ 40.000.000	1 contrato en el 2016 con la Gobernación de Sucre a través de la modalidad de régimen especial	\$ 4.390.000
FRANCISCO BADRAN ACUÑA (73193547)	1 aporte al gobernador de Bolívar Dumek José Turbay Paz	\$ 33.600.000	1 contrato en el 2017 con la Gobernación de Bolívar a través de la modalidad de selección abreviada	\$ 199.827.000
OMAR ENRIQUE PAREDES CARRERO (13498022)	1 aporte al gobernador de Norte de Santander William Villamizar Laguado	\$ 33.000.000	9 contratos entre el 2016 y 2019, de esos 8 fueron con la Gobernación de Norte de Santander y 1 con el Hospital Jorge Cristo Sahium a través de las modalidades de selección abreviada (6), mínima cuantía (2) y régimen especial (1)	\$ 938.912.067

Fuente: Elaboración propia

De la información obtenida se pueden establecer algunas conclusiones³⁵:

1. En los casos indicados en la tabla 1 y 2 se encuentra que el lugar de ejecución de los contratos coincide con el mismo nivel de departamento o municipio en el cual se realizó un aporte a campaña. La coincidencia entre el lugar del aporte y del contrato puede generar una alerta sobre la relación entre quien recibió el recurso (financiación) y la gestión contractual posterior de quien resultó elegido.
2. En estos casos se observa que los contratos analizados fueron en su mayoría bajo las figuras de contratación directa y régimen especial.
3. Entre el grupo de aportantes a campañas que posteriormente celebraron contratos hay personas naturales, personas jurídicas y entidades sin ánimo de lucro³⁶.
4. Es importante resaltar que no hay un patrón uniforme entre el valor del aporte a campañas y el monto del contrato o los contratos celebrados. Tampoco es posible determinar un patrón único en el beneficio recibido vía contratación estatal³⁷. En cada caso es necesario analizar uno a uno el monto del aporte, el peso de éste dentro del total de los ingresos del elegido, el valor de los contratos recibidos y también el nivel administrativo

en el que se celebra. Frente a esta diversidad es posible identificar algunas tendencias como las explicadas anteriormente, pero no se confirma en todos los casos que entre más alto sea el aporte mayor sea el beneficio recibido.

5. La diferencia entre los montos entregados a campañas según Cuentas Claras y los valores de los contratos registrados en SECOP, que son las dos fuentes de las que se toman los datos para este cruce de variables, es diversa y no muestra una relación directa entre el aporte más alto y el contrato más alto.

Teniendo en cuenta lo anterior, para determinar si hay un eventual beneficio por los aportes entregados a campañas o si se ha configurado un posible conflicto de intereses, es necesario establecer otros criterios que permitan profundizar en la relación entre el aportante y la autoridad con quien se celebró el contrato, por ejemplo, revisar valores y adiciones, tiempos de ejecución y detalle de los contratos. La información acá recogida permite organizar el universo de datos frente a estos dos elementos: elecciones (financiadores de campañas) y contratos (celebración de contratos con el Estado), identificando en primera instancia quienes cumplen con esta doble condición de ser financiadores y contratistas estatales, pero se requiere de análisis complementarios para determinar si en la contratación se dio alguna acción indebida, producto de la financiación de la campaña.

35 En la revisión de la información sobre financiadores de campañas de alcaldías, que posteriormente hayan celebrado contratos con el Estado en el mismo nivel en el que dieron su aporte, se encontró que la Fundación Suramericana aportó a la campaña del alcalde de Bogotá Enrique Peñalosa, \$50 millones de pesos en el año 2015. Posteriormente según información registrada en SECOP se encontró un contrato firmado en el año 2017 con la Secretaría de Educación del Distrito Capital a través de contratación directa por un valor de \$1.436.021.000. Frente a esta información, la Fundación Sura hizo la aclaración a Transparencia por Colombia sobre el objeto de este contrato el cual fue un Convenio de Asociación con la Secretaría de Educación del Distrito Capital con el propósito de “desarrollar y ejecutar un programa de educación para la sexualidad, con el fin de fortalecer las relaciones entre los niños y las niñas de básica primaria, sus familias, y la escuela, mediante el desarrollo de capacidades en los educadores para potenciar el cuidado y autocuidado, como facilitadores del proceso de formación en los colegios distritales de Bogotá”. El convenio de asociación es de acceso público. Como se indica en la aclaración hecha por la Fundación Sura, el modelo de convenio de asociación se basa en que las entidades (pública y privada) que lo celebran, aportan recursos para cumplir este objeto común, sin que esto represente algún beneficio económico para éstas. Esta aclaración frente a la información del objeto del contrato tal y como está registrado en SECOP, evidencia la necesidad, por una parte, de profundizar en la divulgación y análisis de información relativa a la celebración de contratos o en este caso de convenios de asociación y, por otra parte, la necesidad de mejorar la calidad de la información que se registra en el portal de SECOP.

36 Es importante resaltar que el aporte a campañas de las organizaciones sin ánimo de lucro es una actividad permitida por ley, toda vez que forman parte de las personas jurídicas. Entre el grupo de entidades sin ánimo de lucro que aportan a campañas se encuentran las fundaciones empresariales como Fundación Bancolombia o Fundación SURA. Sin embargo, existen otras fundaciones que se conforman con diversos fines, entre los cuales se encuentran el financiamiento a campañas políticas, lo cual genera alertas respecto al origen de los recursos, por ejemplo, que procedan del extranjero, puesto que esta clase de aportes están prohibidos por ley. Estas situaciones pueden generar alertas en materia de riesgos de corrupción. Para más información sobre los aportes de las fundaciones a campañas puede consultar el informe: Análisis Cuentas Claras Elecciones 2015, elaborado por Transparencia por Colombia (2016): www.transparenciacolombia.org.co

37 No obstante, de manera muy particular llama la atención el aporte de 50 millones de pesos que la empresa B & V Ingeniería le otorgó a Carlos Andrés Amaya, gobernador electo de Boyacá, puesto que en 2019 esta empresa obtuvo un contrato a través de licitación con el departamento de Boyacá por 4.459 millones 681.161 pesos, lo que le representó una tasa de retorno 89 veces superior al valor de su aporte. Según la Resolución del CNE no. 127 de 2015, el tope máximo de gastos permitidos para la campaña a la gobernación de Boyacá era de 1.751 millones 791.712 pesos. Habría que establecerse si esta contratación sobrepasó los topes máximos permitidos, puesto que la cifra de su aporte representa el 2.8 del tope máximo permitido de gastos para esa campaña. Tomando en cuenta lo que estipula el artículo 2 del Estatuto Anticorrupción, no se pueden celebrar contratos en el mismo nivel territorial cuando el aporte es superior al 2 por ciento del gasto máximo permitido.

INFORME
ELECCIONES &
CONTRATOS

