



ANÁLISIS DE LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS LEGISLATIVAS DE COLOMBIA EN 2014

*Investigación elaborada por Transparencia por Colombia
Bogotá, noviembre de 2014*

La presente investigación ha sido realizada por iniciativa y con financiamiento del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales - CEDAE, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los resultados de la misma, así como los contenidos y opiniones contenidas en él no constituyen posición oficial del CEDAE ni de la Registraduría Nacional del Estado Civil ni comprometen institucionalmente las mismas y son responsabilidad exclusivamente de los autores del estudio.

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACION	3
INTRODUCCION	6
REVISIÓN DEL ESTADO DEL ARTE, MARCO TEÓRICO / CONCEPTUAL Y ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL	6
A) Revisión de Literatura y Ejes Temáticos de Análisis	6
B) Marco Teórico/ Conceptual del Financiamiento de las Campañas	8
Financiamiento Público de las Campañas	8
Financiamiento Privado de las Campañas	10
Controles y Sanciones	14
Acceso a Medios de Comunicación	16
Rendición de Cuentas y Acceso a la Información	17
C) Análisis Normativo y Jurisprudencial sobre el Financiamiento de las Campañas en Colombia	19
Ley 58 de 1985	20
Constitución Política de 1991	20
Ley 130 de 1994	22
Acto Legislativo 01 de 2003	26
Ley 996 de 2005	27
Acto Legislativo 01 de 2009	29
Ley 1475 de 2011	30
Resoluciones, Elecciones 2014	35
DIAGNÓSTICO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA FINANCIACIÓN Y RENDICION DE CUENTAS DE LAS CAMPAÑAS LEGISLATIVAS 2014	39
A) Fuentes de Información para el Análisis Descriptivo	39
B) Acercamiento Contextual al Desarrollo de las Elecciones	42
C) Diagnóstico de los principales problemas en el Financiamiento de las Campañas y la Rendición de Cuentas en las Elecciones Legislativas de 2014	43
Financiamiento Público de las Campañas	43
Financiamiento Privado de las Campañas	46
Controles y Sanciones	51
Acceso a Medios de Comunicación	57
Rendición de Cuentas y Acceso a la Información	59
D) Matriz de Riesgos de Corrupción	60
CONCLUSIONES	71
RECOMENDACIONES	72

PRESENTACION

La investigación: *“Análisis de la Financiación de las Campañas Legislativas de Colombia en 2014”* desarrollada por Transparencia por Colombia¹ ahonda en el análisis del financiamiento electoral en el país, y hace un especial énfasis en las recientes elecciones legislativas. Este trabajo se enmarca en el estudio de los temas relacionados con el sistema electoral en el contexto colombiano, el cual está siendo liderado por el Centro de Estudios de Democracia y Asuntos Electorales, CEDAE, de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Esta investigación inicia con un abordaje al estado del arte sobre el financiamiento de la política, y hace especial énfasis en la financiación de campañas, para luego esbozar unos ejes temáticos que engloban los principales planteamientos teórico/ conceptuales sobre el tema. El análisis se complementa con la presentación del marco normativo y jurisprudencial que regula el financiamiento de la política en Colombia.

La segunda parte contiene un diagnóstico de los principales problemas en el financiamiento de las campañas y la rendición de cuentas de las elecciones legislativas de 2014. Esta parte se desarrolla mediante la revisión de los reportes de ingresos y gastos entregados al Consejo Nacional Electoral, CNE, por candidatos y organizaciones políticas y de otras fuentes de información, tales como informes periodísticos y artículos de análisis sobre el tema. Este diagnóstico se complementa con el desarrollo de entrevistas y mesas de trabajo con actores cruciales dentro del proceso electoral.

Finalmente se presentan unas recomendaciones para mejorar la regulación del financiamiento de las campañas en Colombia, así como los procesos de reporte y control de las mismas. Estas recomendaciones recogen, además, los principales riesgos de corrupción y captura del Estado que pueden presentarse, y se hacen con el propósito de animar la adopción de medidas concretas para el mejoramiento de este proceso crucial para la democracia participativa y representativa.

Agradecimientos

“Análisis de la Financiación de las Campañas Legislativas de Colombia en 2014”, es un trabajo de investigación realizado por la Corporación Transparencia por Colombia para el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Con esta investigación Transparencia por Colombia quiere seguir contribuyendo a la comprensión de la financiación de campañas políticas en Colombia, pues considera que es un componente fundamental de los procesos electorales y, por ende, de nuestro sistema democrático. También intenta encontrar soluciones para que estos procesos de financiación sean más transparentes.

Queremos agradecerles a todas las personas que participaron en la elaboración de este estudio y a quienes con sus opiniones y experiencia enriquecieron el trabajo de investigación.

¹ Transparencia por Colombia ha venido trabajando desde el año 2006 en el desarrollo de estrategias concretas para fortalecer las capacidades de los candidatos y las organizaciones políticas para la rendición de cuentas sobre sus ingresos y gastos de campañas y a la vez, ha buscado apoyar al Consejo Nacional Electoral CNE, en el ejercicio de monitoreo y control a esta información y motivar a la ciudadanía y a los medios de comunicación a hacer seguimiento y control a la financiación de las campañas.

Equipo de Transparencia por Colombia:

Elisabeth Ungar

Directora Ejecutiva

Sandra Martínez

Investigadora Responsable

María Alejandra Celis

Juan David Hincapié

Investigadores

Juan Manuel Santos

Voluntario

Camilo Mancera

Asesor Jurídico

Registraduría

Juan Fernando Londoño Osorio

Asesor Académico

Carlos Andrés Hoyos Muñoz

Asistente

Equipo CEDAE

Roberto José Rodríguez Carrera

Coordinador

Camilo Andrés Flórez Torres

Yordy Andrés Oviedo Reina

José Arturo Pedroza Moreno

Grupo de Trabajo

Personas entrevistadas:

Betilde Muñoz- Pogossian,

Paco Cepeda

Claudia López

Eduardo Garzón

Danny Ramírez

Luis Alfredo Rodríguez

Adriana Hernández

María Ximena Caicedo

Asistentes a las mesas de discusión:

Auditores y Veedores de los partidos (Partido Liberal, Polo, Conservador, Cambio Radical, Alianza Social Indígena, y Movimiento MIRA).

Organizaciones de la sociedad civil y representantes de entidades del gobierno (Secretaría de la Transparencia y DANE).

Revisora Académica:

Delia Ferreira Rubio

Introducción

La calidad de la democracia electoral se relaciona con el derecho al sufragio universal, el derecho a acceder al poder y el derecho a la libertad de expresión. Estos tres principios fundamentales deben regir los sistemas de financiación de la política y de las campañas. El sufragio universal y acceso al poder hacen referencia a la equidad en las elecciones, mientras que la libertad de expresión propende por la transparencia en las mismas. Unas elecciones son equitativas cuando todos los ciudadanos pueden participar. Estas, a su vez, son competitivas cuando los candidatos y las organizaciones políticas están en igualdad de condiciones para la disputa electoral. Pero además, hay otro principio fundamental que debe regir el financiamiento electoral: el derecho al acceso a la información, que le permite al electorado conocer quiénes financian las campañas y hace posible un libre ejercicio por parte de la prensa para informar de manera competente e imparcial sobre este proceso (Urizar, Omaña & Muñoz-Pogossian., 2012: p. 9-11).

Los recursos destinados para el funcionamiento del sistema político y electoral pueden ser tanto de origen público como privado. Los aportes de origen público o estatal buscan promover la inclusión y la equidad en la contienda electoral y el ejercicio del derecho de participación en la política. En teoría se asume que la adjudicación de estos recursos públicos no está ligada a intereses privados (Urizar et.al., 2012). Por su parte, los aportes de origen privado son una forma legítima de participar en la democracia, siempre y cuando sean entregados dentro de unos parámetros que observen las regulaciones existentes y sean transparentes. Sin embargo, cuando no hay igualdad de condiciones para acceder a los recursos públicos, o si los recursos privados son manejados de forma poco cuidadosa con respecto a su origen, monto y destinación, se abren oportunidades para que la corrupción distorsione el funcionamiento de los partidos políticos y de las elecciones.

Lo anterior tiene una incidencia negativa en el proceso electoral, pues desvirtúa el principio de igualdad y equidad. Es este escenario las campañas electorales pueden terminar cooptadas por intereses privados (legales o ilegales) que buscan que sus aportes rindan frutos a través de favores futuros de los candidatos una vez sean elegidos. “En estos casos, el financiamiento de campañas se transforma en una especie de soborno anticipado o encubierto y en una potencial fuente de corrupción” (Ferreira., 2010: p.2).

En Colombia, la financiación de las campañas y la rendición de cuentas se encuentran reguladas por una serie de disposiciones normativas en aspectos relacionados con las fuentes públicas y privadas, tales como montos, origen y destinación de los recursos; no obstante, la normatividad que regula el tema se encuentra dispersa. La debilidad en la aplicación de las normas, la poca supervisión a las donaciones privadas, la entrega de datos poco fiables por parte de candidatos y organizaciones políticas respecto al origen monto y destinación de los recursos de campañas y la incidencia de recursos ilegales en las contiendas electorales, abren oportunidades para que el Estado pueda ser capturado por intereses privados (legales o ilegales a través del financiamiento de las campañas políticas).

Teniendo en cuenta lo anterior, el desarrollo esta investigación busca dar respuesta a varios interrogantes. ¿Cuál es la relación entre el funcionamiento de la democracia electoral y el acceso a recursos económicos?, ¿cuál es el rol de los aportes privados en el funcionamiento de la democracia electoral?, ¿cuáles son los riesgos de corrupción política y captura del Estado vía financiación de campañas?, y ¿cómo mejorar la regulación y los procesos de rendición de cuentas del financiamiento de campañas en Colombia?

Capítulo I.

Revisión del estado del arte, marco teórico / conceptual y análisis normativo y jurisprudencial

A) Revisión de Literatura y Ejes Temáticos de Análisis

Las fuentes de literatura consultadas para el acercamiento teórico/conceptual al financiamiento de las campañas políticas en su gran mayoría se encuentran compiladas dentro de estudios comparativos y manuales desarrollados para favorecer el seguimiento y control al dinero en las campañas desde las autoridades o desde la sociedad civil. Gran parte de estos documentos los han producido organizaciones intergubernamentales como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA²; organizaciones internacionales de cooperación estatal como la Organización de Estados Americanos OEA, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD. Otras fuentes de información se encuentran en las iniciativas adelantadas por organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional³ y la Fundación Sunlight⁴.

Para este trabajo también se han tomado como punto de partida los análisis desarrollados por Transparencia por Colombia con respecto a la financiación de la política, así como otros documentos de análisis producidos en el marco de las iniciativas emprendidas para purificar la financiación de las campañas, fortalecer la rendición de cuentas y apoyar al Consejo Nacional Electoral, CNE en su proceso de monitoreo y control al proceso electoral⁵.

Entre las fuentes revisadas se han encontrado ejercicios empíricos sobre el financiamiento de la política en determinados países o ejercicios comparados entre regiones. Algunos de estos documentos también ahondan en el análisis de los arreglos normativos que reglamentan la financiación de las campañas en determinados contextos. Un elemento común en las fuentes consultadas es que todas resaltan el rol crucial que tienen los recursos económicos para garantizar el funcionamiento y la calidad de los sistemas democráticos, circunscribiéndose a un concepto más general: la financiación de la política. También se observan coincidencias en las fuentes respecto a los riesgos que emanan de la relación entre dinero y política, particularmente durante los procesos electorales puesto que “afectan la calidad misma de la democracia, la gobernabilidad, la representación como principio de organización política y la imparcialidad y competitividad de los procesos electorales” (Ferreira., 2014: p. 1).

En general los documentos producidos sobre el financiamiento político enmarcan su análisis en lineamientos temáticos en torno al origen de los recursos para la financiación de las campañas, sean fuentes públicas o privadas; los mecanismos que regulan el uso de estos recursos y sancionan

² Además de la publicación de libros que congregan a diversos analistas y expertos en el tema del financiamiento de la política, también han desarrollado una base de datos del Financiamiento Político, la cual contiene información detallada sobre la legislación existente en 175 países y permite realizar comparaciones sobre las diferencias existentes en temas como la compra de votos, las prohibiciones al financiamiento privado, el manejo de los anticipos estatales a las campañas, entre otros. Véase: <http://www.idea.int/es/political-finance/>

³ El Índice de CRINIS desarrollado por Transparencia Internacional y el Centro Carter evalúa el financiamiento de la política comparando indicadores de ley y de facto en los países en los que se aplica. Este proyecto busca la promoción de la transparencia y el acceso a la información sobre el financiamiento de las campañas. Véase: http://archive.transparency.org/regional_pages/americas/crinis

⁴ La Fundación Sunlight, en asocio con Global Integrity un laboratorio de producción de herramientas tecnológicas de innovación para el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos, han desarrollado el Proyecto Money, Politics and Transparency, el cual compara la información sobre el financiamiento de la política en 50 países identificando mejores y peores prácticas. Véase: <http://moneypoliticstransparency.org/>

⁵ Transparencia por Colombia ha desarrollado dos informes de análisis del financiamiento de las campañas para las elecciones territoriales de 2011 y las elecciones de Congreso de 2014. Estos informes se pueden consultar en los siguientes links: Análisis Elecciones 2011. http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=78:interactivo-analisis-cuentas-claras-elecciones-territoriales-2011&catid=101&Itemid=479 Análisis Elecciones 2014: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=537:transparencia-por-colombia-presenta-el-analisis-de-la-financiacion-de-las-campanas-y-la-rendicion-de-cuentas-en-la-elecciones-al-congreso-2014&catid=84:noticias&Itemid=233

sus manejos inadecuados; el papel que juegan los medios de comunicación dentro del desarrollo de las contiendas electorales y, la adopción de medidas de transparencia y rendición de cuentas. Estos ejes varían de acuerdo con el contexto de cada país: “La variedad viene impuesta porque el sistema de financiamiento de la política está íntimamente relacionado con el sistema electoral, con la forma de gobierno, con la forma de hacer política de cada país” (Ferreira., 2014: p.1).

A partir de lo anterior, los principales planteamientos teórico/conceptuales sobre el financiamiento de las campañas se desarrolla a través de los siguientes ejes temáticos:

- 1) Financiación pública de las campañas, que agrupa aportes directos a través de la entrega de anticipos y reposición de gastos por votos, así como aportes indirectos a través de subsidios para acceso a medios de comunicación y transporte, entre otros.
- 2) Financiación privada de las campañas; describe su origen y el papel que desempeñan los recursos de origen privado en una democracia participativa y representativa.
- 3) Controles y sanciones relacionados con el manejo de los recursos, tope de gastos, fuentes permitidas y fuentes prohibidas y la aplicación de sanciones para castigar la violación a los topes, el acceso a fuentes prohibidas de financiación o la presentación irregular de los reportes de ingresos y gastos de campañas.
- 4) Acceso a medios de comunicación, como consecuencia del papel fundamental que juegan en la actualidad para el desarrollo de las campañas, ya que manejan los canales que permiten hacer publicidad política y electoral.
- 5) Rendición de cuentas y acceso a la información, temas que se relacionan directamente con la responsabilidad de los actores dentro del proceso electoral para rendir informes sobre el origen, monto y destinación de los recursos para las campañas, así como el acceso ciudadano a dicha información. En este eje se incluye la transparencia como elemento rector para el derecho de acceso a la información.

Finalmente, dada la intrínseca relación entre la necesidad de recursos y el ejercicio del proceso electoral, los riesgos de corrupción y captura del Estado a través de la financiación de las campañas se han considerado como un elemento de análisis transversal a esta investigación.

B) Marco Teórico/ Conceptual del Financiamiento de las Campañas

En países donde rigen sistemas democráticos los recursos financieros para el desarrollo de las elecciones han ido adquiriendo cada vez más un papel protagónico. Al respecto, el libro publicado por IDEA *Funding of Political Parties and Election Campaigns, a handbook on Political Finance*, indica en su introducción: “Las elecciones regulares entre partidos y movimientos políticos en competencia se han convertido en el método dominante para seleccionar los gobiernos” Igualmente, indica: “La financiación política tiene un rol positivo en la democracia: puede ayudar a fortalecer a los partidos políticos y candidatos y proveer oportunidades para competir en condiciones de mayor igualdad” (Ohman., 2014: p.1)

La financiación de campañas consiste en el aporte económico -a través de recursos monetarios o en especie- que se hace a los candidatos, organizaciones políticas y movimientos significativos de ciudadanos que participan en el debate electoral. Los recursos para apoyar el desarrollo de las campañas pueden provenir de fuentes públicas y/o de fuentes privadas, y estas pueden darse en efectivo o en especie. Es preciso tener en cuenta que al universo de recursos para fortalecer las campañas pueden entrar tanto aportes legales como ilegales, los cuales varían de acuerdo con el contexto específico de cada país y su marco regulatorio (Ohman., 2014: p.2).

Como se observó en los ejercicios comparativos desarrollados por IDEA Internacional y el Proyecto CRINIS, en la mayoría de los países latinoamericanos la financiación de las campañas consiste en una combinación, en diversas proporciones, de recursos públicos y privados. En este sentido Colombia ha estipulado, a nivel de su Constitución Política, un sistema de financiación mixta con mayor prevalencia de recursos públicos.

La creciente importancia de gestionar recursos para apalancar el desarrollo de las elecciones tiene que ver entre otros aspectos con:

- La ampliación de las normas y prácticas de la democracia en el mundo; “Una abrumadora mayoría de los países reconocen y recurren a las elecciones como única vía jurídicamente reconocida y socialmente aceptada para la integración y renovación de sus órganos de gobierno” (Carrillo, Lujambio, Navarro & Zovatto, 2003: p.9).
- Incremento y pluralidad de las opciones político electorales; cada vez más partidos y candidatos buscan acceder a la contienda electoral y los votantes tienen un mayor espectro de opciones para elegir.
- Mayor inversión de recursos para responder a la competencia electoral; esto implica la necesidad de recursos que aseguren la conquista de los votos ante tanta competencia y la necesidad de incorporar las nuevas y especializadas técnicas de marketing político-electoral y el uso intensivo de las nuevas tecnologías de información: “Las grandes cantidades de dinero involucradas en algunas campañas electorales hacen imposible para aquellos que no tienen acceso a fuentes de financiación privada, competir en igualdad de condiciones con quienes si tienen suficientes fondos” (Falguera, Jones & Ohman., 2014: p. V).

Financiación pública de las campañas:

Como ya se mencionó, entre las fuentes para financiar campañas se encuentran los recursos de origen público que se entregan de manera directa a los candidatos y las organizaciones políticas, ya sea antes o después de las elecciones; y de manera indirecta, a través de subsidios o apoyos en especie. Estos recursos buscan promover la equidad en las condiciones de participación electoral. Además, al reducir la necesidad de fondos privados para hacer viable la actividad político-electoral, los aportes públicos pretenden blindar el proceso de la incidencia negativa de intereses privados sobre los candidatos que resultan elegidos.

La necesidad cada vez mayor de recursos para el desarrollo de las campañas abre la puerta a una serie de condiciones que ensanchan las oportunidades para que la corrupción permee la contienda electoral. Estos recursos irregulares buscan que se privilegien intereses privados por encima de la ley y del mandato principal de los gobiernos democráticos, que es trabajar y gobernar para lograr el bienestar general.

“Cuando la corrupción irrumpe en el proceso electoral con prácticas tan arraigadas como el clientelismo, la compra de votos u otras formas de delitos electorales, pueden terminar imponiéndose intereses diferentes a los de las mayorías. Es en este contexto en el que se manifiesta la corrupción entendida como el abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones” (Transparencia por Colombia., 2014: p. 1)

La financiación pública del funcionamiento de los partidos así como de todos los procesos de elección, tales como consultas internas de los partidos, elecciones presidenciales, legislativas y territoriales, se sustentan en el principio de justicia distributiva de los recursos económicos necesarios para la competencia en relativa igualdad de condiciones. En este sentido, la financiación pública directa cumple una función de nivelación de oportunidades políticas. Para el caso de los procesos electorales, esta noción de justicia distributiva se complementa con la definición de diversos criterios relacionados con la trayectoria y seriedad del partido político que está solicitando los recursos, así como de los resultados electorales traducidos en número de votos recibidos:

“En efecto, es importante recalcar que la elección de varios criterios simultáneos de reparto del dinero público se explica por razones de equilibrio de los sistemas de partidos: si bien se trata de favorecer algún ideal de justicia distributiva, este es generalmente reequilibrado (o compensado) por umbrales más o menos importantes destinados a limitar la proliferación de partidos...” (Joignant., 2011: p. 9)

La forma en que estos recursos se entregan para el funcionamiento de los partidos y el desarrollo de las campañas varía en cada contexto. En el caso de los recursos de funcionamiento, estos pueden venir acompañados de algunas obligaciones en la destinación de los mismos como por ejemplo la capacitación y promoción de liderazgos de mujeres, jóvenes y minorías étnicas.

En el caso de las campañas, la mayoría de los recursos vienen acompañados de la definición de límites a los costos de las campañas, el control a algunos gastos específicos como los de publicidad, el acceso a recursos para todos los candidatos, un mecanismo de entrega que ayude a que los anticipos y/o los recursos de reposición de gastos después de las elecciones lleguen a tiempo a todos los candidatos y un direccionamiento de presupuestos especiales para favorecer el financia-

miento a mujeres o minorías étnicas. Es de esta manera que los estímulos provenientes de fuentes públicas así como los controles a las campañas, favorecen el principio de equidad en las elecciones (Urizar et al., 2012).

Sin embargo es importante reconocer que la financiación pública en sí misma no asegura la equidad en el proceso electoral ni elimina la búsqueda de otras fuentes en muchos ilícitas para financiar las campañas. Por ejemplo, si los recursos públicos se utilizan de manera indebida por parte de grupos en el poder o no se garantiza equidad e igualdad de oportunidades para el acceso a los mismos, éstos pierden su capacidad de mantener la imparcialidad en el proceso electoral. Aunado a lo anterior, existe el riesgo de que grupos en el poder abusen de otros recursos estatales con el fin de fortalecer sus campañas afectando la equidad y desbalanceando la contienda electoral. Lo anterior se observa en mayor medida en los contextos donde hay reelección inmediata a cargos de elección popular⁶.

A su vez, el aporte de recursos públicos para el funcionamiento político electoral es un gasto oneroso para el Estado: “En países con grandes carencias en materia educativa, o en el área de la salud, en los que la pobreza y la indigencia son un problema central, resulta discutible que el presupuesto público asuma enteramente los costos de las campañas” (Ferreira., 2014: p.3).

Además, la financiación estatal no asegura necesariamente una disminución de los efectos de la corrupción política puesto que esto no impide la búsqueda fraudulenta de otros recursos para el desarrollo de las campañas, razón por la cual es necesario no sólo promover el financiamiento público de las campañas sino también reglamentar y transparentar el financiamiento privado.

Financiación privada de las campañas:

La necesidad de financiar los gastos relacionados con la actividad política de los partidos y los candidatos es un hecho ampliamente aceptado, como lo es el derecho de los particulares de hacerlo, como una forma legítima de participación política. Tanto las organizaciones políticas como los candidatos requieren de recursos económicos para cautivar electores, difundir programas y propuestas, y movilizar simpatizantes. Es por esta razón que se reitera la siguiente premisa: “Si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento” (Casas & Zovatto., 2013), y para tal fin la captación y utilización de recursos económicos resulta imprescindible.

El dinero privado en campañas políticas, si bien puede derivar en presiones indebidas por parte de los financiadores, también es un canal legítimo de participación política que da forma a la competencia electoral. Así pues, el financiamiento privado de las campañas no es nocivo en sí mismo. El problema se produce cuando ese financiamiento se utiliza como forma de compra de influencia, o se canjea por compromisos y decisiones futuras de los candidatos una vez electos, o son el precio que se paga por alguna posición, cargo, prebenda o privilegio (Ferreira., 2010).

Esta situación no es ajena a Colombia. De acuerdo con los resultados de la Encuesta sobre la Financiación de las Campañas Electorales y la Corrupción Política en Colombia, desarrollada por la

6 Para el caso de Colombia, la aprobación de la reelección presidencial inmediata hizo necesaria la expedición de una Ley de Garantías Electorales (Ley 996 de 2005) precisamente encaminada a equilibrar las posibilidades de competencia entre todos los candidatos. Esta ley se describirá con mayor detalle en el siguiente literal.

Universidad de Estocolmo y Transparencia por Colombia⁷, 7 por ciento de las empresas indicaron que les ofrecieron compensaciones como contratos estatales, cargos públicos, subsidios directos, y sanción favorables de normas como contraprestación a las contribuciones a campañas electorales. Este estudio también reveló que un gran porcentaje de las empresas colombianas no cuentan con políticas institucionales para la entrega de donaciones electorales, y que en caso de tenerlas, los vínculos personales o familiares son la razón que prevalece al momento de efectuar dicha contribución. Así mismo, cerca del 55 por ciento de los encuestados tiene una baja percepción sobre la calidad del proceso de financiación electoral y consideran los aportes políticos un medio para obtener beneficios particulares.

Es posible hablar de corrupción política en el financiamiento de campañas cuando el financiador privado busca lograr objetivos determinados, los cuales solo son posibles otorgando dinero a líderes políticos a través de la maquinaria del candidato. Generalmente ese objetivo consiste en una recompensa por parte del candidato si resulta elegido. Estas contribuciones son asimilables al soborno, puesto que se constituyen en una especie de regalo interesado, dado que genera obligaciones implícitas para la parte que lo recibe (Evertsson., 2008).

La financiación privada de campañas abre entonces una amplia gama de riesgos que deben abordarse. Los aportes pueden hacer posible la interlocución de donantes con tomadores de decisiones, sin que necesariamente condicionen el contenido de sus políticas; pero al mismo tiempo pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, “privatizar la toma de decisiones por parte de los funcionarios. Lo que 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” (Casas & Zovatto., 2013: p. 22).

Uno de los mayores riesgos de los aportes privados a las campañas se relaciona con la posibilidad de que estos recursos se originen en actividades delictivas o ilegales como, por ejemplo (para el caso colombiano) del narcotráfico, la guerrilla o del paramilitarismo. En este sentido los procesos de descentralización de los poderes administrativos y financieros que se llevan a cabo en escenarios de debilidad institucional a nivel local han facilitado la captura de las instituciones por parte del crimen organizado, así como de las campañas que se desarrollan a nivel local.

Otro riesgo evidente de la financiación privada se encuentra en el acceso que tienen actores privados que dependen de la contratación estatal, a tomadores de decisiones dentro del Estado, puesto que mediante el aporte a las campañas pueden ejercer presión para la adjudicación de contratos o la entrega de prebendas para poder seguir con sus labores (Casas & Zovatto, 2013: p. 192). Así pues en términos generales los recursos de origen privado se asocian con la realización de intereses particulares:

“Por su naturaleza, el objetivo primario del interés privado en cualquier proceso electoral es incidir en la competencia a favor de una opción determinada. La parcialidad es inherente a al financiamiento privado de las campañas y proporcional a las asimetrías estructurales y la importancia de los recursos en las elecciones” (Urizar, et al., 2012: p. 14).

7 Esta encuesta fue diseñada por la Universidad de Estocolmo y Transparencia por Colombia, y aplicada por la firma Invamer Gallup a 300 empresarios de todo el país, con el fin de indagar sobre la relación entre financiación de campañas y corrupción política en Colombia. Dicho ejercicio exploró y comparó la percepción de las personas de negocios hacia la financiación de campañas electorales y el uso de sobornos, e intentó caracterizar el rol de las contribuciones políticas en las relaciones entre empresas privadas, partidos y funcionarios públicos. El estudio se puede consultar en el siguiente link: http://www.su.se/polopoly_fs/1.61963.1322670191!/menu/standard/file/Informe%20de%20la%20encuesta%20sobre%20la%20financiaci%C3%B3n%20de%20las%20campa%C3%B1as%20electorales%20y%20la%20corrupci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20en%20Colombia%20-%20Spanish.pdf

Lo anterior se complementa con los planteamientos relacionados con la captura del Estado. Cuando un agente privado financia la campaña política de un candidato y contribuye decididamente a que el candidato resulte elegido, se establece un escenario de gratitud y compromiso por parte del funcionario hacia el interés privado que lo financió. En algunos casos esta gratitud puede traducirse en retribuciones al financiador mediante la adjudicación de contratos públicos o posiciones laborales privilegiadas. Aún más, cuando los grupos económicos financian partidos políticos, se abre una posibilidad de que se presente cierta complicidad entre las élites económicas y políticas que buscan integrar sus intereses e influencias para beneficio particular, en detrimento del interés general. A través de estas situaciones se llega a la captura del Estado mediante la manipulación en el proceso de creación de normas que garantizan los intereses de los agentes privados (legales o ilegales), con el propósito de obtener ventajas concretas y sostenidas (Garay, Albarán, León-Beltrán & Guerrero., 2008).

Para evitar estos riesgos de incidencia desmedida de los recursos privados en el proceso electoral se han establecido algunas restricciones a la financiación privada de las campañas, las cuales se clasifican en dos grandes grupos, “las que vincula las calidades o circunstancias del donante” y las que se “refieren a los montos de los aportes” (Ferreira., 2014: 7). En el primer grupo se encuentran entre otras:

- Prohibiciones a las donaciones anónimas para evitar que intereses ocultos afecten la equidad en la contienda electoral, además conocer la procedencia de los recursos para las campañas evidencia los potenciales conflictos de intereses;
- Prohibición a las donaciones extranjeras, con el fin de impedir que intereses foráneos afecten la equidad y la imparcialidad de la contienda electoral;
- Prohibición de contratistas y concesionarios de hacer aportes a las campañas puesto que estas contribuciones llevan a conflictos de intereses a quienes reciben el dinero y son consideradas como focos de alto riesgo de corrupción;
- Prohibición o limitación a las donaciones de personas colectivas, las cuales como asociaciones de individuos tienen mayor posibilidad de captación de recursos que personas individuales, y
- Prohibición o limitación al financiamiento por parte de medios de comunicación, dado que concentran uno de los recursos vitales de las campañas al ser proveedoras de espacios de publicidad electoral (Urizar, et al., 2012: p. 18)⁸.

En el segundo grupo se encuentran los límites a los aportes privados, los cuales se determinan en torno a un tope máximo de gastos permitidos para el desarrollo de las campañas: “El nivel correcto de límites a las donaciones depende de los objetivos políticos que las regulaciones buscan y de la capacidad de las organizaciones políticas y los candidatos para conseguir suficientes recursos en diversas fuentes en vez de pocas grandes donaciones” (Ohman., 2014: p. 22).

Los aportes de las personas naturales no están cobijados bajo estas prohibiciones aunque en algunos casos si están sujetos a un monto máximo de acuerdo con los topes máximos de gastos

⁸ El segundo capítulo del libro Falguera, E., Jones, S., & Ohman, M., (2014) *Funding of Political Parties and Election Campaigns, A handbook on Political Finance.*, incluye una tabla descriptiva de las razones detrás de la prohibición a diferentes tipos de contribuciones, la cual se construyó a partir de la revisión de la información recogida en la Base de Datos así como del análisis regional de los países que participan en este estudio.

permitidos para las campañas. Sin embargo, detrás de la aprobación de los aportes de las personas naturales es que así como tienen el derecho de participar en la contienda electoral a través del voto, también tienen el derecho de hacerlo mediante sus contribuciones a las campañas, sin embargo, este derecho no puede extenderse a las contribuciones de personas jurídicas toda vez que éstas no votan. Bajo esta premisa se observa cada vez más la tendencia de prohibir los aportes de personas jurídicas a las campañas. No obstante como contra argumento, es preciso mencionar lo siguiente:

“Las empresas también pagan impuestos y están sometidas a las reglas que dictan los representantes por lo cual parece legítimo que se interesen en la competencia política. Además estas prohibiciones son eludibles a través de aportes individuales bien de los titulares de las empresas, bien de personas intermediarias, con lo cual la prohibición actúa en la práctica como un incentivo para la canalización clandestina de fondos hacia los partidos” (Ferreira., 2014: p. 8).

Es importante mencionar que dentro de las fuentes privadas para financiar campañas se encuentran los aportes propios de los candidatos y/o de su familia inmediata y los préstamos con personas naturales y/o jurídicas (excluyendo los créditos obtenidos con entidades bancarias). En cuanto a los primeros, no es sencillo establecer controles respecto al origen de los mismos y en términos de transparencia y seguimiento a estos aportes, en la práctica se dificulta establecer su procedencia cuando son aportes que se dan en especie como autos o prestamos de oficinas, por citar algunos casos.

En Colombia, estos recursos en las elecciones legislativas y las territoriales no están limitados, de manera tal que un candidato puede financiar la totalidad de su campaña con sus propios recursos. En el caso de las elecciones presidenciales el límite fijado para los aportes de recursos propios es de 4 por ciento. En cuanto a los créditos, en el caso colombiano estos no están cobijados por límites mayores al tope de gastos permitidos. Sin embargo, no hay un mecanismo de control que ayude a determinar si en efecto los créditos han sido saldados. De lo contrario, el no pago de los mismos podría considerarse una forma de disfrazar donaciones sin tener que limitarse a un porcentaje determinado del tope de gastos.

Por otra parte, las regulaciones tienden a aplicarse a quienes reciben los recursos pero no a quienes los donan. Así las cosas, en la revisión de los marcos que regulan el financiamiento electoral no se ha encontrado mayor control a los aportantes. Las normas de transparencia son difíciles de asegurar dado que en general aplican a candidatos y partidos, pero no a grupos de presión o de lobby, mientras el derecho a la intimidad de los privados les desincentiva de reportar sus actividades de financiación. De la misma manera, los límites de aportes de cada donante también presentan problemas pues no suele contemplarse el seguimiento a gastos que terceros hagan a favor de las campañas (Pinto-Dunchinsky., 2013).

En resumen, y con base en los planteamientos aquí presentados sobre el financiamiento tanto público como privado de las campañas, resulta preciso re-pensar el papel que juega el dinero en la política. Es necesario encontrar un balance en el origen de estos aportes. Por una parte es necesario establecer medidas que prevengan el abuso de los recursos estatales, ya sea por la excesiva dependencia de partidos y candidatos de los mismos, por la inequidad en el acceso real a estos o por los riesgos de que se ejerza presión sobre los funcionarios públicos para votar de una manera determinada o desviar otros recursos estatales para apoyar las campañas. Igualmente, para los aportes privados es necesario establecer límites a las donaciones privadas, de manera que el dinero disponible no altere el equilibrio democrático. Además deben incentivarse las donaciones peque-

ñas, hacer al donante privado responsable por la entrega de estos recursos y hacer visible el origen y monto de los mismos para evitar potenciales conflictos de intereses (Speck., 2013).

Controles y Sanciones:

Los gastos de campañas cobijan tanto los rubros que invirtieron los partidos políticos o los candidatos en el marco de las campañas, como los gastos que se efectuaron con el propósito de afectar el desarrollo de las campañas de otras organizaciones políticas o candidatos. Dentro de la categoría de gastos de campañas también se incluyen los gastos de terceros como individuos, empresas privadas, fundaciones o cooperativas a nombre de la campaña o del candidato. Estos gastos de terceros también deberían considerarse como ingresos a las campañas. Sin embargo en la mayoría de los casos no están cobijados por las reglamentaciones que aplican al origen de los ingresos ni la destinación de los gastos llevando a cuestionar la legitimidad de esta clase de gastos (Open Society., 2005: p. 56).

La aplicación de los controles al origen de los aportes públicos y privados se enfoca en garantizar la actividad electoral equitativa, competitiva y transparente, razón por la que se prohíben ciertos recursos en virtud de su origen. Sin embargo uno de los principales controles para el financiamiento de las campañas tiene que ver con la definición de un techo máximo permitido de gastos. A diferencia de los límites que se imponen a las donaciones y su origen, los límites de gastos buscan equilibrar la competencia electoral al impedir que candidatos con acceso a grandes sumas de dinero puedan invertir sin restricción alguna en el desarrollo de las campañas, volviéndolas más onerosas e imposibles de competir en igualdad de condiciones, para quienes no tienen acceso a esas fuentes.

La efectividad del control a los gastos depende de la definición de un tope que pueda limitar las ventajas de aquellos que tienen acceso a mucho dinero sin que esto afecte el desarrollo de la campaña normal de las actividades (Ohman., 2014: p. 27). No obstante, la experiencia práctica muestra que el establecimiento de los topes de gastos ha sido ineficaz por la inadecuada definición de lo que debe contar como gasto electoral, introducción de topes muy bajos y debilidad en los mecanismos de supervisión (Casas & Zovatto., 2013).

Para controlar los gastos en las campañas también se han adoptado medidas como la reducción del tiempo de duración. Para tal efecto se ha definido un periodo específico para llevar a cabo las actividades proselitistas. A pesar de la reducción en los tiempos de ejecución de las campañas⁹, en la práctica esto no impide que los candidatos inicien sus actividades mucho antes, pero los gastos incurridos durante esos meses no se reportan porque están fuera del tiempo permitido para las campañas de manera tal que no cuentan dentro del tope máximo de gastos permitidos.

Una segunda medida se relaciona con el control a los rubros que disparan los gastos electorales mediante la definición de disposiciones para reducir la inversión de recursos en propaganda electoral y acceso a medios de comunicación, los cuales generalmente son los mayores disparadores de los gastos de las campañas¹⁰.

⁹ La duración de las campañas electorales tanto presidenciales, como legislativas y territoriales de 4 meses, los cuales empiezan a aplicar desde la fecha de inscripción de candidatos (Ley 1475 de 2011; art 30).

¹⁰ La revisión de los reportes de ingresos y gastos acopiados en el aplicativo Cuentas Claras, arrojó que en las elecciones territoriales de 2011 el mayor gasto de campañas fue en propaganda electoral recorriendo el 34 por ciento del total de los gastos. Para las elecciones de Congreso 2014, este gasto igualmente fue el mayor ascendiendo al 42 por ciento del total.

Tanto los límites a los gastos como a la duración de las campañas y a los rubros que disparan el gasto deben ser explícitos, objetivos y medibles para evitar grados de discrecionalidad que desvirtúen el objeto del mecanismo (Urizar., et al. 2012: p. 20), lo que lleva a analizar las instancias de monitoreo y control necesarias para la regulación del financiamiento de las campañas.

El órgano de control responsable por el cumplimiento de estas regulaciones debe tener tanto el mandato como la capacidad real para llevar a cabo esta labor. En este caso es importante que su mandato no se superponga con el de otras entidades. En su conformación es necesario que se dé un proceso incluyente y transparente que le asegure independencia de las presiones políticas. Los funcionarios de esta institución también requieren de una garantía de permanencia y, acceso a los recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones. Un último elemento necesario es “la adopción de una actitud dentro de la institución para actuar de manera imparcial y transparente, involucrando a la comunidad que está regulando para motivar el cumplimiento de las regulaciones y prevenir las violaciones” (Ohman., 2014: p. 32). Lo anterior muestra la importancia del papel que juegan los órganos de control, que abarca desde la motivación para el cumplimiento de las regulaciones relacionadas con el financiamiento de las campañas hasta la aplicación efectiva ante las sanciones que se den.

Los órganos de control pueden ser de naturaleza administrativa o judicial y entre las funciones que deben cumplir se encuentran las siguientes:

- “Registro. Se vincula con la recepción y conservación de los reportes de los sujetos obligados a rendir cuentas.
- Fiscalización. Implica la revisión contable de los informes presentados y la comprobación de ajustes entre los asientos contables y la documentación respaldatoria.
- Auditoría. Implica la investigación sobre la veracidad de los datos informados.
- Generación de datos de contraste y constatación. Por ejemplo, realización de monitoreo de gasto de campaña (suele hacerse con la publicidad), o recopilación de información por parte de proveedores. Publicidad. Se refiere a la difusión de la información recibida, en estado puro o en forma agregada.
- Procesamiento. Instancia o desarrollo de procesos jurisdiccionales o judiciales frente a las presuntas violaciones a la ley.
- Sanción. Aplicación de las sanciones previstas en la ley” (Ferreira., 2014: p12-13).

En cuanto a la aplicación de las sanciones, en América Latina las multas son la modalidad más común de sanción por la violación de la legislación de financiamiento político. Las sanciones privativas de la libertad existen en muchas regulaciones, pero su imposición es bastante excepcional. Usualmente las multas están asociadas a la provisión de subsidios estatales. “En América Latina, en tanto prácticamente todos los países (con excepción de El Salvador, Guatemala y República Dominicana) han dispuesto multas para respaldar los controles al financiamiento político, la utilización de los subsidios estatales como mecanismo coercitivo es bastante menos extendida” (Casas & Zovatto., 2013: p. 210). De la misma manera, las sanciones electorales, como: anulación de la elección o cancelación de la personería jurídica de los partidos que incurren en violaciones a la norma ha sido casi siempre evitadas por las consecuencias políticas que ella traen. El análisis

comparativo muestra que en materia sancionatoria los países no pueden ser muy severos porque corren el riesgo de criminalizar la política: “La evidencia comparada sugiere que, más importante aún que la severidad de los castigos, es la existencia de un régimen gradual, variado y, sobre todo, creíble de sanciones. Su presencia añade gran potencia a las regulaciones sobre el financiamiento político.” (Casas & Zovatto., 2013:p.211)

En el caso colombiano, el estudio Efectividad y la Transparencia en el Proceso de Financiación de la Política, adelantado por Transparencia por Colombia, identificó una debilidad en las funciones de investigación y sanción del CNE. Se trata de la ausencia de herramientas para investigar el origen de los ingresos de las organizaciones políticas y los candidatos, y la destinación que se le da a estos recursos. Además es necesario, que el CNE cuente con un presupuesto autónomo y que su conformación sea independiente de las organizaciones políticas en la nominación y del Congreso en la elección de los magistrados que lo conforman, de manera que su organización interna se oriente más a una organización técnica y no política (Díaz., 2011).

Aunado a lo anterior, la aplicación de las sanciones para el caso colombiano sigue siendo débil. El régimen existente se ha basado en la imposición de multas a partidos y candidatos cuando se comprueba una contravención. A esto se suma la suspensión provisional o definitiva de la personería jurídica, pérdida de investidura o devolución de la reposición de votos. Sin embargo, estudios como el de David Roll han demostrado que la escasa capacidad del CNE, causada por su poco personal, su composición politizada, la gran cantidad de candidatos y la ausencia de controles en tiempo real impiden adecuados procedimientos de seguimiento y sanción. Por lo anterior se hace necesario ampliar su capacidad coercitiva y presupuestaria para fortalecer su componente humano, tecnológico y metodológico. (Transparencia por Colombia., 2011).

Acceso a Medios de Comunicación:

La publicidad electoral principalmente a través de medios masivos de comunicación es un elemento clave para el desarrollo de las campañas dada su capacidad masiva de divulgación de información. Acceder a los medios de comunicación masivos implica tener la capacidad de difundir las propuestas de campañas y generar mayor grado de recordación entre un grupo de electores cada vez más amplio y disperso. El gasto de publicidad electoral es uno de los más sensibles en toda campaña porque, a través de pagos a medios privados, algunos candidatos pueden asegurar mayor exposición pública en comparación con otros, afectando directamente la equidad en la competencia electoral. Por lo anterior, el acceso a medios masivos de comunicación se ha convertido en uno de los principales gastos de campañas: “La publicidad es sin duda uno de los principales componentes de los gastos de campaña en muchos países”. (Open Society., 2005: p. 60).

Para controlar este tema, se observa la adopción de diversas iniciativas que van desde el subsidio para el acceso a los canales de información pública hasta la regulación de las franjas para acceder a los canales de comunicación privados. En la región latinoamericana por ejemplo, la mayoría de los países contemplan algún tipo de franja electoral por medios públicos, ya sean de carácter obligatorio o voluntario. Sin embargo, una parte muy importante de la comunicación política transita también a través de los canales privados, y por tanto pagados. Igualmente, en el contexto regional actual, cuatro países prohíben la propaganda política pagada por televisión (Argentina, Chile, Brasil y México); otros cuatro no contemplan límite alguno, y el resto de países establece

algún tipo de limitación a la propaganda pagada, como complemento de la franja gratuita” (Gutiérrez & Zovatto., 2011: p. 10-11).

A pesar de las regulaciones existentes para controlar el acceso a los medios masivos de comunicación, en la práctica se ha observado que los dueños de estos medios se han convertido en los principales donantes de las campañas pero a la vez, son quienes más se benefician al ser contratados por las campañas, por lo que es importante hacer una revisión más detallada sobre los riesgos que pueden generar los ingresos y gastos por concepto de publicidad electoral. Al respecto, para el caso colombiano, en las elecciones de Congreso 2014 se encontró que entre los donantes privados que más recursos aportaron a las campañas estaban las dos principales cadenas de radio y televisión en el país; a su vez, el principal gasto de las elecciones de Congreso 2014 fue en propaganda electoral concentrando el 42 por ciento del total. Estos gastos incluyen propaganda política a través de los medios de comunicación privados, gastos de pautas en radio, periódico, revistas y televisión, vallas, pasacalles pendones y afiches entre otros (Transparencia por Colombia., 2014).

Rendición de Cuentas y Acceso a la Información:

La transparencia en la financiación electoral como elemento rector para el derecho de acceso a la información tiene que ver tanto con la rendición de cuentas a las autoridades sobre el origen, monto y destinación de los recursos de campañas, como con el acceso público a dicha información.

Tradicionalmente, la financiación de las campañas se ha caracterizado por una cultura de la opacidad, congruente con el manejo de los asuntos internos de los partidos y de la no-exposición al escrutinio público, por esta razón, la divulgación de información relevante sobre el financiamiento de las campañas y la rendición de cuentas de los candidatos y las organizaciones políticas se constituyen en los antidotos para hacerle frente a los riesgos de corrupción en las elecciones. Esto implica dar a conocer de manera oportuna y confiable, preferiblemente en tiempo real, el origen, monto y destinación de los recursos.

La transparencia en la financiación y rendición de cuentas de las campañas cualifica el ejercicio de control de la autoridad electoral hace posibles unas elecciones con mayores garantías para todos los que participan en ellas, y genera una ciudadanía más activa y responsable, con información relevante para ejercer su derecho al voto y hacer seguimiento a los elegidos:

“Un sistema de financiamiento político transparente es aquel que busca garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho de acceso a la información sobre el flujo de recursos económicos... Estas condiciones necesarias son la rendición de cuentas de los partidos, el control gubernamental, un régimen de sanciones y el acceso a la información” (Urizar., et al. 2012: p. 21).

La rendición de cuentas a las autoridades es crucial para el ejercicio del control gubernamental a la financiación de las campañas. De esta manera se genera un sistema de pesos y contrapesos donde quien rinde cuentas tiene el deber de aportar todos los datos necesarios para que quien controla pueda conocer la mayor cantidad de información posible.

La rendición de cuentas ha ido evolucionando de la mano con los avances legislativos en el tema del financiamiento de las campañas, avanzando a través de las siguientes etapas:

- Exigencia para los candidatos y las organizaciones políticas de presentar informes de rendición de cuentas con datos desagregados a las autoridades de control;
- Avance en la regulación sobre la forma y contenidos de los informes de rendición de cuentas mediante la homogenización de formatos; y
- Creación de mecanismos de difusión de la información contenida en los informes de rendición de cuentas.

Las dos primera etapas, relacionadas con la obligatoriedad de la rendición de cuentas y la auditoria de dicha información, se sustentan en la condición que tienen tanto las organizaciones políticas como los candidatos de ser sujetos obligados a divulgar información pública. Estas normas reflejan la noción de que, antes que asociaciones privadas, los partidos son entidades cuasi públicas y que los beneficios sociales de divulgar las fuentes de apoyo financiero de los actores políticos son más importantes que la protección de la vida privada de los donadores” (Casas & Zovatto., 2013: p. 209).

Por su parte, la última etapa involucra directamente la ciudadanía en el proceso de monitoreo y control al financiamiento de las campañas mediante el acceso a la información respectiva:

“No basta ya con que esos datos se registren; no basta con que el organismos de control acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes; es necesario- además- que se garantice la llegada de la información a la prensa y a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna”. (Ferreira., 2014: p. 11)

Teniendo en cuenta los lineamientos temáticos presentados, a continuación se hace un análisis del marco normativo y jurisprudencial que regula el financiamiento de las campañas en Colombia.

C) Análisis Normativo y Jurisprudencial sobre el Financiamiento de las Campañas en Colombia

Las regulaciones sobre la financiación de la política se pueden dividir en dos grandes temas. Por una parte, la financiación de los partidos y movimientos políticos, incluyendo fuentes de financiación, reglas de distribución de la financiación estatal, destinación de los recursos y rendición pública de cuentas; y por otra parte, la financiación de las campañas electorales; abordando límites a la financiación privada, límites al monto de gastos, administración de los recursos, presentación de informes, pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos y financiación prohibida, entre otros aspectos¹¹.

El papel del Estado en la financiación de las campañas en Colombia ha evolucionado de ser casi nulo a quedar incluido dentro de la Constitución Política como uno de los elementos necesarios para el funcionamiento del sistema político y la regulación del comportamiento de los partidos políticos. No obstante, es preciso mencionar que la regulación y aplicación en la práctica de las normas sobre financiamiento político y electoral en el país no han ocupado un rol protagónico en el proceso de creación de reformas políticas sino que se han desarrollado subordinadas a dichas reformas¹²:

“La regulación general y las reglas de juego sobre reconocimiento jurídico, la posibilidad de inscribir candidatos, las obligaciones legales, y los derechos y deberes de sus miembros, así como la fórmula electoral para distribuir curules, han ocupado el foco central de atención, y el financiamiento ha sido apenas uno más de los elementos de dicha institucionalidad” (Londoño.,2013: p. 295).

Una consecuencia de no contar con reformas que hayan tomado como eje de análisis la financiación de la política y de las campañas es que el marco regulador actualmente se encuentra disperso en diversas normas y sentencias, y además se ha caracterizado por ser inestable. “Como si esto fuera poco, estas normas se cambian antojadizamente al compás de los acontecimientos, con una gran dosis de improvisación” (Restrepo, 2011: p.191).

El primer antecedente de la financiación de las campañas electorales en Colombia se encuentra en la Ley 85 de 1985 con el Estatuto de los Partidos Políticos. Posteriormente, el proceso de reformas a la financiación de partidos y campañas continuó con la Constitución de 1991, en la cual se incluyeron dos actos legislativos (01 de 2003 y 01 de 2009) que incorporaron cambios en las regulaciones del financiamiento, la expedición de tres leyes estatutarias (Ley 130 de 1994, Ley 996 de 2005 y Ley 1475 de 2011), y diversas resoluciones del CNE. Durante este proceso también la Corte Constitucional se ha pronunciado mediante diversas sentencias que han complementado el marco regulatorio. Cada una de las reformas a las regulaciones de la financiación política y electoral ha buscado corregir las fallas o vacíos en el tema (Transparencia por Colombia., 2010: p. 8). Ha buscado la manera de asegurar la participación equitativa y transparente de candidatos, la autonomía de los elegidos y la libertad de los votantes, y además, enfrentar los riesgos de corrupción e incidencia indebida en el proceso electoral a través de la financiación ilegal de las campañas (De la Calle., 2013).

¹¹ Se han tomado como guía para analizar el desarrollo normativo y jurisprudencial del financiamiento de las campañas en Colombia los siguientes artículos escritos por dos analistas colombianos: *Financiamiento de los Partidos, Movimientos y Campañas Electorales en Colombia*, escrito por Nydia Restrepo H, compilado en el libro *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, publicado por IDEA en el año 2011. *Evolución del Financiamiento Político un Proceso Incremental de Reformas*, escrito por Juan Fernando Londoño, compilados en las Memorias del II Congreso de Derecho Electoral publicadas en el año 2013.

¹² El primer antecedente sobre la regulación de la financiación de las campañas se encuentra en la Ley 58 de 1985. Este primer estatuto básico de partidos incluyó de manera general regulaciones a las fuentes de financiación privada y la financiación estatal indirecta a través de acceso gratuito a medios de comunicación. Además, incorporó la obligatoriedad de hacer reportes sobre los ingresos y gastos de las campañas y la publicación de los mismos.

La revisión normativa y jurídica que se presenta a continuación inicia con una breve descripción del primer Estatuto Básico de Partidos de 1985 y luego, con mayor detalle aborda la Constitución Política de 1991 avanzando de manera cronológica en la expedición de reformas y leyes atinentes al control del financiamiento político y electoral:

Ley 58 de 1985

La Ley 58 de 1985 constituye la primera regulación del financiamiento de campañas. Esta ley surgió en medio de un contexto de convulsión política marcado por el fracaso de negociaciones de paz con los grupos armados ilegales durante el gobierno de Belisario Betancourt, la muerte de dirigentes de la recién creada organización política Unión Patriótica y por la incipiente lucha contra el narcotráfico; estas situaciones desencadenaron en la toma del Palacio de Justicia por parte del grupo guerrillero M-19¹³. Esta Ley -Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales- por primera vez le otorgó personería jurídica a los partidos políticos además, se incluyeron medidas para el control del manejo de los recursos de financiación de campañas tales como el registro de libros contables, la rendición de cuentas de campañas electorales, topes a la financiación privada y la financiación estatal indirecta a través de espacios gratuitos en medios de comunicación social del Estado. Estas regulaciones pueden considerarse como los pilares de la normatividad actual (Londoño., 2013).

Posteriormente, con el avance de los diálogos de paz con el grupo guerrillero M-19, tomó forma un movimiento estudiantil que buscaba la concertación de una nueva Constitución Política más incluyente y apropiada para enfrentar los desafíos del país en materia de reconocimiento de derechos de participación ciudadana. Es así como se llegó en febrero de 1991 a la promulgación de la Nueva Constitución Política.

Constitución Política de 1991

La financiación mixta entre recursos privados y públicos para las organizaciones políticas y las campañas fue elevada a nivel constitucional en 1991. En ella se incluyeron disposiciones relativas a las fuentes y formas de financiación permitidas así como la identificación de fuentes prohibidas. El artículo 109 de la Constitución recoge los principales lineamientos relacionados con la financiación de la política y de las campañas. Este artículo reformado a través de los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, pone de relieve el papel protagónico que juegan los partidos y movimientos políticos para el Estado colombiano, al incorporar medidas para tener mayor control sobre el comportamiento de los partidos y al asumir directamente la responsabilidad de aportar recursos para su funcionamiento. Cabe anotar que anteriormente el Estado no financiaba el funcionamiento de los partidos sino que era una labor predominantemente privada, a cargo de los líderes de los partidos, quienes ponían sus propios recursos para su funcionamiento.

13 El 6 de noviembre de 1985 el grupo guerrillero M-19, irrumpió en las instalaciones del Palacio de Justicia tomando como rehenes a más de 350 personas entre las cuales se encontraban magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Nacional de la Judicatura y del Consejo de Estado además de otros funcionarios públicos y visitantes. Esta toma que duró más de 27 horas dejó como resultado 98 personas muertas y 11 desaparecidas. Las consecuencias de la toma del Palacio de Justicia aún hoy en día se pueden observar, por ejemplo investigaciones y sanciones al cuerpo militar que controló la incursión guerrillera o demandas por violación de derechos y desapariciones forzadas de los familiares de las víctimas, siguen surgiendo a pesar de que han pasado más de 25 años de la toma.

También se destaca en el artículo 109 que los candidatos y las organizaciones políticas están obligadas a rendir públicamente cuentas sobre los ingresos y gastos de las campañas, lo cual se complementa con los principios de transparencia y publicidad que deben regir el funcionamiento de las organizaciones políticas como quedó estipulado en el artículo 107 de la Constitución Política.

Para el financiamiento directo de las campañas electorales, la Constitución define la entrega de los recursos públicos mediante la reposición de gastos por votos válidos. Por su parte, el financiamiento indirecto se da a través del acceso gratuito a medios de comunicación del Estado para hacer propaganda electoral.

Igualmente, en este artículo se le da relevancia al establecimiento para cada proceso electoral de unos topes máximos de gastos. Estos topes tienen constitucionalmente la finalidad de asegurar la igualdad electoral entre los diferentes partidos y movimientos y limitar el monto de financiamiento privado.

Con respecto a los controles al financiamiento, el artículo 110 incluyó una prohibición para financiar campañas a quienes ejerzan funciones públicas. La Sentencia del 2 de marzo de 2010 del Consejo de Estado aclaró lo siguiente:

- La norma prohíbe 2 acciones; contribuir o inducir a otros a hacerlo.
- La expresión contribución se refiere a financiamiento. La norma cubre a todos quienes desempeñen funciones públicas en términos del Art. 123 constitucional.
- Quienes violen la disposición incurrir en causal de pérdida de investidura¹⁴.

En la siguiente tabla se presentan las disposiciones constitucionales vigentes respecto a las fuentes de financiamiento, acceso a medios, controles y rendición de cuentas teniendo en cuenta los ajustes incorporados en los actos legislativos de 2003 y 2009:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991 http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125	
TEMAS	ARTÍCULOS
Financiación Pública de las Campañas	Artículo 109 (modificado por los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009) El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados. La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.
Topes de Gastos de Campañas	Artículo 109 (modificado por los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009) El Estado podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

¹⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 2 de marzo de 2010. La Sentencia se puede consultar en el siguiente link: <http://www.consejodeestado.gov.co/sentencias%20boletin/BOLETIN%2059/BOLETIN%2059%20DEL%20CONSEJO%20DE%20ESTADO.pdf>. Sentencia consultada Septiembre 17 de 2014.

<p>Acceso a Medios de Comunicación</p>	<p>Artículo 109 (modificado por los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009) Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad.</p> <p>Artículo 111 (modificado por el acto legislativo 01 de 2003) Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a acceder a los medios de comunicación que hagan uso del espacio electromagnético colombiano.</p>
<p>Fuentes Prohibidas de Financiación</p>	<p>Artículo 110 Prohíbe que quienes ejercen funciones públicas hagan contribuciones a Partidos, Movimientos o candidatos, o que induzcan a otros a hacerlo, so pena de pérdida de investidura. Salvo las excepciones establecida por ley.</p>
<p>Sanciones</p>	<p>Artículo 107 (modificado por el acto legislativo 01 de 2009) Establece responsabilidad de los Partidos y Movimientos Políticos por toda violación de normas que rigen su financiación. Las sanciones incluyen multas, devolución de recursos públicos por reposición de votos y la cancelación de su personería jurídica.</p> <p>Artículo 109 (modificado por los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009) La violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo.</p>
<p>Rendición de Cuentas Pública</p>	<p>Artículo 107(modificado por el acto legislativo 01 de 2009) Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p> <p>Artículo 109 (modificado por los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009) Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.</p>
<p>Control</p>	<p>Artículo 265 (modificado por el acto legislativo 01 de 2009) Otorga competencia al CNE para distribuir los aportes estatales para el financiamiento de las campañas electorales y para velar por el cumplimiento de normas sobre Partidos y Movimientos Políticos. Tabla 1. Disposiciones Constitucionales</p>

Tabla 1. Disposiciones Constitucionales

Por otra parte, el artículo 152, le dio la potestad al Congreso de la República para reglamentar todo lo relacionado con el funcionamiento de las organizaciones políticas y el proceso electoral, a través de la expedición de leyes estatutarias que dieron lugar a las siguientes reformas políticas que, como ya se dijo, incluyeron aspectos relacionados con la financiación de campañas y partidos.

Ley 130 de 1994

Durante los años posteriores a la promulgación de la Constitución Política tuvo lugar en el país uno de los mayores escándalos de corrupción. Recursos del narcotráfico financiaron las elecciones presidenciales de 1994, lo que evidenció “los lazos entre los políticos y la criminalidad, y el papel del

financiamiento como elemento determinante de relación entre unos y otros” (Londoño., 2013: p.297). En este contexto que se expidió la Ley 130 de 1994 como un nuevo Estatuto Básico de los Partidos para remplazar al estatuto de 1985. La exposición de motivos de esta ley subraya que su objetivo es:

“propiciar el fortalecimiento de los partidos y generar igualdad de condiciones y de trato, mediante la obligación atribuida al Estado de financiar tanto a los partidos y movimientos políticos como a las campañas electorales y de acceso a los medios de comunicación social del Estado” (Restrepo., 2011: p. 186)15.

Esta Ley definió unos requisitos mínimos para que los partidos y movimientos pudieran obtener la personería jurídica. De esta manera se amplió el acceso al derecho a la financiación estatal de funcionamiento a todas las organizaciones políticas que cumplieran con dichos requisitos. Para ello debían presentar una solicitud por parte de las directivas del partido, una copia de los estatutos, 50.000 mil firmas de soporte o igual número de votos en las elecciones pasadas y, un documento que especificara la filosofía del partido o movimiento. Como resultado de lo anterior, se pasó de un escenario tradicionalmente bipartidista a la proliferación de partidos y movimientos. En 2003 había 73 organizaciones políticas con personería jurídica (Restrepo., 2011:p. 187), las cuales contaban por ley con el derecho a la financiación estatal.

El artículo 13 desarrolló la reglamentación de la reposición de gastos determinando un umbral mínimo de votos válidos por elección para acceder a estos recursos, teniendo en cuenta el tope máximo de gastos permitidos. No obstante, en la práctica el sistema de entrega de estos apoyos luego de las campañas no facilitó su financiamiento y terminó convirtiéndose en “una especie de subsidio ex post para premiar el éxito electoral a quienes más votos sacaban” (Londoño., 2013). Aún en la actualidad, el financiamiento público a través de la reposición de gastos sigue siendo considerado como una forma de premiar a quienes más votos obtienen. Esto ha llevado incluso a que algunos candidatos, elegidos por una gran mayoría de votos, reclamaran el pago por la totalidad de esos votos y no sólo hasta el tope máximo de los gastos en los que incurrieron durante sus campañas¹⁶.

Uno de los aspectos que más desarrolla la Ley 130 es la presentación pública de informes de ingresos y gastos. El artículo 20 por ejemplo, hizo obligatorio que se consignen todos los aportes privados sean en efectivo o en especie, tasando éstos últimos en su valor comercial. Por su parte, el artículo 21 incluyó una relación de los ítems bajo los cuales se deben reportar los gastos de campañas. A partir de estos artículos el CNE ha desarrollado los formatos de rendición de cuentas 5b y 7b (para candidatos y organizaciones políticas que participan en las elecciones legislativas y territoriales) y los formatos 6 para las campañas presidenciales. En la actualidad estos formatos constituyen la principal fuente de información oficial sobre la financiación de las campañas en Colombia.

Los aportes recibidos a través de créditos con entidades bancarias o con personas naturales y/o jurídicas también están regulados dentro de la Ley 130. El artículo 20 requiere que se detalle el monto del crédito y los datos de quien lo otorga. Para los créditos con entidades bancarias, el

15 La exposición de motivos fue hecha por el entonces Ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana.

16 Durante la época de las consultas internas de los partidos para las elecciones presidenciales 2010, este tema cobró importancia cuando el candidato elegido por el Partido Verde, Antanas Mockus, devolvió alrededor de \$4.500 millones de pesos al CNE. Esto fue tomado en principio como un acto de responsabilidad política y honestidad. En realidad el candidato debió devolver esta suma de dinero al CNE porque, a pesar de haber obtenido una alta votación que habría significado más de 7 mil millones de pesos, la reposición toma como tope máximo el total de los votos obtenidos. Sin embargo, dado que el criterio para establecer el monto de devolución de recursos se determina por el tope de gastos máximos permitidos, los gastos reportados por Mockus solo ascendieron a 3 mil millones, solo a ese monto podía acceder. Esta situación evidencia la confusión respecto a la figura de la contribución directa de recursos públicos a las campañas vía reposición de gastos, la cual constituye un apoyo para el desarrollo de las campañas y no un premio al resultado electoral de los candidatos.

artículo 17 indica que se pagarán mediante la pignoración de los recursos a que tendrían derecho por concepto de reposición de gastos por votos válidos. Sin embargo no hay mayor reglamentación para asegurar que los créditos con personas naturales o jurídicas se paguen¹⁷. Este vacío en la regulación permite que en la práctica sea posible violar los topes establecidos para los aportes privados al disfrazarlos de créditos.

Ante las nuevas disposiciones relacionadas con la financiación de los partidos y las campañas y el control de los recursos, la Sentencia C-089 de 1994 enfatizó el modelo mixto de la financiación, y el propósito de neutralizar los riesgos de incidencia de intereses privados por medio de la financiación de partidos y campañas a través del aporte de recursos públicos:

“La razón de ser de la ayuda financiera - que es por lo tanto parcial en cuanto no puede y no debe hacerse cargo de todo el costo de la actividad política -, busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general” (CConst, C-089/1994. E. Cifuentes Muñoz)¹⁸.

Respecto al acceso a los medios de comunicación y la relevancia que éstos tienen para el desarrollo equitativo de las campañas, el artículo 28 de esta ley explicitó la obligatoriedad de los concesionarios de radio y televisión de ofrecer estos espacios y la Sentencia C-089 de 1994, puntualizó aún más el tema al indicar lo siguiente: “La objetividad en los noticieros y espacios de opinión es un derecho ciudadano, la aceptación de publicidad política es libre, pero si se opta por ella, debe extenderse en condiciones de igualdad a los demás movimientos y partidos políticos”. (CConst, C-089/1994. E. Cifuentes Muñoz)¹⁹.

En la siguiente tabla se resumen las principales disposiciones relativas al financiamiento de los partidos y las campañas electorales incluidos en la Ley 130 de 1994:

LEY 130 DE 1994 <i>“Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”.</i> http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4814	
TEMAS	ARTÍCULOS
Financiación Pública de Partidos	Artículo 12 El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de ciento cincuenta pesos (\$150), por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. Al fondo se incorporará también el producto de las multas a las que se refiere la presente ley.

¹⁷ En la Ley 1475 de 2011, tampoco hay reglamentación específica para el manejo de los créditos obtenidos con personas naturales y/o jurídicas. Este tema se desarrollará con mayor detalle en la segunda parte de esta investigación.

¹⁸ La Sentencia completa se puede descargar en el siguiente link: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-089-94.htm>

¹⁹ La sentencia completa se puede descargar en el siguiente link: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-089-94.htm>

<p>Financiación Pública de Campañas Vía Reposición de Gastos por Votos Válidos</p>	<p>Artículo 13 El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de todas las organizaciones políticas que postulen candidatos. Para las campañas presidenciales otorga financiación a través de reposición de votos válidos depositados por el candidato, siempre y cuando estos hayan obtenido al menos el 5% de los votos válidos del total de los depositados en la elección. En cuanto a las elecciones al Congreso, alcaldías, concejos, gobernaciones y asambleas la reposición se hará por los votos válidos depositados por la lista de candidatos. Respecto a las elecciones de juntas administradoras locales la financiación estará a cargo de los municipios y distritos y el monto será determinado por el consejo municipal. Para el caso del Congreso de la República recibirán financiación las listas que hayan obtenido más de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo. La reposición solo se hará a través de las organizaciones políticas, excepto cuando se trate de candidatos independientes u apoyados por organizaciones sin personería jurídica en donde los fondos le serán entregados al candidato o a la persona que este designe.</p>
<p>Financiación Privada Fuentes de Financiación</p>	<p>Artículo 14 Financiación Privada. Permite que las organizaciones políticas puedan recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas, sin embargo, esos aportes no podrán exceder un monto fijado por el CNE seis meses antes de la elección. Este monto máximo permitido será calculado teniendo en cuenta los costos de campaña, el censo electoral y la apropiación que el Estado haga con el fin de reponer los gastos efectuados durante las campañas.</p> <p>Artículo 16 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> <p>Artículo 17 La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.</p>
<p>Acceso a Medios de Comunicación</p>	<p>Artículo 25 - 2, 3 Se establece que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado dentro de los 30 días anteriores a la elección de Congreso de la República para hacer propaganda política en favor de sus candidatos. En cuanto a la elección presidencial todas las organizaciones políticas con o sin personería jurídica que presenten candidatos tendrán espacio dentro de los 30 días anteriores a las elecciones para presentar sus programas y tesis tanto para primera como segunda vuelta; además, tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos por petición conjunta de los candidatos. La regulación de dichos espacios queda en manos del CNE.</p> <p>Artículo 28 Obliga a los concesionarios de las frecuencias de radio y televisión durante los 60 días anteriores a la elección a pasar propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la comercial que rija los 6 meses antes a la fecha de las elecciones. De dicha publicidad deberá quedar constancia escrita y se tendrá como donación a la organización política. (L. 130/1994, Art 28). El CNE deberá señalar el número de cuñas radiales, avisos en publicaciones escritas y vallas publicitarias al que tienen derecho en cada elección la organización política o cada candidato a corporaciones públicas.</p>

<p>Investigaciones y Sanciones</p>	<p>Artículo 39 El CNE tiene la potestad de adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas establecidas en la Ley 130 de 1994 y sancionar a las organizaciones políticas o candidatos con multas según la gravedad de la falta.</p> <p>Durante estas investigaciones la entidad electoral tiene potestad para constituir tribunales o comisiones de garantías o de vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos de carácter público o privado e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras. Podrá además citar a personas para que rindan informes o testimonios, emitir conceptos y fijar cuantías.</p>
<p>Rendición de Cuentas Presentación de Informes</p>	<p>Artículo 18 Se ordena la presentación ante el CNE informes públicos sobre los ingresos y gastos realizados durante las campañas electorales a más tardar un mes después del día de la elección.</p> <p>Artículo 20 En los informes públicos o rendiciones de cuentas deberá quedar consignado por lo menos: contribución de miembros, donaciones, rendimientos de las inversiones, rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa, créditos, ayudas en especie, valoradas a su precio comercial y dineros públicos.</p> <p>Artículo 21 La rendición de cuentas deberá contener gastos de administración, gastos de oficina y adquisiciones, inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimientos incluyendo sus publicaciones, servicio de transporte, gastos de capacitación e investigación política, gastos judiciales y de rendición de cuentas, gastos de propaganda política, cancelación de créditos y aquellos otros gastos que superen la suma fijada por el CNE.</p>
<p>Manejo de los Recursos</p>	<p>Artículo 49 Ordena que para todas las organizaciones políticas que reciban aportes del Estado para financiar sus campañas electorales 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. Tabla 2. Marco regulatorio Ley 130 de 1994.</p>

Tabla 2. Marco regulatorio Ley 130 de 1994

Acto Legislativo 01 de 2003

La expedición del acto legislativo 01 de 2003 buscó corregir el efecto no esperado que trajo la Ley 130 de 1994 al permitir la proliferación de partidos y movimientos políticos con personería jurídica. El acto legislativo incorporó en la Constitución medidas más rigurosas para otorgar la personería jurídica lo que permitió en las elecciones a Congreso 2006 pasar de 73 partidos y movimientos políticos a sólo 16.

Este acto legislativo también endureció las sanciones por la violación de los topes de gastos con la pérdida de investidura o del cargo. Sin embargo, es preciso resaltar que a la fecha no se ha

presentado el primer sancionado con pérdida de investidura por violar los toques: “La ausencia de un procedimiento claro sobre la materia ha nublado las competencias administrativas y judiciales decisorias, pues al día de hoy nadie ha sido sancionado con dicha pena, lo cual muestra las dificultades de cumplimiento (enforcement) con que se cuenta” (Londoño., 2013: p. 303).

Igualmente, como lo menciona Nydia Restrepo, a nivel cualitativo esta reforma no contribuyó a mejorar las calidades las organizaciones políticas y, por el contrario, llevó a que se desatara un “transfuguismo inusitado el cual debilitó a los partidos tradicionales, sin que ello se tradujera en el fortalecimiento de alternativas políticas serias y consistentes” (Restrepo., 2011:p. 187).

Ley 996 de 2005

Un cambio trascendental en el sistema político electoral en Colombia se dio en 2004. Mediante el acto legislativo 02 de aquel año se modificó el artículo 197 de la Constitución Política para permitir la reelección presidencial inmediata. Para asegurar la igualdad entre los candidatos a la presidencia, este acto buscó que la financiación de las campañas fuera preponderantemente estatal.

La Ley 996 de 2005, conocida como Ley de Garantías, se expidió un año antes de que la tercera parte de los congresistas fueran investigados por vínculos con los paramilitares, vínculos que llevaban a pensar en que sus campañas habían sido financiadas con recursos de estos grupos armados ilegales (Londoño, 2013: p. 298). Aunque no es posible establecer una relación directa en torno a las reformas electorales (2003 – 2005) aprobadas por Congresos infiltrados por el paramilitarismo (Ungar & Cardona., 2010), el hecho de que aún con estas reformas la filtración de dineros ilegales en las campañas políticas siguiera sucediendo dio paso a pensar en nuevos proyectos de ley que imposibilitaran el fenómeno.

Esta ley se desarrolló con el objeto de mantener la igualdad electoral para los candidatos a la Presidencia de la República (Restrepo., 2011: p.90) ante la aprobación de la reelección. También en la ley se establecieron nuevos límites a las fuentes de financiación de las campañas presidenciales mediante una mayor proporción de aportes públicos, limitando el total de los aportes de personas naturales a un 20 por ciento del tope máximo de gastos y el aporte individual a máximo el 2 por ciento del total de gastos permitidos y prohibiendo los aportes de personas jurídicas. Además, la ley reglamentó el acceso a la financiación pública directa a través de la entrega de anticipos para el desarrollo de las campañas. Estos anticipos, en proporciones diferentes para los candidatos y el candidato presidente, buscan garantizar equidad en la competencia entre todos los candidatos puesto que “era previsible la dificultad para conseguir recursos para los opositores al presidente de turno” (Londoño., 2013: p. 304).

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1153 de 2005, profundizó en las obligaciones del legislador para minimizar las ventajas presidenciales en la contienda política poniendo de manifiesto el reto que para el proceso democrático electoral implicaba semejante cambio en el sistema presidencialista colombiano:

“La figura de la reelección en el país marca un cambio en las reglas de juego del ejercicio del poder y la democracia. En primer lugar, desde el punto de vista de la dinámica del ejercicio del poder, la reelección implica contradicciones que saltan a la vista. La posibilidad de desempeñar, a un tiempo, los roles de Presidente de la República y candidato a la Presidencia engendra confusiones no siempre fáciles de resolver. La dicotomía la impone el hecho de que, en nuestro sistema de gobierno, el jefe del Ejecutivo es la máxima

autoridad administrativa, es el jefe del Estado y el jefe de Gobierno, al tiempo que funge como máximo jefe de la Fuerza Pública, y esa múltiple condición lo compromete por excelencia con la promoción del interés general y la consecución del bien común; sin embargo, simultáneamente, el papel de candidato a la presidencia lo faculta jurídicamente para perseguir un interés particular que, aunque legítimo, no necesariamente coincide con el interés común. La alteración natural que la presencia de la figura presidencial produce en la contienda política obliga al legislador a precaver los efectos de una lucha desigual. Por ello, si su deber es garantizar que la carrera por la primera magistratura se defina por el peso de las ideas y no por la inercia del poder, su obligación reside en adoptar medidas que minimicen el ímpetu de las ventajas presidenciales²⁰”. (CConst, C-1153/2005. M.G. Monroy Cabra).

La siguiente tabla resume las disposiciones recogidas en los capítulos III y IV de esta ley, sobre el financiamiento electoral para las campañas presidenciales:

LEY 996 DE 2005	
Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones. http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18232	
TEMAS	ARTÍCULOS
Financiación Pública Anticipos	<p>Artículo 10 El Estado financiará vía anticipos a los candidatos inscritos a la Presidencia de la República registrados por un partido político o movimiento político que haya obtenido más del 4% del votos al Senado de la República o la Cámara de Representantes, para el caso de movimiento social o grupo significativo de ciudadanos se deberán presentar firmas equivalentes al 3% de los votos de las anteriores elecciones presidenciales. Los candidatos que no cumplan con los requisitos descritos anteriormente solo podrán acceder a financiación estatal a través de la reposición de votos.</p> <p>Parágrafo. La financiación estatal previa está compuesta por un anticipo del Estado, que comprende una parte para la financiación de la propaganda electoral y otra para la financiación de otros gastos de campaña, tal y como se reglamenta en la presente ley.</p> <p>Artículo 11 Para las Elecciones Presidenciales la financiación será en mayor proporción de corte Estatal y se financiarán a candidatos, partidos y movimientos políticos que cumplan con los requisitos exigidos por la ley.</p>
Financiación Privada Límites a los Aportes	<p>Artículo 14 Las personas naturales podrán financiar hasta un 20% del total de límite máximo de las campañas a la Presidencia de la República, además, los aportes de una sola persona natural no podrá ser mayor al 2%.</p> <p>Los aportes que provengan de familiares no podrán ser mayores al 4% del tope máximo de financiación estipulado por el CNE.</p>
Acceso a Medios de Comunicación	<p>Artículo 11, parágrafo 1ro Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, también podrán solicitar un monto adicional al anticipo de hasta el diez por ciento (10%) del tope establecido para la campaña presidencial, para utilizarlos en propaganda electoral en radio, prensa escrita o televisión, los cuales estarán garantizados a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y regulados bajo los mismos parámetros establecidos para el anticipo destinado a otros gastos de campaña.</p>

20 La Sentencia completa se puede descargar en el siguiente link: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1153-05.htm> consultado el 17 de septiembre de 2014.

<p>Acceso a Medios de Comunicación</p>	<p>Artículo 22 El Estado garantizará un espacio equitativo a través de medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético en un espacio de tiempo comprendido por la ley, los candidatos podrán hacer uso de 2 minutos en medios de comunicación televisiva y hasta 4 minutos en medios radiales por día. Según sentencia C-1153 de 2005 el presidente candidato no podrá realizar alocuciones a través de medios de comunicación durante el periodo electoral.</p> <p>Artículo 23 Los partidos, movimientos políticos los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República podrán hacer uso de los medios de comunicación del Estado y tendrán los mismos derechos.</p>
<p>Investigaciones y Sanciones</p>	<p>Artículo 21 El CNE podrá realizar auditorías y revisiones a los estados financieros de las campañas a la presidencia de la República. El CNE es un órgano competente para realizar investigaciones sobre irregularidades en la financiación de las campañas políticas.</p> <p>El CNE también podrá imponer las siguientes sanciones: Multas hasta del 10% del total desembolsado por el Estado y podrá solicitar una devolución parcial o total de los recursos otorgados por éste cuando una campaña exceda el tope.</p> <p>El Congreso de la República podrá decretar la pérdida de investidura cuándo se compruebe que el ganador de las elecciones ha violado los límites de financiamiento.</p>
<p>Rendición de Cuentas y Auditorías</p>	<p>Artículo 17 Los responsables de llevar los balances de las campañas a la Presidencia de la República, deberán rendir cuentas al CNE, esta autoridad electoral podrá verificar estos documentos con el fin de determinar que estos se encuentren en estricto cumplimiento de lo estipulado por ley.</p> <p>Artículo 18 Los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, que participen de las elecciones presidenciales, estarán obligados a establecer mecanismos de auditoría interna con el fin de velar por el manejo financiero transparente por parte de sus candidatos. El auditor será solidariamente responsable del manejo que se haga de los ingresos y gastos de la campaña, así como de los recursos de financiación estatal, si no informa al CNE sobre las irregularidades que se cometan. El sistema de auditoría externa será reglamentado por el CNE.</p>

Tabla 3 Marco regulatorio Ley 996 de 2005

Respecto al acceso a medios de comunicación, es importante mencionar que estas reglamentaciones se han complementado con las disposiciones incluidas en el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011, la cual dice en el artículo 10 que se prohíbe la utilización de medios de comunicación social en favor de servidores públicos, partidos políticos o candidatos. También este artículo prohíbe que se haga uso de imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento que genere confusión y pueda servir en beneficio de un candidato o partido.

Acto Legislativo 01 de 2009

Los congresistas que formaron parte del Senado y la Cámara de Representantes en el período 2006 – 2010 se hicieron tristemente célebres por la infiltración de recursos provenientes del

narcotráfico y del paramilitarismo. Este nuevo escándalo de corrupción y captura del Estado por parte de intereses ilegales llevó a la elaboración de un nuevo acto legislativo para reformar algunos aspectos del proceso electoral. Entre ellos, sancionar a los congresistas vinculados con grupos al margen de la ley mediante la pérdida de la curul (proceso conocido como la silla vacía); incrementar la responsabilidad de los partidos al avalar candidatos con vínculos ilegales y fortalecer el acceso a recursos para el financiamiento de las campañas.

Respecto a las sanciones, se modificaron los artículos 107 y 134 de la Constitución y se incrementaron las consecuencias como la pérdida de la personería jurídica para las organizaciones políticas que avalen candidatos que sean condenados por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o por delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. En cuanto al financiamiento electoral, esta reforma introdujo en el artículo 109 de la Constitución la prohibición de toda financiación proveniente de personas naturales o jurídicas extranjeras y de grupos con fines antidemocráticos y contrarios al orden público²¹.

Gran parte de las disposiciones incorporadas en esta reforma política se recogieron en la ley 1475 de 2011, la cual también incorporó nuevas disposiciones para el financiamiento de los partidos y las campañas con el propósito de incrementar la responsabilidad de las organizaciones políticas por la actuación de sus avalados.

Ley 1475 de 2011

La Ley 1475 consagra la moralidad y la transparencia como principios de organización y funcionamiento de los partidos políticos, y los sanciona, al igual que a sus directivos, por permitir el uso de financiación prohibida o la violación de los topes máximos de financiación en las campañas electorales. Igualmente esta ley se sustenta en los principios de objetividad, participación, igualdad, pluralismo y equidad de género (Londoño, 2013).

Uno de los temas más innovadores de esta ley se encuentra en el artículo 28, el cual obliga que en las listas que se inscriban para elecciones donde se elijan cinco o más curules, al menos 30 por ciento de sus integrantes sean mujeres, con el fin de promover la participación política femenina. Igualmente este artículo regula la inscripción de candidaturas para las circunscripciones especiales y el artículo 29 aborda la participación de candidatos avalados por coaliciones.

En cuanto a la financiación de las organizaciones políticas, los artículos 17 y 18 determinan el monto y la destinación de los recursos aportados por el Estado para su funcionamiento, e incluye disposiciones específicas para la promoción de la participación y capacitación de grupos étnicos minoritarios, jóvenes y mujeres. Además, el artículo 19, en congruencia con el principio constitucional de la rendición de cuentas pública regula la periodicidad para la presentación pública de reportes sobre los ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

Por su parte, la financiación de las campañas se desarrolla de manera amplia en el capítulo II de esta ley, empezando por la definición de las fuentes permitidas para la financiación de las campañas

²¹ Véase: <http://www.congresovisible.org/democracia/reformas/2009/> consultado el 20 de agosto de 2014.

en el artículo 20. Entre estas fuentes se encuentran tanto los recursos de los propios candidatos y sus familias y las donaciones y créditos de personas jurídicas y naturales. Cada aporte de persona natural/ jurídica para las elecciones legislativas y las elecciones territoriales tiene un tope máximo del 10 por ciento del total de gastos permitidos, pero esta restricción no cubre los créditos ni los aportes originados en los propios recursos de los candidatos como se estipula en el artículo 23.

Respecto a las contribuciones públicas a las campañas, el artículo 21 reglamenta la reposición de gastos de campañas por votos válidos y el artículo 22, la entrega de anticipos. Es importante resaltar que en esta ley se extiende la entrega de anticipos hasta por un 80 por ciento del tope máximo de gastos permitidos por elecciones, para todas las circunscripciones (a excepción de la presidencial que tiene una regulación diferente para la entrega y manejo de los anticipos). No obstante en la práctica se ha observado que desde que entró en vigencia esta ley, los dos procesos electorales llevados a cabo han tenido una financiación vía anticipos muy baja: en las elecciones de 2011 menos de 1 por ciento del total de los ingresos²² y en las elecciones legislativas de 2014 fue del 5 por ciento²³. Una de las razones para la entrega tan baja de estos recursos, contraviniendo el principio constitucional de apoyar las campañas mediante recursos públicos, se encontró en la no disposición de antemano de suficientes recursos para dar cuenta de las solicitudes de anticipos presentadas por las organizaciones políticas, como se observa en la resolución 0283 del 27 de enero de 2014 emitida por el CNE.

La jurisprudencia de la Corte ha establecido que la financiación estatal de la política es parcial, obligatoria y efectiva y, ésta debe regirse según regulaciones del Legislador, teniendo en cuenta el porcentaje de votos obtenidos y diferenciando los distintos tipos de elecciones. Igualmente, en la Sentencia C-490 de 2011 de la Corte Constitucional se indica como constitucional la exigencia de una póliza o garantía del anticipo, pues se trata de una forma razonable y legítima de recuperar dinero estatal²⁴.

De acuerdo con la Constitución Política, el artículo 24 de esta ley reglamenta la obligatoriedad de definir unos topes para el gasto máximo de las campañas, reiterando al CNE como la entidad obligada a definir este tope por elección. Para tal fin, el parágrafo de este artículo determina que el CNE y el Ministerio de Hacienda deben hacer un estudio base para la actualización de los costos reales de las campañas. Como resultado, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística elaboró el Índice de Costos de Campañas Electorales (ICCE) para medir la variación anual de los costos de bienes y servicios que forman parte de la estructura de costos de las campañas²⁵.

El artículo 25 expresa las disposiciones relacionadas con el manejo de los recursos de las campañas y el plazo máximo para el envío de los reportes consolidados de ingresos y gastos. Cambiando lo estipulado en la Ley 130, en esta ley se amplió el plazo para esto de un mes a dos meses después del día de las elecciones. En el primer mes los candidatos deben elaborar sus informes contables con todos los soportes requeridos y deben allegarlos a las organizaciones

22 Véase Informe del financiamiento de las campañas territoriales de 2011 elaborado por Transparencia por Colombia. Este informe se puede consultar en el siguiente link: http://transparencia-colombia.org.co/images/publicaciones/transparencia_politica/analisis_cuentas_claras_versionpdf_final.pdf

23 En la segunda parte de esta investigación se describirá con mayor detalle el desarrollo de las elecciones legislativas de 2014. El informe de análisis de estas campañas elaborado por Transparencia por Colombia se puede consultar en el siguiente link: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=537:transparencia-por-colombia-presenta-el-analisis-de-la-financiacion-de-las-campanas-y-la-rendicion-de-cuentas-en-la-elecciones-al-congreso-2014&catid=84:noticias&Itemid=233

24 Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. El texto completo de esta Sentencia se puede consultar en el siguiente link: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm>

25 Para más información sobre el Índice de Costos de Campañas Electorales véase: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ICCE/certificado_ICCE_13.pdf

políticas que los financiaron así como al CNE, en el segundo mes las organizaciones políticas consolidan la información de todos sus candidatos y hacen el envío final al CNE.

Es importante destacar que en la Ley 1475 de 2011 se definen con más detalle las fuentes prohibidas para la financiación de campañas., entre ellas las donaciones anónimas y las que provengan del extranjero. En este caso solamente se hace una excepción con los recursos que se aporten de cooperación internacional destinados al desarrollo de programas de apoyo al proceso electoral. Además, siendo congruentes con la amenaza de la influencia indebida de recursos de origen ilegal, el artículo enfatiza la prohibición de recursos provenientes de grupos al margen de la ley o que se deriven de actividades ilícitas o de organizaciones que tengan por fin atentar contra el orden público.

Otra de las fuentes prohibidas es la que proviene de personas o empresas “cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar”. Estas prohibiciones se articulan con la Ley 1474 de 2011, conocida como el Estatuto Anticorrupción, en la cual se prohíbe que las entidades prestadoras del servicio de salud realicen donaciones a candidatos o movimientos Políticos (artículo 11) y se especifica que las personas que hayan financiado más del 2.5 por ciento del tope de una campaña política a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías, no podrán contratar con las entidades públicas, durante el periodo de elección del candidato(artículo 2).

En la siguiente tabla se resumen las principales regulaciones recogidas en la Ley 1475 de 2011 sobre el financiamiento de las campañas:

LEY ESTATUTARIA 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” http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43332	
TEMAS	ARTÍCULOS
Financiación Pública Reposición de Gastos por Votos	<p>Artículo 21. Los candidatos, organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos tienen derecho a la financiación estatal y a la reposición de gastos por votos siempre y cuando la lista obtenga el 50% o más del umbral determinado por ley en las elecciones a corporaciones públicas, en el caso de las elecciones para gobernaciones y alcaldías tendrán derecho a la reposición cuando el candidato obtenga 4% o más del total de votos.</p> <p>El valor de reposición gasto por voto será determinado por el CNE contando con el apoyo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>
Financiación Pública Anticipos	<p>Artículo 22. Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, tiene derecho de recibir anticipos por parte del Estado para financiar consultas internas y sus campañas electorales.</p> <p>El CNE será la entidad encargada de autorizar el desembolso de los anticipos según la disponibilidad presupuestal y conforme a lo estipulado por ley. Los anticipos podrán ser girados dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista, previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente.</p>

<p>Financiación Pública Anticipos</p>	<p>Los anticipos deberán ser devueltos en su totalidad en un plazo no mayor a tres meses luego del pronunciamiento de la declaratoria de la elección, lo anterior con la excepción de las elecciones presidenciales en donde no hay lugar a devoluciones, siempre y cuando el dinero haya sido gastado de acuerdo a lo estipulado por la ley.</p>
<p>Financiación Privada Fuentes</p>	<p>Artículo 20. 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”.
<p>Límite a los Gastos</p>	<p>Artículo 23. Prohíbe a los candidatos, organizaciones políticas y grupo significativo de ciudadanos, obtener créditos ni recursos privados, por un valor mayor al tope establecido por ley. También se prohíbe la recaudación de contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% del tope de financiación privada.</p> <p>Los ingresos de campaña provenientes de recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley, no estarán sometidos a los límites individuales estipulados por la ley.</p> <p>Artículo 24. Los topes de gastos de campaña serán fijados por el CNE con el apoyo técnico del el Ministerio de Hacienda, en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta criterios como el costo real de las campañas, el censo electoral y el presupuesto estatal destinado para la financiación de las campañas.</p> <p>En el caso de listas con voto preferente, el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos.</p> <p>El CNE señalará además el monto máximo de gastos que podrán hacer las organizaciones políticas para invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas.</p>
<p>Fuentes Prohibidas de Financiación</p>	<p>Artículo 27. Se prohíben fuentes de financiación extranjera, ingresos provenientes de fuentes ilícitas o de grupos que atentan contra el orden constitucional y legal del estado, también se prohíben donaciones anónimas, personas acusadas o condenadas por delitos contra la financiación electoral, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico y delitos que atentan al buen funcionamiento de la administración pública, además se genera impedimento para que las personas que desempeñan funciones públicas puedan aportar a las campañas a excepción de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, observando en todo caso los topes máximos de gastos permitidos.</p>
<p>Acceso a Medios de Comunicación</p>	<p>Artículo 36. Los partidos y movimientos políticos, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos tienen derecho a obtener espacios gratuitos en medios de comunicación estatal, durante un plazo comprendido entre los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma.</p>

<p>Acceso a Medios de Comunicación Acceso a Medios de Comunicación</p>	<p>Con el apoyo técnico del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, el CNE será quien asigne estos espacios gratuitos en los medios de comunicación que hagan uso del espacio electromagnético.</p> <p>Artículo 37. El CNE será quien asigne el tope máximo de emisiones en radio y televisión, de avisos en publicaciones escritas y de vallas, para cada candidato, partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos.</p>
<p>Investigaciones y Sanciones</p>	<p>Artículo 8. Los partidos y movimientos políticos serán responsables de responder por cualquier violación del financiamiento y/o por hechos en contra de la ley en la que se encuentren involucrados sus directivos.</p> <p>Artículo 10. Se considera como falta sancionable el hecho que directivos de los partidos permitan la financiación por parte de fuentes privadas prohibidas a candidatos del partido y la misma organización política y la violación de topes electorales.</p> <p>Artículo 12. Cuando un partido es encontrado como sujeto de un delito relacionado con la financiación electoral será sujeto de privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación.</p> <p>Artículo 13. El CNE es el ente encargado por la ley para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos y el artículo establece los mecanismos para ejercer esta función.</p> <p>Artículo 26. Los candidatos que violen los topes establecidos por ley serán sancionados con la pérdida del cargo al cual fueron elegidos.</p> <p>En el caso de una violación a los límites de gastos establecidos por ley, el CNE presentará ante la correspondiente solicitud de pérdida del cargo, ante la entidad establecida por la ley.</p>
<p>Manejo de los Recursos y Rendición de Cuentas de Funcionamiento de las Organizaciones Políticas</p>	<p>Artículo 18. Los partidos y movimientos políticos están obligados por ley a aprobar democráticamente sus presupuestos y a brindar a la ciudadanía información referente a las decisiones adoptadas, atendiendo así a lo estipulado por lo reglamentado por el CNE.</p> <p>Artículo 19. Dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentarán ante el CNE la declaración de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga esta entidad.</p>
<p>Manejo de los recursos y rendición de cuentas de campañas</p>	<p>Artículo 25. Los ingresos y gastos de campaña de origen privado que superen los 200 salarios mensuales mínimos legales vigentes deberán ser administrados por el gerente de campaña. En casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o por el partido y tendrá la obligación de responder por esos recursos.</p>

<p>Manejo de los recursos y rendición de cuentas de campañas</p>	<p>Los ingresos en dinero de campaña deberán ser recibidos y administrados a través de una cuenta de únicamente destinada para la campaña, esta cuenta deberá ser abierta por el gerente de campaña quien a su vez es la persona responsable de la administración de estos recursos. La Superintendencia Financiera será la entidad encargada de ejercer el ejercicio de control sobre estas cuentas con el fin de garantizar la transparencia en el manejo de estos recursos.</p> <p>Los ingresos en dinero de campaña deberán ser recibidos y administrados a través de una cuenta de únicamente destinada para la campaña, esta cuenta deberá ser abierta por el gerente de campaña quien a su vez es la persona responsable de la administración de estos recursos. La Superintendencia Financiera será la entidad encargada de ejercer el ejercicio de control sobre estas cuentas con el fin de garantizar la transparencia en el manejo de estos recursos.</p> <p>El CNE reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.</p> <p>Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el CNE los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.</p>
---	--

Tabla 4. Marco Regulatorio Ley 1475 de 2011.

Resoluciones, Elecciones 2014

Tomando en cuenta la potestad que la Ley le otorga al CNE para la reglamentación de los aspectos relativos a la financiación de las campañas, esta revisión normativa y jurisprudencial concluye con una tabla que presenta las principales regulaciones emitidas por el CNE respecto a los ejes temáticos priorizados, las cuales aplicaron para las elecciones legislativas de 2014:

RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	
TEMAS	RESOLUCION
<p>Financiación pública Anticipos</p>	<p>Resolución 0004/2014 Artículo 1 Establece que 15 días antes del inicio del término para la inscripción de candidatos, la Dirección Financiera de la Registraduría Nacional del Estado Civil certificará el valor total de la disponibilidad presupuestal existente para realizar anticipos a las organizaciones políticas al CNE, en este mismo tiempo el Fondo Nacional de Financiación Política certificará el valor reconocido por reposición actualizado con base al índice de precios al consumidor.</p>

<p style="text-align: center;">Financiación pública Anticipos</p>	<p>Artículo 2 Cualquier organización política que inscriba candidatos a corporaciones públicas podrá, a más tardar el último día de inscripción de candidatos solicitar al CNE, solicitar anticipo de hasta el 80% de la financiación estatal de la campaña.</p> <p>(R. 0004/2014, Art 4). El valor del anticipo deberá ser garantizado mediante una póliza o garantía expedida por una compañía de seguros, corporación financiera, compañía de financiamiento comercial o establecimiento bancario, vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia. Podrá hacerse contrato de pignoración o garantizarse mediante pagaré o título valor.</p> <p>Artículos 5 y 6 Será la Registraduría Nacional del Estado Civil la encargada de realizar el giro del anticipo autorizado una vez la organización política cumpla con la entrega de la garantía, y certificado bancario de la apertura de la cuenta para el manejo de los recursos de campaña. Anterior a esto, la Registraduría Delegada en lo Electoral deberá certificar ante el CNE las organizaciones políticas que inscribieron candidatos. El CNE expedirá acto administrativo autorizando el anticipo.</p> <p>Resolución 0283 /2014. El Consejo Nacional Electoral autoriza el anticipo de financiación de campaña a las siguientes organizaciones políticas y en los siguientes montos: Partido Conservador COP\$ 5.000.000.002, Partido Liberal COP\$ 4.000.000.000, Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U COP\$ 19.444.057.245, Partido Cambio Radical COP\$ 5.569.000.000, Polo Democrático Alternativo COP\$ 3.475.333.090, Partido Alianza Social Independiente ASI COP\$ 230.000.000, Movimiento de Inclusión y Oportunidades MIO COP\$ 115.000.000, Partido Alianza Verde COP\$ 3.025.656.191, Partido Opción Ciudadana COP\$ 1.200.000.000, Centro Democrático COP\$ 2.891.014.302, Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS COP\$ 39.296.378. En total el órgano electoral entregó COP\$44.989357.208. Dicho anticipo se ordena sea garantizado mediante póliza, pagaré, garantía o título valor y/o pignoración.</p>
<p style="text-align: center;">Topes de Ingresos y Gastos</p>	<p>Resolución 0283 2014. Se establecen los límites a los montos de gastos de las campañas electorales de las listas inscritas al Congreso de la República. Se fija que para las listas al Senado de la República en circunscripción nacional ordinaria es de COP\$74.053.868.791 y en circunscripción nacional especial comunidades indígenas de COP\$1.481.077.364. Para Parlamento Andino el valor máximo de gastos se estableció en \$3.702.693.410. Para Cámara de Representantes los límites de gastos variaron según censo electoral entre COP\$1.159.586.205 y COP\$15.465.258.565.</p>
<p style="text-align: center;">Acceso a Medios de Comunicación</p>	<p>Resolución 008238/2013 Artículo 4. Señala el número máximo de cuñas radiales que pueden emitir las organizaciones políticas que presenten candidatos a las elecciones al Congreso de la República 2014. Para municipios de que van de sexta a segunda categoría podrán contar con hasta 30 cuñas radiales diarias, cada una hasta de 15 segundos. En municipios de primera categoría, categoría especial o capitales de departamento podrán tener hasta 70 cuñas radiales, cada una hasta de 30 segundos. Para el caso de Bogotá las organizaciones podrán emitir hasta 100 cuñas radiales diarias, cada una hasta de 30 segundos.</p>

<p>Acceso a Medios de Comunicación</p>	<p>Artículo 5 En el caso de los avisos que pueden publicar las organizaciones políticas inscritas para Congreso de la República 2014 tendrán en municipios de segunda hasta sexta categoría un máximo de tres avisos hasta el tamaño de una página en cada edición. En capitales de departamento, municipio de primera categoría o especial hasta un máximo de 5 avisos en cada edición. Y, para Bogotá tendrán derecho a 10 avisos por edición.</p> <p>Artículo 6 En cuanto a vallas publicitarias las organizaciones políticas solo tendrán derecho a 5 vallas en municipios de segunda hasta sexta categoría, de 20 vallas en municipios de primera categoría y especial y en capitales de departamento, en Bogotá solo podrán instalar un máximo de 40 vallas. En cualquiera de los casos las vallas no podrán sobrepasar los 48 mts².</p> <p>Artículo 7 La organización política determinará la repartición que de estos espacios a los candidatos inscritos en sus listas.</p> <p>Resolución 3781/ 2013 Establece que las organizaciones que hayan inscrito candidatos al Congreso de la República tendrán derecho a espacios gratuitos de propaganda política en el servicio público de televisión (canales nacionales de operación pública y privada, canales regionales, locales y sin ánimo de lucro), de 20 segundos cada uno. La franja asignada es de todos los días de 7:00 a.m. a 7:02 a.m., de 1:00 p.m a 1:02 p.m. y de 10:00 p.m. a 10:02 p.m. entre el 9 de enero y el 6 de marzo de 2014. El sorteo de los espacios se realizó según se orden el 7 de enero de 2014.</p> <p>También se definen los espacios de propaganda electoral gratuita en las emisoras comerciales a las que tienen derecho las organizaciones política que inscribieron candidatos al Congreso de la República 2014. Cada uno tendrá a un espacio de 20 segundos, los cuales se emitirán todos los días de 7:00 a.m. a 7:02 a.m., de 1:00 p.m a 1:02 p.m. y de 10:00 p.m. a 10:02 p.m. entre el 9 de enero y el 6 de marzo de 2014. El sorteo de los espacios se realizó según el orden el 7 de enero de 2014.</p>
<p>Sanciones por Irregularidades en el Financiamiento</p>	<p>Resolución 0284/2014. Establece que el valor de las multas previstas para el 2014 para quienes violen la normas establecidas en la Ley 130 de 1994 es de COP\$10.685.894 mínimo y no podrá ser mayor a COP\$106.858.941.</p> <p>Resolución 0330/2007 Artículo 33 Establece que existen faltas graves o leves a la violaciones del régimen de financiación, y se determina según el grado de culpabilidad, trascendencia social de la falta o el perjuicio causado, las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, los motivos del comportamiento y si la falta se cometió con la intervención de varias personas.</p> <p>Artículo 34 Las faltas son de carácter pecuniario, se congelan los giros respectivos por reposición de votos se establece como medida administrativa de carácter preventivo.</p>
<p>Rendición de Cuentas a la Autoridad Electoral</p>	<p>Resolución 0330/2007 Artículos 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.</p>

<p>Rendición de Cuentas a la Autoridad Electoral</p>	<p>Artículos 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.</p>
<p>Rendición de Cuentas a la Ciudadanía</p>	<p>Resolución 3097/2013. 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.</p> <p>Se reitera el acceso público a esta información a través del software “Cuentas Claras”.</p>

Tabla 5. Resoluciones emitidas por el CNE para reglamentación del marco regulatorio elecciones 2014.

Como cierre a esta fase, a continuación se presenta un esquema que describe el sistema de financiamiento de las campañas en Colombia de acuerdo con el marco que lo regula en la actualidad

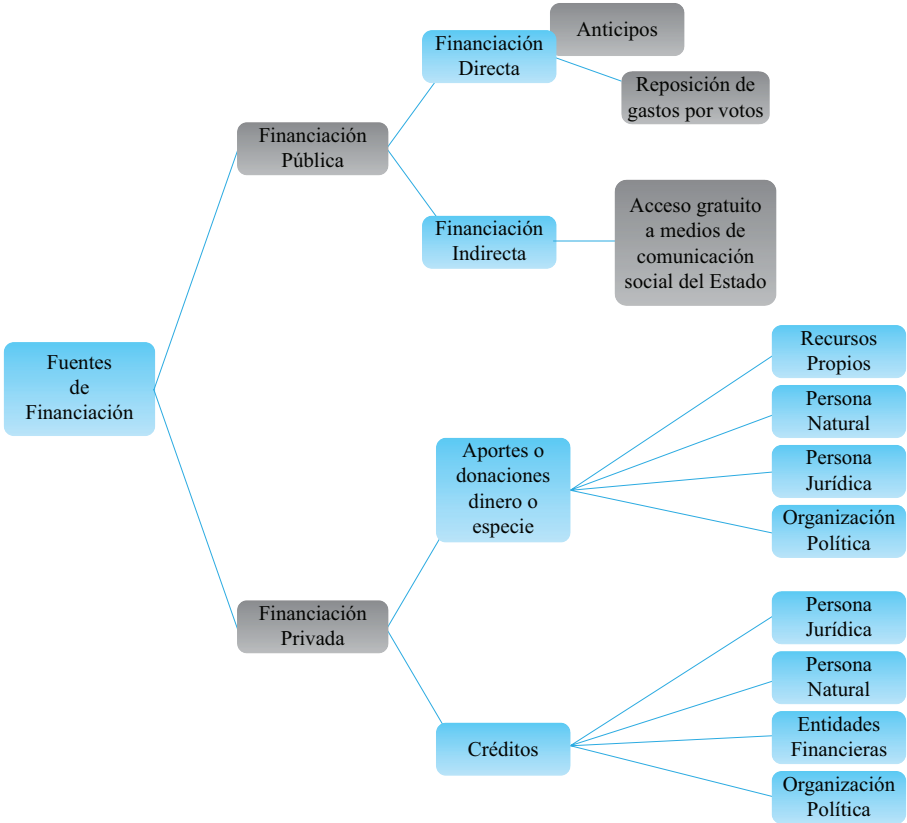


Ilustración 1. Esquema del financiamiento electoral.

CAPITULO II.

DIAGNÓSTICO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA FINANCIACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS CAMPAÑAS LEGISLATIVAS 2014

Este diagnóstico inicia con una descripción de las metodologías y fuentes de información utilizadas para el análisis del financiamiento y la rendición de cuentas de las campañas en las elecciones legislativas de 2014, seguida de una breve descripción del contexto en el que se desarrollaron estas elecciones.

Posteriormente, a través de los ejes temáticos desarrollados en el primer capítulo -1. Financiamiento Público, 2. Financiamiento Privado, 3. Controles y Sanciones, 4. Acceso a Medios de Comunicación y, 5. Rendición de Cuentas y Acceso a la Información,- se hará un análisis descriptivo de los problemas identificados en relación a la financiación y la rendición de cuentas de las elecciones legislativas de 2014. Para este ejercicio se revisarán las siguientes fuentes de información primarias:

- Reportes de ingresos y gastos de campañas que los candidatos y las organizaciones políticas presentaron al Consejo Nacional Electoral CNE, a través del aplicativo Cuentas Claras²⁶, en cumplimiento con los requerimientos de la Ley 1475 de 2011 y 130 de 1994.
- Información recabada a través de entrevistas y mesas de discusión con actores cruciales dentro del proceso electoral: candidatos, partidos, miembros del órgano electoral, expertos en temas electorales y en marketing político, entre otros²⁷.

Igualmente se toman como fuentes secundarias los documentos reseñados en el primer capítulo, así como informes periodísticos y análisis sobre las elecciones legislativas de 2014.

Este diagnóstico se complementa con la elaboración de una matriz que cruza los problemas identificados en los ejes temáticos con los posibles riesgos de corrupción política que éstos pueden tener²⁸, concentrándose de manera particular en los delitos que rodean el financiamiento y la rendición de cuentas de campañas²⁹. Esta investigación concluye con unas recomendaciones concretas para la financiación de las campañas y la rendición de cuentas, que contribuyan a hacer más transparente y equitativo este proceso y al fortalecimiento de la democracia.

A) Fuentes de información para el análisis descriptivo

Como se mencionó en la primera parte de esta investigación, los reportes enviados a través del aplicativo Cuentas Claras son la principal fuente de información para el análisis de la financiación

26 Cuentas Claras es una herramienta para la rendición en línea de los movimientos contables de las campañas. Esta herramienta fue avalada por el CNE mediante la Resolución 3097 de 2013 como el medio oficial para rendición de cuentas de las elecciones legislativas de 2014. El aplicativo Cuentas Claras ha sido desarrollado por Transparencia por Colombia con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

27 El anexo no. 1 contiene la lista de las personas entrevistadas, el cuestionario base de las entrevistas y, la lista de los asistentes a las mesas de trabajo.

28 El artículo 76 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) como parte de las políticas institucionales y pedagógicas establece la elaboración de un Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en todas las entidades públicas para mejorar su gestión y enfrentar la corrupción. A partir de lo anterior, Transparencia ha desarrollado una metodología para la elaboración de matrices de riesgos de corrupción y planes anticorrupción. Para el desarrollo de esta investigación se hace una adaptación de esta metodología para mapear los principales riesgos en cada uno de ámbitos de análisis e identificar a partir de estos, propuestas para el mejoramiento.

29 Para la identificación de los delitos electorales se contó con la asesoría de abogados, que categorizaron las irregularidades electorales en delitos, faltas disciplinarias, faltas fiscales, violaciones a la normatividad electoral y responsabilidad política.

de las campañas legislativas de 2014. Esta herramienta permite a los candidatos y las organizaciones políticas reportar los movimientos contables de sus campañas de acuerdo con lo estipulado en el marco normativo colombiano. El CNE adoptó esta herramienta como el medio oficial para la rendición de cuentas, a través de la reglamentación recogida en las Resoluciones 1094 de 2009, 0285 de 2010 y 1044 de 2011. Igualmente, para los comicios electorales de 2014, la Resolución 3089 de 2013 hizo nuevamente obligatorio el uso de Cuentas Claras facilitando la consulta pública de la información reportada a través del link www.cnecontasclaras.com.

La rendición de cuentas de los candidatos, las organizaciones políticas y los grupos significativos de ciudadanos se tramita de la siguiente forma: los candidatos envían a través de Cuentas Claras sus reportes en el **formulario 5b—Informe Individual de Ingresos y Gastos de la Campaña**³⁰ a las organizaciones políticas que los avalaron y estas, en el **formulario 7b —Informe Integral de los Ingresos y Gastos de la Campaña**—, consolidan la información y se la remiten al CNE. En total, 92.8 por ciento de los candidatos que participaron en las elecciones legislativas de 2014 enviaron sus reportes el **9 de mayo de 2014**, límite de tiempo estipulado para la rendición de cuentas de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011. Para abordar la financiación privada y pública de las campañas, evidenciar patrones, tendencias y situaciones de riesgo en las que hay que buscar alternativas de mejora, es necesario hacer cruces estadísticos de los datos acopiados en la base de Cuentas Claras. La siguiente tabla muestra el número de reportes por corporación:

CORPORACIÓN	CURULES A PROVEER	CANDIDATOS INSCRITOS	CANDIDATOS CON INFORME EN CUENTAS CLARAS	%
Senado	102	773	754	97.5 %
Cámara de Representantes	167	1551	1405	91%
Parlamento Andino	5	23	21	91.3%
	274	2347	2180	92.8%

Tabla 6. Reportes en Cuentas Claras por parte de los candidatos.

Como se observa, en total hay 2.180 reportes como fuente para el análisis, a partir de los cuales se construyó una base con datos alfanuméricos y se hicieron cruces de variables en los siguientes aspectos del financiamiento³¹:

- Total de ingresos y gastos reportados por los candidatos
- Ingresos clasificados por su origen y monto
- Gastos clasificados por códigos
- Gastos de publicidad electoral

30 Los candidatos deben enviar en físico a las organizaciones políticas que los avalaron, los soportes contables de los ingresos y los gastos de sus campañas. En caso de que el CNE, particularmente el Fondo Nacional de la Financiación de la Política, requiera alguna aclaración sobre el proceso de revisión de los reportes de ingresos y gastos, solicita directamente a la organización que le envíe los soportes en físico.

31 El informe sobre el financiamiento de las elecciones al Congreso 2014 es una fuente principal para el desarrollo de la investigación. No obstante para este documento se construyó una nueva base de datos incorporando la información reportada por los candidatos que aspiraron a las elecciones de Parlamento Andino. El informe de las elecciones de Congreso 2014 se puede descargar en el siguiente link: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=537:transparencia-por-colombia-presenta-el-analisis-de-la-financiacion-de-las-campanas-y-la-rendicion-de-cuentas-en-la-elecciones-al-congreso-2014&catid=84&Itemid=233

El 9 de mayo de 2014 el equipo de contadores del Fondo Nacional de Financiación Política del CNE³² inició el proceso de revisión de los informes de ingresos y gastos de campañas, y ellos tienen la responsabilidad de auditar la información reportada. Durante la revisión es posible que hagan requerimientos de aclaraciones a las organizaciones políticas y a los candidatos sobre los informes. Por esta razón, al saberse que la información acopiada el 9 de mayo ha tenido algunas variaciones, se tomó el 1 de octubre de 2014 como una segunda fecha de revisión de los informes enviados a través del aplicativo Cuentas Claras.

Es preciso aclarar que a través de Cuentas Claras es posible conocer el monto que oficialmente reportaron los candidatos y las organizaciones políticas para cumplir con los requerimientos de ley, razón por la cual deben tomarse como el punto de partida obligatorio para este análisis. No obstante, durante el desarrollo de las elecciones legislativas (como se verá con más detalle en este capítulo), continuamente se habló en los medios sobre los elevados costos de las campañas y cómo los candidatos estaban gastando sumas mayores a las que reportaron en el aplicativo³³.

Por esta razón, para contrastar la información de Cuentas Claras, se buscaron otras fuentes primarias de información a través del desarrollo de 6 entrevistas semiestructuradas³⁴ con personas conocedoras del tema, como por ejemplo un experto internacional, quien ha trabajado en el seguimiento a asuntos electorales desde la Organización de Estados Americanos, OEA, y ha escrito varios documentos relacionados con la financiación de las campañas; el equipo de profesionales que trabaja en el Departamento Nacional de Estadística, DANE, en el desarrollo del Índice de Costos Electorales; una senadora elegida con amplia votación de opinión, y un candidato a la Cámara por Representantes. Igualmente se entrevistó a un experto en marketing político que ha asesorado a varias campañas y al director creativo de una agencia de publicidad quien ha participado en la elaboración de piezas publicitarias para campañas.

En las entrevistas se ahondó en las opiniones y experiencias relacionadas con el desarrollo de las campañas de 2014, los recursos necesarios para financiarlas y el tope de gastos. Igualmente se indagó por las percepciones frente a la veracidad de la información reportada a través del aplicativo Cuentas Claras, los riesgos de corrupción vía financiamiento electoral y las propuestas para mejorar este proceso.

También se llevaron a cabo dos mesas de discusión para analizar la financiación de las campañas y la rendición de cuentas. Con base en una metodología de grupo focal³⁵ se identificaron los principales problemas, fortalezas y oportunidades en torno a cada uno de los ejes de análisis del financiamiento de las campañas.

32 El Fondo Nacional de Financiación Política creado por la Ley 130 de 1994 tiene entre sus obligaciones Verificar el cumplimiento de los requisitos legales por parte de los partidos y movimientos políticos, para acceder a los recursos de funcionamiento y/o de reposición de gastos de campañas electorales. Véase: <http://www.cne.gov.co/CNE/Fondo-de-Campanas.page>

33 Durante el desarrollo de las elecciones legislativas de 2014 una constante fue la preocupación de varios sectores por los altos costos de las campañas. Véase: Campaña política al Congreso está más costosa que nunca, ¿A qué se debe ese fenómeno que corrompe la democracia? En Revista SEMANA, enero 25 de 2014. El artículo se puede descargar en el siguiente link <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/campana-politica-al-congreso-mas-costosa-que-nunca/371919-3>

34 Como herramienta para la investigación cualitativa en ciencias sociales se utilizó la entrevista semiestructurada para la recolección de información. Esta consiste en el desarrollo de un guion de preguntas que buscan contrastar las hipótesis que se tiene respecto al tema a tratar, resolver dudas y ampliar la información. La guía para las preguntas se elaboró tomando como base los objetivos a desarrollar en la presente investigación. véase: http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/t.3_corbetta_metodologia_y_tecnicas_3ra_parte_cap.10.pdf

35 Las mesas de discusión con metodología de grupo focal, son una herramienta de investigación en las ciencias sociales para la construcción de conocimiento colectivo mediante la focalización de la atención de los asistentes en un tema específico. Los asistentes se escogen por el conocimiento o la cercanía al tema a tratar, asegurando en todo caso que haya pluralidad y variedad entre ellos. La discusión permite la interacción discursiva y la contratación de las diversas opiniones. Véase: ICESI. Los Grupos Focales de Discusión. Texto pedagógico Área Metodológica Departamento de Estudios Sociales, Octubre 2010. véase: http://www.google.com.co/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0CFgQFjAI&url=http%3A%2F%2Fvertov14.files.wordpress.com%2F2010%2F08%2Flos-grupos-focales-de-discusion.docx&ei=WhFRVK2mEZK0yASY0YDwCQ&usq=AFQjCNFnKIXiZr8wRVx1Qn4FKciXn_0Fg&bv=78597519.d.aWw

En la primera mesa participaron 11 representantes de las organizaciones políticas como los auditores de los partidos Conservador, Cambio Radical, Polo Democrático y Alianza Social Independiente y del movimiento MIRA. También asistieron los veedores de los partidos Liberal y Polo Democrático y el director jurídico del partido Cambio Radical. La segunda mesa contó con una participación diversa entre representantes de organizaciones de la sociedad civil como la Misión de Observación Electoral y centros de pensamiento como el Observatorio a Procesos Electorales OPE de la Universidad del Rosario. También asistieron asesores de entidades estatales como la Secretaría de la Transparencia y representantes de medios de comunicación.

B) Acercamiento contextual al desarrollo de las elecciones

En las elecciones legislativas de 2007 y 2010 la violencia fue el principal riesgo electoral. En efecto, cerca de un 33 por ciento de los congresistas elegidos para el periodo 2007 tuvieron nexos con grupos armados ilegales (López., 2010). Dichos nexos se tradujeron en acuerdos de apoyo electoral, en amenazas a la población y en persecución de rivales políticos (International Crisis Group., 2011). Por el contrario, las elecciones legislativas de 2014 se caracterizaron por la disminución en los riesgos de violencia, pero pusieron en evidencia otra clase de riesgos electorales como los de corrupción y clientelismo a través del financiamiento de las campañas (Duncan., 2014). Esto no significa que el riesgo por amenazas violentas al elector haya sido inexistente ni que la ausencia de violencia sea sinónimo de transparencia. Por el contrario, hubo un número muy grande de irregularidades reportadas, particularmente en torno a la compra de votos para las elecciones legislativas de 2014 (Misión de Observación Electoral., 2014).

Por otra parte, las pasadas elecciones fueron las primeras legislativas que se llevaron a cabo bajo la vigencia de la Ley 1475 de 2011. La importancia de esta ley radica en que incrementa la responsabilidad principalmente para las organizaciones políticas, ya que consagra la moralidad y la transparencia como principios de organización y funcionamiento de los partidos políticos. También los sanciona, así como a sus directivos, financiación prohibida o la violación de los topes máximos de financiación en las campañas electorales. Al respecto, diversos medios de comunicación cuestionaron las posibilidades del CNE para cumplir con un marco regulatorio más riguroso si, ya que sus capacidades para investigar son débiles y, en aquel momento no habían obtenido resultados concretos sobre las violaciones cometidas en las elecciones territoriales de 2011 (El Nuevo Siglo, 8 de febrero de 2013).

Estas elecciones se caracterizaron nuevamente por la reglamentación, a través de la Resolución 3089 de 2013, del uso del aplicativo Cuentas Claras para el reporte de ingresos y gastos de las campañas, que además permitió la posibilidad del acceso público en tiempo real al proceso de reporte de los datos contables de cada campaña. Esto permitió un mayor seguimiento de la financiación de las campañas desde la ciudadanía y los medios de comunicación. (Transparencia por Colombia., 2014).

Un aspecto que reglamenta el artículo 17 de la Ley 1475 y que se tuvo en cuenta para las elecciones legislativas, es que 40 por ciento de la financiación estatal para el funcionamiento de los partidos se reparte de acuerdo con el número de curules que obtengan en el Congreso de la República. Por lo tanto, al ser un importante rubro para el funcionamiento de los partidos, esta elección también fue la primera que se convirtió en una pugna entre las organizaciones políticas

para tener acceso a esos recursos de funcionamiento. Esto implicó la inclusión en las listas inscritas para Senado y Cámara de Representantes de candidatos con importantes caudales electorales que aseguraran más votos para la organización política, como lo manifestaron los asistentes a la mesa de discusión desarrollada con representantes de las organizaciones políticas.

De otra parte, una característica de estas elecciones fue la presencia de un fenómeno denominado “endogamia del sistema”, el cual se manifiesta por la no renovación democrática de nuevos liderazgos políticos, por la participación de candidatos cuestionados por sus relaciones cercanas con grupos paramilitares o carteles de la contratación y por el acceso a grandes sumas de dinero de origen privado para financiar sus campañas políticas. Esta endogamia también se expresa en la apropiación de una serie de cargos, contratos y recursos públicos para mantener un caudal de votos que les permita perpetuarse en el poder (Duncan., 2014). Es importante aclarar, no obstante, que este fenómeno no es nuevo y que se ha convertido en una constante de los comicios en el país.

Así las cosas, si bien las elecciones se celebraron en un contexto relativamente favorable, principalmente por los avances en la normatividad que la reguló y por la disminución en los riesgos de violencia electoral, los interrogantes por la incorporación en las listas de candidatos con antecedentes familiares cuestionables (Valencia & Ávila, 2014); la debilidad en las capacidades del CNE para hacer un monitoreo y control más oportuno al desarrollo de las campañas, las irregularidades en el financiamiento de las mismas, los excesivos gastos de campañas³⁶ y, el desarrollo de prácticas clientelistas, como por ejemplo la entrega de recursos a determinados candidatos para la construcción de obras en sus regiones, se constituyeron en los principales riesgos a la competencia, la equidad y la transparencia de estos comicios³⁷. Finalmente es importante mencionar que las elecciones para Congreso tenían gran importancia para asegurar que el entonces candidato Juan Manuel Santos contara una mayoría de congresistas para tramitar proyectos relacionados, entre otros, con los acuerdos de paz acordados entre el Gobierno Nacional y las FARC en La Habana.

C) Diagnóstico de los principales problemas en el Financiamiento de las Campañas y la Rendición de Cuentas en las Elecciones Legislativas de 2014

Teniendo en cuenta el contexto electoral y las fuentes de información primarias y secundarias, a continuación se presenta una descripción detallada del proceso de la financiación y la rendición de cuentas de las elecciones legislativas 2014 a partir de los cinco ejes de análisis:

Financiación pública de las campañas

Los recursos de origen público entregados a candidatos y a organizaciones políticas a través de anticipos, reposición de gastos por votos o mediante subsidios para el acceso a medios de comunicación, transporte y correo son una de las fuentes más importantes para apalancar el desarrollo de las elecciones. Como se mencionó en el primer capítulo, la entrega de estos recursos se sustenta en

36 Algunos candidatos, como el candidato a la Cámara de Representantes por el departamento de Sucre Yahir Acuña ha llamado la atención de medios y Organizaciones no Gubernamentales por los aparentes elevados niveles de gasto. La Silla Vacía mencionó en varias ocasiones que en el desarrollo de la campaña de este candidato se estaba entregando dinero y botellas de whisky en el municipio de San Pedro, haciendo conciertos vallenatos en el municipio de Sucre y regalando gasolina a los moto taxistas de Sincelejo (La Silla Vacía, 28 de enero de 2014). Dichas relevaciones han estado acompañadas por investigaciones de la Fundación Paz y Reconciliación, quienes además de señalar un aparente gasto elevado por parte de Acuña (Valencia & Ávila, 2014)

37 Véase la sinopsis del libro publicado por la Fundación Paz y Reconciliación, Herederos del Mal publicado en el portal de noticias y análisis Las2Orillas, en el siguiente link: <http://www.las2orillas.co/herederos-del-mal-clanes-mafias-y-mermelada/>

el concepto de la justicia distributiva, que pretende promover la igualdad en la contienda electoral y blindar el proceso de la injerencia de intereses privados en la gestión de lo público. El aporte público se entrega a los candidatos y organizaciones políticas siempre que cumplan con algunos requisitos, como obtener un mínimo umbral de votos para la organización que los avala y constituyan las pólizas de garantía para acceder a estos recursos. Además es obligatorio constituir pólizas de garantía con el sector financiero para asegurar el buen uso de dichos recursos.

El artículo 22 de la Ley 1475 de 2011 determina el derecho de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriben candidatos de solicitar al CNE hasta un 80 por ciento del total de gastos aprobados para el desarrollo de las campañas. Para definir el monto que se le debe otorgar a cada organización política, se toma en cuenta el valor de la financiación estatal recibida en la campaña anterior para la misma corporación (elecciones legislativas de 2010), y el valor se actualiza con base en el índice de precios del consumidor. Si la organización política no hubiera participado en las elecciones anteriores, el valor del anticipo se calcula teniendo en cuenta el menor valor aprobado en la campaña anterior a la misma corporación. El anticipo que solicita cada organización se debe destinar a apoyar a las campañas de los candidatos avalados así como para el desarrollo de las campañas institucionales.

El encargado de entregar estos recursos es el CNE, quien debe iniciar el proceso de giro, previa aprobación de las pólizas o garantías, pignoración, pagaré o título valor, expedidos por una entidad financiera reconocida para este fin, como lo estipula en la Resolución 0004 de 2014.

La Resolución 0283 de 2014 presenta los montos aprobados de anticipos para cada partido, movimiento y grupo significativo de ciudadanos. Por su parte en los formularios 7b las organizaciones políticas deben indicar el total de los ingresos recibidos, incluyendo los anticipos. La siguiente tabla presenta una comparación entre el valor aprobado en la resolución y el que reportan las organizaciones políticas:

Organización Política	Monto aprobado Res. 0232/14	Monto reportado Formulario 7b
Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U	\$19.444.057.245	\$1.866.000.000
Partido Cambio Radical	\$5.569.000.000	\$0
Partido Conservador Colombiano	\$5.000.000.002	\$3.000.000.000
Partido Liberal Colombiano	\$4.000.000.000	\$4.000.000.000
Polo Democrático Alternativo	\$3.475.333.090	\$707.865.992
Partido Alianza Verde	\$3.025.656.191	\$3.766.647.004
Centro Democrático	\$2.891.014.302	\$117.823.666
Partido Opción Ciudadana	\$1.200.000.000	\$924.000.000
Partido Alianza Social Independiente - ASI	\$230.000.000	\$230.000.000
Movimiento de Inclusión y Oportunidades - MIO	\$115.000.000	\$115.000.000
Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS	\$39.296.378	\$0

Tabla 7. Montos aprobados para anticipos vs. Montos reportados en Cuentas Claras

Como se observa, no todas las organizaciones reportan la totalidad del monto aprobado. De un total de 44.989 millones 357.208 pesos aprobados para anticipos, las organizaciones políticas solo reportaron 14.727 millones 336.662 pesos, que equivalen al 32.73 por ciento de éstos recursos.

Teniendo en cuenta que las organizaciones políticas que recibieron los anticipos a su vez deben girarlos a sus candidatos, a través de los formularios 5b se revisó a través de Cuentas Claras los anticipos que cada candidato reportó (en este caso, para asegurar una información más actualizada se revisó la información acopiada con corte al 1 de octubre de 2014). La siguiente tabla muestra el total de ingresos reportados por los candidatos en cada corporación, el cual incluye el total de anticipos:

		Total de candidatos inscritos	Total de Ingresos	Total de candidatos que recibieron anticipos	Total de anticipos	Porcentaje de candidatos que recibieron anticipos	Porcentaje del anticipo frente al total de ingresos
Senado	Nacional Ordinaria	733	\$ 99,015,221,742	254	\$ 7,969,628,929	35%	8%
	Nacional Especial Comunidades Indígenas	21	\$ 1,614,379,106	3	\$ 45,000,000	14%	3%
Camara de Representantes	Departamental y Distrito Capital	1341	\$ 96,697,989,473	181	\$ 4,399,636,081	13%	5%
	Internacional Colombianos en el Exterior	27	\$ 945,263,246	1	\$ 10,000,000	4%	1%
	Nacional Especial Comunidades Negras	23	\$ 1,110,200,941	1	\$ 115,000,000	4%	10%
	Nacional Especial Comunidades Indígenas	14	\$ 533,013,110	0		0%	0%
Parlamento Andino		21	\$ 3,966,524,783	1	\$ 20,000,000	5%	1%
		2180	\$ 203,902,592,400	441	\$ 12,559,265,010	20%	6%

Tabla 8. Distribución de anticipos por circunscripción.

Esta tabla muestra que por anticipos los candidatos recibieron 12.559 millones 265.010 pesos. Esta cifra es aproximadamente 2.000 millones de pesos, menor a lo reportado por las organizaciones políticas. La diferencia entre estas dos cifras radica en que las organizaciones no trasladaron la totalidad de los anticipos a los candidatos sino que se quedaron con un porcentaje de los recursos girados para apalancar el desarrollo de sus campañas institucionales.

Por otra parte, es importante señalar que los anticipos recibidos por los candidatos ascienden al 6 por ciento del total de ingresos de las elecciones legislativas de 2014, que fueron de 20 millones 902.592 pesos. Además, sólo 20 por ciento de los candidatos a las elecciones legislativas de 2014

recibieron anticipos, mientras que el 80 por ciento restante se financió con recursos privados. Esta desproporción marcada entre la financiación por recursos públicos a través de anticipos y la financiación por recursos privados contradice el propósito, que según la ley deberían tener los aportes estatales, de apoyar el desarrollo de las campañas electorales.

Las dos principales limitantes para no acceder a los anticipos aprobados son por una parte, la obligatoriedad de acceder a las pólizas y las garantías que exigía el CNE para la entrega del anticipo. Estas pólizas las debía constituir cada candidato que aspirara a beneficiarse con dichos recursos. Por otra parte, el giro de los anticipos debía hacerse a través de cuentas bancarias abiertas exclusivamente para manejar los recursos de las campañas. La apertura de estas cuentas fue un proceso que para la mayoría de los candidatos y las organizaciones políticas tomó mucho tiempo, lo que terminó afectando el traslado de los aportes públicos a las campañas, como se pudo establecer a través de las mesas de discusión y las entrevistas.

Estas limitantes llevaron a que en la práctica las organizaciones políticas solamente trasladaran anticipos a los candidatos que en efecto pudieran garantizar los recursos necesarios para respaldar las pólizas. Este criterio para el manejo de los anticipos terminó dejando por fuera de este beneficio a 80 por ciento de los candidatos, quienes debieron buscar los recursos para el desarrollo en fuentes privadas o a través de préstamos con entidades bancarias.

Esta situación se acentúa aún más si se tiene en cuenta que en algunos departamentos del país, como Guainía, Vaupés, Guaviare, Arauca, Caldas, Sucre y César, ningún candidato a la Cámara de Representantes recibió anticipos estatales para el desarrollo de sus campañas.

Por lo anterior se puede concluir que si el objeto de la financiación pública es promover la equidad política y balancear la contienda electoral, el acceso a los anticipos en las elecciones legislativas de 2014 demuestra que en la práctica no se cumple con este principio democrático.

En cuanto a la reposición de gastos por votos obtenidos, el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011 indica que las organizaciones políticas pueden acceder a estos recursos siempre y cuando obtengan el 50 por ciento o más del umbral electoral determinado por ley y respeten el tope máximo de gastos definidos para la contienda electoral. Estos recursos post-electorales tienen como propósito apoyar al candidato con los gastos incurridos durante su campaña y soportar los créditos que ellos hubieran obtenido con entidades financieras, y no deben entenderse como recursos para premiar a los candidatos por los votos obtenidos.

Al indagar por la revisión de los informes de ingresos y gastos por parte del CNE se encontró que cinco meses después del envío de los reportes contables todavía no se ha empezado el proceso de pago de las cuentas. Los asistentes a las mesas de discusión coincidieron en afirmar que el hecho de que el proceso de reposición de gastos tome tanto tiempo, lleva a que estos recursos entregados ex post sean una fuente poco efectiva para apoyar el desarrollo de las campañas.

Financiación privada de las campañas

Las campañas electorales requieren de recursos económicos para asegurar la visibilidad de los candidatos y las organizaciones políticas, difundir programas y propuestas y ganar simpatizantes.

En un modelo mixto de financiación como el colombiano, en donde en la práctica la financiación por recursos del Estado corresponde a un pequeño porcentaje, se hace necesario obtener recursos de origen privado. Además, los aportes de personas naturales y jurídicas a las campañas legislativas son una forma legítima de participación política y están amparados en el marco normativo colombiano.

El total de los ingresos y los gastos de las campañas legislativas de 2014 reportados a través del aplicativo Cuentas Claras en el plazo máximo para el envío de los reportes (9 de mayo) se puede observar en la siguiente tabla:

Corporación	Ingresos	%	Corporación	Gastos	%
Senado	\$ 99.836.057.935	49,2%	Senado	\$ 99.758.025.991	49,4%
Cámara de Representantes	\$ 99.071.055.564	48,8%	Cámara de Representantes	\$ 98.064.035.254	48,6%
Parlamento Andino	\$ 3.966.524.783	2,0%	Parlamento Andino	\$ 4.123.489.616	2,0%
TOTAL	\$ 202.873.638.282	100%	TOTAL	\$ 201.945.550.861	100%

Tabla 9. Total de ingresos y gastos de campañas legislativas 2014, 9 de mayo

Al comparar estos totales con la información que se encuentra en el aplicativo Cuentas Claras el 1 de octubre se encontró un leve incremento en los totales como se observa a continuación:

Corporación	Ingresos	%	Corporación	Gastos	%
Senado	\$ 100.629.600.848	49,4%	Senado	\$ 99.934.169.691	49,6%
Cámara de Representantes	\$ 99.306.466.770	48,7%	Cámara de Representantes	\$ 97.232.582.350	48,3%
Parlamento Andino	\$ 3.966.524.783	1,9%	Parlamento Andino	\$ 4.123.489.616	2,0%
TOTAL	\$ 202.873.638.282	100%	TOTAL	\$ 201.290.241.657	100%

Tabla 10. Total de ingresos y gastos de campañas legislativas 2014, 1 de octubre

Al revisar los formularios 5b donde los candidatos clasifican por códigos el origen de los recursos de sus campañas se encontró que las principales fuentes de financiación fueron de origen privado. Los reportes de ingreso de los candidatos a la Cámara de Representantes y Senado de la República confirman esta tendencia:

Código	Senado de La República	Cámara de Representantes	Parlamento Andino	Total	Porcentaje frente al total de los Ingresos
101 Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus conyuges, compañeros permanentes o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad	\$ 28,434,406,356	\$46,532,267,675	\$706,162,743	\$75,672,836,774	37%

102 Contribuciones, donaciones y créditos en dinero o especie que realicen los particulares	\$ 31,691,370,426	\$31,756,245,735	\$3,043,155,144	\$66,490,771,305	33%
Total de ingresos privados	\$ 60,125,776,782	\$78,288,513,410	\$3,749,317,887	\$142,163,608,079	70%
Total de Ingresos	\$99,836,057,934	\$99,071,055,563	\$3,966,524,783	\$202,873,638,280	100%

Tabla 11. Ingresos de los candidatos por recursos privados diferenciados por corporación

En el formulario 5b, los recursos que se reportan en el código 101 provienen del patrimonio de los candidatos, sus cónyuges o compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad. Dichos aportes, a diferencia de los de personas naturales y/o jurídicas, no están limitados al 10 por ciento, sino que pueden ser el total de gastos permitidos por ley. En otras palabras, en las campañas legislativas la ley permite que un candidato financie hasta el 100% de su campaña con sus propios recursos. Esto limita la equidad en la competencia, pues favorece a los aspirantes que cuentan con recursos, más aún cuando el acceso a la financiación pública en la práctica es muy difícil e inequitativa, y deja a los candidatos con pocos recursos propios en una situación de desventaja para financiar sus campañas. Esta situación alimenta el fenómeno de la “endogamia del sistema electoral” que caracterizó las pasadas elecciones legislativas.

Los aportes y créditos de personas naturales y jurídicas fueron la segunda fuente de financiación privada para las campañas legislativas de 2014. Los ciudadanos colombianos y las personas jurídicas (que tengan registro ante cámara de comercio)³⁸ pueden hacer donaciones o dar créditos a los candidatos aspirantes a cargos de elección popular³⁹. Las donaciones tiene como límite el 10 por ciento del total de los gastos permitidos por campaña, pero los créditos no están sujetos a ningún límite. Es decir que mediante un préstamo de una persona natural o jurídica, se puede financiar la totalidad de una campaña.

Estos aportes se registran en el código 102 de los formularios 5b y se debe anexar un formato en el que se defina si es una persona natural o jurídica la que hace el aporte o da el crédito. La revisión de la información reportada a través de este código mostró que en las campañas legislativas, 33 por ciento del total de los ingresos, equivalente a 66.490 millones 771.305 pesos, se originó en estas fuentes privadas. De este total, 60 por ciento corresponde a donaciones y el 40 por ciento a créditos constituidos con personas naturales y/o jurídicas.

La financiación privada de las campañas también puede conducir a situaciones que afectan la equidad, igualdad de oportunidades y la transparencia de las elecciones. Los recursos privados pueden constituirse en una forma de asegurar compensaciones una vez el candidato ha sido elegido, a través de prácticas como la entrega de contratos con el Estado, acceso a cargos públicos de nombramiento directo, acceso a subsidios estatales, o incidencia indebida en la elaboración de las normas. En estos casos se estaría utilizando un canal legítimo de participación política, como lo es el financiamiento de las campañas, como medio para obtener beneficios particulares.

38 La legislación colombiana prohíbe las fuentes de financiación extranjera. Las empresas de origen extranjero pero domiciliadas en Colombia son consideradas como nacionales y pueden hacer aportes a campañas electorales.

39 En las campañas presidenciales hay una prohibición al aporte de personas jurídicas de acuerdo con lo estipulado en la Ley 996 de 2005.

Respecto a los aportes de personas jurídicas, en total 558 empresas realizaron donaciones o contribuciones a las campañas legislativas de 2014. Entre ellas se encuentran los dos principales medios de comunicación privados del país, varias empresas dedicadas al desarrollo inmobiliario y turístico, grupos empresariales, empresas del sector financiero y sus fundaciones, empresas dedicadas a la agroindustria, al sector extractivo o a la prestación de servicios de infraestructura urbana (Transparencia por Colombia., 2014).

Uno de los principales riesgos que se pueden dar en el financiamiento de las campañas con recursos de personas jurídicas es que a través de éstos se busque privilegiar intereses privados o corporativos. Esta situación puede acarrear un conflicto de intereses para los elegidos por voto popular, al verse inmersos en la obligación constitucional de garantizar el bienestar general y la obligación personal de asegurar los intereses de quienes le ayudaron a llegar a su curul. Por ejemplo, al analizar la actividad económica de las personas jurídicas que más aportaron a los elegidos al Congreso 2014 -2018⁴⁰, se observó una coincidencia entre las empresas donantes y las “locomotoras” para el desarrollo identificadas por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos⁴¹: infraestructura, agricultura, vivienda, minería e innovación (15 de las 30 principales empresas que aportaron corresponden a estos sectores, como se puede observar en el Anexo no. 2). Si bien estos aportes no significan en sí mismos un riesgo de captura del Estado a través de intereses privados, la presencia de estas grandes empresas entre los principales benefactores a candidatos al Congreso de la República obliga a que los elegidos sean mucho más cuidadosos y proactivos en la declaración de sus conflictos de intereses e impedimentos cuando sea necesario, lo cual es una práctica que aún tiene grandes falencias en Colombia.

Por otra parte, hay riesgos asociados al origen de los recursos privados, ya que algunos de ellos pueden provenir de actividades ilegales, convirtiendo a las campañas en medios para el lavado de activos. Como lo indica Luis Edmundo Suárez Soto, Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, el aporte a las campañas es una de las estrategias que usan las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a los fondos de procedencia ilícita. El lavado de activos afecta los procesos democráticos porque los recursos ilegales son puestos en las manos de candidatos que eventualmente pueden hacer uso indebido de los mismos⁴² o favorecer con sus decisiones a quienes los han financiado.

Sobre el origen de los recursos y los riesgos de lavado de activos, en el desarrollo de las mesas de discusión los participantes coincidieron en que la financiación preponderantemente privada de las campañas, como la que se dio en las elecciones legislativas de 2014, es un riesgo para el proceso electoral porque facilita la incidencia de intereses ilegales en la actividad electoral y el Estado.

Otras personas jurídicas que aparecen en los reportes como benefactores en las elecciones legislativas de 2014 fueron fundaciones, centros de investigación, sindicatos, cooperativas y comités de acción política, los cuales se agrupan bajo la sombrilla de organizaciones sin ánimo de lucro. Los ingresos de estas organizaciones en su gran mayoría provienen de fuentes públicas o de donaciones de privados. El Estatuto Tributario Nacional indica en el artículo 19 que las organizaciones sin fines de lucro pueden hacer contribuciones a las campañas políticas si esta es una actividad con-

40 El Anexo no. 2 contiene una lista de las 30 personas jurídicas (empresas) que más aportes dieron a los elegidos al Congreso de la República 2014-2018.

41 Véase: <http://www.portafolio.co/columnistas/locomotoras-el-desarrollo>

42 Véase: Preguntas Frecuentes sobre el lavado de activos en Colombia, respuestas del Director Nacional de la UIAF. Información que se puede consultar en el siguiente link: <http://www.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=126&conID=13282>

gruente con la misión y funciones de la organización. Estas contribuciones deben enmarcarse en los límites que aplican para los donantes privados. Sin embargo, como se mencionó en las mesas de discusión, los aportes de este tipo de organizaciones en muchos casos permiten enmascarar activos de origen ilícito mediante la conformación de fundaciones de fachada que facilitan el lavado de activos. Además, como se comprobó en la revisión del marco normativo, los aportes que provienen de este sector no están contemplados en las regulaciones para el financiamiento privado (más allá del límite de 10 por ciento a los aportes) y no están obligados a hacer público el origen de sus ingresos ni a reportar los gastos que puedan incurrir en apoyo a las campañas.

Una comparación entre los reportes de ingresos y gastos de los candidatos y de los elegidos confirmó que a mayores ingresos, mayores fueron las posibilidades de ser elegidos, como se puede observar en la siguiente gráfica:

DIFERENCIA DE INGRESO PROMEDIO ENTRE ELEGIDOS Y CANDIDATOS



Gráfica 1. Diferencia de ingresos entre candidatos y elegidos.

Al comparar el ingreso promedio de los candidatos al Senado con el ingreso promedio de los elegidos se observó una diferencia de 313 millones entre unos y otros. Lo mismo se observa entre los candidatos y elegidos a la Cámara de Representantes, con una diferencia de 187 millones de pesos. Esto evidencia una tendencia en las elecciones legislativas de 2104: a mayores ingresos, mayores posibilidades de obtener una curul. Sin embargo también hay algunas excepciones sobre campañas que reportaron altos ingresos pero no salieron elegidos⁴³.

A través de las entrevistas y las mesas de discusión se indagó por la relación entre los ingresos y las probabilidades de ganar las elecciones; todos coincidieron en afirmar que la relación entre recursos y votos obtenidos es directamente proporcional. Es decir que si un candidato tiene expectativas de salir elegido, debe estar dispuesto a conseguir más recursos para apalancar su campaña. Lo anterior llevó a que en las pasadas elecciones algunos candidatos enfocaran más sus campañas

⁴³ Por ejemplo, el candidato al Senado Miguel Orlando Acevedo del partido Cambio Radical tan solo recibió 1328 votos, aunque reportó ingresos superiores a los 700 millones de pesos. Véase: www.cneecuentasclaras.com

en estrategias de consecución de recursos (*fundraising*), que en acercarse al electorado, como lo manifestó un candidato a la Cámara de Representantes en la entrevista.

Es preciso reiterar que la financiación de privados per se no genera riesgos de cooptación del elegido, pero el riesgo se da en la medida en que los benefactores privados, principalmente las empresas, apuestan por candidatos con un recorrido político amplio y con fuertes probabilidad de salir elegidos, acentuando de esta manera la desigualdad electoral. Nuevamente se observa (así como en el acceso a recursos públicos) una barrera para que los nuevos liderazgos obtengan apoyo, en este caso de fuentes privadas, para el desarrollo de sus campañas.

Controles y Sanciones

Los controles y sanciones a la financiación de las campañas buscan asegurar una actividad política equitativa, competitiva y transparente. Mediante el establecimiento de medidas para prohibir algunas fuentes de financiación, límites a los aportes privados, topes de gastos y obligatoriedad de la rendición pública de las cuentas electorales, la normatividad colombiana busca establecer unos controles, así como un marco que permita sancionar a quienes violen las normas para financiar las campañas, agrupadas en sanciones penales, disciplinarias y administrativas.

En este contexto, si bien en las elecciones legislativas de 2014 se incrementaron los controles y las sanciones por la financiación irregular de las campañas o la violación de los topes de gastos, en la práctica se observó que los esfuerzos por reducir los riesgos fueron limitados y las sanciones, a la fecha, han sido escasas. Un primer intento por unificar la recepción de denuncias y agilizar la investigación se dio con la creación a finales de 2013 de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales y la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral, URIEL⁴⁴; como escenario institucional de coordinación y seguimiento al proceso electoral. Este espacio, integrado por varios ministerios, la fuerza pública, los organismos de control, la organización electoral, el Director de la UIAF y el Superintendente Financiero, busca agilizar el proceso de reacción ante las denuncias de irregularidades y de esta manera blindar las elecciones de posibles riesgos electorales. Sin embargo, uno de los principales problemas que se encontró en el análisis de las elecciones legislativas tuvo que ver con la poca coordinación entre estas entidades, que han terminado por repartirse las denuncias enviadas a través de la URIEL, sin una mayor cooperación interinstitucional para darles celeridad a los procesos de investigación sobre las denuncias⁴⁵. Esto fue identificado durante las mesas de discusión como uno de los problemas que incrementa los riesgos de corrupción y la comisión de delitos electorales, puesto que la demora en la aplicación de sanciones es un incentivo para quienes no observan las regulaciones.

Igualmente, en las mesas de discusión se señaló que la falta de colaboración y coordinación entre estas entidades y los partidos políticos obstaculiza la efectividad de los controles. En efecto, los partidos tienen la facultad de avalar candidatos que participan en el certamen electoral, pero de acuerdo con la Ley 1475 de 2011, también son responsables por las violaciones a las reglas electorales que el candidato pueda cometer. Así las cosas, conocer los antecedentes de quienes aspiran recibir un aval se convierte

44 Ambas fueron creadas mediante Decreto 2821 del 3 de diciembre de 2013

45 En entrevista al director de la URIEL, Juan Pablo Castro hecha por el periódico El Colombiano el 23 de mayo de 2014, se estableció que entre las principales denuncias recibidas antes de las elecciones legislativas del 9 de marzo se encontraron las relativas a los topes de dineros en las campañas. Véase: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/U/uriel_lo_protege_y_ayuda_contra_el_fraude_electoral/uriel_lo_protege_y_ayuda_contra_el_fraude_electoral.asp

en el primer escenario de control para impedir la participación de candidatos que puedan estar inhabilitados para participar en las elecciones o que cuenten con financiación ilícita para hacer sus campañas. Durante la discusión con los representantes de los partidos políticos se puso de manifiesto la falta de canales de información confiable y oportuna sobre los antecedentes de quienes buscaban conformar las listas de las elecciones legislativas de 2014.

Por otra parte, el cumplimiento de las normas electorales supone la existencia de una autoridad electoral imparcial y transparente que monitoree la actividad electoral (Ohman., 2014: p. 32). No obstante, los escasos recursos humanos, técnicos y financieros con los que el CNE cuenta para el desarrollo de sus funciones, así como su diseño institucional, desincentivan el cumplimiento de las atribuciones constitucionales otorgadas en los artículos 264 y 265 de la Constitución Política. Por ejemplo, a pesar de que en 2009, mediante el Acto Legislativo 01, se reformó el artículo 265 estableciendo que la máxima autoridad electoral gozaría de autonomía administrativa y presupuestal, a la fecha no se han presentado desarrollos legislativos que permitan al CNE tener un rubro dentro del Presupuesto General de la Nación. Por esta razón, en la actualidad el presupuesto de funcionamiento de la organización electoral se debe apropiarse a nombre de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de su fondo rotatorio, aspecto problemático para el adecuado desarrollo de sus labores.

Pero más problemático aún es que el actual mecanismo de nominación y elección de los magistrados que conforman el CNE depende directamente del número de curules que obtengan los partidos políticos, que son los nominadores, y de su elección por parte del Congreso en pleno. Esto limita la independencia de los magistrados, quienes con frecuencia deben responder a los partidos que los avalaron, lo que desincentiva un mayor ejercicio de control y la imposición de sanciones a las organizaciones políticas. A esto se suma que el actual órgano electoral tiene una naturaleza más política que jurídica y pone de relieve su poca independencia frente a las organizaciones que debe monitorear.

Uno de los controles a la financiación de las campañas tiene que ver con la prohibición de algunas fuentes de recursos. Al respecto, a pesar de que la ley es clara acerca de la prohibición del uso de fondos públicos para apoyar las campañas legislativas, esta fue una de las irregularidades más reportadas por los ciudadanos a través del portal “Pilas Con el Voto” (www.pilasconelvoto.com), donde se encontró que los ciudadanos estaban denunciando el uso de las oficinas públicas, los vehículos o los recursos humanos a favor de determinadas campañas políticas. También se encontraron reportes sobre el uso de los fondos del Estado y los programas de asistencia social con fines electorales (MOE, 2014).

Además de vigilar las fuentes para el financiamiento electoral, la principal forma de control es establecer límites máximos de gastos de campaña. En enero de 2013 el CNE emitió la Resolución 0228 con los toques de gastos aprobados para las campañas legislativas de 2014. En esta resolución se estableció por ejemplo, para cada lista inscrita al Senado un tope máximo de 30.188 millones de pesos⁴⁶. La fijación del tope máximo fue objeto de múltiples controversias, principalmente los partidos políticos señalaron insistentemente que los límites máximos aprobados estaban muy por debajo de los gastos reales de las campañas legislativas. Frente a esta situación, el CNE revisó nuevamente los toques aprobados y expidió en enero de 2014 la Resolución 0389 de 2014 incrementando dichos toques. El monto aprobado para cada lista inscrita al Senado aumentó en un 59% pasando a 74.053 millones 868.791 pesos⁴⁷.

46 Para consultar los toques máximos de gastos aprobados inicialmente por el CNE en el 2103 véase: <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/RES%200228%281%29.PDF>

47 En el Anexo no. 3 se recogen los toques aprobados por el CNE para Senado de la República, Cámara de Representantes y Parlamento Andino, incluyendo también las circunscripciones especiales de Senado y Cámara.

Según lo estipulado en la Ley 1475 de 2011 el CNE, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe calcular el valor de los límites máximos de gastos de campañas. Para este fin, con la participación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE en el año 2012 se creó el Estudio Base para la Actualización de los Costos de las Campañas del cual surgió el Índice de Costos de las Campañas Electorales (ICCE). Este Índice se construyó, como lo indica la certificación expedida por el DANE⁴⁸, como una alternativa a corto plazo para el cálculo de los topes de gastos para las campañas utilizando para tal fin el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el índice de Costos de Construcción de Vivienda (ICCV), el Índice de Costos de Construcción Pesada (ICCP), el Índice de Costos de Educación Privada (ICESP) y, el Índice de Transporte de Carga (ICTC). Para las elecciones de 2014, el ICCE arrojó una variación acumulada de 12.07 por ciento. A partir de este porcentaje y de los informes de ingresos y gastos reportados por los candidatos y partidos políticos a través del aplicativo Cuentas Claras, el CNE cálculos de los topes máximos de gastos para estos comicios.

Si bien este primer ejercicio permitió tener un punto de referencia para determinar el tope de gastos de campañas, no es clara la pertinencia de utilizar para tal fin los índices ya mencionados como referencia. Al respecto, y teniendo en cuenta que es una alternativa a corto plazo, en la entrevista con los asesores del DANE encargados del desarrollo de este índice, se insistió en la necesidad de complementar el ICCE con una investigación de campo que permita detallar mejor los costos reales de las campañas, y poder así establecer unos topes de gastos más congruentes con la realidad.

Para determinar si el tope máximo de gastos es realista, en el desarrollo de esta investigación se hizo un ejercicio de dividir este monto por el censo electoral en cada circunscripción, sea nacional o departamental. La siguiente tabla presenta el censo electoral de cada uno de los 32 departamentos⁴⁹, el tope máximo de gastos aprobados por departamento para la Cámara de Representantes (como se observa en el Anexo no. 3) y el valor resultante de la división de estos dos montos, lo que arroja un gasto promedio por elector potencial:

VALOR DEL VOTO FRENTE AL LÍMITE DE GASTOS				
	Circunscripción Electoral	Censo Electoral	Límite máximo de gastos	Gasto por persona COP
1	Antioquia	4,197,950	\$ 12,033,565,982	\$ 2,866,53
2	Atlántico	1,674,938	\$ 5,968,287,762	\$ 3,563,29
3	Bolívar	1,412,551	\$ 4,314,912,436	\$ 3,054,69
4	Boyaca	879,653	\$ 3,007,360,732	\$ 3,422,69
5	Caldas	757,614	\$ 3,007,360,732	\$ 3,969,52
6	Cauca	869,74	\$ 3,007,360,732	\$ 3,457,77
7	Cesar	684,252	\$ 2,032,722,513	\$ 2,970,72
8	Córdoba	1,130,073	\$ 4,314,912,436	\$ 3,818,26
9	Cundinamarca	1,624,618	\$ 5,968,287,762	\$ 3,673,66
10	Bogotá, D.C.	5,178,277	\$ 15,465,258,565	\$ 2,986,59
11	Chocó	276,281	\$ 2,072,222,317	\$ 7,500,42
12	Huila	735,071	\$ 3,007,360,732	\$ 4,091,25

48 Véase: https://dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ICCE/certificado_ICCE.pdf

49 El Censo Electoral es obtenido de los Boletines de la Registraduría Nacional del Estado Civil durante las elecciones legislativas 2014.

13	Magdalena	850,132	\$ 3,007,360,732	\$ 3,537,52
14	Nariño	1,027,679	\$ 4,314,912,436	\$ 4,198,70
15	Risaralda	718,544	\$ 3,007,360,732	\$ 4,185,35
16	Norte de Santander	1,044,303	\$ 4,314,912,436	\$ 4,131,86
17	Quindío	429,709	\$ 2,032,722,513	\$ 4,730,46
18	Santander	1,541,244	\$ 5,968,287,762	\$ 3,872,38
19	Sucre	619,131	\$ 2,032,722,513	\$ 3,283,19
20	Tolima	989,087	\$ 4,314,912,436	\$ 4,362,525
21	Valle	3,229,081	\$ 11,532,895,447	\$ 3,571,57
22	Arauca	158,187	\$ 1,159,586,205	\$ 7,330,48
23	Caquetá	263,505	\$ 2,072,222,317	\$ 7864,07
24	Casanare	225,817	\$ 2,072,222,317	\$ 9,176,56
25	La Guajira	506,541	\$ 2,032,722,513	\$ 4,012,95
26	Guainía	21,343	\$ 1,159,586,205	\$ 54,330,98
27	Meta	595,681	\$ 2,032,722,513	\$ 3,412,43
28	Guaviare	52,576	\$ 1,159,586,205	\$ 22,055,43
29	San Andrés	45,334	\$ 1,159,586,205	\$ 25,578,73
30	Amazonas	40,528	\$ 1,159,586,205	\$ 28,611,98
31	Putumayo	193,529	\$ 1,159,586,205	\$ 5,991,80
32	Vaupés	18,859	\$ 1,159,586,205	\$ 61,487,15
33	Vichada	42001	\$ 1,159,586,205	\$ 27,608,54
34	Consulados	479,733	\$ 2,032,722,513	\$ 4,237,00
	Nacional	32,835,856	\$ 74,053,868,791	\$ 2,255,27

Tabla 12. Valor del voto por circunscripción departamental.

Se encuentra que para la Cámara de Representantes en algunos departamentos el tope de gastos para la elecciones legislativas de 2014 fue muy bajo, pero en otros bastante alto. Por ejemplo, se observa que en el departamento de Antioquia el gasto por persona que podría hacer una campaña sería de 2.866 pesos. Por el contrario en el caso del departamento del Vaupés el gasto por persona fue mucho mayor, ascendiendo a 61.487 pesos con 15 centavos.

La disparidad entre los montos por departamentos confirmaría la necesidad de incrementar los topes de gastos en las campañas en algunos departamentos, pero también indica la urgencia de hacer un estudio más cuidadoso sobre los costos reales de las campañas para evitar estas diferencias tan grandes en los recursos aprobados para hacer campañas en Colombia.

Como ya se mencionó, las fuentes consultadas para el desarrollo de esta investigación coincidieron en afirmar que los topes de gastos por listas para las elecciones legislativas de 2014 fueron muy bajos. Sin embargo, al observar el total de gastos de campañas reportado por los candidatos a través del aplicativo Cuentas Claras, se encontró un monto bastante inferior al tope máximo que podía gastar cada lista. Por ejemplo, al revisar el tope de gastos de cada lista inscrita al Senado de la República que fue de aproximadamente de 74.000 millones de pesos, se observó que ninguna de éstas se acercó siquiera a la tercera parte del tope aprobado:



Gráfica 2. Tope de gastos por listas al Senado.

Este porcentaje de gastos tan bajo respecto al tope máximo permitido obliga a preguntarse ¿Por qué, si los topes eran tan bajos como alegaron las organizaciones políticas, en los totales de gastos se observan porcentajes tan bajos? Teniendo en cuenta que debe haber una relación entre los ingresos y los gastos, a partir de lo que se observa en el reporte a través de Cuentas Claras, es posible inferir también que hubo un sub-reporte del total de los ingresos a las campañas legislativas de 2014. Aunado a esto se debe mencionar que en el estudio desarrollado por la consultora Cifras & Conceptos en el cual indagaron de manera confidencial con 43 líderes y candidatos tanto electos como no electos al Senado de la República, sobre los gastos reales de sus campañas, encontraron lo siguiente: “De las conversaciones sostenidas, se puede inferir que en promedio una campaña al Senado cuesta alrededor de 3.000 millones de pesos, encontrando que la campaña más barata cuesta 400 millones y la más costosa no más de 12.000 millones” (Cifras & Conceptos., 2014). Esta información resulta muy preocupante pues confirma el hecho de que hay un sub-reporte en los formatos que diligencian los candidatos y las organizaciones políticas en cumplimiento con los requerimientos de ley.

Una de las explicaciones sobre el sub-reporte de los ingresos es que muchos de los aportes a las campañas se dan en especie y éstas no se tasan en su verdadero valor comercial, sino en un monto mucho menor. Otra explicación tiene que ver con la motivación para la rendición de cuentas. Los candidatos perciben esto como un simple ejercicio contable para tener derecho a la reposición de gastos por votos, razón por la cual en algunos casos el reporte contable es laxo. Sin embargo, todo parece indicar que no consideran que la rendición de cuentas pública sea una obligación y un compromiso para quienes aspiren a ser elegidos por votación popular. Una tercera razón es que a través de los reportes oficiales de ingresos y gastos solamente reportan lo que públicamente pueden soportar con recibos debidamente diligenciados.

Igualmente, un techo de gastos muy bajo impide que una campaña reporte la totalidad de sus gastos. Al respecto, en entrevista realizada por la Revista Semana, Viviane Morales, Ex - Fiscal General de la Nación y Senadora elegida para el periodo 2014 – 2018, manifestó:

“Se está evidenciando una auténtica danza de los millones y un derroche de fortuna. Sedes políticas opulentas, vallas publicitarias, cuñas y publicidad en diarios, páginas de internet, eventos con orquestas y lechonas, a los que recurren algunos candidatos en todo el país, demuestran que para hacerse conocer en procura de obtener una curul en el Congreso, el presupuesto puede superar los 2.500 millones de pesos. ...Esta danza de los millones en la publicidad política corrompe la democracia, bien porque le venden el alma al capital legal o ilegal que las financia, bien porque excluyen sin fórmula de juicio a aquellos líderes del pueblo que no tienen dinero, bien porque las fortunas provienen del robo a los presupuestos y los contratos del Estado”. (Viviane Morales, entrevista para la Revista Semana., 2014)⁵⁰

50 Véase: <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/viviane-morales-denuncia-altos-costos-en-campanas-politicas/371723-3>

De acuerdo con lo expuesto, es posible afirmar que las organizaciones políticas y sus candidatos cuentan con un amplio margen de discrecionalidad y flexibilidad para elaborar sus informes de ingresos y gastos, así como varios incentivos para reportarlos de manera inexacta. Esta situación es preocupante no solo por constituir una posible violación de normas. También lo es porque, al ser los reportes de ingresos y gastos una de las principales fuentes de información con las que cuenta el CNE para hacer control al financiamiento de las campañas, los sub-reportes limitan el ejercicio de monitoreo del CNE y lo llevan a tomar decisiones, como por ejemplo la fijación del tope máximo de gastos permitidos con datos incompletos.

Por otra parte, en los controles que se aplican a las campañas, a través del desarrollo de esta investigación se ha confirmado que hay un grupo de actores agrupados bajo la categoría de organizaciones sin ánimo de lucro, que se crean con el propósito de apoyar las campañas, haciendo en algunos casos una campaña paralela fuera de las regulaciones que sí aplican para los candidatos. A través de estas se puede incurrir en gastos que no quedan dentro de los reportes contables puesto que son realizados por terceros a favor de los candidatos. Esta situación se comentó tanto en las mesas de trabajo como en algunas de las entrevistas y en todos los casos hubo coincidencia en que hay un vacío en las regulaciones sobre el financiamiento de las campañas respecto a estos aportes de terceros.

En cuanto a la aplicación de las sanciones por violaciones a las normas sobre financiación electoral, en Colombia existen las sanciones penales, disciplinarias y administrativas. Estas se encuentran contenidas en varias normas y diversas instancias tanto administrativas como judiciales deben aplicarlas. Los tipos penales como el cohecho, enriquecimiento ilícito y la celebración indebida de contratos violan el origen de los recursos de campaña, y delitos como la falsedad material en documento público, falsedad de documento privado o fraude procesal, y buscan evitar la incorrecta elaboración y presentación de los informes de ingresos y gastos que se hacen al CNE. De la misma manera, las faltas disciplinarias también protegen el origen de los recursos de campaña al prohibir la utilización del cargo público para presionar a particulares o subalternos para que respalden una campaña política. Por su parte, el proceso de responsabilidad fiscal llevado a cabo por la Contraloría General de la República permite investigar a los funcionarios públicos o a individuos que pertenecen al sector privado que en ejercicio o con ocasión de la gestión fiscal lesionen el patrimonio del Estado.

El CNE, como órgano encargado por la Constitución para velar por el cumplimiento de la normatividad electoral, está facultado para interponer sanciones a candidatos u organizaciones políticas que no lo hagan. En desarrollo de esta atribución, puede interponer sanciones que pueden ir desde multas hasta la cancelación de la personería jurídica de un partido o la pérdida de investidura de un elegido. Sin embargo, durante el desarrollo de la investigación se encontró que las capacidades reales del órgano electoral para imponer sanciones son muy bajas. Las decisiones que toma el CNE pueden ser apeladas ante el Consejo de Estado, siendo este un tribunal judicial que puede frenar los actos de carácter administrativo. Además, la demora en el desarrollo de las investigaciones y la toma de decisiones por parte del órgano electoral también diluye la aplicación efectiva y oportuna de sanciones.

Por ejemplo, al indagar mediante un derecho de petición por la cantidad de investigaciones iniciadas en el CNE por irregularidades en la financiación de las campañas legislativas, la respuesta fue la siguiente:

- “Que revisada la base de datos de la Subsecretaría del Consejo Nacional Electoral encontró que para las Elecciones Legislativas de 2014:
- Ningún partido o movimiento ha sido sancionado con la privación de financiación estatal de acuerdo con el artículo 8vo ley 130 de 1994.
- Se han iniciado 33 investigaciones administrativas por violaciones a disposiciones sobre financiamiento contenidas en la Ley 130 de 1994
- No se han impuesto sanciones por violaciones a las disposiciones contenidas en la Ley 130 de 1994
- No ha habido solicitudes de pérdida de investidura por violaciones a los montos máximos de financiación.
- Se ha iniciado 1 investigación por actos de financiación prohibida”⁵¹.

Lo anterior muestra un porcentaje muy pequeño de investigaciones frente a la cantidad de denuncias e irregularidades que se observaron en el financiamiento de las campañas legislativas. Por esto es importante que el CNE de celeridad a estas investigaciones más aún si se tiene en cuenta que ya se aproximan las elecciones de 2105 y que un incentivo negativo para quienes aspiran a participar en las elecciones como una oportunidad para imponer sus intereses privados o legitimar sus actividades ilegales, es la poca probabilidad de que se aplique una sanción por parte del órgano electoral o que esta no sea lo suficientemente ejemplarizante.

En resumen, en el análisis de los controles y sanciones se encontraron algunos problemas endógenos relacionados con las capacidades humanas técnicas, financieras e institucionales del órgano electoral para ejercer mayor control a la financiación de las campañas, así como problemas exógenos relativos al incumplimiento con los controles relativos a las fuentes prohibidas de financiación, violación a los topes de gastos y envío de información incompleta o no veraz a través de los formularios 5b.

Acceso a medios de comunicación

El artículo 11 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación dentro del espectro electromagnético. Así mismo, la Ley 130 de 1994 permite el libre acceso a los medios públicos, tanto para la propaganda política como electoral. Esta última, sólo está permitida durante los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones sin importar si son espacios públicos libres o espacios privados pagados, como lo indica el artículo 22 de la misma ley.

De otra parte, la Ley 1475 de 2011, en los artículos 35 y 36, regula el acceso a los espacios públicos para la propaganda electoral. En los dos meses anteriores a la fecha de cualquier elección, y 48 horas antes del día de las elecciones, las organizaciones políticas y promotores del voto en blanco tienen derecho a hacer propaganda electoral en los medios de comunicación. El CNE debe asignar los espacios mediante sorteo para asegurar que todas las campañas tengan oportunidades

51 Esta información fue entregada a Transparencia por Colombia el 17 de octubre de 2014 en respuesta a un derecho de petición de información radicado en el CNE.

iguales de presentar sus propagandas. La reglamentación para el acceso a estos espacios en las elecciones legislativas se recogió en las resoluciones 1326, 00257, 00258 y 0564 de 2014.

Si bien el apoyo estatal para el acceso a medios de comunicación se hace mediante un acertado sorteo para evitar favorecer a algunos candidatos, a través de las entrevistas se puso de manifiesto que la capacidad de difusión de las propuestas de los candidatos por medio de los canales públicos es muy reducida, y les llega a pocos ciudadanos. Lo anterior obliga a los candidatos a pautar en canales privados con mayor difusión nacional y más altos niveles de audiencia.

Los candidatos tienen la posibilidad de comprar espacios para hacer propaganda electoral en canales privados de radio y televisión, así como pauta en medios escritos y en los nuevos medios digitales de comunicación, siempre que se observen los límites estipulados para tal fin. La publicidad electoral constituyó el mayor gasto en las elecciones legislativas de 2014, concentrando 42 por ciento del total de gastos reportados por los candidatos. La revisión en detalle de estos gastos permitió clasificarlos, como se observa en la siguiente tabla:

	CATEGORIA	DESCRIPCION	SUMA	%
1	Publicidad no clasificada		\$28,766,800,264	35%
2	Pauta en medios impresos o audiovisuales	Periodicos, perifoneo, radio y TV	\$ 23,848,377,469	29,01%
3	Impresos: gran formato-exteriores	Vallas, pasacalles, pendones, murales, microperforados pub exterior, pantallas	\$ 15,014,312,648	18,27%
4	Impresos: pequeño formato	Volantes, afiches, adhesivos, tarjetas, almanaques	\$ 8,444,800,734	10,27%
5	Logística	Logística, transporte, voceadores o distribuidores, ops, asesorías, consultorías	\$ 3,112,724,980	3,79%
6	Prendas de Vestir	Manillas, cachuchas, llaveros, chaquetas, camisetas, chalecos, mochilas	\$ 2,171,274,130	2,64%
7	TIC's - redes sociales	Mensajes de texto, redes sociales, correo masivo	\$ 842,121,122	1,02%

Tabla 13. Gastos de publicidad electoral

Si bien 35 por ciento de los gastos reportados en el código 208 del formulario 5b no especificaban la destinación, se pudo establecer que 29 por ciento de los gastos en publicidad electoral se concentraron en espacios publicitarios a través de medios masivos de comunicación como radio, televisión y prensa escrita. En la actualidad el acceso a medios ha ido cambiando la dinámica de las campañas, en particular para los nuevos candidatos, quienes encuentran en esta publicidad electoral una herramienta valiosa para darse a conocer. Esto significa que los aspirantes que cuentan con mayores recursos para destinarlos a publicidad electoral tienen mayores ventajas sobre aquellos que no cuentan con los recursos económicos para costear espacios publicitarios en los canales privados.

Para los participantes en las mesas de discusión, un grave obstáculo la equidad en el desarrollo de las elecciones legislativas se da cuando los medios privados de comunicación no aplican criterios iguales en términos del valor de la pauta y las franjas de difusión para la venta de los espacios. La asignación se da de acuerdo con el candidato y su cercanía o interés que pueda representar para los canales privados.

De otro lado, a través de la revisión de los benefactores privados, se pudo establecer que importantes medios de comunicación figuran entre los principales donantes a las campañas legislativas de 2014. Estos aportes en muchos casos fueron en especie. La siguiente tabla muestra los montos donados a las campañas al Congreso por el canal RCN uniendo radio y televisión, según lo reportaron los candidatos:

Persona Jurídica	Actividad Económica	Número de Candidatos Apoyados	Monto total Donacion	Candidatos		Elegidos	
				Senado	Cámara	Senado	Cámara
RCN RADIO + TV	Medio de Comunicación	193	\$1,499,798,380	182	11	42	4

Tabla 14. Mayor aporte de persona jurídica a campañas Congreso 2014

RCN fue la mayor persona jurídica donante en las pasadas elecciones, al otorgarles 1.499 millones de pesos a 193 candidatos. Es importante resaltar que 41 por ciento de los elegidos al Senado recibieron aportes de esta cadena de radio y televisión, aun cuando la dinámica de donaciones de este canal se caracterizó por entregar recursos a muchos candidatos, principalmente al Senado de la República.

Una tendencia distinta se observó en Caracol, otra de las principales cadenas de radio y televisión, que hizo donaciones solamente a un candidato al Senado, convirtiéndose en uno de los principales donantes de esta campaña.

En ambos casos, el riesgo se relaciona con el importante papel que desempeñan de los medios de comunicación en las campañas electorales. Así, la disparidad en la difusión de propaganda política representa una gran ventaja para aquellos candidatos con recursos económicos suficientes para comprar espacios publicitarios en radio, prensa y televisión, o con las conexiones necesarias para beneficiarse de los aportes de estos donantes.

No en vano la Organización de Estados Americanos, OEA propone prohibiciones sobre las donaciones que hacen los medios para garantizar un equilibrio en las condiciones de competencia dentro de la contienda electoral:

“La prohibición tiene por objeto evitar que los negocios entre los actores privados y representantes estatales afecten la equidad de la competencia electoral y la imparcialidad en los asuntos públicos. Los medios de comunicación, particularmente la televisión abierta y la radio, transmiten sus señales en el espacio radioeléctrico de propiedad pública, por tanto son concesionarios estatales. También son contratistas, pues venden publicidad antes, durante y después de la época electoral, y entre sus demandantes se encuentran las instituciones públicas”. (Urizar, Omaña & Muñoz-Pogossian., 2012: p. 18)

Rendición de cuentas y acceso a la información

La transparencia del proceso de financiación de campañas electorales es un principio que deben asegurar todos los actores que participan en él. La rendición de cuentas pública sobre el origen, monto y destinación de los recursos para las campañas permite dar cumplimiento al principio de

transparencia que debe regir la financiación de las campañas. Así, una rendición de cuentas de calidad, con información oportuna, completa, veraz y la garantía de acceso a la misma durante todas las etapas del proceso, constituyen el mejor antídoto para blindar las elecciones de la incidencia de riesgos de corrupción.

La legislación colombiana sobre la materia exige a candidatos y organizaciones políticas rendir cuentas de manera pública sobre el volumen, origen y destino de los ingresos (C.P.; art. 109). En el caso de las campañas electorales, dicha rendición de cuentas debe presentarse a través de informes de ingresos y gastos ante el CNE a más tardar dos meses después de las elecciones, clasificando los datos contables en unos códigos de ingresos y de gastos.

En el caso de las elecciones legislativas 2014, se exigió a los candidatos que la administración de los recursos de campaña, que excedieran los 200 SMLMV⁵², la realizara un gerente de campaña, responsable de dichos recursos. Sumado a esto, todos los recursos deben manejarse a través de una cuenta bancaria destinada únicamente a la campaña, como lo indica el artículo 25 de la Ley 1475. No obstante, como ya se señaló, la apertura de las cuentas no fue fácil. Las entidades bancarias en muchos casos pusieron trabas a los candidatos; contribuyendo así a priorizar el uso de dinero en efectivo en las campañas, lo que es contrario al espíritu de tramitar estos aportes a través de entidades bancarias para poder hacerle mayor seguimiento al origen de los mismos y evitar el ingreso de recursos de origen ilegal.

Un problema para la rendición de cuentas que se identificaron en las entrevistas y las mesas de discusión es que las campañas deben moverse a un ritmo mucho más rápido que los tiempos requeridos para abrir la cuenta bancaria y manejar el libro de ingreso y gastos con la regularidad que la ley exige. Por ejemplo, todas las donaciones deben legalizarse debidamente mediante actas de donación y todos los gastos deben venir acompañados de los soportes correspondientes. Sin embargo, en la práctica muchas de las donaciones se hacen en especie y deben registrarse en su valor comercial el cual se asigna de acuerdo con el criterio de quien lleva las cuentas de las campañas.

D) Matriz de Riesgos de corrupción

Los riesgos de corrupción deben entenderse como *“la posibilidad de que por acción u omisión, mediante el uso indebido del poder, de los recursos o de la información, se lesionen los intereses del Estado, para la obtención de un beneficio particular”* (Secretaría de la Transparencia y Departamento Nacional de Planeación., 2012: p.9).

El propósito de identificar los riesgos de corrupción en la financiación de las campañas y la rendición de cuentas es llamar la atención sobre aspectos cruciales que pueden minar el funcionamiento del proceso electoral. Para tal fin se ha construido una matriz que clasifica estos riesgos a través de los ejes temáticos priorizados para la investigación, tomando como punto de partida lo sucedido en las elecciones legislativas de 2104⁵³.

52 Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV).

53 Este ejercicio es el resultado de la experiencia de Transparencia por Colombia en el acompañamiento a entidades del orden nacional, departamental y municipal en la identificación de riesgos de corrupción y el diseño de planes anticorrupción para mitigar dichos riesgos en la gestión pública. Véase: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=350:nuevas-metodologias-anticorrupcion&catid=84&Itemid=233

El primer paso para identificar los riesgos consiste en señalar los principales problemas hallados en el desarrollo de esta investigación en torno a los 5 ejes temáticos y sus ámbitos de análisis. La definición concreta de los problemas se hizo a través del trabajo desarrollado en las mesas de discusión, arrojando lo siguiente:

EJES TEMÁTICOS DE ANALISIS	ÁMBITOS	PROBLEMA IDENTIFICADO
Financiamiento Público de las Campañas	Anticipos	Dificultades en el acceso a los anticipos por parte de los candidatos y las organizaciones políticas Disparidad entre el bajo monto de anticipo entregado y el tope máximo de gastos aprobado
	Reposición de gastos por votos	Duración del proceso para la reposición de gastos por votos válidos (toma mucho tiempo)
Financiamiento Privado de las Campañas	Recursos propios del candidato y su familia	Ausencia de límite máximo para los aportes del candidato y su familia para campañas electorales Dificultad de rastrear el origen de los recursos propios del candidato y/o de su familia
	Donaciones de personas naturales	Posibilidad de que dineros ilegales entren a las campañas
	Donaciones de personas jurídicas	Incidencia de intereses corporativos en la campaña electoral Posibilidad de que dineros ilegales entren a las campañas
	Créditos de personas naturales y jurídicas	Encubrimiento de donaciones a través de créditos
	Créditos de entidades financieras	Inequidad en el acceso a créditos con el sector financiero para algunos candidatos
Control y Sanción	Control al origen de los aportes y créditos	Débil control al origen de los aportes y de los créditos otorgados por personas naturales y/o jurídicas.
		Falta de coordinación de los actores involucrados en el seguimiento y control a las campañas
		Baja capacidad de las herramientas de investigación del CNE
		Existencia de organizaciones representativas del tercer sector que realizan campañas a nombre del candidato
		Deficiente tasación de los aportes en especie
	Topes de gastos	Bajo tope de gastos de campaña
	Tiempo de campaña electoral	Disparidad entre el tiempo de campaña y el tiempo que toma cumplir con todos los requerimientos del proceso de control de la financiación
	Sanciones	Débil aplicación de las sanciones
Dificultades para el cumplimiento de las funciones de control y sanción por parte del CNE debido a su bajo nivel de independencia		
Débil capacidad de investigación		
		Inexistencia de un Tribunal Electoral

Acceso a Medios de Comunicación	Propaganda electoral	Desigualdad en el acceso a medios de comunicación privados
Rendición de Cuentas y Acceso a la Información	Informes de ingresos y gastos	Existencia de subreportes y cambios en la información reportada por los candidatos
		Formatos de rendición de cuentas desactualizados
		Ausencia en los reportes de algunos gastos de campaña
		Baja calidad de la información contable
	Medios de publicación de rendición de cuentas	Inexistencia de información sobre la reposición de gastos por votos
	Tiempos de la rendición de cuentas	Bajo cumplimiento de la regulación establecida para la actualización de los libros contables (ocho días después del hecho contable)
Acceso a la información a la ciudadanía		Baja oportunidad de acceder a la información reportada
		Baja calidad de la información reportada

Tabla 15. Ámbitos definidos y problemas identificados

Teniendo en cuenta los problemas identificados, se hizo una valoración de los posibles riesgos que éstos pueden tener en relación con cada uno de los ámbitos de definidos⁵⁴. Los riesgos se clasifican entre prácticas y delitos de corrupción. Las prácticas que afectan la transparencia en la financiación política, al igual que aquellas acciones catalogadas como irregularidades electorales, se califican en la normatividad colombiana como delitos, faltas disciplinarias, faltas fiscales y violaciones a la normatividad electoral. Según la conducta que se presente y la competencia de investigación, juzgamiento y sanción estas irregularidades pueden clasificarse como se observa a continuación:

CATEGORÍAS DE IRREGULARIDADES ELECTORALES			
Categoría	Quien lo puede cometer	Quien investiga y sanciona	Tipo de proceso
Delitos	Cualquier persona natural	Investiga: Fiscalía General de la Nación Sanciona: Jurisdicción Ordinaria	Penal
Faltas Disciplinarias	Empleados públicos	Procuraduría General de la Nación y oficinas de control interno	Administrativo
Faltas fiscales	Entidades o personas que administren recursos públicos	Contraloría General de la república de Colombia	Administrativo
Violaciones a la normatividad electoral	Candidatos	Consejo Nacional Electoral	Administrativo
Responsabilidad política	Organizaciones Políticas a través de las acciones desarrolladas por los directivos o sus candidatos	Consejo Nacional Electoral	Administrativo

Tabla 16. Categorías de irregularidades electorales

⁵⁴ La identificación de los riesgos se hizo a través de sesiones de trabajo interno del equipo de Transparencia por Colombia con el apoyo de un abogado experto en temas electorales que asesoró el desarrollo de esta investigación.

Una vez identificados los problemas, se hizo una valoración de los posibles riesgos en relación con las siguientes categorías:

1. Riesgos institucionales que afectan la democracia, los cuales no configuran delitos pero son malas prácticas que empañan el ejercicio democrático.
2. Delitos clasificados de acuerdo a:
 - Delitos de carácter electoral,
 - Delitos en la presentación y elaboración de informes,
 - Delitos financieros,
 - Delitos contra la administración pública.

Como resultado, se seleccionaron 22 riesgos los cuales se describen a continuación:

RIESGOS	DEFINICIÓN
RIESGOS INSTITUCIONALES ASOCIADOS A LA DEMOCRACIA⁵⁵	
Captura del Estado	Se entiende como un tipo de corrupción en el que agentes legales e ilegales intervienen en la formulación de leyes, regulaciones y políticas públicas, con el propósito de obtener beneficios privados (Garay., 2008)
Influencia indebida en la toma de decisiones	Se entiende cuando terceros influyen al servidor público o tomador de decisiones de carácter público para actuar, omitir o decidir a favor de su interés.
Alta discrecionalidad en la toma de decisiones	Se refiere a la centralización de la toma de decisiones dentro del proceso en una sola persona, entidad o sector.
Amiguismo / Clientelismo	Intercambio extraoficial de favores, en el cual un individuo con poder político se beneficia a sí mismo o un tercero a cambio de apoyo electoral.
Bajos estándares democráticos	Baja capacidad de los actores involucrados en el proceso de identificarse con los valores y principios de la democracia.
Baja cultura del control social	Bajo apoyo a los procesos de control social realizados por los ciudadanos, que puede manifestarse en la no entrega de información o entrega de información de baja calidad para la realización de los ejercicios de control social.
Baja cultura del control institucional	Rechazo o resistencia a los procesos de control y seguimiento de los entes dispuestos para ello, puede manifestarse en la no entrega de información o entrega de información de baja calidad para la realización de control por parte del Estado.
Rendición de cuentas a la ciudadanía de baja calidad y deficiente	Inadecuada gestión del proceso de rendición de cuentas, en donde los espacios de comunicación con la ciudadanía son limitados y la información suministrada de baja calidad.

⁵⁵ Estos riesgos son tomados a partir de las guías para la elaboración de planes anticorrupción de entidades territoriales desarrollado por Transparencia por Colombia y modificados para el análisis del proceso de la financiación de campañas electorales. Véase: Transparencia por Colombia (2014). Guía #3: Construcción de la matriz de riesgos de corrupción. En Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción. Bogotá. Colombia.

RIESGOS ASOCIADOS A DELITOS:	
ELECTORALES	
Corrupción al sufragante	Se configura cuando se promete, paga o entrega cualquier beneficio a un votante para que vote en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco, o se abstenga de hacerlo. Se le conoce como la compra de votos (MOE., 2014: p.9)
Intervención indebida en política	Se configura cuando el servidor público que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa, o se desempeñe en los órganos judicial, electoral, de control, que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político ⁵⁶
Constreñimiento mediante la utilización de subsidios y servicios públicos	Se refiere a la presión ejercida sobre el votante por algún actor para votar a favor o en contra, por cuenta de prometer a dar o retirar ayudas en subsidios o servicios de carácter público.
ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES	
Falsedad material en documento público	Se entiende la acción de falsificar un documento público que puede ser usado como prueba por parte de un particular. ⁵⁷
Ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio	Se entiende como la acción que para evitar que se use como medio cognoscitivo durante la investigación, o como medio de prueba en el juicio, oculte, altere o destruya elemento material probatorio. ⁵⁸
Fraude procesal	El que por cualquier medio fraudulento induzca en error a un servidor público. ⁵⁹
FINANCIEROS	
Lavado de activos	<p>El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, delitos contra el sistema financiero, la administración pública, o vinculados con el producto de los delitos objeto de un concierto para delinquir, relacionadas con el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derechos sobre tales bienes, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito⁶⁰.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ingreso y desviación de dineros públicos a una campaña a través de delitos contra la administración pública. 2. Manejo de dineros de origen ilícito en cuentas de campañas no registradas o de funcionarios de las campañas. 3. Manejo de dineros ilícitos en las cuentas de una campaña. 4. Suplantación de campañas para estafa. 5. Malversación de recursos de la campaña para fines ilícitos. 6. Reemplazo de aportes lícitos por aportes ilícitos. 7. Devoluciones de dinero desde la campaña con el fin de dar apariencia de legalidad a dineros de origen criminal. 8. Financiación de campañas políticas con dineros de origen criminal desde el extranjero.⁶¹

56 L.599/2000; art. 422

57 L. 599/2000; art 287

58 L. 890/2004; art 454B

59 L. 599/2000; art 453

60 L. 599/2000; art 323

61 Tipologías de lavado de activos tomado de la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF.

CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
Peculado	<p>El peculado por apropiación ocurre cuando un servidor público, a quien se ha confiado la custodia de un bien del Estado en razón o con ocasión de su cargo se apropia de éste con ánimo de lucro.</p> <p>El Peculado por Uso ocurre cuando el servidor público, quien custodie o administre bienes del Estado en razón o con ocasión de su cargo, utilice dichos bienes de manera contraria a las normas o permita que terceros lo hagan.</p> <p>El peculado por aplicación oficial diferente sucede cuando un servidor público dé una aplicación distinta a su destinación a los bienes que se encuentren bajo su custodia o administración, comprometa recursos públicos superiores a los del presupuesto o las invierta en forma no prevista por éste.</p>
Tráfico de influencias	Utilización de la influencia personal para recibir, dar o prometer, para sí mismo o para un tercero, beneficios, favores o tratamiento personal.
Cohecho	El cohecho es la negociación privada de la función pública. Se denomina cohecho propio cuando el servidor público recibe alguna utilidad a cambio de retardar o incumplir un acto propio de su cargo; lo anterior supone que el servidor público recibe dinero para prevaricar. Por su parte, será cohecho impropio cuando el servidor recibe el dinero para ejecutar una función que debe desempeñar, por lo que se vende la función pública.
Concusión	Es un tipo especial de extorsión, que se distingue de éste por la asimetría que hay entre el servidor público y el ciudadano. Ocurre cuando un servidor público, abusando de su cargo constriñe, induce o solicita a un ciudadano que le dé o prometa darle dinero o cualquier otra utilidad.
Enriquecimiento ilícito	Es un delito subsidiario, que aplica cuando el cohecho o el peculado no se han consumado y ocurre cuando el servidor o ex-servidor con menos de 2 años de desvinculación obtienen un incremento patrimonial injustificado.
Prevaricato	Existen dos tipos de prevaricato. El prevaricato por acción ocurre cuando un servidor público competente profiere una resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley. En cambio, se trata de prevaricato por omisión aquel que ocurre cuando el servidor público competente retarde, rehúse, omita o deniegue realizar un acto propio de sus funciones pudiendo haberlo hecho.
Delitos asociados al narcotráfico y a vínculos con grupos armados	Se entiende como todo aquel delito relacionado con la fabricación, venta y distribución de narcóticos y a vínculos con grupos armados ilegales.

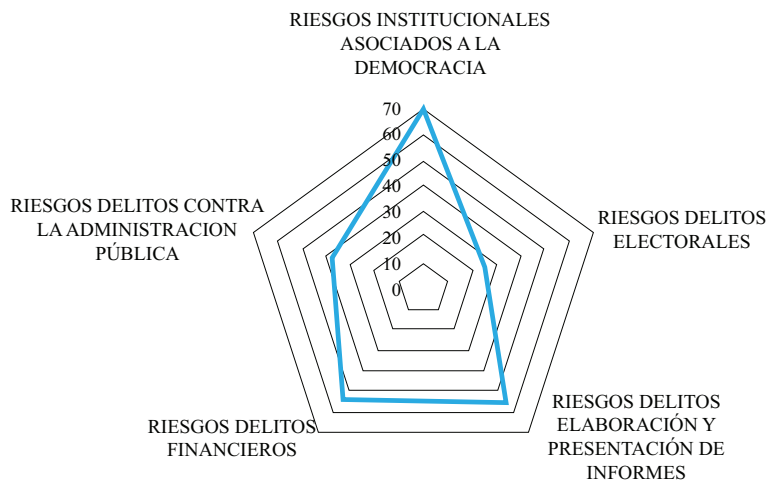
Tabla 17. Descripción de riesgos clasificados por tipologías.

Una vez identificados los riesgos, se hizo una valoración de la posibilidad o no de ocurrencia de cada uno de éstos. A continuación se describen los resultados de este ejercicio:

Probabilidad de Ocurrencia de los Riesgos por Tipología:

Al cruzar los problemas identificados con los 5 criterios en los que se clasificaron las prácticas y los delitos, se obtiene la siguiente gráfica:

PROBABILIDAD OCURRENCIA DE RIESGOS POR TIPOLOGÍA



Gráfica 3. Probabilidad de ocurrencia por tipología de riesgos.

Esta gráfica muestra que en torno a cada uno de los problemas relacionados con la financiación de las campañas, 70 por ciento de los riesgos son de carácter institucional, es decir, prácticas que afectan la democracia pero que no se configuran como delitos.

En cuanto a los delitos relacionados con la financiación de las campañas y la rendición de cuentas, en 56 por ciento de los problemas se identificó la probabilidad de ocurrencia de esta clase de riesgos principalmente en lo relacionado con la elaboración y presentación de informes contables. Esta valoración se basa principalmente el sub-reporte de los ingresos y gastos de las campañas legislativas frente a los gastos reales, y la baja calidad de la información reportada. A su vez, dentro de la probabilidad de delitos se encuentra que en 53 por ciento de los problemas existe el riesgo de que se cometan delitos financieros concretamente lavado de activos.

Probabilidad de que ocurran los 22 riesgos:

Para tener una mirada más aterrizada de los riesgos, a continuación se presenta una gráfica que muestra los resultados y su probabilidad de ocurrencia:



Gráfica 4. Probabilidad de ocurrencia por tipología de riesgos.

En 87 por ciento de los problemas se identificó una probabilidad de ocurrencia del riesgo como consecuencia de una baja cultura del control institucional, el cual implica *rechazo o resistencia a los procesos de control y seguimiento de los entes dispuestos para ello, puede manifestarse en la no entrega de información o entrega de información de baja calidad para la realización de control por parte del Estado* (Véase tabla no.17). Este riesgo involucra de manera directa a tres actores prioritarios dentro del financiamiento de las campañas: candidatos, organizaciones políticas y autoridad electoral. Los dos primeros son los encargados de rendir cuentas cumpliendo con todos los criterios de calidad, oportunidad y veracidad y, el tercero debe ejercer el monitoreo y control a este aspecto crucial dentro del financiamiento de las campañas.

En segundo lugar en 83 por ciento de los problemas se encontró el riesgo de bajos estándares democráticos, definido como *baja capacidad de los actores involucrados en el proceso, de identificarse con los valores y principios de la democracia*. Como se mencionó en la primera parte de esta investigación, la democracia electoral debe propender por la garantía del derecho de acceso al poder el cual se manifiesta en la equidad y la transparencia en el proceso electoral. En ese sentido, problemas como la ausencia de un límite máximo para los aportes del candidato y/o de sus familiares y, dificultades en el acceso a los anticipos por parte de los candidatos y las organizaciones políticas, fueron señalados con mayor incidencia en la probabilidad de ocurrencia de este riesgo.

En tercer lugar, también en 83 por ciento de los problemas se identificó como un riesgo probable la rendición de cuentas deficiente a la ciudadanía, definida como *inadecuada gestión del*

proceso de rendición de cuentas, en donde los espacios de comunicación con la ciudadanía son limitados y la información suministrada es de baja calidad, la percepción de que la información que oficialmente reportan los candidatos y las organizaciones políticas no es completa ni veraz, desinforma a la ciudadanía y mina la credibilidad respecto a los temas financieros de sus campañas. Además, es preciso anotar que cuando la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía carece de transparencia, el ejercicio de control social se hace menos posible.

En este caso, el acceso público a la información contable de las campañas mediante el aplicativo Cuentas Claras cumple un rol crucial. Esta herramienta en formato web, si bien ha sido utilizada por más de 90 por ciento de los candidatos que participaron en las pasadas elecciones legislativas y por todos los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que inscribieron candidatos, depende enteramente de que el CNE la haga obligatoria y defina la mecánica para el manejo de la misma. Es más, solamente puede reflejar la información que depositen las campañas respecto al manejo de sus recursos. Así las cosas, la calidad de la información que allí se reporte, así como la periodicidad del reporte, son cruciales para mejorar el proceso de la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Por otra parte, el déficit en la rendición de cuentas y los problemas asociados a la veracidad de la información también genera riesgos relacionados con delitos. Por ejemplo se encontró que 57 por ciento de los problemas identificados generan una probabilidad de incurrir en ocultamiento, alteración o destrucción de documento público y en fraude procesal. Es importante tener en cuenta que los informes de ingresos y gastos de campañas, así como la información consignada en Cuentas Claras, cumplen con las características de documento público. Los firman gerentes, candidatos y contadores y los verifica la organización política. Cuando dicho documento público dice presentar el total de ingresos y gastos de campaña, pero en realidad solo reporta un porcentaje del mismo, no solo se configura un fraude por llevar al contador del CNE -servidor público- al error; sino que también impide que estos reportes se utilicen para investigaciones o como material probatorio en un juicio.

También se debe hacer mención a la probabilidad de ocurrencia del delito de lavado de activos. En 53 por ciento de los problemas existe la probabilidad de que este delito se presente. Este riesgo puede darse tanto en la etapa de recolección de recursos para el financiamiento de las campañas, como en la ejecución de los mismos.

Finalmente, el delito por vínculos con el narcotráfico y grupos armados, arrojó en la matriz una probabilidad de ocurrencia en 47 por ciento de los problemas identificados, principalmente en los siguientes problemas: dificultad de rastrear el origen de los recursos propios del candidato y su familia, acceso a dineros ilegales para las campañas y débil control al origen de los aportes y de los créditos otorgados por personas naturales y/o jurídicas.

Probabilidad de ocurrencia de los delitos por ámbitos de análisis:

Para focalizar las propuestas de mitigación de los riesgos es importante señalar los ámbitos en los que se identificaron las mayores probabilidades de ocurrencia:



Gráfica 5. Probabilidad de ocurrencia de riesgos por ámbito de análisis.

En esta gráfica se observa que la mayoría de los 22 riesgos se concentraron en los ámbitos relacionados con la financiación privada de las campañas, principalmente las donaciones y créditos de las personas naturales y jurídicas. En este caso se debe enfatizar en que el problema no está en que los actores del sector privado hagan aportes a las campañas, sino la opacidad con la que se manejan esos aportes, en la probabilidad de capturar el Estado a través de estos aportes y en la inequidad que puede traer al desarrollo de las campañas el acceso de los recursos de origen privados.

En segundo lugar, 77 por ciento de los riesgos se concentran en el ámbito de las sanciones. El bajo número de investigaciones abiertas por cuenta de irregularidades en la financiación de campañas, la poca independencia y recursos con los que cuenta el CNE y la falta de un tribunal electoral, hace que la aplicación de éstas sanciones sea mínima. Sin sanciones no hay elementos disuasivos para que los candidatos y las organizaciones políticas se abstengan de cometer irregularidades a la hora de financiar sus campañas.

En el ámbito del acceso a la información por parte de la ciudadanía se concentraron 59 por ciento de los riesgos. Al respecto es preciso señalar que la cultura de la opacidad y de la ilegalidad permite que la corrupción en la financiación de las campañas se desarrolló con relativa tranquilidad, al no existir suficientes mecanismos para ejercer un control social sobre este tema dificulte la comisión de estas irregularidades.

La financiación con recursos propios y de los familiares concentra 52 por ciento de los riesgos identificados. En este caso requiere de manera urgente que se aplique un tope máximo para éstos aportes.

A reglón seguido el ámbito de la rendición de cuentas de campañas recogió 49 por ciento de los riesgos. Al respecto se debe revisar y trabajar en las causas por las cuales los candidatos y las organizaciones políticas no reportan la totalidad de sus ingresos y gastos de campañas, de la mano de una revisión de los topes máximos de campañas así como de la actualización y mejora de los formularios para la rendición de cuentas.

Cabe mencionar que los ámbitos que menos inciden para la materialización de los riesgos de corrupción (aunque sí presentan otros problemas ya mencionados en el literal C de este capítulo), son los créditos de entidades financieras y el acceso desigual a los medios de comunicación privados. En el caso del acceso a los medios de comunicación, a pesar de no representar mayores riesgos de prácticas o delitos de corrupción, sí debe ser un tema a abordar porque es uno de los principales recursos para el desarrollo de las campañas, al asegurar la difusión de las propuestas electorales, y además porque la divulgación y la propaganda son uno de los gastos que más han llevado a incrementar el valor de las campañas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Esta investigación ahondó en la relación entre el funcionamiento de la democracia electoral y el acceso a recursos económicos para el desarrollo de las campañas; en el papel que juegan los aportes privados a las campañas y en la posibilidad de que a través de la financiación electoral se abran puertas a la corrupción y a la captura del Estado por parte de intereses privados legales e ilegales. Como resultado de este trabajo, y tomando como eje de análisis las elecciones legislativas de 2014, se puede concluir lo siguiente:

- El desarrollo de las campañas electorales requiere de la inversión de importantes recursos, no solo humanos sino también financieros. Para asegurar mayor equidad en las contiendas electorales, el Estado colombiano ha asumido un sistema mixto de financiación de las campañas con aportes tanto públicos como privados. Si bien la financiación pública directa e indirecta tiene como principio constitucional, asegurar la equidad electoral, durante las elecciones legislativas 2014 se observó que, en la práctica, el acceso a estos recursos fue muy limitado, llegando solamente a un grupo reducido de candidatos. La oportunidad y los requisitos para obtener los anticipos, así como los montos pequeños que en efecto se entregaron, impidieron que los candidatos realmente pudieran contar con estos recursos públicos para apalancar sus campañas.
- En las elecciones legislativas de 2014, los recursos privados fueron la principal fuente de financiación de las campañas. La financiación privada de las campañas es una forma legítima de participar en la democracia electoral y tanto personas naturales como jurídicas tienen el derecho a aportar recursos para el desarrollo de las contiendas legislativas. Sin embargo, el acceso desigual a las fuentes privadas limita las posibilidades de que nuevos liderazgos puedan competir en igualdad de condiciones. A través de los aportes privados, riesgos como la injerencia indebida de intereses privados en las campañas así como en las decisiones de los elegidos tienen una alta probabilidad de ocurrencia cuando se manejan estos aportes de manera irregular sin una rendición de cuentas clara sobre el origen y la destinación de los mismos. Además, como se observó en la matriz de riesgos, también existe una alta probabilidad de que ingresen recursos ilegales a las campañas, utilizándolas como mecanismos para el lavado de activos.
- Las elecciones legislativas 2014 demostraron el papel protagónico de los medios de comunicación en el desarrollo de las campañas, al tener la posibilidad de incidir en el debate electoral mediante la mayor o menor exposición de los candidatos, dependiendo de sus propios intereses o el de los grupos económicos que representaron. Los medios de comunicación privados fueron tanto benefactores de determinadas campañas electorales como beneficiarios del periodo electoral.
- Para buscar que la financiación de campañas se desarrolle dentro de unos parámetros que garanticen la equidad y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, se han definido una serie de controles así como sanciones por el no cumplimiento con estas reglas. La principal entidad a cargo de hacer el monitoreo y control al financiamiento

de las campañas es el Consejo Nacional Electoral, el cual no cuenta con las suficientes capacidades humanas, técnicas ni financieras para llevar a cabo esta función. Pero también es evidente que la conformación del órgano electoral limita su independencia y capacidad de acción puesto que la nominación de los magistrados depende de los partidos políticos y su elección del Congreso en pleno.

- Uno de los controles a la financiación de las campañas es limitar el monto de los aportes privados así como la definición de unos techos máximos de gastos privados. Con respecto a los límites para los aportes, se observó a través de este análisis que los recursos que provienen directamente de los candidatos o de sus familiares no tienen ningún límite, lo que le permite a un candidato a elecciones legislativas financiar el total de sus campañas con sus propios recursos, situación que es contradictoria con el principio de una financiación mixta e introduce un factor de inequidad en el proceso electoral, al otorgarle una ventaja notable a los candidatos con fortuna personal.
- Por su parte los techos máximos buscan prevenir el gasto excesivo en las campañas, porque esto afecta la igualdad de oportunidades para participar en la contienda electoral. En las diversas fuentes consultadas para el desarrollo de esta investigación se insistió en que el tope máximo de gastos para las elecciones legislativas fue muy bajo. Una revisión del tope máximo por cada circunscripción electoral mostró que en algunos departamentos en efecto el tope de gastos fue muy bajo, pero en otros fue alto. Esta disparidad muestra la urgencia de avanzar en una definición más acertada de los costos reales de una campaña.
- Con respecto a la rendición de cuentas de los ingresos y gastos de las campañas, se observó que hay fallas en el contenido de lo reportado. Durante las elecciones legislativas se encontró un sub-reportaje del total de ingresos y gastos de las campañas, en comparación con lo que se pudo verificar en otras fuentes sobre el gasto excesivo de estas campañas. Lo anterior impide el acceso a información real y oportuna y a realizar un mejor control tanto desde la autoridad electoral y los órganos de control, como desde la sociedad civil al proceso de la financiación de las campañas. El tema del sub-reportaje preocupa tanto a candidatos y organizaciones políticas, como al gobierno, medios de comunicación y a la sociedad civil. Si la información contable de las campañas electorales no se presenta en su totalidad, se configura un escenario de rendición de cuentas falsa, lo que a la vez lleva al incumplimiento del derecho de acceso a información pública. Esto va en contra de la obligatoriedad constitucional de que esta información sea transparente y esté disponible para la consulta pública, como lo reitera la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 1712 de 2014).
- Sobre la rendición de cuentas es preciso resaltar que la existencia del aplicativo Cuentas Claras ha permitido asegurar que la información sobre el financiamiento de las campañas sea pública independientemente de la calidad de los datos allí depositados. Así las cosas, Cuentas Claras se ha convertido en la principal herramienta para la revisión y certificación de los informes contables por parte del Fondo Nacional de Financiación Política del CNE, quienes deben auditar la veracidad y claridad de la información allí reportada. Sin embargo, se observó que el control a la financiación de las campañas por

parte del CNE se hace principalmente luego de las elecciones a través de los informes contables que envían los candidatos y las organizaciones políticas. Lo anterior evidencia un vacío al seguimiento en tiempo real al proceso de la financiación de las campañas.

- Finalmente, se debe reiterar que la rendición de cuentas y el acceso a la información son las herramientas que deben primar en la búsqueda de mejoras al proceso de financiamiento de las campañas y la rendición de cuentas.

Recomendaciones

A partir de la identificación de los principales problemas en la financiación de las campañas y en la rendición de cuentas, a continuación se presentan algunas recomendaciones para el mejoramiento de estos problemas:

1. Para ser congruentes con el principio constitucional de que las campañas se financien principalmente con recursos públicos es necesario que se incremente el porcentaje que llega por anticipos para apoyar el desarrollo de las campañas, esto implica dar celeridad a la entrega de estos recursos así como revisar desde el CNE, el tema de las pólizas de garantía de manera que sean más asequibles para los candidatos y las organizaciones políticas que quieren beneficiarse con los anticipos.
2. Es importante trabajar también con el sector financiero y bancario, quienes deben asumir un papel protagónico en la generación de mecanismos más expeditos para la apertura de las cuentas de campañas.
3. Frente a la inequidad en la contienda electoral y los riesgos de que a través de la financiación de las campañas intereses privados legales o ilegales coopten las campañas, es urgente incluir dentro de la revisión de la normatividad que reglamenta el financiamiento de campañas, ajustes normativos que permitan limitar los aportes a las campañas que se originan en los recursos de los candidatos y/o de sus familiares.
4. Teniendo en cuenta que la procedencia de los recursos privados es un riesgo constante en la financiación de las campañas, es necesario armonizar las estrategias para el seguimiento y control al origen de los recursos privados para las campañas. Esta labor requiere de mayor intercambio y apoyo entre las entidades de control y la autoridad electoral. Es imperativo trabajar en la mejora de los canales de acceso a la información sobre los antecedentes de quienes aspiran a ser avalados para las elecciones. Esta situación es mucho más urgente si se tienen en cuenta las próximas elecciones territoriales de 2015, donde todas las organizaciones políticas incrementarán considerablemente el número de candidatos a avalar.
5. Desde la perspectiva del financiador privado, la mejor estrategia para evitar que los aportes lícitos se mezclen con los ilícitos es que las empresas que financian campañas asuman una actitud de transparencia proactiva, en la cual hagan públicos los aportes que dan y a quienes financian.
6. Dado que los gastos en propaganda electoral fueron los más altos durante las elecciones legislativas de 2014 y que el acceso a medios de comunicación es uno de los recursos más

sensibles en el desarrollo de las campañas, se recomienda la financiación total por parte del Estado del acceso a los medios de comunicación. Esto implica prohibir la compra de espacios de comunicación en medios privados y avanzar en un marco normativo que reglamente mejor la publicidad electoral, los costos en la pauta privada y el acceso equitativo a estos canales.

7. Para mejorar la calidad de los informes de ingresos y gastos de campañas, es necesario que desde el CNE se haga una revisión cuidadosa de los procesos y procedimientos relacionados con la rendición de cuentas, incorporando mayores criterios de seguimiento y control durante el desarrollo de las campañas, y no como funciona en la actualidad, donde la mayor parte del control se hace ex post. También debe avanzarse en la definición más realista de los gastos reales de una campaña. Además, es importante revisar los formatos para la rendición de ingresos y gastos y complementarlos con la inclusión de nuevos anexos que permitan un mejor detalle del origen y la destinación de los recursos para las campañas.
8. Teniendo en cuenta la recomendación anterior, es urgente que se reglamente de manera permanente el uso obligatorio del aplicativo Cuentas Claras para la rendición de cuentas, y definir unas fechas para monitorear en tiempo real el desarrollo de las campañas. También deben establecerse unas sanciones que realmente sean aplicables por el no cumplimiento con dichos requerimientos.
9. Es necesario que se mejore el proceso de la aplicación oportuna y efectiva de las sanciones por la financiación irregular de las campañas o por el incumplimiento con la rendición de cuentas. La baja probabilidad de una sanción es uno de los principales incentivos para violar estas disposiciones, lo que a su vez abre oportunidades para la captura del Estado por parte de intereses particulares.
10. Respecto al CNE, es importante mejorar sus capacidades de investigación y sanción, así como asegurar una independencia de los partidos políticos y del Congreso. Esto implica una reforma del órgano electoral para que adquiera capacidades de tribunal electoral y no limitar sus acciones a actos administrativos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y Artículos

- Baena Olabe, P. (s, f). *Investing in Trust: Leveraging Institutions for Inclusive Policy Making*. Background Paper, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).
- Carrillo, M., Lujambio, A., Navarro, C. & Zovatto, D. (2003). *Dinero y Contienda Político-electoral*. México: ONU, IDEA Internacional, IFES, Elecciones Canadá, Ministerio del Interior de España, Instituto Federal Electoral de México.
- Casas, K. & Zovatto, D. (2013). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. En *Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral 2011* (pp. 189-227). Bogotá D.C., Colombia. Consejo de Estado- República de Colombia.
- Cifras y Conceptos. (2014). *Evaluación de las Campañas al Senado 2014*. Bogotá D.C., Colombia: En prensa.
- De la Calle, H. (2013). La financiación ilícita de la política. Derecho Electoral de Latinoamérica. En *Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral 2011* (pp. 229-245). Bogotá D.C., Colombia: Consejo de Estado- República de Colombia.
- Díaz, C. (2011) *La Efectividad y la Transparencia en el Proceso de Financiación de la Política*. Bogotá D.C., Colombia: Transparencia por Colombia.
- Domínguez, G. & Jacobo A. (2013). Financiamiento de las elecciones y los partidos políticos en México: ¡Alguien tiene que ceder!. En *Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral 2011* (pp. 259-273). Bogotá D.C., Colombia: Consejo de Estado- República de Colombia.
- Duncan, G. (2014). *Panorama de Riesgos en las Elecciones Legislativas de Colombia 2014*. Colombia: Friedrich Ebert Stiftung.
- Evertsson, N. (2008). *Political Corruption and Campaign Financing*. Sweden: Stockholm University.
- Falguera, E., Jones, S. & Ohman, M. (2014). Preface. En Falguera, E., Jones, S. & Ohman, M. (Eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (pp. V-VI). Stockholm, Sweden: Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- Falguera, E. (2014) Conclusions. En Falguera, E., Jones, S. & Ohman, M. (Eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (pp. 345-364). Stockholm, Sweden: Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- Ferreira, D. (2010) *Financiamiento Empresarial de Campañas Electorales en Colombia*. Documento propuesta preparado para Transparencia por Colombia. Enero 2010

- Ferreira, D. (2014) *Los Sistemas de Financiamiento Político en América Latina: Tendencias y Desafíos*. National Democratic Institute (NDI).
- Garay, JL. Salcedo-Albarán, E. (2010). *Redes Ilícitas y Reconfiguración de Estados: El Caso Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Fundación Vortex y Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Garay, JL., Salcedo-Albarán, E. León-Beltrán & Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- Gutiérrez, P. & Zovatto, D. (2011). “Balance Regional: Financiamiento Político en América Latina 2004-2010, *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (pp. 15-21). México D.F., México: IFE, International IDEA, OEA y UNAM.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance, (International IDEA) (2003), *Handbook on Funding of Parties and Elections Campaigns*. Sweden: International IDEA.
- Joignat, A. (2011) La Democracia y el Dinero, En Flores, A. & Templos. K. (Eds.), *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (anexos CD). México D.F., México: IFE, International IDEA, OEA y UNAM.
- Londoño, J. (2013) Evolución del financiamiento político, un proceso incremental de reformas. En *Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral 2011* (pp. 295-312). Bogotá D.C., Colombia: Consejo de Estado- República de Colombia.
- Londoño, J. & Zovatto, D. (2014) Latin America. En Falguera, E., Jones, S. & Ohman, M. (Ed.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (pp. 129-158). Stockholm, Sweden: Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- López, C. (2010). *La Refundación de la Patria: De la Teoría a la Evidencia*. En López, C. Y Refundaron la Patria: De cómo Mafiosos y Políticos Reconfiguraron el Estado Colombiano (pp. 29 – 78). Bogotá D.C., Colombia: Random House Mondadori.
- Office of Democracy and Governance Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance U.S. Agency for International Development (2003) *Money in Politics Handbook: A Guide to increasing Transparency in Emerging Democracies*. United States Of America: U.S. Agency for International Development.
- Ohman, M. (2014). Getting the Political Finance System Right. En Falguera, E., Jones, S. & Ohman, M. (Ed.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (pp. 1-10). Stockholm, Sweden: Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- Open Society Institute (2005). *Monitoring Election Campaign Finance, A Handbook for NGOs*. United States Of America: Open Society Institute.
- Organización de los Estados Americanos & Institute for Democracy and Electoral Assistance (2004). *De las Normas a las Buenas Prácticas, El desafío del Financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: OEA & International IDEA.

- Pinto-Dunchinsky, M. (2013). *Facts, Sceptical Thoughts, Policy Ideas. Background Paper*, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).
- Restrepo, N. (2011). “Balance Regional. Colombia”. En Flores, A. & Templos. K. (Eds.), *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (pp. 185-222). México D.F., México: IFE, International IDEA, OEA y UNAM.
- Salgado, E. (2013). Los equivocados rumbos de la reforma política en Brasil: el partido político en contra de la representación política y ambos en contra de la democracia. Derecho Electoral de Latinoamérica. *Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral 2011* (pp. 247-258). Bogotá, Colombia: Consejo de Estado- República de Colombia.
- Speck, B. (2013). *Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government. Background Paper*. Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).
- Transparencia por Colombia. (2011). *El Financiamiento de la Política en Colombia*. Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Transparency International & The Carter Center (2007). *Proyecto Crinis, Dinero en la Política, Asunto de Todos*. Alemania: Transparency International.
- Ungar, E., Cardona, J. (2010). Reformas Políticas y Reelección ¿La Legitimación de la Parapolítica? Contenido y Trámite Legislativo. En López, C. (Ed.) *Y Refundaron la Patria... DE Cómo Mafiosos y Políticos Reconfiguraron el Estado Colombia* (pp. 389-426). Bogotá D.C., Colombia: Random House Mondadori.
- Urizar, A., Omaña, R. & Muñoz-Pogossian, B. (2012). *Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral*. Estados Unidos: Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos.
- Valencia, L. & Ávila, A. (2014). *Herederos del Mal: Clanes, Mafias y Mermelada, Congreso 2014 – 2018*. Colombia: Editoriales B.
- Woldenberg, J. (2003). Relevancia y Actualidad de la Contienda Político-Electoral, En Fondo de Cultura Economica (Eds), *Dinero y Contienda Político-electoral* (pp. 17-29) México D.F., México: ONU, IDEA Internacional, IFES, Elecciones Canadá, Ministerio del Interior de España, Instituto Federal Electoral de México.

Referencias de Internet:

- Consejo Nacional Electoral (CNE) (s.f.). Cuentas Claras en Elecciones. Disponible en URL: www.cnecontasclaras.com [Consultado el 10 de noviembre de 2014]
- El Nuevo Siglo (2013). *Topes Electorales: ¿Rey de Burlas?* Disponible en URL:<http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2013-topes-electorales-%C2%BFrey-de-burlas.html> [Consultado el 28 de octubre de 2014]
- Ferreira, D. (2008). *Financiamiento de los partidos políticos: rendición de cuentas y con-*

trol. Disponible en URL: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/176/Capitulo_5_P4.pdf [Consultado el 3 de octubre de 2014]

- Ferreira, D. (2012). *Financiamiento de los partidos políticos en Argentina*. Disponible en URL: <http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-partidos-politicos/FinanPP%20Argentina%202012%20-%20Revista%20Elecciones%20ONPE%20-N%C2%BA-12%20%28Dic%202012%29.pdf> [Consultado el 3 de octubre de 2014]

- IDEA Internacional. *Base de Datos de Financiamiento Político*, disponible en URL: <http://www.idea.int/political-finance/> [Consultado el 3 de octubre de 2014]

- International Crisis Group (2011). *Romper los Nexos entre Crimen y Política Local*. Disponible en URL: <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/colombia/37-%20Cutting%20the%20Links%20Between%20Crime%20and%20Local%20Politics-%20Colombias%202011%20Elections%20SPANISH.pdf> [Consultado el 28 de octubre de 2014]

- Las 2 Orillas (2014). *Panorama de Riesgos para las Elecciones Legislativas 2014*. Disponible en URL: <http://www.las2orillas.co/panorama-de-riesgos-en-las-elecciones-legislativas-de-colombia-2014/> [Consultado el 28 de octubre de 2014]

- Las 2 Orillas (2014). *Los liberales, el partido con más candidatos cuestionados*. Disponible en URL: <http://www.las2orillas.co/los-liberales-el-partido-con-mas-candidatos-cuestionados/> [Consultado el 28 de octubre de 2014]

- La Silla Vacía (2014). *Con whiskey y billete, Yahir Acuña le pelea Sucre al 'Gordo' García*. Disponible en URL: <http://lasillavacia.com/historia/con-whiskey-y-billete-yahir-acuna-le-pelea-sucre-al-gordo-garcia-46513> [Consultado el 28 de octubre de 2014]

- La Silla Vacía (2013). *El tarjetón conservador: caciques y cuestionados, por menos votos*. Disponible en URL: <http://lasillavacia.com/historia/el-tarjeton-conservador-muchos-caciques-menos-votos-46255> [Consultado el 28 de octubre de 2014].

- Misión de Observación Electoral (2014). *Mapas de Riesgo Electoral de las elecciones 2011*: Disponible en URL: <http://moe.org.co/investigaciones/datos-y-mapas-electorales/mapas-de-riesgo-electoral> [Consultado el 23 de octubre de 2014]

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014). *Presupuesto General de la Nación*. Disponible en URL: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeNacion/ProyectoPGN/2014/PRESUPUESTO%20GRAL%202014.pdf> [Consultado el 19 de octubre de 2014]

- Navarrete, J. (2010) *Financiamiento Electoral en Colombia*. Disponible en URL: http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/CARTILLASMOE/Cartilla%20G.pdf Transparencia por Colombia (2011). *Financiamiento Electoral y rendición de cuentas*, disponible en URL: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=307:cartilla-de-financiamiento-electoral-y-rendicion-de-cuentas&catid=101:transparencia-en-la-politica&Itemid=479 [Consultado el 3 de octubre de 2014]

- Organización de Estados Americanos (2014). *Presentación Verbal ante el Consejo Permanente Recuperado*, Disponible en Internet: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_Verbal_Colombia2014.pdf [Consultado el 17 de octubre de 2014]
- El Universal (2014). *Topes para Campañas al Congreso se acercan a los gastos reales*. Disponible en URL: <http://www.eluniversal.com.co/politica/topes-para-campanas-al-congreso-se-acercan-los-gastos-reales-150290> [Consultado el 19 de octubre de 2014]
- Transparencia por Colombia (2014). *Análisis de Cuentas Claras*. Disponible en URL: <http://www.transparenciacolombia.org.co/images/ACuentasClarasCongreso2014.pdf>
- Revista Semana. (2013). *Políticos Cuestionados vuelven e cuerpo ajeno*. <http://www.semana.com/nacion/articulo/listas-al-congreso-con-politicos-investigados/367329-3> [Consultado el 28 de octubre de 2014].
- Transparencia por Colombia (2011). *Análisis de Cuentas Claras*. Disponible en URL: http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/transparencia_politica/analisis_cuentas_claras_versionpdf_final.pdf [Consultado el 3 de octubre de 2014]
- Transparency International (2007). *Control Ciudadano del Financiamiento Político*. Disponible en URL: http://www.revistafuturos.info/download/down_19/control%20ciudadano.pdf [Consultado el 3 de octubre de 2014]
- Transparencia por Colombia & Instituto Nacional Demócrata (2011). *Financiamiento Electoral y Rendición de Cuentas*. Disponible en URL: http://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/cartilla_financiamiento_electoral_rendicion_cuenta [Consultado el 3 de octubre de 2014]
- Transparencia por Colombia (2013). *Barómetro Global de la Corrupción 2013*
- *Informe de Colombia*. Disponible en URL: http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/transparencia_internacional/INFORME-Barometro-Global-Corrupcion-2013.pdf [Consultado el 3 de octubre de 2014]
- Transparency International (2013). *Global Corruption Barometer 2013: Report*. Disponible en URL: <http://www.transparency.org/gcb2013/report> [Consultado el 3 de octubre de 2014]
- Transparency International (2009). *Policy Position No. 01/2009: Standards on Political Funding and Favours*, Disponible en URL: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_no_01_2009_standards_on_political_funding_and_favours [Consultado el 3 de octubre de 2014]
- Transparency International (2009). *Policy Position No. 02/2009: Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap*. Disponible en URL: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_no_02_2009_political_finance_regulations_bridging_the_enfo [Consultado el 3 de octubre de 2014]

Marco Normativo

Constitución Política de la República de Colombia, 1991.
(L. 130/1994). Congreso de la República.
(L. 996/2005). Congreso de la República.
(L. 1474/2011). Congreso de la República.
(L. 1475/2011). Congreso de la República.
(L. 1712/2014). Congreso de la República.
(ET. Art. 19,23, 368 y 598) Congreso de la República.
Decreto 863 de 2003, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Decreto 2821 de 2013, Ministerio del Interior.
Decreto 2821 de 2013, Ministerio del Interior.
CConst, C-089/1994. E. Cifuentes Muñoz.
CConst, C-1153/2005. M.G. Monroy Cabra.
CConst, C-490/2011. L.E. Vargas Silva.
CE S. Consulta, 7 Mar. 2007. G. Aponte Santos.
CE S. Plena, 11 May. 2004, G.E. Mendoza Martelo.
CE 1, 31 Mar. 2005, G.E. Mendoza Martelo.
CE 1, 8 Sept. 2005, M.C. Rojas Lasso.
CE 1, 11 Oct. 2006, R. Ostau de Lafont Pianeta.
CE 1, 2 Mar. 2010, B.L. Ramírez de Páez.
CE 5, 25 Abr. 2012, M. Torres Cuervo.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

Ilustración 1. Esquema del financiamiento electoral.	38
Gráfica 1. Diferencia de ingresos entre candidatos y elegidos.	50
Gráfica 2. Tope de gastos por listas al Senado.	55
Gráfica 3. Probabilidad de ocurrencia por tipología de riesgos.	66
Gráfica 4. Probabilidad de ocurrencia por tipología de riesgos.	67
Gráfica 5. Probabilidad de ocurrencia de riesgos por ámbito de análisis.	69
Tabla 1. Disposiciones Constitucionales	21
Tabla 2. Marco regulatorio Ley 130 de 1994	23
Tabla 3. Marco regulatorio Ley 996 de 2005	27
Tabla 4. Marco Regulatorio Ley 1475 de 2011	32
Tabla 5. Resoluciones emitidas por el CNE para reglamentación del marco regulatorio elecciones 2014.	35
Tabla 6. Reportes en Cuentas Claras por parte de los candidatos.	40
Tabla 7. Montos aprobados para anticipos vs. Montos reportados en Cuentas Claras	44
Tabla 8. Distribución de anticipos por circunscripción.	45
Tabla 9. Total de ingresos y gastos de campañas legislativas 2014, 9 de mayo	47
Tabla 10. Total de ingresos y gastos de campañas legislativas 2014, 1 de octubre	47
Tabla 11. Ingresos de los candidatos por recursos privados diferenciados por corporación	47
Tabla 12. Valor del voto por circunscripción departamental.	53
Tabla 13. Gastos de publicidad electoral	58
Tabla 14. Mayor aporte de persona jurídica a campañas Congreso 2014	59
Tabla 15. Ámbitos definidos y problemas identificados	61
Tabla 16. Categorías de irregularidades electorales	62
Tabla 17. Descripción de riesgos clasificados por tipologías.	63

ANEXOS

ANEXO 1. LISTA DE ENTREVISTADOS Y ASISTENTES A LAS MESAS DE DISCUSIÓN

Lista de personas entrevistadas entre el 19 de septiembre y el 21 de octubre de 2014:

	Persona Entrevistada	Cargo	Institución	Experiencia	Fecha
1	Betilde Muñoz Pogossian	Senior Policy Officer	Organización de los Estados Americanos	Doctora en Ciencia Política, Jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales (2006-2012) y Coordinadora del proyecto Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA,	21/10/2014
2	Paco Cepeda	Director Creativo	Diptongo Studio	Diseñador Industrial de la Pontificia Universidad Javeriana, con especialización en Psicología del consumidor, co-fundador de la agencia y productora audiovisual Diptongo Studio.	16/10/2014
3	Claudia López	Senadora de la República	Congreso de la República	Magister en Administración Pública y Política Urbana en la Universidad de Columbia, Senadora elegida por voto de opinión.	25/09/2014
4	Eduardo Garzón	Candidato	Cámara de Representantes	Politólogo y especialista en Marketing Político, Candidato a la Cámara de Representantes por el Partido Alianza Verde	24/09/2014
5	Danny Ramírez	Docente	Universidad del Rosario	Magister en Marketing Político y asesor de campañas al Congreso 2014	22/09/2014
6	Luis Alfredo Rodríguez	Asesor	DANE	Magister en Ciencia Política y asesor en temas políticos del Índice de Costos de Campañas Electorales del DANE	19/09/2014
7	Adriana Hernández	Profesional Especializado	DANE	Coordinadora de Proyectos de la Dirección de Metodología y Producción Estadística del DANE	19/09/2014
8	María Ximena Caicedo	Asesora	DANE	Asesora del Índice de Costos de Campañas Electorales del DANE	19/09/2014

Cuestionario base para las entrevistas:

Financiación de las Campañas Legislativas 2014			
Formato de Entrevista			
Nombre		Cargo	Fecha
<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cree que hay una relación directa entre la cantidad de recursos que se inviertan en una campaña y los votos que se obtienen? 2. ¿Cuáles cree que son en orden descendente los mayores gastos de campañas? 3. ¿Cuáles son los principales riesgos de corrupción en el financiamiento de las campañas políticas? 4. ¿Cómo debería determinarse el costo real de una campaña electoral? 5. ¿Cuáles cree que son las razones por las que las campañas (en Colombia) son tan costosas? 6. ¿Cuáles cree que son los beneficios y las dificultades relativas a la fijación de topes máximos de gastos para las campañas electorales? 7. ¿Cuáles cree que son los gastos más críticos de una campaña? 8. ¿Cree que lo candidatos sub-reportan los ingresos y gastos de sus campañas? 9. A partir de su experiencia, ¿cuáles ajustes cree que se podrían introducir para mejorar el financiamiento de campañas y hacerlo más transparente? 10. A partir de su experiencia, ¿cuáles ajustes cree que se podrían introducir para mejorar la rendición de cuentas y hacerla más transparente? 			
<hr/> Firma Nombre: C.C.:			

Lista de asistentes a las mesas de discusión llevadas a cabo en el Club de Ejecutivos los días 9 y 10 de octubre de 2014:

Mesa de Discusión con partidos Políticos Octubre9 de 2014			
	Nombre	Cargo	Organización
1	Rodrigo Llanos	Veedor	Partido Liberal
2	Gladis Botello	Auditor Interno	Partido Cambio Radical
3	Lucy Bautista	Auditor Externo	Partido Conservador
4	Mónica Ivonne Abril	Auditor Delegado	Partido Cambio Radical
5	Francisco Girón	Auditor Externo	Movimiento MIRA
6	Myriam Alexandra Rodríguez	Auditor Interno	Partido Conservador
7	Cesar Alberto Saavedra	Director Jurídico	Partido Cambio Radical
8	Luis Hernando Cardozo	Auditor Interno	Partido Alianza Social Independiente
9	Rocío del Pilar Meléndez	Veedor Nacional	Partido Polo Democrático Alternativo
10	Emerson Castaño	Auditor Interno	Partido Polo Democrático Alternativo
11	Eduardo Archila	Asesor Electoral	Movimiento MIRA

**Mesa de Discusión con Gobierno y Organizaciones Sociales
Octubre 10 de 2014**

	Nombre	Cargo	Organización
1	Luis Alfredo Rodríguez	Consultor	DANE
2	Sergio Andrés Díaz	Profesional Especializado	Secretaria de Transparencia
3	Felipe Guevara	Investigador	Observatorio de Procesos Electorales de la Universidad del Rosario
4	Oscar Felipe Agudelo	Periodista	Consejo de redacción en red
5	Camilo Mancera	Coordinador Jurídico	Misión de Observación Electoral
6	Constanza Díaz	Experto en Financiación	Independiente
7	Laura Buitrago	Coordinadora	Cifras y Conceptos
8	Ariel Arturo Cortes	Consultor	Consejo Nacional Electoral
9	Clara Roció Rodríguez	Profesional Asistente	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional
10	Dora Montero	Periodista	RCN

ANEXO 2. MAYORES DONANTES PERSONAS JURIDICAS (EMPRESAS) A ELEGIDOS AL CONGRESO 2014

Fuente: Revisión de la base de datos de Cuentas Claras con corte al 9 de mayo de 2014

Mayores Donantes Personas Jurídicas a Congresista Elegido

	Actividad Económica	Elegido	Monto	Corporación	
1	Promotora de Negocios de Córdoba S.A. PROCORD	Intermediadora financiera - créditos de libre inversión, compra de títulos valores, pignoración de vehículos	Bernardo Miguel Elias Vidal	\$ 100,000,000	SENADO
2	CARACOL S.A.	Medio de comunicación	Andrés Cristo Bustos	\$ 91,595,057	SENADO
3	BD BARRANQUILLA S.A.S.	Comercialización y desarrollo de proyecto inmobiliario	Olga Lucia Velásquez Nieto	\$ 85,000,000	CAMARA
4	BD CARTAGENA S.A.S.	Comercialización y desarrollo de proyecto inmobiliario	Olga Lucia Velásquez Nieto	\$ 85,000,000	CAMARA
5	BD OUTSOURCING ADMINISTRATIVO S.A.S.	Comercialización y desarrollo de proyecto inmobiliario	Olga Lucia Velásquez Nieto	\$ 85,000,000	CAMARA
6	LUMAX ASSOCIATE CONSULTAMTS S.A.S.	No hay registro	Olga Lucia Velásquez Nieto	\$ 85,000,000	CAMARA
7	USB INGENIERIA S.A.S.	Actividades de arquitectura en ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico	Olga Lucia Velásquez Nieto	\$ 83,570,000	CAMARA
8	HOLDING CRC S.A.S.	Actividades de arquitectura en ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico	Efraín Antonio Torres Monsalvo	\$ 80,000,000	CAMARA

9	AZCA COLOMBIA S.A.	Mantenimiento y reparación de vehículos automotores	Efraín Antonio Torres Monsalvo	\$ 75,000,000	CAMARA
10	LUCE DE SANTANDER S.A.	Actividades de arquitectura en ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico - Alumbrado publico	Efraín Antonio Torres Monsalvo	\$ 75,000,000	CAMARA
11	FONDO DE EMPLEADOS DEL CONGRESO	Empresa asociativa de derecho privado para el desarrollo integral de los empleados del Congreso	Juan Diego Gómez Jiménez}	\$ 73,500,000	SENADO
12	ALUMINIOS, VIDRIOS Y ACEROS S.A.S.	Construcción y distribución de acabados arquitectónicos en vidrio, aluminio y acero.	Mauricio Gómez Amin	\$ 72,000,000	CAMARA
13	CORREDOR EMPRESARIAL S.A	Empresa que agrupa a las principales empresas de apuestan Colombia	Armando Alberto Benedetti Villaneda	\$ 70,000,000	SENADO
14	DYS S.A,	Proveedores de productos y servicios relacionados con el sector energético	Mauricio Gómez Amin	\$ 70,000,000	CAMARA
15	LUCE DE FLORIDA BLANCA S.A.	Actividades de arquitectura en ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico	Efraín Antonio Torres Monsalvo	\$ 70,000,000	CAMARA
16	PROYMETAL S.A.	Distribuidos e instalador de cubiertas	Mauricio Gómez Amin	\$ 70,000,000	CAMARA
17	AEROEJECUTIVOS DE ANTIOQUIA	Compañía área especializada en vuelos ejecutivos	German Alcides Blanco Álvarez	\$ 69,500,000	CAMARA
18	LAVARAPID JEANS S.A.S	Lavandería y Tintorería	Mendoza	\$ 60,000,000	CAMARA
19	GUIJARRO TOVAR Y CIA S EN C.	Construcción de obras de ingeniería civil	Villaneda	\$ 50,000,000	SENADO
20	INSAGRO Y CIA LTDA.	Comercio de maquinaria y equipo para agricultura, minería, construcción e industria	Martha Cecilia Curi Osorio	\$ 50,000,000	CAMARA
21	PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.	Alquería - Producción y comercialización de productos lácteos	Claudia Nayibe López Hernández	\$ 50,000,000	SENADO
22	SLOANE LOGISTICS S.A.S.	Construcción de obras de ingeniería civil	Claudia Nayibe López Hernández	\$ 50,000,000	SENADO
23	FORMAS IMPRESAS Y COMERCIALIZADORA ORIENTE S.A.S.	Fabricación de plásticos	Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado	\$ 44,274,300	SENADO
24	BD PROMOTORES COLOMBIA	Comercialización y desarrollo de proyecto inmobiliario	Olga Lucia Velásquez Nieto	\$ 84,638,674	CAMARA
25	MULTIDIOMAS LIMITADA	No aparece	Nadya Georgette Blel Scaff	\$ 40,000,000	CAMARA
26	OAT	Empresa de gestión turística	Borrero	\$ 40,000,000	SENADO
27	ALMACEN NUMERO 5 / VICTOR JULIO GUTIERREZ JIMENEZ	No hay registros	Jair Arango Torres	\$ 39,916,000	CAMARA
28	INTEGRACION RADIAL INDEPENDIENTE LTDA	Empresa de publicidad	Rodrigo Villalba Mosquera	\$ 38,000,000	SENADO
29	E&C INGENIEROS LTDA.	Servicios de auditoria, consultoría y soporte tecnológico	Olga Lucia Velásquez Nieto	\$ 35,000,000	CAMARA
30	LA OPINION S.A.	Servicios de impresión y transmisión de datos a través de redes	Andrés Cristo Bustos	\$ 34,164,552	SENADO

ANEXO NO. 3 TOPES DE GASTOS PARA LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2014

Las siguientes tablas presentan los topes aprobados por el CNE mediante la Resolución 0389 de 2014, para las elecciones legislativas del mismo año:

Tope de gastos Senado de la República (Resolución 0389 de 2014 – reglamentando el Art. 24 de la Ley 1475)	
Corporación	Valor por Lista
Senado, circunscripción nacional ordinaria	\$ 74.053.868.791
Senado, circunscripción especial comunidades indígenas	\$ 1.481.077.364

Tope de gastos Cámara de Representantes (Resolución 0389 de 2014 – reglamentando el Art. 24 de la Ley 1475)	
Corporación	Valor por Lista
Cámara, circunscripción internacional	\$ 2.032.722.512
Cámara, circunscripción especial indígena y comunidades negras	\$ 1.481.077.375

Tope de gastos Cámara de Representantes (Resolución 0389 de 2014 – reglamentando el Art. 24 de la Ley 1475)			
Censo Electoral por Departamentos	Desde	Hasta	Valor por Lista
En departamentos con censos	Superior a 5.000.000		\$ 15.465.258.565
En departamentos con censos	4.000.001	5.000.000	\$ 12.033.565.982
En departamentos con censos	3.000.001	4.000.000	\$ 11.532.895.447
En departamentos con censos	1.500.001	3.000.000	\$ 5.968.287.762
En departamentos con censos igual o inferior	885.001	1.500.000	\$ 4.314.912.436
En departamentos con censos igual o inferior	690.001	885.000	\$ 3.007.360.732
En departamentos con censos igual o inferior	400.001	690.000	\$ 2.032.722.513

Tope de gastos Parlamento Andino (Resolución 0389 de 2014 – reglamentando el Art. 24 de la Ley 1475)	
Corporación	Valor por Lista
Parlamento Andino	\$ 3.702.693.410