

COMENTARIOS SOBRE LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO 06/22 Y 18/22

PROPUESTAS DE REFORMA POLÍTICA
Audiencia Pública 05 de septiembre de 2022

PRESENTACIÓN.

Si bien la necesidad de una reforma política no surge exclusivamente del Acuerdo de Paz (y la urgencia de su implementación), este sí ha potenciado las discusiones al interior del Congreso de la República durante las últimas legislaturas; en el mismo sentido la ciudadanía ha demandado de forma esporádica y por medio de diferentes movimientos sociales la necesidad de realizar ajustes con el fin de incrementar la transparencia y la credibilidad del ejercicio político.

Desde Transparencia por Colombia se ha realizado un llamado a los congresistas a impulsar, discutir y adoptar proyectos que apunten a la incorporación de ajustes estructurales desde los que se atiendan las necesidades del país y se cierren las brechas por medio de las cuales la corrupción ha afectado la democracia y la gobernabilidad (Transparencia por Colombia, 2022). Los esfuerzos institucionales desde hace más de 10 años se han enfocado en analizar, comprender y aportar al fortalecimiento del financiamiento de la política, para desde allí evitar los hechos de corrupción.

A partir de nuestra experiencia y, en el marco de este trabajo presentamos ante el Congreso de la República y a la ciudadanía en general los comentarios sobre los Proyectos de Acto Legislativo - PAL que apuntan a incorporar una reforma política: el 006 y 018 de 2022, así como algunas recomendaciones para fortalecer los proyectos y el debate en general sobre la relación.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.

Es un hecho que el ejercicio de la política necesita de recursos financieros y que las probabilidades de llegar al poder dependen en buena medida de la cantidad disponible para invertir en campañas. Lo que deberá ser objeto de análisis y regulación entonces, es la forma en la que los recursos de origen privado y público se conjugan para que la competencia por el poder político electoral no tenga como única condición el acceso a los recursos.

En este sentido, las medidas de regulación (no solo normativa sino también de ajustes institucionales), como mínimo deberían propender por generar mayor transparencia en el origen, el monto y la destinación de los recursos, garantizar mayor equidad en la participación política mediante el acceso suficiente y oportuno a recursos estatales y, una aplicación efectiva de los controles y las sanciones incluyendo el seguimiento sobre los gastos de campañas y la obligación de rendición de cuentas (Zovatto, SF).

El sistema de financiación de partidos y de las campañas políticas en Colombia se encuentra regulado por diferentes disposiciones normativas que van desde el orden constitucional hasta resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral y delimitan desde el origen, los montos máximos, la destinación de los recursos hasta los mecanismos y plazos para realizar la rendición de cuentas, sin embargo, existen problemas de fondo en el financiamiento a la política que el marco normativo vigente no abarca.

Algunos de estos vacíos han generado que el financiamiento político se caracterice por la falta de transparencia y el manejo irregular de los recursos destinados a este fin, lo que finalmente puede permitir una incidencia indebida en los procesos electorales y políticos, convertirse en un factor de inequidad en la contienda electoral, una restricción constitucional del derecho de elegir y ser elegido y finalmente consolidarse como una fuente de corrupción (Transparencia por Colombia, 2020).

Con el fin de mitigar los riesgos de corrupción que puedan derivarse del manejo irregular de los recursos, la reforma política debería contemplar ajustes que apunten a incrementar la participación, la equidad y el fortalecimiento del sistema de partidos y de los órganos electorales y de control, contemplando tres factores fundamentales:

- **Fuentes de Financiación.** Implica mayores controles a las fuentes privadas de financiamiento, así como un sistema de aportes estatales suficiente para asegurar equidad en la participación.
- **Gastos de campañas.** Identificando las razones por las que las campañas son tan costosas, cuáles son los disparadores del gasto y cómo se puede buscar un uso más eficiente del manejo de los recursos públicos y privados.
- **Controles y sanciones.** Incluyendo la adopción de mecanismos de rendición de cuentas, publicidad del manejo de los recursos, fortalecimiento del órgano de control, y aplicación de sanciones oportunas y adecuadas.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES SOBRE EL PAL 06/22 Y 18/22.

Los proyectos de acto legislativo 06 de 2022 y 18 de 2022 que inician su trámite en la legislatura 2022-2023 presentan propuestas relativas a la reforma política en el país, el primero concentrado en la implementación y cumplimiento del Acuerdo de Paz y, el segundo en tres ejes temáticos principales: el financiamiento a las campañas políticas, la democracia interna y la implementación de listas cerradas. Tras revisar los proyectos se han identificado algunos aspectos cuya discusión cobra gran importancia en el debate actual:

FINANCIAMIENTO A LA POLÍTICA.

Financiación de campañas políticas.

Del seguimiento realizado a la financiación de las campañas electorales se ha identificado que la financiación pública es minoritaria en el periodo electoral. El patrón indica que las candidaturas se

financian por medio del patrimonio personal y familiar del candidato o candidata, o de los aportes realizados por personas naturales o jurídicas (a modo de donación o crédito); mientras que la financiación pública, queda relegada a la etapa poselectoral, y casi que se limita a la reposición de gastos por voto válido, lo que indica que solamente quienes hayan contado con los votos suficientes para sobrepasar el umbral, tendrán derecho a recibir los recursos públicos para la financiación de las campañas.

El proyecto de acto legislativo 018 de 2022 contempla un modelo de financiación de campañas con recursos exclusivamente públicos, desde Transparencia por Colombia se ha levantado la alerta sobre este modelo, ya que la alternativa de **financiación 100% pública no garantiza condiciones de equidad o transparencia en la contienda electoral**, ya que dejaría en desventaja, por ejemplo a los nuevos actores en el sistema político-electoral quienes, al no contar con el reconocimiento en el electorado, posiblemente obtendrían una cantidad menor de votos que una organización tradicional y en proporción una cantidad menor de recursos, perpetuando la inequidad ya existente.

Adicionalmente, el modelo no tiene en cuenta factores institucionales como el tiempo que le lleva a la autoridad electoral realizar el reconocimiento de las cuentas para generar el posterior pago de la reposición de gastos por voto válido (que en algunos casos puede superar los dos o tres años) o, los retos que representaría para la autoridad electoral identificar el cumplimiento a la debida destinación de los recursos de funcionamiento a los que tienen derecho las organizaciones políticas, los cuales no pueden destinarse a las campañas electorales.

Ahora, el modelo de financiación pública no contempla, que los aportes privados pueden también corresponder a una forma de los y las ciudadanas de manifestar sus preferencias políticas y el apoyo a un programa o propuesta política, y que su prohibición estaría limitando las formas de participación de los colombianos y las colombianas.

Las elecciones legislativas 2022 contenían un modelo cercano a la financiación 100% pública¹ para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, en la práctica debido a las dificultades que tuvieron los candidatos para acceder a la póliza necesaria para respaldar la solicitud del anticipo, no les fue posible acceder a los recursos de financiación pública, lo que sumado a las limitaciones para acceder a recursos privados, dejó a los candidatos y candidatas en una suerte de desfinanciación y, a la autoridad electoral sin mecanismos para identificar con certeza el origen, el monto y la destinación de los recursos de campaña.

Finalmente, la prohibición de la financiación de recursos privados hará que estos en efecto se reciban de manera ilícita, aumentando la opacidad en la información, ya que se impide que la autoridad electoral

¹ De acuerdo con las resoluciones del Consejo Nacional Electoral, la financiación privada si bien estaba permitida no se podía recibir de forma directa, sino que requería de la centralización de los recursos por medio de la autoridad electoral quien realizaría la distribución en partes iguales entre todas las campañas, lo que en la práctica implicó que no existieran recursos privados.

realice una revisión sobre el origen, el monto y la destinación de los recursos, teniendo un efecto contrario en términos de gobernabilidad.

En este sentido, la reforma necesaria consiste en **incrementar los aportes de origen público, y establecer mecanismos para que estos se den de manera anticipada** a las campañas y no bajo la figura actual de reposición de gastos por votos. Por lo que, se destaca lo contemplado en el artículo 7° del PAL 06/2022 en el que se llama a la autoridad electoral para hacer la entrega de los recursos de financiación pública por lo menos con dos meses de anticipación a las elecciones.

Sin embargo, sobre la misma propuesta, si bien es claro que las pólizas que respaldan las solicitudes ante el Consejo Nacional Electoral se han convertido en la principal barrera para el acceso a los recursos de forma anticipada, la respuesta institucional no debe ser la eliminación de este requisito, sino la solicitud de las pólizas mínimas para asegurar que los recursos se inviertan en la financiación política bajo la condición del reporte de la debida destinación de los recursos por medio del Software aplicativo Cuentas Claras y de la contratación de bienes y servicios por medio de proveedores registrados en el Registro Único de Proveedores de Campaña.

Finalmente es necesario **establecer límites a los aportes que se puedan realizar a la campaña desde el patrimonio de cada candidato o candidata y sus familiares**, esto considerando que esta es la principal fuente de financiación de las campañas electorales en Colombia.

Financiación de organizaciones políticas

Las restricciones adoptadas para la financiación al funcionamiento de las organizaciones políticas por parte de las personas naturales y jurídicas, toman gran importancia pues estas donaciones en la práctica se han convertido en una forma de financiar de forma indirecta las campañas, evadiendo los topes y las inhabilidades para los financiadores privados de campañas.

Al respecto, se destaca la propuesta del PAL 06/2022 que en su artículo 7° incluye un llamado eliminar el vacío normativo que existe frente a la **reglamentación sobre las donaciones privadas de personas naturales y jurídicas al funcionamiento de las organizaciones políticas**, la cual deberá en todo caso enfocarse en potenciar los canales de reporte y el acceso a la información sobre los financiadores y los conflictos de interés que puedan derivarse del aporte y mecanismos para hacer frente a la evasión de las prohibiciones estipuladas.

Se destaca también la propuesta del mismo proyecto frente a la **prohibición de las donaciones privadas para el funcionamiento de partidos**, estableciendo además **restricciones para que las personas naturales o jurídicas² que tengan contratos con el Estado aporten a campañas políticas o al**

² Si tiene el 10% o más de participación jurídica

funcionamiento de los partidos, para ello deberán definirse con claridad tanto el periodo de tiempo en el que se establece dicha inhabilidad como los montos en los que esta se configura.

GASTOS DE CAMPAÑA.

En Colombia no existe una certeza sobre cuánto cuestan las campañas políticas, si bien se presume que existe una diferencia entre los costos de una campaña política en relación con la ubicación geográfica de la campaña, el tipo de elección y otros factores, no existe un estudio que haya determinado la variación real de precios de un territorio a otro.

En este sentido, preocupa la disposición contenida en artículo 3° del PAL 018 de 2022 en el que se considera la determinación del presupuesto para asignar a las organizaciones políticas y a las campañas deberá realizarse por medio de Ley. Al respecto se debe considerar que en caso de que la Ley no sea emitida a tiempo, se pondrán en riesgo los recursos de financiación a la política y se generará incertidumbre sobre la financiación a las campañas y, que en todo caso este ajuste no atiende la raíz del problema que es el desconocimiento sobre cuánto cuesta una campaña política o sobre el impacto que tienen los factores territoriales, sociales y económicos sobre los costos.

Por el contrario, destaca el parágrafo transitorio del artículo 7° del PAL 06 de 2022 el cual considera **la realización de un estudio de los gastos de campaña a nivel nacional y territorial y atar la determinación de los topes de campaña a los resultados de éste**. Esto implicaría que además de generar certeza sobre los costos reales de las campañas, se podría determinar el cumplimiento de disposiciones como la contemplada en la ley 130 sobre la definición de precios por parte de los medios privados y, se establecerían topes de campaña más cercanos a la realidad de consumo.

Lo que sí queda claro es que los costos de las campañas políticas son altos. De acuerdo con los reportes obtenidos del Aplicativo Cuentas Claras para las elecciones legislativas de 2022 se destinaron más de 278 mil millones de pesos³ para financiar las campañas; lejos de ser este un fenómeno exclusivo de este proceso electoral, en las elecciones de Congreso 2018 en tan solo 4 meses de campañas se reportaron a través del aplicativo Cuentas Claras, un total de \$251.859.680.455 millones de pesos invertidos en campañas (Transparencia por Colombia, 2020).

Adicional a los recursos reportados de forma lícita, desde un análisis realizado en 2014 por Cifras y Conceptos, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista – NIMD y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, se identificaron un alto costo de las campañas políticas debido a actividades ilícitas como: el montaje de estructuras regionales meses antes de que inicien oficialmente las campañas, pago de líderes locales que mantengan cautivos los votos, entrega de dádivas, publicidad política extemporánea y la compra de votos entre otros.

³ Cifra extraída de acuerdo con los datos consolidados gastos registrados en la campaña electoral Congreso 2022, por medio del aplicativo Cuentas Claras con fecha de corte 25 de julio de 2022.

Se hace necesario entonces que, además de adelantar el estudio de costos reales **se establezca la libertad de la autoridad electoral para la definición de las categorías de gastos de acuerdo con las necesidades identificadas en las campañas y en proceso de rendición de cuentas**, ya que actualmente está atada a lo estipulado en la Ley 130 de 1994, lo que no permite hacer un seguimiento particularizado e identificar otros gastos cada vez más crecientes como la pauta en redes, o los gastos incurridos el día de las elecciones.

Registro de proveedores de campañas

En el mismo sentido, un mecanismo para hacer frente a los altos costos de las campañas políticas es la creación del Registro Nacional de Proveedores, desde el año 2017 diferentes iniciativas normativas han buscado incorporar esta medida con el fin de esquematizar los precios de referencia al suministro de bienes y servicios en época electoral con diferenciaciones de carácter regional.

Al respecto destaca lo contemplado en el artículo 7° del PAL 06/2022 sobre la **inscripción de las personas que suministran bienes y servicios para las campañas**; es importante fortalecer esta propuesta para que no se excluyan los costos de menor cuantía ya que la verdadera funcionalidad del registro **es esquematizar los precios de referencia al suministro de bienes y servicios en época electoral con diferenciaciones de carácter regional y aportar información más objetiva a la hora de definir los topes de campañas**, los montos a disponer para la financiación preponderantemente estatal y un mayor seguimiento y control a los reportes de gastos de campañas.

CONTROLES Y SANCIONES

A pesar de los esfuerzos institucionales por hacer un seguimiento e imponer sanciones por el incumplimiento de las reglas electorales, 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.

Bancarización de los recursos

Las disposiciones relacionadas con la cuenta única bancaria han facilitado el seguimiento de los recursos que ingresan a las campañas y el cumplimiento de los topes de campaña, sin embargo, es claro que también ha significado una barrera para los y las candidatas con especial énfasis en las elecciones territoriales debido a la reticencia de las instituciones bancarias para dar apertura a las cuentas únicas de campaña.

Por lo que la propuesta del PAL 06/2022 frente a la necesidad de administrar los recursos de las organizaciones políticas y de las campañas por medio de transacciones monetarias si bien va en consonancia con las necesidades de bancarización deja por fuera dos aspectos fundamentales: en primer lugar, vale la pena considerar la pertinencia y eficacia de incluir en el texto un llamado para que las entidades correspondientes adopten las medidas necesarias para garantizar la apertura de las cuentas

únicas bancarias y, en segundo lugar la necesidad de incluir en la bancarización todos los recursos recibidos, sin importar el monto destinado.

Rendición de cuentas sobre el financiamiento a campañas

A pesar de que actualmente existen disposiciones relacionadas con la obligatoriedad sobre el registro oportuno y en tiempo real de la información de ingresos y gastos por medio del aplicativo Cuentas Claras, sorprende que ninguno de los Proyectos contemple elevar a ley esta obligación.

Es importante entonces, recordar que el aplicativo Cuentas Claras no solo permite la rendición de cuentas de campañas, sino también para el monitoreo y control de los informes contables y para asegurar el acceso ciudadano a esta información, a nivel normativo no se ha definido sanción alguna por el no reporte oportuno a través de esta herramienta (Transparencia por Colombia, 2020).

A pesar de que el aplicativo lleva más de diez años en funcionamiento, en las elecciones legislativas de 2022, a tres días del certamen electoral se habían reportado por medio de Cuentas Claras ingresos por un total de 109 mil millones de pesos para financiar las campañas políticas⁴, sin embargo, al 25 de julio estos ascendieron a más de 277 mil millones de pesos⁵.

En este sentido, con el fin de articular con el trabajo adelantado desde la autoridad electoral, es de gran utilidad **incluir la obligatoriedad del registro en tiempo real y oportuno por medio del aplicativo software Cuentas Claras para los procesos electorales nacionales y territoriales, así como para los reportes contables de funcionamiento de las organizaciones políticas.**

CONCLUSIÓN

Promover una reforma política que deje por fuera o pase por alto aspectos fundamentales sobre el financiamiento de campañas y medidas para disminuir la opacidad en la información implicaría perder una oportunidad de atacar los delitos electorales, la incursión de recursos ilícitos en la política, la captura del estado y la corrupción administrativa que ha debilitado la capacidad institucional y la gobernabilidad en Colombia. Por lo que no se pueden pasar por alto algunos mínimos a considerar:

- Incrementar los aportes de origen público, y establecer mecanismos para que estos se den de manera anticipada.
- Establecer límites a los aportes que se puedan realizar a la campaña desde el patrimonio de cada candidato o candidata y sus familiares.

⁴ Ver más en el segundo informe de seguimiento en tiempo real elecciones legislativas 2022 en <https://transparenciacolombia.org.co/2022/03/01/segundo-informe-seguimiento-en-tiempo-real-elecciones-legislativas-2022/>

⁵ Cifra extraída de acuerdo con los datos consolidados de ingresos y gastos registrados en la campaña electoral Congreso 2022, por medio del aplicativo Cuentas Claras.

- Realizar un estudio de los gastos de campaña a nivel nacional y territorial y atar la determinación de los topes de campaña a los resultados de éste.
- Crear el Registro Nacional de Proveedores con el fin de esquematizar todos los precios de referencia al suministro de bienes y servicios en época electoral con diferenciaciones de carácter regional para aportar información más objetiva a la hora de definir los topes de campañas, los montos a disponer para la financiación pública y permitir un mayor seguimiento y control a los reportes de gastos de campañas.
- Elevar a Ley la obligatoriedad del registro en tiempo real y oportuno por medio del aplicativo software Cuentas Claras para los procesos electorales nacionales y territoriales.

Finalmente, es fundamental para el proyecto de reforma política que este Congreso tenga en consideración el diálogo entre este proyecto y los proyectos de reforma a la arquitectura institucional y el Código Electoral, para que los dispositivos normativos puedan articularse y no generar confusiones o errores en el trámite.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Transparencia por Colombia (2022). Análisis de la gestión legislativo en materia de lucha anticorrupción. Balance legislativo 2018-2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/07/18/balance-legislativo-2018-2022/>

Transparencia por Colombia (2022a). Segundo informe seguimiento en tiempo real elecciones legislativas 2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/03/01/segundo-informe-seguimiento-en-tiempo-real-elecciones-legislativas-2022/>

Transparencia por Colombia (2020). Comentarios a los Proyectos de Acto Legislativo 02 y 07 de 2020. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/comentarios-tpc-pal-02-y-07-de-2020-propuestas-reforma-al-financiamiento-de-la-politica.pdf>

Zovatto, Daniel (S.F). Reflexiones en torno a las reformas de la financiación política en América Latina. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/financiacion/daniel-zovatto/>