

RECOMENDACIONES DE TRANSPARENCIA POR COLOMBIA PARA UNA REFORMA POLÍTICA INTEGRAL

12 de diciembre de 2024

Las recientes iniciativas de reforma política han surgido, en gran medida, como respuesta a la necesidad de promover mayor transparencia y credibilidad en el ejercicio de la política, atendiendo la demanda ciudadana por un sistema político más confiable. Desde años atrás, el Acuerdo de Paz estableció el compromiso de ajustar los mecanismos de acceso al poder, con el propósito de ampliar los espacios de participación política y ciudadana. Un aspecto fundamental para fortalecer la credibilidad en el proceso político-electoral es la forma en que se financian las campañas.

Si bien no existe una fórmula exacta que resuelva todos los retos y dificultades que presenta el sistema de financiación de la política en Colombia, desde Transparencia por Colombia se considera que una reforma política integral debe consolidar el modelo mixto de financiamiento con contribuciones preponderantemente públicas que sean viables en la práctica, y que tenga como pilares fundamentales: (i) **fortalecer la transparencia en la financiación electoral**, (ii) **garantizar la equidad en la participación política** y (iii) **reforzar la capacidad institucional para prevenir, controlar y sancionar irregularidades asociadas al uso de fuentes prohibidas de financiación**. Estos componentes son esenciales para responder a los desafíos estructurales que enfrenta el sistema político-electoral, particularmente en términos de inequidad en el acceso al poder político, riesgos de corrupción y de captura del Estado vía financiación irregular de campañas y desviación de recursos públicos con intereses político- electorales.

1. Los principales retos y desafíos del sistema actual de financiación de campañas

Las campañas políticas en Colombia pueden financiarse con fuentes públicas y privadas. A pesar de la existencia de este sistema mixto de financiación, en la práctica se evidencia una alta dependencia de recursos privados en las campañas, alcanzando más del 96% de los ingresos totales reportados por los candidatos en su rendición de cuentas en el aplicativo Cuentas Claras desde 2011.

Por su parte, los anticipos estatales no han cumplido su rol de promover equidad en la contienda electoral toda vez que el recurso recibido por los candidatos es mínimo. En las elecciones legislativas de 2022, los anticipos representaron el 4% de los ingresos, en las territoriales de 2023, el 0,4%; y en las presidenciales de 2022, ningún candidato recibió este recurso.

Esto se debe en gran medida a que el acceso a anticipos es complicado y burocrático, con requisitos como pólizas de cumplimiento que dificultan que candidatos con menos recursos y poco apoyo del partido o de la organización que los avala puedan obtener financiación estatal. Prueba de ello, se refleja en la experiencia de las campañas para las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CITREP) en 2022, en la cual se limitó la financiación privada de las campañas y se priorizó la financiación pública mediante anticipos. Sin embargo, en la práctica, los candidatos enfrentaron barreras para acceder a las pólizas de seriedad requeridas, lo que produjo que a 3 semanas de las elecciones algunos candidatos no contaran con los recursos necesarios para adelantar sus actividades político electorales.

Así, en la práctica, el sistema de financiación de campañas en Colombia es preponderantemente privado, en este sentido se observa lo siguiente a partir de los datos reportados por los candidatos en Cuentas Claras:

- o Los recursos propios de candidatos y familiares representaron el 37% del total de ingresos de las campañas legislativas en 2022 y 58% en las elecciones territoriales de 2023.

- Los créditos y donaciones de particulares alcanzaron el 47% en las elecciones legislativas de 2022 y el 34% en las elecciones territoriales de 2023.
- Los créditos con entidades financieras representaron el 9% de los ingresos totales reportados en las elecciones legislativas de 2022 y el 4% en las elecciones territoriales de 2023.
- Los recursos de origen privado de las organizaciones políticas representaron en las elecciones legislativas de 2022, 3% del total de ingresos, y en las territoriales de 2023, el 2%.

La alta dependencia de recursos privados en las campañas contribuye a la inequidad en la competencia política, produce limitaciones para verificar origen de fuentes de recursos, y favorece la expectativa de retorno de los aportes una vez los candidatos son elegidos.

Sin embargo, a pesar de estos problemas, en la práctica, eliminar la financiación privada sin garantizar previamente que los mecanismos de financiación pública sean efectivos, podría agravar la opacidad en el financiamiento de campañas, ya que los incentivos para que actores ilegales o intereses particulares busquen influir en las elecciones no desaparecerían. Por el contrario, restricciones absolutas podrían incentivar la formación de redes clandestinas de financiación.

Un sistema de financiación de campañas que realmente incremente la equidad y la transparencia en la política implicaría la garantía del acceso a recursos públicos por parte de todas las fuerzas políticas y en particular de los grupos históricamente subrepresentados, y la garantía de transparencia en las fuentes privadas con la correspondiente trazabilidad y control efectivo a las mismas.

Ahora bien, para incrementar la probabilidad de éxito, es necesario controlar los requerimientos de financiación, para lo cual es necesario avanzar hacia listas cerradas, que disminuya necesidad de recursos, listas paritarias para fortalecer la equidad, mecanismos de democracia interna de los partidos, y medidas de control a la creación y permanencia de partidos (menos partidos implica menos necesidad de financiamiento).

Con el fin de superar los principales retos y desafíos que se evidencian en el sistema de financiamiento electoral actual, a continuación, se presentan una serie de recomendaciones alrededor de los tres pilares fundamentales identificados.

2. Transparencia en la financiación electoral

Se ha identificado que el ejercicio de la política requiere de recursos financieros y que tanto la forma en que se accede a ellos, como los montos y su destinación, son cruciales para el éxito en las campañas electorales¹. Ahora bien, persisten las limitaciones para identificar, controlar y sancionar la influencia de financiación irregular de campañas políticas, lo cual facilita la entrada de flujos ilícitos que no solo distorsionan la competencia electoral, sino que también comprometen la legitimidad de las instituciones democráticas, creando una ventana para incentivos perversos en el acceso al poder político y riesgos de incidencia indebida en los procesos electorales, y posteriormente en la gestión pública. En este sentido, para fortalecer la transparencia en el financiamiento electoral se propone:

- A. Establecer un control efectivo para el cumplimiento de la obligación del reporte de ingresos y gastos de los candidatos y organizaciones políticas durante el período de campañas**, en línea con la resolución 4737 de 2023 del CNE, que establece que las campañas deben registrar sus movimientos contables máximo ocho días después de que se hubiesen efectuado las operaciones financieras, en complemento con los envíos definitivos de los reportes de ingresos y gastos de

¹ Transparencia por Colombia. (2020). Reformas a la financiación de la política: medidas necesarias para luchar contra la corrupción.

campañas en los términos que se indican en la ley. Más aún, en el escenario que se pase a un modelo de financiamiento completa o mayoritariamente público, se requiere abordar medidas para asegurar el reporte completo, oportuno y verificable de los recursos asignados. Esto puede complementarse con establecer sanciones por el incumplimiento de esta medida y la obligación de entregar presupuestos de gastos de campañas que sean verificables con los reportes finales de la inversión de estos recursos.

- B. **Implementar el registro de aportes privados a campañas.** El artículo 16 de la Ley 1864 de 2017 tipificó el delito de omisión de información del aportante, estableciendo que quien no informe de sus aportes realizados a campañas políticas tendrá una sanción penal. No obstante, este delito se encuentra vacío ya que no existe un canal oficial por medio del cual se le permita a las personas naturales y jurídicas informar sobre sus contribuciones a las campañas.

Con la tipificación de este delito, se abre la posibilidad de que se ejerza mayor vigilancia sobre los recursos privados que ingresan a las campañas políticas. En concordancia con lo anterior, se hace necesario adoptar una herramienta por parte de una entidad con responsabilidad en la implementación de la Política Criminal Electoral, que permita:

- i. Robustecer las labores de las entidades con responsabilidad en el monitoreo, control y sanción de los delitos electorales.
 - ii. Fortalecer la rendición de cuentas con relación al origen, monto y destinación de los recursos que aportan las personas naturales y jurídicas a las campañas.
 - iii. Brindar a los aportantes privados la oportunidad de hacer públicos sus aportes o contribuciones a las campañas, evitando incurrir en el delito anteriormente mencionado.
- C. **Implementar el registro de proveedores de bienes y servicios de campañas electorales,** como herramienta para aplicar un monitoreo y control efectivo a la financiación de campañas, asegurando que se realice dentro de los límites legales establecidos. Esta herramienta permitiría a los proveedores de campañas ofrecer sus bienes y servicios en un escenario de competencia clara y en igualdad de condiciones, aplicando principios de economía y eficiencia en el acceso a estos². Además, facilitaría a la ciudadanía acceder a la información sobre las ofertas de proveedores de bienes y servicios de campañas.
- D. **Hacer un estudio de campañas electorales para establecer de manera detallada el costo real de las campañas.** Es necesario que se haga un estudio claro sobre los gastos reales de campañas, labor que sigue pendiente desde la aprobación de la Ley 1475 de 2011 y que a la fecha no se ha llevado a cabo. Se requiere un análisis que permita establecer costos de las campañas políticas teniendo en cuenta las diferencias a nivel territorial, el censo electoral y otras condiciones que pueden influir en el desarrollo de las campañas en el país, mecanismos para actualizar estos valores y, en razón de esto, definir los topes máximos de recursos a invertir. En el estudio de los costos reales de las campañas es necesario que se involucren de manera cooperativa el Ministerio de Hacienda, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y las organizaciones políticas.
- E. **Asegurar el manejo de los recursos para campañas a través del sistema financiero. Como una propuesta para transparentar el origen de los aportes, así como mayor control a los gastos, es necesario que se cumpla con la bancarización de todos los recursos de campañas.** Para tal fin, se debe tener en cuenta que lograr la apertura de cuentas únicas para el manejo de los recursos de

² Transparencia por Colombia. (2019). Lineamientos para el desarrollo de un registro de proveedores de bienes y servicios electorales. <https://shorturl.at/4cZjt>.

campañas políticas es una tarea compleja. Ante esto se requiere el desarrollo de acciones coordinadas con entidades como la Superfinanciera y el sector bancario para facilitar esta labor. Sin embargo, esto también debe ir acompañado de medidas que contribuyan con la detección de operaciones financieras sospechosas en el financiamiento electoral. De allí que resulta relevante incorporar la perspectiva de entidades especializadas en inteligencia financiera, como la UIAF, para mejorar los instrumentos de trazabilidad de origen y uso de recursos de campaña en todas las etapas de proceso electoral.

3. Equidad en el acceso a recursos y en la representación política.

En un sistema mixto de financiamiento de la política, los aportes estatales se sustentan en el principio constitucional de garantizar condiciones de equidad para la participación en las contiendas electorales. No obstante, en la práctica se evidencian dificultades en el acceso oportuno a estos recursos, priorizando el acceso a la financiación pública de manera posterior al desarrollo de las campañas mediante la figura de reposición de gastos por votos, lo cual incrementa significativamente la necesidad de acudir a fuentes privadas que estén disponibles antes y durante el desarrollo de las campañas. Por esto, se debe propender por medidas como el fortalecimiento del financiamiento público anticipado para garantizar así las posibilidades de participación en la contienda de diversos actores, y definir incentivos para la paridad de género y fondos específicamente destinados a grupos tradicionalmente marginados, como las mujeres, comunidades étnicas y jóvenes. Estas medidas buscan reducir las asimetrías estructurales que perpetúan la exclusión y promueven un terreno de juego desequilibrado para todos los actores. En este orden se propone lo siguiente:

- A. **Controlar el financiamiento privado mediante recursos originados en el patrimonio de los candidatos y sus familiares y créditos con personas naturales y jurídicas.** El actual marco normativo, fija unos topes para las donaciones a campañas que pueden dar las personas naturales y jurídicas. Sin embargo, elimina todo límite cuando la fuente del financiamiento corresponde a los recursos propios de los candidatos o mediante créditos con personas naturales y jurídicas. Esto genera una inequidad en la competencia política, pues quienes cuentan con recursos personales o familiares disponibles o acceden fácilmente a préstamos del sector real, tienen más ventajas para desarrollar su campaña en comparación con quienes no cuentan con acceso a este tipo de financiación privada.

Adicionalmente, es recomendable incluir límites al monto que pueden aportar los candidatos de su propio patrimonio y el de sus familiares y hacer obligatoria la declaración de rentas pública que certifique la suficiencia en el patrimonio para aportar recursos a sus campañas. En concreto, se propone que cualquier candidato que financie más del 30% de su campaña con recursos propios y/o de familiares esté obligado a presentar la documentación necesaria para demostrar la procedencia lícita de dichos fondos. Esto permitiría verificar su origen a través de sistemas diseñados para la prevención del lavado de activos. Asimismo, para controlar los créditos con particulares y reglamentar mejor el proceso de pago de los mismos, se debe considerar que, si se permiten este tipo de recursos, los candidatos deben estar obligados a reportar el pago de los préstamos ante el CNE con los respectivos comprobantes. En caso que el candidato sea elegido se debe solicitar que pague estas deudas idealmente antes de su posesión o como máximo hasta 6 meses después de haberse posesionado.

- B. **Es fundamental que el aporte Estatal se convierta en la principal fuente de recursos que ingresan a las campañas.** Esto con el objetivo de generar equidad en la contienda electoral y en el sistema de partidos, garantizando el derecho de participación. Para cumplir con este fin, es imperativo que se generen garantías para que todos los candidatos puedan acceder a estos recursos al mismo tiempo, de allí que mecanismos como brindar de manera anticipada estos recursos a las

organizaciones políticas que presentan listas y candidatos contribuye a superar las barreras de acceso a dinero Estatal. Sin embargo, es clave que se faciliten los medios para la apertura de las Cuentas Únicas de Campaña y que sean las organizaciones políticas las encargadas de cubrir el costo de las pólizas.

- C. **Definir una distribución igualitaria de recursos estatales entre las organizaciones políticas.** Es fundamental que se garantice la asignación de igual cantidad de recursos económicos y espacios en radio en televisión para propaganda electoral a todas las organizaciones políticas que presenten listas en los distintos procesos electorales, de lo contrario se perpetuarán las desigualdades entre partidos, colocando en desventaja a las organizaciones políticas minoritarias y limitando la competencia electoral justa.
- D. **Establecer la obligación de una distribución equitativa de recursos estatales al interior de las organizaciones políticas.** Sin obligaciones claras para que los partidos y organizaciones políticas distribuyan los recursos de manera equitativa entre sus candidatos, se puede profundizar las desigualdades existentes. Esto afecta especialmente a grupos tradicionalmente marginados, como jóvenes, mujeres y minorías étnicas, quienes enfrentan mayores dificultades para acceder a los recursos necesarios para competir en igualdad de condiciones dentro de sus propias organizaciones.
- E. **Adopción de leyes de paridad de género en la composición de listas.** Tal como se recomienda en los distintos articulados de los proyectos de ley que están en trámite dentro del Congreso, es necesario avanzar definitivamente en la obligación de incluir un 50% de candidaturas de cada género en las listas a corporaciones públicas, incorporando mecanismos de alternancia de manera que se asegure la participación efectiva de mujeres en posiciones elegibles. Experiencias exitosas en países como Argentina, Bolivia, Costa Rica, México y Nicaragua, donde ya han adoptado leyes de paridad estrictas, demuestran que este tipo de medidas incrementan la representación de mujeres, logrando que estas ocupen entre el 45% y 51% de los escaños en sus Congresos³. Asimismo, esta medida debe complementarse con disposiciones normativas que garanticen que, en caso de renuncia, la curul ocupada por una mujer sea reemplazada por otra mujer.

4. Reforzar la capacidad institucional para prevenir y sancionar irregularidades.

Actualmente, las entidades y órganos de control con funciones en prevención, monitoreo, control y sanción de los procesos electorales presentan limitaciones legales, y capacidades humanas, técnicas y financieras reducidas. Esto dificulta la profundización de los análisis e investigaciones de irregularidades, y la supervisión de los recursos de las campañas⁴. Por lo tanto, es indispensable asegurar un control electoral efectivo que deba mejorar significativamente las labores de auditoria de los recursos incrementando la capacidad de prevención, detección y sanción de las irregularidades. En este orden, se recomienda:

- A. **Aumento de las capacidades humanas, técnicas y financieras de las entidades con responsabilidad en la investigación y sanción de irregularidades en el financiamiento electoral.** Durante los procesos electorales, las entidades encargadas de investigar y sancionar irregularidades en el financiamiento enfrentan dificultades para rastrear los recursos utilizados, especialmente en regiones donde predomina el uso de dinero en efectivo y la presencia bancaria es limitada o inexistente. De ahí que se hace necesario:

³ Cepal & Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (2023). Participación de mujeres en la toma de decisiones en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://shorturl.at/KFZ8F>.

⁴ Transparencia por Colombia. (2020). Reformas a la financiación de la política: medidas necesarias para luchar contra la corrupción.

- i. Crear una unidad técnica del CNE que se encargue de la supervisión de la financiación electoral y que cuente con capacidades técnicas, humanas y financieras para actuar de manera preventiva haciendo monitoreo y control durante el tiempo de campaña de los ingresos y gastos y auditar en el territorio los gastos de campañas de manera posterior a las elecciones.
 - ii. Fortalecer las capacidades humanas del Fondo Nacional de Financiación Política del CNE, mediante la vinculación de más contadores por medio de la carrera administrativa, que garantice la permanencia de este tipo de profesionales por un tiempo prolongado y que su vinculación no dependa del cambio de magistrados del CNE. Esto contribuirá a que se pueda adelantar la supervisión del gasto electoral de forma más técnica e independiente.
 - iii. Contar con una mayor cantidad de fiscales especializados en la investigación y sanción de los delitos relacionados con la financiación ilegal de campañas, que permita mitigar la carga laboral de los profesionales encargados de estudiar los casos de presuntos delitos electorales en la Fiscalía General de la Nación.
 - iv. Se recomienda fortalecer el rol de los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral del CNE, para el monitoreo y verificación del cumplimiento de las normas en materia de propaganda electoral y financiación de campañas. Esto incluye el poder rastrear la información reportada en tiempo real en Cuentas Claras para compararla con lo observado en campo, así como con la información que sea solicitada a las campañas.
- B. Fortalecimiento de la cooperación interinstitucional para promover un mayor intercambio de información entre entidades, que permita una trazabilidad efectiva de los flujos financieros que ingresan a las campañas,** a fin de determinar, entre otros aspectos, si aportantes privados, como los candidatos, sus familiares, particulares, empresas y fundaciones, realmente contaban con el patrimonio que aportaron a las campañas.

A partir del seguimiento realizado por TPC al financiamiento electoral, se ha logrado identificar que en las elecciones territoriales la principal fuente de ingresos son los aportes del patrimonio del candidato y de sus familiares⁵, razón por la cual, es importante que se puedan realizar cruces de información entre la DIAN, Cuentas Claras (CNE) y el reporte de movimientos financieros de la UIAF, entre otras fuentes, con el fin de establecer si los candidatos y sus familiares cuentan con la capacidad financiera para apalancar los gastos de las campañas y que estos recursos estén debidamente reportados y estén acordes con los requerimientos tributarios. Este cruce ayudará a prevenir que fuentes prohibidas ingresen a financiar las campañas bajo la justificación de “recursos propios”. (Transparencia por Colombia, 2024)

Adicionalmente, es importante que entidades como la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, Unidad de Información y Análisis Financiero y la Fiscalía General de la Nación articulen sus esfuerzos para efectuar un análisis minucioso de los aportes de personas naturales y jurídicas que respaldan las campañas políticas, así como el posible uso de los recursos públicos destinados para este propósito.

La cooperación entre estos actores y su conocimiento en el campo de la inteligencia y el control permitirá reconocer señales, tendencias y comportamientos que podrían evidenciar mal uso de los recursos o influencias indebidas en el proceso electoral, llevando a su vez a mayores avances en la detección criminal y la posterior sanción. (Transparencia por Colombia, 2024).

⁵ Balance de la Financiación de Campañas Electorales 2023. <https://transparenciacolombia.org.co/balance-financiacion-electoral-2023/>

Para profundizar en los argumentos presentados en este documento, se pone a disposición los siguientes documentos elaborados por la Corporación Transparencia por Colombia:

- Lineamientos para el desarrollo de un registro de proveedores de bienes y servicios electorales. <https://shorturl.at/4cZjt>. (2019)
- Reformas a la financiación de la política: medidas necesarias para luchar contra la corrupción. (2020)
- Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral 2022. <https://shorturl.at/xyyTO>. (2022)
- Balance electoral 2022. Informe Nacional. <https://shorturl.at/iZuco>. (2023)
- Balance de la financiación electoral 2023. <https://shorturl.at/tqZQX>. (2024)
- Barreras para el acceso a recursos para la inclusión efectiva de mujeres en política. <https://shorturl.at/8cPEr>. (2024)
- Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral. En Registraduría Nacional del Estado Civil (Ed.). *La integridad electoral: Riesgos que afectan las elecciones en Colombia* (pp. 101-136). Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en: https://cmscedae.registraduria.gov.co/uploads/la_integridad_electoral_riesgos_que_afectan_las_elecciones_en_Colombia_063dad7996.pdf.

