

ALERTAS DE IRREGULARIDADES EN EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL 2022 – 2023

CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Guillermo Carvajalino
Juan Francisco Lozano Ramírez
Rosa Inés Ospina Robledo
Sylvia Escovar Gómez
Eulalia Arboleda de Montes

JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila
Carolina Calderón Guillot
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Eduardo Wills Herrera

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

AUTORES

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática Iniciativas Sistema Político y Estado
Juan David Hincapié Gómez
Coordinador Sistema Político
Juan Sebastián Botero Romero
Coordinador Tecnologías de Información
Ana Sofía Betancourt Zuluaga
Profesional Sistema Político
Stefany Xiomara Guevara Cifuentes
Profesional Sistema Político



Calle 35 No. 24-19 - Barrio La Soledad Teléfono: +57 (601) 4778282
transparencia@transparenciacolombia.org.co www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.

Este documento es financiado por la Embajada de Suecia a través de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). El contenido es responsabilidad exclusiva de Transparencia por Colombia y no refleja ni compromete el punto de vista de nuestros socios.

Contenido

ALERTAS DE IRREGULARIDADES EN EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL 2022 – 2023	1
Introducción.....	4
1. Alertas asociadas a la posible comisión de delitos electorales tipificados por la Ley 1864 de 2017	6
<i>Delito de financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas:</i>	6
<i>Delito de la violación de topes o límites de gastos en las campañas electorales:</i>	8
2. Alertas frente a los registros de ingresos y gastos de campañas en Cuentas Claras	10
Conclusión y Recomendaciones:.....	13

Introducción

La rendición de cuentas sobre el financiamiento de las campañas es fundamental para la transparencia y el acceso público a la información sobre el origen, monto y destinación de los recursos empleados. Este proceso no solo fortalece el monitoreo y control por parte de la autoridad electoral, sino que también permite a la ciudadanía participar activamente en la vigilancia de los procesos electorales aportando así a la integridad política. Contar con información detallada sobre los ingresos y gastos de las campañas se convierte en una herramienta crucial para el control ciudadano, especialmente de cara a la gestión pública de las nuevas autoridades electas.

En este contexto, desde el año 2011 Transparencia por Colombia ha contribuido en el fortalecimiento de la transparencia en el financiamiento de las campañas con el desarrollo y posterior donación al Consejo Nacional Electoral (CNE) del aplicativo Cuentas Claras. En el marco del proyecto "Hacia un ejercicio del poder más transparente y responsable", el cual cuenta con el apoyo financiero de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), se ha continuado con este trabajo, profundizando en la interacción entre el dinero y la política, incluyendo el enfoque en el monitoreo sobre el origen, monto y destino de los recursos utilizados por las candidaturas en las elecciones presidenciales, legislativas y territoriales¹.

Este trabajo ha incluido un monitoreo a la rendición de cuentas de ingresos y gastos de campaña de los candidatos a las elecciones legislativas y presidenciales de 2022 y de autoridades territoriales de 2023, a través de la información recogida en el aplicativo Cuentas Claras y el contraste con lo observado en territorio.

Lo anterior ha facilitado la identificación de alertas y patrones relacionados con el manejo de los recursos en el financiamiento electoral. Estas alertas se ponen a disposición de las autoridades con el objetivo de contribuir, desde la ciudadanía, a las labores de monitoreo, control y sanción de la criminalidad electoral que llevan a cabo diversas entidades, incluida la autoridad electoral y los órganos de investigación y control. El propósito es determinar si la información presentada está vinculada a posibles irregularidades en la financiación de las campañas.

En este documento se identifican alertas (entendidas como aquellas que requieren atención por un posible riesgo o daño asociado a irregularidades en el financiamiento de campañas), las cuales se dividen en dos secciones: 1. Alertas relacionadas con la posible comisión de los delitos electorales tipificados en la Ley 1864 de 2017, por medio de la cual se modificó el Código Penal. 2. Alertas frente al registro de ingresos y gastos de campañas en el aplicativo Cuentas Claras.

Para el desarrollo de este documento, se aplicó un proceso de limpieza, minería y análisis de datos mediante el uso de herramientas tecnológicas que permitieron la verificación de más de 615.000 registros de ingresos y gastos reportados a través de Cuentas Claras.

¹ El trabajo de análisis presentado en este documento es financiado por la Embajada de Suecia a través de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI). El contenido es responsabilidad exclusiva de Transparencia por Colombia y no refleja ni compromete el punto de vista de nuestros socios.

Los datos tomados tienen fecha de corte de noviembre de 2024. Además, todos los cruces y análisis de estos datos se pueden consultar en tres tableros de visualización desarrollados por Transparencia por Colombia:

<https://www.monitorciudadano.co/elecciones-contratos/financiacion-congreso22/#> ;
<https://www.monitorciudadano.co/elecciones-contratos/financiacion-presidencia22/#> ;
<https://www.monitorciudadano.co/elecciones-contratos/financiacion-politica-territoriales-2023/#>

Por otra parte, las alertas que se presentan en este documento incluyen la consulta de otras fuentes de datos, como el Sistema de Información y Gestión Empleo Público (SIGEP), Sistema de Información para el Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) y Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN).

Junto con el presente documento se comparten dos anexos: el anexo 1. Documento Excel “Consolidado casos 2022-2023”, que agrupa los datos que sustentan las alertas relacionadas con la continuación sobre la rendición de cuentas de campañas legislativas 2022 y territoriales 2023; cada pestaña está marcada con el respectivo nombre de la alerta asociada; por su parte, el anexo 2. Documento Excel “Cambios Cuentas Claras”, agrupa los datos que se identificaron frente a modificaciones realizadas en los reportes de ingresos y gastos de las campañas presidenciales de 2022 en primera y segunda vuelta.

1. Alertas asociadas a la posible comisión de delitos electorales tipificados por la Ley 1864 de 2017

Desde el monitoreo a la financiación electoral que Transparencia por Colombia ha venido realizando a las campañas presidenciales, legislativas de 2022 y territoriales de 2023, se han identificado algunas alertas frente al acceso y uso de recursos para la actividad político-electoral y los riesgos asociados a corrupción política. A continuación, se presentan alertas relacionadas con la posible ocurrencia del delito de financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas y la violación de topes o límites de gastos en las campañas electorales, los cuales se encuentran definidos como delitos electorales en el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011 y los artículos 14 y 15 de la Ley 1864 de 2017 que modificó el Código Penal.

Delito de financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas:

La Ley 1475 de 2011 en el artículo 27 establece que partidos, movimientos políticos y campañas tienen prohibido financiar sus actividades electorales con recursos provenientes, entre otras fuentes, de:

1. Gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.
2. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
3. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto 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, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la ley. (Ley 1475 de 2011)

Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 1864 de 2017 regula las penas de prisión, multas y sanciones en la que incurrirán las campañas que permitan la incorporación de bienes provenientes de fuentes prohibidas, estableciendo prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo. La norma también señala como sujetos activos calificados y participación delictiva al candidato y el gerente de la campaña por permitir la consecución de bienes provenientes de fuentes prohibidas y a quienes aporten recursos por este medio.

A continuación, se presentan las alertas identificadas alrededor de las tres fuentes prohibidas relacionadas:

a) Financiación de campañas con recursos provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras²:

- Elecciones Legislativas 2022: A partir de la revisión realizada en el aplicativo Cuentas Claras del reporte que hicieron las candidaturas en 2022 de ingresos y gastos de sus campañas, se identificaron cuatro (4) personas extranjeras que realizaron contribuciones por un total de \$34.384.970 a las campañas de cuatro (4) candidatos al Congreso, uno de los cuales quedó elegido por la circunscripción electoral de Arauca. De dos (2) candidatos, se observa que la financiación extranjera que recibieron corresponde a más del 50% del total de ingresos. Ver Hoja 1 del Anexo 1.
- Elecciones Territoriales 2023: A partir de los reportes de ingresos hechos a través del aplicativo Cuentas Claras, se identificaron en total veintitrés (23) financiadores registrados con cédulas de extranjería y/o registros tributarios extranjeros. Los aportes de estas personas suman \$54.129.059 y corresponden a aportes destinados a candidatos a las gobernaciones (\$25.820.000), alcaldías (\$10.189.059), concejos municipales (\$17.520.000) y juntas administradoras locales (\$600.000). Para dos (2) candidatos, se encuentra que su financiación originada en presuntas fuentes extranjeras corresponde a más del 50% del total de los ingresos que reportan. Ver Hoja 1 del Anexo 1.

b) Financiación de campañas por parte de personas a quienes se les hubiese formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos específicos: Para la identificación de alertas relacionadas con esta fuente prohibida, se consultó a personas reportadas en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI)³ de la Procuraduría General de la Nación, con condenas vigentes asociadas a delitos contra la administración pública y actividades ilícitas vinculadas con grupos armados al margen de la ley, que a su vez coinciden con el reporte de aportantes privados de campañas según la información registrada en Cuentas Claras. Los resultados de este cruce de datos se relacionan a continuación.

- Elecciones Territoriales 2023: Se identificaron ocho (8) financiadores, cuyos aportes suman \$87.197.447. Estos financiadores se encuentran vinculados a delitos como: peculado por apropiación, concusión, homicidio agravado, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, entre otros. Los aportes se realizaron a diez (10) candidatos, de los cuales cuatro (4) resultaron elegidos: uno a la gobernación (Amazonas), uno a la asamblea (Antioquia) y dos al concejo distrital (Bogotá). Solo un financiador destinó recursos a tres candidatos, pero ninguno resultó electo. Ver Hoja 2 del Anexo 1.

c) Financiación de campañas por parte de personas que desempeñan funciones públicas:

² Los casos referidos en esta sección obedecen únicamente a aquellos aportes de personas naturales y jurídicas extranjeras que no cuentan con domicilio en Colombia. Se excluyen los casos de aportes de aquellas compañías de origen extranjero que encuentran registradas ante Cámara de Comercio en el país.

³ Este sistema permite conocer los antecedentes disciplinarios, penales, contractuales, fiscales y de pérdida de investidura. <https://shorturl.at/cUgSq>

- Elecciones Territoriales 2023: En el seguimiento de la financiación de campañas 2023 y tras consultar el reporte de ingresos y gastos de los candidatos en Cuentas Claras y el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP)⁴, se encontraron 5.611 personas que aportaron a 4.473 campañas pese a estar vinculadas con la administración pública al momento de dar su aporte. Estos aportes suman un total de \$15.714.105.397. Además, se identificó que estas 5.611 personas pertenecían a 494 entidades. Ver Hoja 3 del Anexo 1.

Delito de la violación de topes o límites de gastos en las campañas electorales:

Para cada proceso electoral el CNE debe fijar los topes de gastos de campañas por cargo, corporación y circunscripción territorial. Si se llegan a exceder los límites de gastos de campaña, la normatividad establece que el responsable de dicha violación “incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo” (Ley 1864 de 2017, artículo 15)⁵.

Actualmente el CNE se encuentra estudiando e investigando la posible violación de topes de campaña en la que incurrió la candidatura de Gustavo Petro durante 2022 en primera y segunda vuelta. De acuerdo al comunicado de prensa del 8 de octubre de 2024⁶, el CNE abrió investigación contra el entonces candidato; el gerente de la campaña, Ricardo Roa; y los auditores de la campaña. La formulación de cargos corresponde a una violación de los topes de gastos de campaña en primera vuelta por \$3.709.361.342 y en segunda vuelta por \$1.646.386.773, lo que suma en total \$5.355.748.115. Frente a esta situación, se resaltan los siguientes puntos:

- a. Se omitió el registro en Cuentas Claras de los aportes realizados por los sindicatos de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y la Unión Sindical Obrera (USO). Los aportes de FECODE fueron de \$500.000.000 a la campaña en primera vuelta y se realizaron por medio del partido Colombia Humana para el pago de testigos electorales⁷. Frente a los ingresos de la USO, el CNE⁸ ha indicado que esta organización realizó aportes tanto para primera como segunda vuelta por un valor total de \$500.563.511⁹.
- b. No se reportó en Cuentas Claras el préstamo realizado por el partido Polo Democrático Alternativo por un valor de \$500.000.000 que, de acuerdo con el CNE, ingresó a la cuenta de campaña del Pacto Histórico en primera vuelta¹⁰.

⁴ SIGEP: <https://shorturl.at/YMtG2>

⁵ Para el caso de las elecciones presidenciales de 2022, la Resolución 0227 de 2021 fijó los topes para dicha campaña.

⁶ Comunicado de prensa CNE. <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/>

⁷ Blu Radio. (18 octubre de 2024). Los detalles de la resolución con la que el CNE abre investigación al presidente Petro <https://www.bluradio.com/politica/los-detalles-de-la-resolucion-con-la-que-el-cne-abre-investigacion-al-presidente-petro-rg10>

⁸ <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/>

⁹ <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/>

¹⁰ La Silla Vacía. (8 octubre de 2024). CNE formula pliego de cargos al presidente por financiación de campaña. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/cne-formula-pliego-de-cargos-al-presidente-por-financiacion-de-campana/>

- c. No se reportó en Cuentas Claras el pago realizado a testigos electorales en primera y segunda vuelta por medio de la empresa Su Red y Matrix Giros a 35.584 personas¹¹, por un valor total de \$1.108.970.000.
- d. Se omitió en el reporte en Cuentas Claras de primera vuelta el pago por publicidad electoral en televisión, pauta con el Canal Caracol por un valor de \$356.102.872¹².
- e. El CNE se encuentra investigando la posible anulación de facturas electrónicas que soportaban la realización de vuelos en primera y segunda vuelta de la campaña Petro con la empresa Sociedad Aérea de Ibagué-SADI. El valor total de los gastos que no se encuentran registrados en Cuentas Claras es de \$2.212.751.014¹³.
- f. No reportar en Cuentas Claras el pago de arrendamiento del Movistar Arena en Bogotá para el evento en el que se celebró la victoria de la campaña el 29 de junio de 2022. Este pago fue de \$100.000.000^{14 15}.
- g. No reportar en Cuentas Claras los pagos para actividades propias de la campaña por un valor total de \$733.051.714 realizados en primera y segunda vuelta por la Coalición Pacto Histórico y el Movimiento Colombia Humana¹⁶.

En adición a las investigaciones que se adelantan por la presunta violación de topes de gastos de campaña, en el seguimiento a los reportes de ingresos y gastos de campañas, Transparencia por Colombia identificó algunas modificaciones en la información registrada en la primera y segunda vuelta de las campañas presidenciales de 2022 : i) eliminación de registros, ii) re categorización de códigos de ingresos y gastos, iii) ajustes en el monto de los aportes y iv) modificación de los financiadores. Estos cambios se pueden verificar en el Anexo 2. Adicionalmente, Transparencia por Colombia elaboró un documento que detalla puntualmente los cambios que la campaña realizó, el cual se puede consultar en el siguiente enlace: <https://transparenciacolombia.org.co/financiacion-campana-petro/>

¹¹ <https://www.bluradio.com/politica/los-detalles-de-la-resolucion-con-la-que-el-cne-abre-investigacion-al-presidente-petro-rg10>

¹² Rodríguez, M.A. (8 de octubre de 2024). Los aportes que Petro no habría incluido en sus finanzas y que lo llevaron a ser investigado por el CNE: sobrepasan los \$5.355 millones. Infobae <https://www.infobae.com/colombia/2024/10/08/los-aportes-que-petro-no-habria-incluido-en-sus-finanzas-y-que-lo-llevaron-a-ser-investigado-por-el-cne-sobrepasan-los-5355-millones/>

¹³ <https://www.bluradio.com/politica/los-detalles-de-la-resolucion-con-la-que-el-cne-abre-investigacion-al-presidente-petro-rg10>

¹⁴ <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/>

¹⁵ La campaña registró en el Aplicativo Cuentas Claras uno de los pagos a TBL LIVE SAS, empresa que organizó el evento de celebración de la victoria en las urnas en el Movistar Arena y solicitó la reposición de gasto por voto, por ese monto, como se puede observar en el siguiente enlace: https://app.cne.gov.co/fondo/public/descargar/descargarArchivoGasto?id=21&cand=2886&id_proceso=4&or_gani=&rol=candidato&idCorporacion=&idCircunscripcion=&idDepartamento=undefined&idMunicipio=undefined

¹⁶ <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/>

2. Alertas frente a los registros de ingresos y gastos de campañas en Cuentas Claras

En el proceso de monitoreo a la financiación de campañas 2022 y 2023, desde Transparencia por Colombia también se identificaron algunas inconsistencias en los registros de ingresos y gastos que las campañas reportaron en el aplicativo Cuentas Claras, las cuales, aunque no están tipificadas como delitos, sí indican la necesidad de ahondar más para identificar posibles irregularidades asociadas al manejo de los recursos de campañas:

- a) **Alertas asociadas a un mayor reporte de gastos de campaña en comparación con los ingresos:** A partir del seguimiento a los reportes en Cuentas Claras, se encontró una diferencia entre los ingresos y gastos registrados por las campañas de 2022 y 2023. En principio se esperaba que todos los recursos recaudados para las campañas sean invertidos de manera que los ingresos y gastos sean congruentes, no obstante, que se reporten más gastos que ingresos impide conocer el origen de esos recursos y adelantar debidamente los procesos de monitoreo y control a la financiación. A continuación, se detallan las alertas identificadas.
- Elecciones Legislativas 2022: En las campañas al Congreso, 145 candidatos reportan más gastos que ingresos, con una diferencia total de \$3.029.825.889. El rango en el que se superan los ingresos está comprendido entre \$1 y \$598.654.756. De esta cantidad, hay 21 candidatos que no reportan ingresos, pero sí gastos. Ver Hoja 4.1 del Anexo 1.
 - Elecciones Presidenciales 2022: En la primera vuelta de las elecciones presidenciales, las siguientes campañas reportaron más gastos que ingresos: Gustavo Petro (143%), Federico Gutiérrez (110%), Sergio Fajardo (117%) y Rodolfo Hernández (112%). En la segunda vuelta, la campaña del presidente Gustavo Petro reportó 110% más gastos en comparación con los ingresos recibidos. Así mismo, los gastos de Rodolfo Hernández excedieron sus ingresos en un 101%. Ver Hoja 4.2 del Anexo 1.
 - Elecciones Territoriales 2023: Se registraron gastos por un total de \$10.576.189.310 superiores a los ingresos reportados por 2.363 campañas para gobernaciones, asambleas, alcaldías, concejos y juntas administradoras locales. La diferencia en el reporte de ingresos y gastos presentado por estos candidatos oscilan entre \$1 y \$1.414.967.877. Ver Hoja 4.3 del Anexo 1.
- b) **Alertas asociadas a financiadores de campañas con categorías bajas en el SISBEN:** Revisando la información sobre los aportantes a las campañas de 2022 y 2023, se identificaron financiadores que a su vez se encuentran registrados en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), categorizados allí en el grupo A que corresponde a población en pobreza extrema.

La definición de pobreza monetaria extrema, establecida por el DANE en 2022¹⁷, se refiere a una persona cuyos ingresos mensuales son iguales o inferiores a \$198.698, esto quiere decir que

¹⁷ <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/pres-PM-2022.pdf>

quienes cumplen esta condición son potenciales beneficiarios de programas sociales del Estado y se encuentran registrados en el SISBEN dentro de las categorías A1, A2, A3, A4 y A5.

Para la definición de las siguientes alertas se estableció como aproximación metodológica la identificación de aquellos financiadores de campaña cuyos aportes superan el total del salario mínimo legal anual de 2022 (\$12.000.000) y 2023 (\$13.920.000), y que a su vez se encontraban registrados como categoría A en el SISBEN. A continuación, se relacionan los casos encontrados:

- Elecciones Legislativas 2022: En las elecciones al Congreso de 2022, se identificaron 46 financiadores registrados en el SISBEN con categoría A, cuyos aportes a campañas oscilan entre los \$15.000.000 y los \$59.000.000, todas estas contribuciones, a su vez suman un total \$1.268.512.244. Ver Hoja 5.1 del Anexo 1.
- Elecciones Territoriales 2023: En esta condición, se hallaron 30 financiadores con aportes que oscilan entre \$45.000.000 y \$390.320.000. Estos aportes son significativamente superiores a la condición de pobreza monetaria extrema que estas personas registran en categorías A del SISBEN. Ver Hoja 5.2 del documento Anexo 1.

Lo anterior llama la atención en tanto es necesario revisar si estas personas están siendo beneficiadas de programas sociales del Estado y subsidios sin estar en una situación de precariedad económica. Asimismo, es importante verificar si quienes salen reportados en Cuentas Claras como aportantes a campañas, en efecto dieron estos recursos o si están siendo suplantados por otros para facilitar la entrega de recursos a campañas sin que se pueda conocer el origen de éstos.

- c) **Alertas sobre falta de información de contribuciones a campañas provenientes de eventos públicos y actividades lucrativas de las organizaciones políticas:** En el aplicativo Cuentas Claras, los reportes de los ingresos de actos públicos registrados en el formulario 6.4B bajo el código 104 incluyen actividades como bazares, fiestas, bonos de contribución, actividades culturales, publicaciones, etc. En los instructivos de uso de Cuentas Claras¹⁸, el CNE ha señalado que, para el caso de los bonos de contribución, es necesario que las campañas anexas la relación de las personas que participan en estos eventos, con su número de identificación y el monto de la contribución correspondiente.

En la información reportada bajo este código se observa en algunos casos que hay aportes registrados como contribuciones a nombre del candidato, gerente o contador de la campaña. No reportar la información puntual de la contribución y los datos personales del aportante abre la puerta a que posiblemente fuentes prohibidas ingresen a las campañas; además, dificulta el

¹⁸ Instructivo Software Aplicativo "Cuentas Claras" Candidatos Fondo Nacional De Financiación Política 2022 https://www.cnecuentasclaras.gov.co/pdf/instructivo_candidatos_2022.pdf

control por parte de la ciudadanía y entidades pertinentes frente a identificar la posible ocurrencia de una inhabilidad para contratar de quienes realicen contribuciones mayores al 2% del tope de gastos fijado para la elección del correspondiente cargo (Ley 1474 de 2011, artículo 2). Al respecto, se identificó lo siguiente:

- Elecciones Territoriales 2023: Se identificaron 33 contribuciones que impiden conocer quiénes fueron las personas naturales o jurídicas que realizaron las donaciones y el monto de las mismas. De estos casos, 7 corresponde a campañas para gobernaciones, 14 para alcaldías, 2 para asambleas y 10 para concejos. Se debe tener en cuenta que, al recaudar recursos a partir de este tipo de actos, diversas personas entran a hacer contribuciones, pero se pierde la trazabilidad sobre quiénes son esas personas y los montos donados. Ver Hoja 6 del Anexo 1.
- d) **Alertas sobre aportes de personas jurídicas cuya contribución a la campaña es significativamente superior a su patrimonio total:** A partir del top 10 de personas jurídicas que más financiaron campañas¹⁹, Transparencia por Colombia hizo una revisión más detallada de la información pública disponible de estos financiadores para verificar si el patrimonio registrado previo a las elecciones correspondía con los aportes entregados a las campañas. Como resultado de esta revisión, se identificó en los registros de financiación de Cuentas Claras un ingreso proveniente de una persona jurídica (sociedad por acciones simplificadas), cuyo patrimonio registro antes de las elecciones, de acuerdo con la Cámara de Comercio y DataCrédito, era significativamente inferior al monto aportado a una campaña.
- e) **Alertas asociadas a contribuciones de organizaciones del tercer sector:** Se identificaron 221 registros de ingresos provenientes de organizaciones e instituciones que hacen parte del tercer sector de la economía en Colombia, por un valor total de \$5.302.046.225. De esta cantidad, 60 contribuciones fueron a campañas a las alcaldías, 52 a concejos, 14 a gobernaciones, 13 a asambleas y 6 a juntas administradoras locales. Si bien son entidades sin ánimo de lucro, es importante revisar la fuente de dichos recursos, para desvirtuar que fuentes prohibidas hayan ingresado a financiar las campañas bajo la justificación de “recursos del tercer sector”.
- De la misma manera, se identificaron 15 campañas (coloreadas en amarillo en el anexo 2) que recibieron contribuciones por medio de donaciones de algunas de las organizaciones del tercer sector que superan el 2% del tope de gastos fijado para la elección del correspondiente cargo. Estas situaciones requieren el seguimiento correspondiente toda vez que estas organizaciones no podrán contratar con el mismo nivel administrativo para el cual realizaron la contribución. Ver Hoja 7 del documento Anexo 1.
- f) **Alertas sobre aportes de personas naturales o jurídicas sin RUT y cuyos datos en Cuentas Claras no corresponden con el número de cédula y nombre del aportante:** mediante la Resolución 4737

¹⁹ Balance de la Financiación Electoral 2023: <https://transparenciacolombia.org.co/balance-financiacion-electoral-2023/>

de 2023, el CNE estableció que los registros de ingresos y gastos de campaña se deben reportar en Cuentas Claras con los debidos soportes. En el caso de personas naturales, se debe incluir el acta de donación, cédula y RUT del donante, y para personas jurídicas, el acta de la junta o asamblea de socios, cámara de comercio, RUT y cédula del representante legal.

- Elecciones Territoriales 2023: en Cuentas Claras se encontraron 1.774 contribuciones de personas naturales que no tienen registro de RUT. Para estos casos se verificó su información personal con fuentes de datos abiertas como: ADRES, SISBEN, Procuraduría General, Libreta Militar y Registraduría Nacional. Ver Hoja 9 del documento Anexo 1.

Igualmente, se hallaron 43 casos de personas naturales y jurídicas cuyas identificaciones (cédulas de ciudadanía y número de identificación tributaria) no corresponden al nombre registrado en el aplicativo Cuentas Claras y 47 registros de financiadores cuyas identificaciones no existen y no han sido posible verificarlos con ninguna fuente de datos abiertos. Ver Hoja 9 del documento Anexo 1.

Conclusión y Recomendaciones:

El análisis del financiamiento electoral en los procesos electorales de 2022 y 2023, a partir de la rendición de cuentas de campañas de los candidatos, permite identificar unos patrones y alertas frente a posibles irregularidades en el manejo de los recursos. Para abordar estos hallazgos es necesario desarrollar acciones coordinadas entre las entidades con competencia para la vigilancia y control del manejo de los recursos para el financiamiento político-electoral. Las conclusiones y recomendaciones que se presentan a continuación buscan aportar al fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional:

1. Posible financiación de campañas con fuentes prohibidas:

Se identificaron presuntos aportes provenientes de personas y entidades extranjeras, financiadores con antecedentes judiciales y servidores públicos en ejercicio, lo que iría en contradicción de disposiciones de la Ley 1475 de 2011 y la Ley 1864 de 2017, en cuanto a las fuentes permitidas y prohibidas.

Recomendaciones:

- **Fiscalía General de la Nación (FGN):** Ampliar la articulación con bases de datos de la UIAF, la DIAN, Cuentas Claras de CNE y SIGEP, para realizar cruces de información automatizados y en tiempo real, que permitan detectar movimientos financieros sospechosos, capacidad financiera de los aportantes de campaña, contribuciones de funcionarios públicos, etc. Así mismo, se recomienda aumentar el número de fiscales e investigadores capacitados en delitos electorales y análisis financiero, con el fin de fortalecer las acciones de investigación en la materia.
- **Procuraduría General de la Nación (PGN):** Verificar si los servidores públicos registrados en SIGEP que figuran como aportantes en campañas de 2022 y 2023 en los anexos de este

documento se encontraban en ejercicio de sus funciones al momento de realizar dichas contribuciones.

- **Consejo Nacional Electoral (CNE):** Fortalecer las capacidades del Fondo Nacional de Financiación Política, a través del intercambio de experiencias y licencias software con la FGN, la UIAF y la PGN, con el objetivo de mejorar los mecanismos de detección temprana de irregularidades en el financiamiento de las campañas.

2. Falencias en la trazabilidad de ingresos y gastos reportados en Cuentas Claras

Se evidenciaron modificaciones en los reportes financieros de campañas, falta de identificación de aportantes en eventos de recaudación y omisión de registros de ingresos en la rendición de cuentas de los candidatos.

Recomendaciones:

- **CNE y FGN:**
 - Iniciar investigaciones sobre las campañas que reportan más gastos que ingresos y aquellas en las que los ingresos por actividades lucrativas del partido figuran únicamente a nombre del contador o gerente, lo que impide la identificación de los aportantes y contraviene la Ley 1475 de 2011.
 - Analizar las modificaciones y eliminaciones en los registros de ingresos y gastos de los candidatos, cruzando esta información con otras fuentes como la DIAN para determinar si se trata de errores de registro o de aportes irregulares.

3. Posibles irregularidades en la procedencia de los recursos de financiamiento:

Se identificaron casos de personas en situación de pobreza extrema, según la clasificación en el SISBEN, que realizaron aportes millonarios a distintas candidaturas, así como empresas con capacidad financiera limitada, de acuerdo con la información reportada en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), que otorgaron recursos mediante créditos por montos significativamente superior a los patrimonios de estas empresas.

Recomendaciones:

- **FGN y UIAF:** Coordinar investigaciones sobre la posible suplantación de identidades o uso de intermediarios para el financiamiento irregular de campañas o establecer en qué casos existe un fraude de subvenciones por personas que reciben subsidios del Estado sin estar en una condición de pobreza.
- **Departamento Nacional de Planeación:** Implementar un cruce de datos sistemático entre el SISBEN, bases de datos de declaración de renta de la DIAN, registros de movimientos financieros de Superfinanciera y Cuentas Claras de CNE para identificar posibles inconsistencias entre la capacidad económica declarada y las contribuciones a las campañas.
- **Supersociedades:** Reforzar la supervisión sobre las empresas que otorgan préstamos o donaciones a campañas, exigiendo la presentación de estados financieros recientes y verificando que los montos aportados correspondan a su capacidad económica real.

4. Debilidades en la fiscalización de contribuciones a campañas desde el tercer sector:

Se detectaron grandes contribuciones de organizaciones sin ánimo de lucro a campañas políticas, que hace necesario una investigación sobre la capacidad económica de estas entidades.

Recomendaciones:

- **CNE:** Establecer requisitos más estrictos para la verificación del origen de los aportes del tercer sector, exigiendo certificaciones de origen de fondos y evitando el uso de estas entidades como canal para el ingreso de recursos de fuentes prohibidas. Con el propósito de ampliar las fuentes de información con las cuales se pueden hacer cruces y verificación de datos, el CNE puede solicitar a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) el acceso a una base de datos que permita identificar para las personas jurídicas que son aportantes a campañas los siguientes ítems: (i) La actividad que desarrollan, (ii) el patrimonio declarado, (iii) el nombre de los accionistas y (iv) los datos del Registro único de Proponentes (R.U.P) con la finalidad de realizar una adecuada validación de los aportes que realicen a las campañas electorales. Es importante tener en cuenta que esta no es una información confidencial o cubierta bajo la ley de habeas data.²⁰
- **Supersociedades y DIAN:** Cruzar información con la UIAF para detectar si organizaciones sin ánimo de lucro están siendo utilizadas para canalizar financiamiento irregular a campañas políticas.

²⁰ Transparencia por Colombia. (2019). Protocolo para la identificación de alertas e irregularidades en la financiación de campañas electorales. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/protocolo-identificacion-alertas-financiacion-campanas-electorales/>