

COMENTARIOS A LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO 02 Y 07 DE 2020

Propuestas de Reforma al Financiamiento de la Política¹

Presentación

Desde Transparencia por Colombia agradecemos el espacio abierto por la mesa Directiva de la Comisión Primera, para hacer observaciones a los Proyectos de Ley y de Actos Legislativos en cuestión, los cuales abordan temas cruciales para reformar el sistema político y electoral en el país. Teniendo en cuenta la cantidad de los proyectos discutir, lo amplio y diverso de los temas, la importancia que cada uno de estos revierte y la necesidad de discutirlos con mayor profundidad, hemos optado por concentrar nuestra intervención en torno al Financiamiento de la Política y las propuestas de reforma constitucional que al respecto se proponen en los proyectos de Acto Legislativo 02 y 07 de 2020, presentados por el Partido Liberal y la Bancada de la Oposición, respectivamente.

Para abordar este tema es preciso tener presente que las recientes iniciativas de reforma política han estado acompañadas por la demanda ciudadana de mayor transparencia y credibilidad en el ejercicio de la política. Los resultados del Índice de Percepción de Corrupción 2019, ubicaron a Colombia en el puesto 99 entre 180 países con un puntaje de 36 sobre 100. Esta clasificación evidencia entre otras cosas, un estancamiento en las iniciativas de lucha contra la corrupción, y de la misma manera destaca que una de las acciones necesarias para superar este estancamiento es ajustar el sistema de participación política y electoral particularmente en lo relativo al acceso a recursos puesto que, como lo indica este informe de Transparencia Internacional: “Los países donde las elecciones y la financiación de los partidos políticos son sometidos a la influencia indebida de intereses particulares, tienen menos posibilidades de reducir la corrupción”².

También, el Acuerdo de Paz estableció como una prioridad ajustar los mecanismos de acceso al poder para ampliar el escenario para la participación política y ciudadana. Mas recientemente la consulta anticorrupción señaló la reforma política como una de las acciones necesarias para enfrentar la corrupción y, en el marco de las marchas nacionales y la Conversación Nacional adelantada a principio de este año, nuevamente se priorizó la reforma política como una acción necesaria para enfrentar la corrupción y superar los problemas de gobernabilidad y baja legitimidad institucional.

La relación entre dinero y política y los riesgos de corrupción

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.

¹ Documento para la intervención de la Corporación Transparencia por Colombia en la audiencia pública(remota), citada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del H. Senado de la Republica mediante resolución no. 02 de 2020.

² Ver: <https://www.transparency.org/cpi2019>

Para que se tenga un sistema democrático fuerte y legítimo es muy importante tomar en consideración aspectos como la forma en la que se accede a recursos públicos y privados para la competencia por el poder político/ electoral. **En ese sentido, las medidas de regulación (no solo normativa sino también de ajustes institucionales), como mínimo deberían propender por mayor transparencia en el origen y destinación de los recursos, garantizar mayor equidad en la participación política mediante el acceso suficiente y oportuno a recursos estatales, buscar una aplicación efectiva de controles y sanciones incluyendo controles a los gastos de campañas y obligaciones de rendición de cuentas pública y auditoría al manejo de estos recursos.**

El actual marco normativo colombiano contempla una serie de disposiciones relativas a las fuentes públicas y privadas, montos, origen, destinación de los recursos, control a los gastos y rendición de cuentas. La regulación de estos aspectos se encuentra dispersa en disposiciones que van desde el orden constitucional hasta la expedición de resoluciones del Consejo Nacional Electoral. No obstante, hay unos problemas de fondo en el financiamiento de la política que el marco normativo vigente no abarca. En efecto, el manejo irregular de estos recursos permite una incidencia indebida en los procesos electorales y políticos. El grado de incidencia depende, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la opacidad con que se manejan, del grado de discrecionalidad con que operan quienes toman las decisiones públicas y del poco monitoreo, control y sanción al manejo irregular de estos recursos.

Teniendo en cuenta lo anterior, Transparencia por Colombia como organización de la sociedad civil enfocada a promover la lucha contra la corrupción, desde hace más de 10 años ha concentrado parte de su trabajo en comprender y analizar el financiamiento de la política y su relación con hechos de corrupción a través de acciones como el monitoreo de la información sobre el origen y destinación de los recursos para campañas y su contraste con el marco normativo³ y el acompañamiento a la autoridad electoral en la identificación y adopción de medidas y herramientas que contribuyan a mejorar su función, entre otras.

Las observaciones que se presentan a continuación a las propuestas de reforma constitucional contenidas en los Proyectos de Acto Legislativo 02 y 07 de 2020, parte de esta experiencia con el objetivo de proponer un abordaje más a fondo y detenido de este aspecto tan relevante para el proceso político electoral.

Tanto el PAL 02 como el 07 de 2020 proponen reformar el artículo 109 de la Constitución Política incorporando ajustes sobre el modelo del financiamiento de las campañas y del funcionamiento institucional de los partidos y movimientos políticos. Asimismo, ambos partidos proponen incorporar en el art. 109 las responsabilidades (incluso de carácter penal), de los representantes de las organizaciones políticas, la declaración pública de ingresos y gastos de campañas.

Financiamiento de campañas

- Se debe tener en cuenta que dentro del modelo mixto de financiación de campañas que tiene Colombia, el financiamiento público tiene como fin promover la participación política

³ Este monitoreo se ha hecho principalmente a través de *Cuentas Claras*, herramienta de registro de los movimientos contables de candidatos y organizaciones políticas elaborado por TPC y donado al Consejo Nacional Electoral en el año 2011. A partir de esa fecha, el aplicativo ha sido avalado como el canal oficial para el envío de los reportes de ingresos y gastos de campañas y partidos a la autoridad electoral, convirtiéndose también en el principal canal de acceso a información pública sobre este tema.

y generar mayores condiciones de equidad en la contienda. No obstante, el acceso a estos recursos prioriza la reposición de gastos por votos, es decir que su entrega se hace posterior al desarrollo de las campañas.

- Por su parte, la financiación privada (personas naturales y jurídicas) está reconocida como una forma legítima de participación y de expresión de intereses políticos (Transparencia por Colombia, 2014: 12-14).
- El PAL 02, propone ajustar el Artículo 109 de la Constitución para que se establezca que el financiamiento de las campañas sea **preponderantemente** público (Art. 01. Por su parte, el PAL 07 propone un modelo de financiación de campañas con recursos **100% públicos** (Art 7). Ambos proyectos recogen en su exposición de motivos para incrementar el financiamiento público de campañas, los riesgos relativos a la injerencia indebida de recursos privados sean de origen lícito o ilícito.

Financiamiento preponderantemente público:

- El seguimiento a la financiación de campañas hecho por Transparencia por Colombia desde el año 2011 al 2019, muestra que, para todos los procesos electorales revisados, los recursos propios de los candidatos han sido la mayor fuente de ingresos para campañas, seguidos de los recursos aportados por personas naturales y jurídicas y posteriormente, los créditos con entidades bancarias. Por ejemplo, en las elecciones de 2019, los recursos propios de los candidatos y sus familiares acumularon el 62,7% del total de los ingresos, seguidos por los aportes de personas naturales y jurídicas con el 29, 1%.
- Por el contrario, por el contrario, el financiamiento que debería ser preponderantemente público, en la práctica es una fuente marginal. Para el año 2019 esta fuente no alcanza a representar el 1% del total de ingresos reportados. Además, el actual modelo de acceso a recursos públicos, prioriza la reposición de gastos por votos, lo que significa que obtener estos recursos depende exclusivamente del resultado en las urnas.
- Teniendo en cuenta lo anterior, respecto a la propuesta de ajuste del PAL 02, es importante y necesario incrementar los aportes de origen público pero que se den de **manera anticipada a las campañas y no bajo la figura actual de reposición de gastos por votos**.

Control a las fuentes privadas:

- Se debe tomar en consideración, que no es suficiente con incrementar el financiamiento estatal, si no se ajustan las disposiciones relativas al financiamiento privado. Si bien el PAL 02 propone incluir que los particulares que hagan contribuciones a campañas o partidos deben rendir públicamente cuentas sobre el origen, cuantía y destino de ellas, es preciso mencionar que actualmente la Ley 1874 de 2017, ya incluye esta obligación toda vez que el no reporte lleva a una sanción de carácter penal. No obstante, en la práctica faltan los canales para hacer el reporte correspondiente a estos recursos.
- Frente a estas contribuciones privadas, es preciso mencionar que, además de la excesiva dependencia de recursos privados para campañas, también hay altos elementos de opacidad en el origen de estos recursos. Por ejemplo, la información sobre el origen del

patrimonio de los candidatos no es pública, tampoco es posible cruzar estos aportes con otras fuentes de información como las declaraciones de intereses privados y/o de renta de los aspirantes y sus familiares. Esta situación se ve agravada porque actualmente la ley no define un límite a los montos que el candidato o su familia puede aportar a su campaña política, lo que implica que un candidato o su familia autofinancie hasta el 100% de su campaña.

- Por otra parte, es importante revisar otras fuentes de ingresos como los créditos que se constituyen con personas naturales y jurídicas distintas a las entidades bancarias. En este punto, resulta preocupante ver cómo, en varias ocasiones candidatos han llegado a ocupar su cargo o curul, habiendo adquirido una deuda significativa con un privado, sin que exista información sobre la forma de pago de dicha deuda. Por ejemplo, en las elecciones de 2019 se han identificado 101 elegidos que llegaron a sus cargos con préstamos de persona naturales y jurídicas por montos superiores al 50% del total de sus ingresos. Esta cifra de prestamos a elegidos asciende a 25mil millones de pesos.

La financiación 100% pública no resuelve el problema de fondo:

- Respecto al PAL 07, y su propuesta de adoptar una financiación de campañas 100% pública, desde Transparencia por Colombia considerados que este modelo en sí mismo, no garantiza condiciones de equidad y de transparencia en la contienda electoral. Por ejemplo, en un esquema 100% público, los partidos nuevos estarían en desventaja puesto que solamente dependerían de esos recursos vs. los partidos ya existentes que (aunque en distinto grado), ya tienen cierta institucionalidad y reconocimiento dentro del electorado, lo que les daría mejores condiciones para la competencia electoral. Además, la financiación exclusivamente pública limitaría el derecho de las personas de manifestar sus preferencias políticas a través de aportes a las campañas.
- Prohibir los aportes privados haría que éstos se manejaran de manera ilícita o por debajo de la mesa, incrementando así la opacidad en el origen de los recursos.
- Así las cosas, frente al modelo de financiamiento de las campañas, partiendo del principio constitucional de una *financiación preponderantemente estatal*, desde Transparencia por Colombia se considera lo siguiente:
 - La acción más efectiva es avanzar a un modelo que incremente la entrega de recursos públicos vía anticipos. El detalle en torno a la distribución y la forma de acceso a estos no debería ser materia de una reforma constitucional, sino responder a ajustes a nivel de norma estatutaria y de ajustes institucionales.
 - Para la entrega oportuna de recursos estatales se debe pensar en una figura diferencial para organizaciones política que por primera vez están participando en la contienda electoral, puesto que actualmente el acceso a los recursos está principalmente ligado al desempeño en comicios anteriores.
 - Un modelo de financiación preponderantemente público, podría basarse en la figura que actualmente aplica para la financiación de las elecciones presidenciales, donde se espera que el **80% de los recursos se originen en anticipos y el 20% en fuentes de origen privado.**

- Frente al financiamiento privado, se considera que a través de reformas de materia estatutaria se pueden 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, así como, limitar los créditos con particulares y reglamentar mejor el proceso de pago de los mismos.

Financiamiento público para el funcionamiento institucional de las organizaciones políticas:

- Los PAL 02 y 07 de 2020, también proponen en su articulado, enfatizar el rol que tiene el Estado en el financiamiento del funcionamiento de las organizaciones políticas.
- En la actualidad y tal como lo dispone la Constitución y lo reglamenta la Ley 1475 de 2011, el Estado concurre al aporte de recursos para el funcionamiento de las organizaciones políticas. En este caso y contrario al patrón de financiamiento de campañas, la principal fuente de recursos para el financiamiento de partidos es de carácter estatal. De hecho, el reporte de ingresos y gastos institucionales del año 2019, indica que los aportes de personas naturales y jurídicas para apoyar el funcionamiento institucional de los partidos fue del 11.6% y los aportes estatales del 35,1% (Fuente, reportes de ingresos y gastos enviados a través de Cuentas Claras).
- En cuanto a los aportes privados, el PAL 07 incluye algunas restricciones para estos recursos. Como por ejemplo prohibir la financiación de personas jurídicas nacionales con más del 10% de participación extranjera o que tengan contratos con el Estado. Sobre este punto sería importante establecer el tiempo previo de los contratos, o incluso los años.
- Estas restricciones son importantes si se tiene en cuenta que los aportes de personas naturales y jurídicas para partidos, en la práctica se ha vuelto una forma de financiación indirecta de campañas que pasa por fuera de los límites establecidos por ley para las campañas o fuera de las inhabilidades para contratar con financiadores de campañas. Además, puede abrir la puerta para situaciones como que en las campañas presidenciales los aportes de personas jurídicas lleguen vía financiamiento de los partidos, aunque esta sea una fuente prohibida de recursos.
- Los dos PAL también hacen énfasis en ajustar el canal de reporte de estos informes para que cumplan con su carácter de ser públicos. Frente a este punto es importante resaltar que desde el año 2016 las organizaciones políticas deben registrar sus informes de patrimonio, ingresos y gastos institucionales a través del aplicativo Cuentas Claras del CNE, el cual a la vez permite la consulta pública de esta información.
- Frente al financiamiento institucional de los partidos desde Transparencia por Colombia, queremos llamar la atención sobre lo siguiente:
 - No es sólo asegurar el acceso a recursos estatales o aumentar su monto, es preciso especificar y revisar la destinación de estos recursos. Actualmente el mayor gasto institucional de los partidos políticos se da en los temas de administración. Si se aumentan los recursos, éstos deberían ir dirigidos a los asuntos establecidos en el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011, referidos a aumentar los recursos para promover la inclusión política de las mujeres, jóvenes y grupos indígenas, así como la

promoción de cursos de formación política, actividades que tienen una inversión de recursos mínima e incluso en algunos casos, por debajo de los porcentajes exigidos en la Ley 1475.

Rendición de cuentas del financiamiento de la política:

- Los dos PAL incluyen en su articulado disposiciones dirigidas a incrementar la rendición de cuentas de ingresos y gastos. El PAL 02 enfatiza en la rendición de cuentas de los ingresos y gastos de funcionamiento y en 02 en los de campañas.
- En ambos casos, es importante tener en cuenta como ya se mencionó, que actualmente es obligatorio el reporte de la totalidad de los ingresos y gastos de campañas a través del aplicativo cuentas Claras. Lo importante en este punto tiene que ver con la calidad, veracidad y oportunidad de la información que se reporta. A pesar de que el aplicativo Cuentas Claras (www.cnecontasclaras.gov.co) constituye en la actualidad el principal mecanismo, no solo para la rendición de cuentas de campañas y de partidos, sino también para la auditoría a los contables, todavía no se ha definido a nivel normativo no se ha definido sanción alguna por el no reporte oportuno a través de esta herramienta.

Controles a los gastos de campañas:

- Tanto el PAL 02 como el 07 proponen incluir en el artículo 109 de la Constitución, controles a los gastos de campañas. El PAL 02 enfatiza en la subvención estatal de algunos gastos cruciales para campañas como el transporte el día de las elecciones y el PAL 07 retoma la obligación de crear un registro de proveedores de bienes y servicios para campañas.
- En efecto dentro de las consideraciones de reforma política, es importante incluir controles a los gastos de campañas. Hay un vacío entre las cifras oficialmente reportadas y los gastos reales de las campañas. Parte del alto costo de las campañas tiene que ver con gastos no permitidos como, por ejemplo, el montaje de estructuras regionales meses antes de que inicien oficialmente las campañas, pago de líderes locales, entrega de dádivas, publicidad política extemporánea y la compra de votos⁴, entre otros. Teniendo en cuenta la incidencia de recursos ilícitos en las campañas producto de actividades como el narcotráfico, la extorsión y el contrabando, así como del mal uso de los recursos privados de origen lícito y con la desviación de recursos del Estado destinados para el desarrollo de las regiones y la contratación pública, se abre la puerta para que los procesos político electorales vean capturados por la corrupción (Informe de Análisis Cuentas Claras, Elecciones 2015; 2016:3).
- También se destaca de la propuesta del PAL 07 la inclusión del Registro de proveedores de campañas con el fin de esquematizar los precios de referencia al suministro de bienes y servicios en época electoral con diferenciaciones de carácter regional. Este registro ayudaría a tener información más objetiva a la hora de definir los toques de campañas, los

⁴ Cifras y Conceptos, NIMD y PNUD. "Evaluación de las Campañas al Senado de La República 2014. <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/11/10/presentaci-n-del-estudio-evaluaci-n-de-las-campa-as-al-senado-de-la-rep-blica-2014-.html>

montos a disponer para la financiación preponderantemente estatal y un mayor seguimiento y control a los reportes de gastos de campañas

- Para avanzar en estos controles al gasto es necesario revisar cuales son los disparadores de gasto como por ejemplo la propaganda electoral e incluir medidas de control como la fijación de valores base.
- Es importante avanzar tomando en consideración aspectos regionales y diferenciados para definir los topes de gastos, sin embargo, la actual definición de los topes está atada en principio al censo electoral, dejando por fuera de la ecuación los aspectos territoriales. Además, la definición de categorías de gastos está fijada bajo las categorías que plantea la Ley 130 de 1994, lo que en la práctica impide el registro detallado de otros gastos cada vez más crecientes como la pauta en redes, o los gastos incurridos el día de las elecciones.

Finalmente, es importante enfatizar que buena parte de estos ajustes no requieren necesariamente de una reforma de carácter constitucional. Algunas de estas propuestas requieren de una revisión articulada de carácter de normas estatutarias. Otra parte de estas acciones se fundamentan en el cumplimiento con las disposiciones ya aprobadas como las que se recogen en la Ley 1874 de 2017, y otras acciones responden más a ajustes institucionales que se enfoquen en avanzar en escenarios de cooperación interinstitucional.