

# **Recomendaciones a la autoridad electoral para el fortalecimiento de la transparencia en la financiación de la política y el proceso de rendición de cuentas.**

## **DIRECCIÓN EJECUTIVA**

Gerardo Andrés Hernández Montes

## **EQUIPO DE TRABAJO**

Sandra Ximena Martinez

Directora Programática de Iniciativas con Sistema  
Político y Estado

Andrés Felipe Guevara

Coordinador Línea Sistema Político

Diana Lucia Romero Manchola  
Profesional Línea Sistema Político

## **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Dirección de Comunicaciones

# CONTENIDO

## Introducción

## Antecedentes

### **1. Recomendaciones sobre medidas para la reglamentación de la rendición de cuentas.**

- a)** Registro de proveedores.
- b)** Elevar a nivel legal la obligatoriedad de Cuentas Claras.
- c)** Reglamentar e incorporar en el aplicativo Cuentas Claras un módulo para el registro de la financiación participativa y de los gastos de publicidad por medio de redes sociales.

### **2. Recomendaciones para el fortalecimiento de la rendición de cuentas en tiempo real.**

- a)** Promover el uso de Cuentas Claras por parte de los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral como forma de controlar la rendición de cuentas en tiempo real.
- b)** Capacitar y sensibilizar a los partidos políticos en las buenas prácticas de rendición de cuentas.
- c)** Difundir la información relacionada con el avance en la rendición de cuentas de las candidatas y los candidatos.
- d)** Garantizar la gobernanza de datos como forma de darle un uso eficaz y eficiente a la información.

Recomendaciones a la autoridad electoral para el fortalecimiento de la transparencia en la financiación de la política y el proceso de rendición de cuentas.

### **3. Recomendaciones sobre los procesos de monitoreo, control y sanción por el incumplimiento de las medidas de rendición de cuentas.**

---

- a)** Fortalecer las capacidades administrativas, financieras y de talento humano del Fondo Nacional de Financiación Política.
- b)** Fortalecer la cooperación interinstitucional en los procesos de investigación por hechos relacionados con financiación prohibida de campañas electorales.
- c)** Endurecer y publicitar las medidas a tomar para los candidatos renuentes y con procesos administrativos en curso por el CNE debido a la no presentación de sus informes en Cuentas Claras.
- d)** Difundir las medidas sancionatorias por el incumplimiento en la rendición de cuentas.
- e)** Promover la cooperación interinstitucional en los procesos sancionatorios bajo el principio de oportunidad.

### **4. Recomendaciones para la rendición de cuentas de los Grupos Significativos de Ciudadanos.**

---

### **5. Recomendaciones para la financiación de las candidaturas correspondientes a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y su respectiva rendición de cuentas.**

---

- a)** Divulgar la rendición de cuentas presentada por las curules transitorias especiales de paz.
- b)** Promover el rol de acompañamiento de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz.
- c)** Realizar pedagogía frente a la donación de particulares y buscar mecanismos para que la entrega de apoyos sea más eficiente.

### **Bibliografía**

---

## INTRODUCCIÓN



Este documento surge como parte del esfuerzo conjunto entre Transparencia por Colombia y el Instituto Nacional Demócrata por consolidar mejores herramientas para la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema político colombiano en el marco del proyecto “Hacia el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en el financiamiento de la política” que tiene la generosa ayuda del gobierno de los Estados Unidos.

El documento se divide en dos partes esenciales, por un lado, presenta algunos antecedentes del proceso de rendición de cuentas en Colombia que expone la modernización en los sistemas de registro de ingresos y gastos de campañas y la presencia de nuevos actores dentro del sistema político que dieron lugar a avances normativos de reglamentación. A pesar de los enormes esfuerzos en materia de rendición de cuentas, aún persisten algunos obstáculos que afectan el proceso y por ello la segunda sección de este documento contiene una serie de recomendaciones dirigidas al Consejo Nacional Electoral en materia de reglamentación para la rendición de cuentas, el fortalecimiento de la rendición de cuentas en tiempo real, recomendaciones sobre los procesos de monitoreo, control y sanción, y dos secciones con algunas particulares para los grupos significativos de ciudadanos y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Para Transparencia por Colombia y el Instituto Nacional Demócrata analizar el financiamiento a las campañas electorales y a la política ha sido un tema de gran interés, entendiendo que, por medio de la transparencia en la información, se promueve el fortalecimiento del sistema electoral, el sistema de Partidos Políticos, la gobernabilidad

y por ende la democracia. En este sentido, hace más de diez años, se han venido articulando actividades conjuntas con la autoridad electoral a fin de avanzar hacia un sistema de rendición de cuentas más eficaz y transparente.

En este marco de cooperación surgió el aplicativo Cuentas Claras creado como una herramienta web para fomentar la transparencia en la financiación electoral y la rendición de cuentas de las campañas políticas en Colombia, el cual en el año 2011 fue donado al Consejo Nacional Electoral para ser implementado como mecanismo oficial para el envío de informes de ingresos y gastos de las campañas electorales y, que a su vez desde el año 2017 se amplió para el envío de los informes de funcionamiento de las organizaciones políticas.

Tras diez años de funcionamiento del aplicativo Cuentas Claras y de aplicación de la Ley 1475 de 2011, y teniendo en cuenta las variaciones de forma y de fondo que el sistema político y electoral colombiano ha tenido, se extienden a la autoridad electoral algunas recomendaciones a tener en cuenta para que la rendición de cuentas de las campañas electorales sea un mecanismo para avanzar en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

## ANTECEDENTES



Desde su promulgación, la Constitución Política colombiana en su artículo 109 contempló la contribución del Estado en la financiación a la política, esto en la práctica implicó la necesidad de crear herramientas que, en respeto al derecho de acceso a la información, permitieran conocer en primer lugar la destinación de los recursos públicos asignados a las organizaciones políticas para su funcionamiento, pero también el origen de aquellos recursos privados destinados al escenario electoral.

Ahora, en el desarrollo de las actividades electorales del país, se notó la necesidad de reglamentar con mayor detalle la forma en la que esta financiación se entregaba y cómo se gastaba, por lo que en 2003<sup>1</sup> y posteriormente en 2009<sup>2</sup> el legislativo se preocupó por ampliar el marco normativo para incluir límites y formas de distribución equitativas para todos los actores participantes en los diferentes procesos electorales.

Posteriormente, por medio de la Ley 1475 de 2011 se adoptaron las reglas para el funcionamiento de los partidos y de las campañas electorales, allí se determinó que sería el Consejo Nacional Electoral quien reglamentaría la forma y los medios por los que se presenta la rendición de cuentas<sup>3</sup>. Por medio de diferentes resoluciones el Consejo Nacional Electoral ha logrado abarcar en particular los procedimientos, requisitos y otros aspectos que requieren ser definidos para cada contienda electoral.

<sup>1</sup> Modificación realizada por medio del artículo 3º del acto legislativo 01 de 2003.

<sup>2</sup> Modificación realizada por medio del artículo 1º del acto legislativo 01 de 2009.

<sup>3</sup> Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011. Disponible en:

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1475\\_2011.html#25](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html#25)

Si bien desde la institucionalidad se atendió la necesidad de delimitar la forma en la que se distribuyen los recursos, cómo estos debían gastarse y aún, la forma en la que debía reportarse sobre estos, desde el año 2006, Transparencia por Colombia y el Instituto Nacional Demócrata - NDI con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, buscaron fomentar la transparencia financiera de las organizaciones políticas, producto de estos esfuerzos en el año 2010 surge Cuentas Claras como una herramienta para facilitar la presentación de los informes de ingresos y gastos de campaña.

La herramienta Cuentas Claras – donada a la autoridad electoral – rápidamente se convirtió en el canal oficial para la rendición de cuentas en el país<sup>4</sup>. El uso del aplicativo ha demostrado que la transparencia en el financiamiento a la política, lejos de ser una meta estática, es un proceso dinámico, que requiere mejoras periódicas que permitan ajustar las herramientas a los nuevos actores, las nuevas dinámicas y los fenómenos que impactan el proceso electoral.

Así, en 2017, con el apoyo de ONU Mujeres, se amplió el funcionamiento del aplicativo para el reporte de los informes de funcionamiento de las organizaciones políticas, permitiéndole a la ciudadanía conocer realmente cuánto se gasta en capacitaciones y actividades que promuevan la participación de la mujer en la política, entre otros.

Para 2020, El Consejo Nacional Electoral, Transparencia por Colombia y el Instituto Nacional Demócrata con el apoyo de Natural Endowment for Democracy ® (NED), nuevamente consolidaron un espacio de cooperación que buscó actualizar el aplicativo Cuentas

---

<sup>4</sup> Por medio de la Resolución 1044 de 2011, el Consejo Nacional Electoral adoptó como obligatorio el uso del aplicativo para la presentación de los informes de ingresos y gastos.

Claras con el fin de atender seis aspectos problemáticos detectados; la relación entre las actualizaciones, los problemas que se buscaron atender y el impacto que estas pueden tener en términos de transparencia y fortalecimiento de la democracia se presentan así:

### **TABLA NO. 1 RELACIÓN DE ACTUALIZACIONES REALIZADAS AL APLICATIVO Y SU JUSTIFICACIÓN.**

<b>Actualización</b>	<b>Problema que se quería solucionar</b>	<b>Cómo aporta a la transparencia y el fortalecimiento de la democracia</b>
Alertas para la rendición de cuentas en tiempo real.	Durante la campaña no se tenía información sobre la forma de financiación de los candidatos y las candidatas porque el cague de información se dejaba para las semanas posteriores al día de elecciones.	Contar con el registro en tiempo real de la información, permite que la autoridad electoral realice una auditoría previa y detecte irregularidades antes del certamen electoral, y que la ciudadanía conozca los posibles conflictos de interés del candidato o candidata derivados de la fuente de financiación.
Mejoras en la captura de la información que se registra.	La información registrada por las campañas tenía inconsistencias por errores de tipo en números de identificación, nombres y valor del registro entre otros campos. Esto dificultó conocer realmente el origen y la destinación de los recursos.  La baja calidad en la información pública impacta negativamente en la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en particular en los procesos electorales, por ende afecta la legitimación de los resultados del proceso electoral.	Al implementar los controles para evitar los errores de tipo, se obtienen datos estandarizados cerrando el espacio a que se “engañe” al sistema tipeando cualquier tipo de dato erróneo, alterado, o incompleto.  Mejorar la calidad de la información pública impactará en la confianza de la ciudadanía en la organización electoral, los candidatos, las candidatas y las organizaciones políticas reportantes en Cuentas Claras.

Actualización	Problema que se quería solucionar	Cómo aporta a la transparencia y el fortalecimiento de la democracia
Implementación de información de los comités promotores por firmas para los próximos eventos electorales.	<p>La ausencia de la obligatoriedad y el módulo en el aplicativo Cuentas Claras para que los Grupos Significativos de Ciudadanos durante el periodo de recolección de firmas reporten sus ingresos y gastos, limita el derecho de acceso a la información y genera un “velo de duda” sobre las fuentes de financiación de estos procesos.</p>	<p>Garantizar la transparencia en el certamen electoral, implica conocer la información de ingresos y gastos de los grupos significativos, aún en la etapa de recolección de firmas.</p> <p>Esto incidirá directamente en el fortalecimiento democrático, pues asegurará que durante todas las etapas del proceso electoral la ciudadanía cuente con la certeza de la procedencia lícita de los recursos.</p>
Integración de un nuevo formulario en el informe de funcionamiento de los partidos políticos con personería jurídica para reportar los ingresos y gastos cuando la organización se ha declarado en oposición, y por ende recibe un 5% de recursos adicionales.	<p>La asignación de los recursos por declaratoria de oposición, deberán ser usados de acuerdo con principios como la construcción de la paz estable y duradera, la participación política efectiva, el pluralismo político y la equidad de género entre otros.</p> <p>Los informes de funcionamiento de las organizaciones políticas no incluían un código para el registro de la información relacionada con los recursos asignados tras la declaratoria en oposición. Esto implicaba que no fuera posible realizar el seguimiento a la debida destinación de los recursos en las actividades autorizadas por la ley.</p>	<p>El seguimiento diferenciado del 5% adicional que reciben las organizaciones declaradas en oposición, le permite a la ciudadanía vigilar el efectivo cumplimiento del propósito encomendado, facilitando también la trazabilidad de cómo las organizaciones políticas con personería jurídica aplican y gozan de las garantías del derecho a la oposición promoviendo el fortalecimiento de la democracia.</p>

<b>Actualización</b>	<b>Problema que se quería solucionar</b>	<b>Cómo aporta a la transparencia y el fortalecimiento de la democracia</b>
Creación del módulo web que permita el manejo del proceso de reposición de gastos por votos válidos.	El proceso de reposición de gastos por votos válidos involucra diferentes dependencias al interior de la organización electoral, al no contar con un módulo específico, para el seguimiento de este proceso, se abrió espacio a cruces de información, errores de digitación en la proyección de resoluciones entre otros, producto de esto el proceso de certificación de la cuenta no era fácilmente rastreable para ninguna de las partes involucradas (candidatos, candidatas, organizaciones políticas y la organización electoral).	La asignación de recursos públicos para la financiación de campañas electorales contempla dos procesos: los anticipos y la reposición de gastos por votos válidos, sin embargo, este último es la fuente predominante de financiación pública.  El seguimiento al proceso de reposición de gastos por voto valido brinda a la autoridad electoral, las organizaciones políticas y las candidatas y candidatos una herramienta para facilitar la comunicación, el intercambio de información y finalmente la verificación del efectivo cumplimiento de las reglas electorales.
Actualización del sitio web Cuentas Claras con el marco normativo.	Debido a la cantidad de información registrada en el aplicativo, la consulta ciudadana requería una reorganización.  Adicionalmente el portal de consulta ciudadana no cumplía con los lineamientos de la Norma de accesibilidad WEB NT5854.	La consulta ciudadana es uno de los aspectos más importantes del Aplicativo, facilitar la consulta consiste no sólo en disponer la información existente sino en garantizar que ella sea completa y de fácil acceso, en este sentido la actualización del portal permitirá que las ciudadanas y los ciudadanos realicen consultas con mayor facilidad, de una forma intuitiva y con resultados mejores resultados.

Ahora, de cara a la implementación del Acuerdo de Paz y para dar cumplimiento del Acto legislativo 02 de 2021, el proceso de rendición de cuentas enfrenta varios desafíos como la incorporación de nuevos actores en los procesos electorales, la creación de nuevos cargos de representación con condiciones particulares directamente relacionados con el proceso de reincorporación y otros retos institucionales como la mejora de los procesos de auditoría, reconocimiento de cuentas y apertura de investigaciones entre otros.

En este sentido, de cara a los eventos electorales de 2022 y 2023, se hace necesario analizar aquellos aspectos en los que, apoyados en la nueva versión del Aplicativo Cuentas Claras, se pueda fortalecer el proceso de rendición de cuentas en el país.

Aun con los esfuerzos que distintos actores dentro del sistema político han hecho por consolidar una democracia transparente e íntegra, hay todavía muchos flagelos que impactan el desarrollo de elecciones libres y competitivas. La circulación de dineros ilícitos como fuentes prohibidas en campañas electorales, la dispersión en la normativa sobre financiación, las dificultades para entidades de vigilancia y sanción que deben reaccionar oportunamente ante irregularidades en la financiación de la política y un desconocimiento sobre el costo real de campañas son algunos de los obstáculos a los cuales se enfrenta la autoridad electoral. (Transparencia por Colombia, 2018) En los últimos años se han hecho avances normativos que brindan a la autoridad electoral marcos legales para combatir irregularidades y delitos relacionados con el financiamiento de la política. En particular la ley 1864 de 2017 incluyó dentro del Código Penal los delitos de financiación de campañas con fuentes prohibidas, violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales y omisión de información del aportante. Sin embargo, desde 2017 y hasta

septiembre de 2021 no se había proferido sentencia alguna por la comisión de alguno de estos delitos, aunque la Fiscalía General de la Nación investigó al menos 60 casos relacionados a la comisión de algunos de estos tres delitos (Transparencia por Colombia, 2021).

Aunque las investigaciones y posibles sanciones por irregularidades en la financiación de la política parecen tener un largo camino por recorrer antes de considerarse plenamente efectivas en nuestro país, sí hay condiciones, instrumentos y herramientas que pueden contribuir a que la autoridad electoral apoyada por otras entidades tenga un mejor desempeño. En gran medida este texto busca exponer las potencialidades de lo que existe y sobre lo que se puede trabajar ya sea por medio de la formalización del uso de herramientas para las investigaciones como recurso probatorio, la proposición de escenarios de cooperación en investigaciones, la mejora en los procesos de rendición de cuentas o ajustes en la reglamentación sobre el financiamiento de la política.

### **Histórico del uso de Cuentas Claras**

El aplicativo Cuentas Claras, una vez implementado, rápidamente se convirtió en una herramienta de gran utilidad para todos los actores involucrados en el proceso de rendición de cuentas: organizaciones políticas, candidatos, candidatas, contadores, gerentes de campaña, la organización electoral y sociedad civil.

Durante los 11 años de uso de la herramienta, esta ha logrado concentrar la mayoría de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas, en las últimas elecciones territoriales de 2019, el 92% de las candidaturas reportaron sus ingresos y gastos por medio de Cuentas Claras. (Transparencia por Colombia, 2022)

En este sentido, Cuentas Claras, se ha convertido en un apoyo para la revisión de la información entregada por los candidatos sobre su rendición de cuentas, permitiéndole a la autoridad electoral, recibir los reportes con parámetros que disminuyen la cantidad de errores en la digitación y asignación de los códigos de ingresos y gastos y, concentrar los esfuerzos técnicos y humanos para que la auditoría garantice el cumplimiento de los principios constitucionales y legales en la financiación a las campañas y la política.

Teniendo en cuenta que la principal forma de financiación pública de las campañas electorales es por medio de la reposición de gastos por votos válidos, la auditoría de los informes consolidados de ingresos y gastos deberá ser entendida como el proceso que le permite a la autoridad electoral garantizar que los recursos públicos sean asignados conforme la Ley y de acuerdo con principios de transparencia y equidad en la contienda electoral. (Ley 130 de 1994)

Este uso mayoritario de la herramienta le ha permitido a la autoridad electoral contrastar la información correspondiente a los ingresos y gastos de campaña, la información registrada en aplicativo, brindando celeridad al proceso de financiación de gastos por reposición de votos válidos haciendo más eficiente y eficaz el seguimiento de la autoridad electoral.

Lo registrado en Cuentas Claras ha servido también en el ejercicio de control a los delitos electorales. Resalta al respecto el precedente creado por la sentencia condenatoria<sup>5</sup> de 2022 en contra del exalcalde de Arauca, Benjamín Socadagui Cermeño por los delitos de fraude procesal, concierto para delinquir, corrupción al sufragante y falsedad en documento privado.

---

<sup>5</sup> Por medio de la Resolución 1044 de 2011, el Consejo Nacional Electoral adoptó como obligatorio el uso del aplicativo para la presentación de los informes de ingresos y gastos.

En medio del proceso de investigación se encontró que la información entregada por el señor Socadagui por medio del aplicativo Cuentas Claras no reflejaba el origen real de los ingresos de campaña, ya que, al ser contrastada con los extractos bancarios y algunas grabaciones telefónicas, se comprobó la intención de engañar a la autoridad electoral y presentar información falsa para lograr acceder a la reposición de votos válidos.

Esta es la primera vez que se usa la información registrada en Cuentas Claras como material de soporte probatorio en una investigación de tipo penal, y, expone cuán importante puede ser la información alojada en el aplicativo para rastrear e investigar posibles irregularidades en la financiación de la política. Para el caso expuesto es evidente que la triangulación de la información es un proceso fundamental que permite obtener pruebas sobre el delito o la irregularidad. En todo caso, esta es una muestra de cómo otras entidades como la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN pueden aportar información relevante en casos de investigación que lleve la autoridad electoral y sobre los cuales requiera de fuentes de contraste y comprobación.

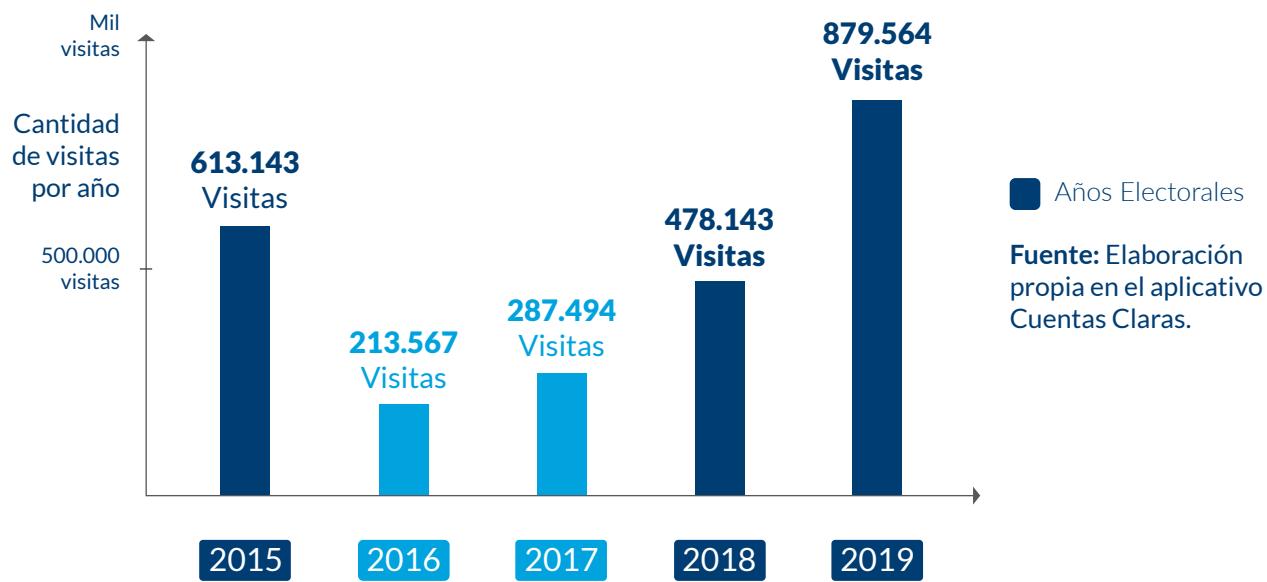
Finalmente, los principales destinatarios de Cuentas Claras son la ciudadanía y la sociedad civil, para quienes el aplicativo se consolida como una herramienta fundamental ya que, al permitir la consulta en formatos de datos abiertos, facilita y promueve los ejercicios de seguimiento y control ciudadano.

La consulta del aplicativo Cuentas Claras ha aumentado de forma progresiva en los últimos 5 años y sus datos son usados para distintos tipos de investigaciones periodísticas y judiciales como mencionamos.

El número de visitas al aplicativo indica que existen dos tipos de comportamiento: año electoral y año no electoral, durante los años electorales las consultas al aplicativo superan en más del doble a las realizadas en año no electoral. En todo caso, este es un indicador sobre interés ciudadano por vigilar las elecciones que, es preferible la apatía de estos frente al proceso.

Al analizar los datos de acceso hasta el año 2019<sup>6</sup> (elecciones territoriales, último proceso electoral culminado y reportado), encontramos que la consulta ciudadana al aplicativo ha aumentado a lo largo de los últimos cuatro años. Además, desde el año 2017 ha aumentado anualmente casi el doble de una vigencia a la siguiente:

## GRÁFICA NO. 1 VISITAS AL APLICATIVO CUENTAS CLARAS



<sup>6</sup> Durante los años 2020 y 2021, las visitas disminuyeron a 196.786 y 219.657 respectivamente, estas si bien son significativamente menores que las de 2019, mantienen similitud con las consultas realizadas en años no electorales como 2016 y 2017

El aplicativo Cuentas Claras va tomando más fuerza con el tiempo, ya que además de garantizar el derecho a la información, acerca a la ciudadanía a la forma en la que sus candidatos o candidatas se financian, les permite analizar los posibles conflictos de interés derivados de la financiación a la campaña y finalmente, promueve el rol activo y cercano a la administración de los recursos públicos.

Como se ha mencionado previamente la rendición de cuentas lejos de ser un procedimiento estático es un proceso alimentado con las dinámicas políticas, la existencia de nuevas condiciones y nuevos actores y que, por ende, constantemente será sujeto de actualizaciones que permitan realmente contribuir a la transparencia en la política. Así las cosas, actualmente Colombia cuenta, con un marco normativo que contempla la necesidad de un sistema de rendición de cuentas, reglamentación adicional que se refiere a las características y la forma en la que este sistema se compone, y en la práctica, con una herramienta que permite registrar, consultar y auditar la información de financiación de campañas y de funcionamiento de los partidos. A pesar de esto, existen algunos factores sujetos a mejora y ajuste.

Producto de un ejercicio de acompañamiento y seguimiento a los diferentes procesos electorales y de diálogo con distintas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones políticas, ex candidatos, ex candidatas, entidades públicas entre otras, se han agrupado las recomendaciones para avanzar en el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, en cinco secciones: (i) La reglamentación de la rendición de cuentas (ii) La rendición de cuentas en tiempo real, (iii) Los procesos de monitoreo, control y sanción, y, (iv) Los Grupos Significativos de Ciudadanos y (v) las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz; cada apartado está conformado por una serie de puntos que se deberán considerar en conjunto desde la institucionalidad todo con el fin de fortalecer la democracia en Colombia.

## 1. RECOMENDACIONES SOBRE MEDIDAS PARA LA REGLAMENTACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

La normatividad frente al financiamiento a la política y la rendición de cuentas se encuentra dispersa entre disposiciones legales y actos administrativos emitidos por el Consejo Nacional Electoral. El contexto político electoral, así como ha permitido la inclusión de nuevos actores, ha dado paso a nuevas formas de financiación y de gastos para la realización de campañas, en este sentido durante los últimos años se ha buscado por medio iniciativas legislativas incluir disposiciones que contemplen la reglamentación de los vacíos que hoy en día existen.

En diciembre de 2020, el Congreso de la República promulgó por medio de ley estatutaria el nuevo código electoral colombiano, en el que se incluyeron algunos de estos factores como el crowdfunding o financiación participativa<sup>7</sup> y la obligatoriedad de registrar la publicidad pagada por medio de redes sociales<sup>8</sup>. Si bien estos son avances importantes no se encuentran vigentes toda vez el código no ha finalizado el trámite de revisión de constitucionalidad.

Al hacer una revisión de aquellas recomendaciones contempladas en el diagnóstico realizado en 2018, se evidencian avances en algunos de los aspectos normativos, estructurales o problemas de gestión destacados en el documento. (Transparencia por Colombia, 2018). Así mismo, en el marco de las discusiones dadas para la promulgación del código electoral también se evidenció un avance en temas de paridad, control a la trashumancia y las firmas encuestadoras entre otros.

---

<sup>7</sup> Incluido en el artículo 271 de Financiación participativa de las campañas políticas.

<sup>8</sup> Incluido en el Parágrafo 1 del Artículo 102. De la propaganda electoral.

No obstante, se han dejado por fuera otros aspectos de gran importancia sobre los que nos hemos venido manifestando desde 2018, entre los cuales se destacan:

**a) Registro de proveedores.**

Como fue mencionado en el documento diagnóstico realizado en el año 2018, existe una necesidad por reglamentar las actividades de contratación de las campañas, esto facilitará la gestión de auditoría realizada por el Fondo Nacional de Financiación Política y la de investigación realizada por los Magistrados para detectar las posibles transacciones irregulares realizadas durante las campañas.

Con este propósito recomendamos promover la creación de un registro de proveedores de campaña que le permita tanto al Consejo Nacional Electoral como a las demás autoridades de control conocer aspectos como: el nombre de las personas naturales y jurídicas que proveen servicios o productos a las campañas, los valores de referencia de esos productos y las campañas a las que se ha brindado el servicio.

Importa mencionar que la implementación de dicho registro significará un avance también para conocer los costos reales en los que incurren las candidaturas, y por ende permitirá establecer con mayor coherencia los límites para las campañas teniendo en cuenta el factor territorial.

**b) Elevar a nivel legal la obligatoriedad de Cuentas Claras.**

Si bien durante los últimos diez años el uso del aplicativo Cuentas Claras ha alcanzado un alto porcentaje de cumplimiento entre las candidaturas a los diferentes eventos electorales, aún existen per-

sonas, organizaciones y Grupos Significativos de Ciudadanos que no hacen uso de la herramienta y que no dan cumplimiento a las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral.

Teniendo en cuenta el proceso que se ha llevado a cabo al respecto, recomendamos a la autoridad electoral haciendo uso de la competencia reconocida en el artículo 165 de la Constitución Política, presentar un proyecto de Ley que tenga por objeto el uso obligatorio del aplicativo Cuentas Claras para la rendición de cuentas de los ingresos y gastos de campañas y de organizaciones políticas, el cual incluya la obligación de registrar esta información en tiempo real.

**c) Reglamentar e incorporar en el aplicativo Cuentas Claras un módulo para el registro de la financiación participativa y de los gastos de publicidad por medio de redes sociales.**

El texto conciliado del código electoral, el cual se encuentra en revisión de constitucionalidad, permite la financiación participativa de las campañas políticas, esto, por medio de plataformas de donación<sup>9</sup> en las que las candidaturas podrán recibir aportes que no superen el 0,1% del límite permitido para cada caso.

Debido a que esta es una nueva fuente de financiación, se recomienda definir aspectos relativos a la rendición de cuentas como el código en el que se registrará la información, la forma de reportar los ingresos (agrupados por aplicación o individuales por aportante), el soporte que se deberá adjuntar en Cuentas Claras. Así mismo, se recomienda de forma articulada con los administradores de los aplicativos para la realización de donaciones, establecer un canal de comunicación que permita el intercambio de información durante la revisión de los soportes aportados por las candidaturas.

---

<sup>9</sup> Autorizada por la Superintendencia Financiera.

En el mismo sentido, ante la obligatoriedad de reportar la información de publicidad realizada por medio de redes sociales y ante el uso masivo que se hace de estos medios, se recomienda en conjunto con expertos definir topes específicos para este tipo de publicidad y cuál o cuáles son los tipos de soportes que deberá presentar el candidato al rendir cuentas.

## **2. RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN TIEMPO REAL.**

---

Si bien la ley 1475 de 2011 estipula la rendición de cuentas como un proceso posterior a la campaña electoral, en años pasados, por medio de resoluciones, el Consejo Nacional Electoral ha instado a las organizaciones políticas a implementar la rendición de cuentas como un proceso en tiempo real, promoviendo el uso de Cuentas Claras como el libro contable actualizado y, ya durante el periodo postelectoral realizar los ajustes necesarios para realizar los ajustes necesarios.

Con la entrada en vigor de la Resolución 8586 de 2021 -la cual modificó la Resolución 8262 de 2021- el Consejo Nacional Electoral determinó la obligatoriedad de registrar cada movimiento contable (ingreso o gasto) máximo ocho días después de ocurrido. Esta disposición permite conocer la información financiera de ingresos y gastos de campaña en tiempo real a través de Cuentas Claras, sin embargo, el cumplimiento de esta directriz ha sido muy baja, a 25 de febrero del año 2022, de los 2832 candidatos y candidatas al Congreso, el 72,7% -2059 candidaturas- no habían reportado su información financiera en Cuentas Claras.

El bajo nivel de reporte además de ser un incumplimiento a la reglamentación emitida por la autoridad electoral genera un debilitamiento de los Partidos y Movimientos Políticos en su relación con la ciudadanía, pues interpone una barrera para que el electorado pueda materializar el derecho de acceso a la información. Al respecto recomendamos:

**a) Promover el uso de Cuentas Claras por parte de los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral como forma de controlar la rendición de cuentas en tiempo real.**

Las resoluciones 7927 y 7669 del 29 de octubre de 2021 constituyeron para estas elecciones los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral y, los Tribunales Transitorios de Paz. Entre los objetivos de estos se encuentra monitorear y verificar el origen, monto y destino de los ingresos y egresos de las campañas electorales. Estos tribunales ejercen acciones que van desde monitoreo a publicidad y propaganda, pasando por inspecciones de contabilidad en las entidades financieras y revisión de los documentos y libros contables, hasta remitir informes de pruebas a la autoridad electoral para que inicie un proceso administrativo sancionatorio. (CNE, 2021)

Esta recomendación invita a que, con el fin de asegurar el cumplimiento de las funciones otorgadas a los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral y los Tribunales Transitorios de paz, al menos hasta el 2026 para estos últimos, se brinde una capacitación en la exploración y uso del aplicativo Cuentas Claras como requisito para la posesión de sus miembros, haciendo énfasis durante la capacitación en la Resolución 8586 de 2021 del Consejo Nacional Electoral en sus disposiciones referentes al proceso de rendición de cuentas en tiempo real así como otras herramientas que la autoridad electoral considere pertinentes.

Esto además de permitirle a los miembros de tribunales comprender cómo funciona el financiamiento desde el estudio del marco normativo les dará luces sobre cómo funciona la aplicación normativa en la práctica, logrando generar elementos de contraste y verificación, que resulten útiles al momento de desarrollar las actividades de campo.

De forma simultánea al fortalecimiento de los espacios de capacitación y brindados los elementos para el análisis, se recomienda instar a los Tribunales a entregar los reportes de seguimiento de forma periódica sobre los hallazgos identificados en el ejercicio de sus funciones y en estricto cumplimiento al mandato que se les ha entregado.

**b) Capacitar y sensibilizar a los partidos políticos en las buenas prácticas de rendición de cuentas.**

Durante el año 2022 se encontraron diferentes espacios de capacitación habilitados por la autoridad electoral de forma individual o colectiva con otras entidades u organizaciones sociales; teniendo en cuenta que los ajustes realizados al proceso de rendición de cuentas y en particular al aplicativo Cuentas Claras marcan variaciones importantes, estos espacios cobran vital importancia. No obstante, durante el año electoral se crea una sobreoferta de espacios de capacitación para las candidaturas, quienes además por las jornadas en las que realizan sus actividades de campaña en muchas ocasiones no logran coordinar las agendas.

En este sentido, es necesario fortalecer los espacios de capacitación a las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos brindando espacios de dialogo y presentación temática en los que se cuente con la participación de otras entidades del Estado, la academia, la sociedad civil, y, que sean creados para quienes tengan la

expectativa de participar del próximo evento electoral como candidato, candidata, gerente de campaña, contador o contadora, permitiendo que antes de iniciar la campaña, los equipos tengan un espacio de estudio y apropiación de las normas, logrando crear planes de acción enfocados en dar cumplimiento total a los requisitos de financiación de campañas y a la posterior rendición de cuentas.

**c) Difundir la información relacionada con el avance en la rendición de cuentas de las candidatas y los candidatos.**

Si bien la rendición de cuentas hace parte de un proceso institucional de vigilancia sobre el uso adecuado de los recursos públicos, esta responde también a la protección del derecho de acceso a la información de la ciudadanía, necesaria para garantizar el acceso a otros derechos así lo estipula la CIDH: “El acceso a información completa, actualizada y comprensible es, además, un presupuesto para el ejercicio de otros derechos” (2019. p. 53).

Es importante recalcar aquí entonces, que informar a la ciudadanía sobre el avance de la rendición de cuentas durante el periodo de campaña le permitirá a los ciudadanos y ciudadanas realizar un ejercicio de control, aumentando la legitimidad tanto de aquellos que resulten electos como de las entidades encargadas de realizar la auditoría de los datos, esto entendiendo que el acceso a la información como derecho fundamental de los ciudadanos, así lo recalca la Organización de Estados Americanos.

*Estos beneficios son el contrapeso al ejercicio del poder en tanto sea necesario limitarlo para: evitar excesos siendo el mejor método la vigilancia de los ciudadanos; ganar la confianza del pueblo en las acciones gubernamentales para reducir las sospechas de posibles actos indebidos fortaleciendo así su autoridad y legitimidad; permitir a los ciudadanos evaluar la gestión y desempeño de los gobiernos y de los*

*gobernantes en particular y; finalmente, incrementar y mejorar el debate público con las opiniones de las “luces del público” o ciudadanos ilustres que muchas veces no participan directamente de la gestión del gobierno pero que -a través de este derecho- pueden conocer y eventualmente influir en las decisiones públicas (Aguilar, 2008, como se citó en OEA 2013, p. 5)*

En este sentido, recomendamos desde la etapa preelectoral hacer claro el régimen de sanciones por incumplir con las obligaciones derivadas de las normas aplicables a la rendición de cuentas, y en la etapa poselectoral se haga efectiva la imposición de este régimen sancionatorio, fortaleciendo los canales de divulgación de la información de datos asociados al cumplimiento de la normatividad de financiamiento a la política, en ambos casos promoviendo la consulta ciudadana a Cuentas Claras.

**d) Garantizar la gobernanza de datos como forma de darle un uso eficaz y eficiente a la información.**

En este punto se han mencionado dos aspectos fundamentales para entender la importancia de la gobernanza de datos: primero el proceso de rendición de cuentas es evolutivo y, segundo, la publicidad de la información de financiación de campañas brinda beneficios a todos los involucrados en el proceso electoral. Reconociendo esto, Armando Guío en conjunto con el Banco de Desarrollo de América Latina y la Consejería Presidencial para Asuntos de Transformación Digital, señalaron que el sistema de gobernanza en el país:

*“(...) debe ser comprensivo y holístico, buscando abordar el uso de los datos desde distintos ángulos y sin el objetivo de generar una única forma de organización de la información que sea rígida y poco adaptable a nuevas necesidades” (2021, p. 8)*

Así las cosas, es necesario que la autoridad electoral avance en diferentes medidas para disponer la información en formatos que permitan el uso eficaz y eficiente, teniendo en cuenta las necesidades del sistema electoral. En específico retomando la publicación de los formularios de rendición de cuentas de campaña en formato Excel en el aplicativo Cuentas Claras, lo cual al ser complementado con la publicación de la información en el portal web DATOS.GOV.CO, ampliará las posibilidades de análisis para los actores involucrados en el proceso electoral y la ciudadanía en general, y, garantizando que la interoperabilidad entre Cuentas Claras y las bases de datos de otras entidades, contribuyan a la construcción de conocimiento sobre las dinámicas de la criminalidad electoral.

### **3. RECOMENDACIONES SOBRE LOS PROCESOS DE MONITOREO, CONTROL Y SANCIÓN POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS.**

---

La contravención de las reglas de financiación y rendición de cuentas de las campañas electorales contempladas en el marco normativo colombiano, son investigadas mayoritariamente desde una autoridad administrativa por parte de la organización electoral o por otras entidades que realizan la revisión de la información reportada las campañas; no obstante en otros casos la investigación inicia desde el ámbito penal, como consecuencia de la posible incursión en un delito por parte de una campaña electoral.

Dentro de las investigaciones administrativas, el primer insumo con el que cuentan las entidades es la información registrada por las campañas en el aplicativo Cuentas Claras, esta información es

contrastada con los hallazgos identificados por los Tribunales de Garantía y Vigilancia Electoral, los reportes ciudadanos de anomalías y diferentes sistemas de información, por lo que, necesariamente una investigación administrativa requerirá la comunicación eficiente de todos los sistemas de almacenamiento de información para determinar la responsabilidad – o la ausencia de esta – ante una anomalía detectada en la auditoría de la rendición de cuentas.

Por su parte, la ley 1864 de 2017 tipificó conductas asociadas a los eventos electorales, por considerarlas contrarias a los mecanismos y la participación ciudadana; tres de estas conductas están relacionadas con la financiación de la campaña o la rendición de cuentas<sup>10</sup> por lo que necesariamente en el marco de las investigaciones tanto los reportes dispuestos en Cuentas Claras como los hallazgos que en medio de las investigaciones administrativas haya identificado la entidad electoral – u otras – van a jugar un papel fundamental para la sanción de la conducta.

Si bien estas conductas son consideradas como delitos desde 2018<sup>11</sup> las investigaciones para imponer las penas y multas requieren de procedimientos particulares, al respecto la Fiscalía General de la Nación, por medio de la Directiva 02 de 2021 recalcó que es:

*“imprescindible establecer unos lineamientos generales para la investigación y judicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral, para lograr la desarticulación de estructuras dedicadas a tales prácticas” (2021, p. 1).*

---

<sup>10</sup> La ley incluyó los siguientes tipos penales: Artículo 396A. Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas, Artículo 396B. Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales y Artículo 396C. Omisión de información del aportante.

<sup>11</sup> La Ley entró en vigor en el año 2018.

Ya en 2017 el legislador se había pronunciado sobre la necesidad de establecer dichos lineamientos, y entendiendo los diferentes actores involucrados en el seguimiento a la información reportada por las campañas, ordenó la creación Política Criminal Electoral con el fin de articular de las sanciones penales con un componente pedagógico que permita persuadir a los ciudadanos para no participar de actividades relacionadas con la criminalidad electoral.

En la práctica, tanto la judicialización de los delitos asociados a la corrupción en la financiación de campaña, como la implementación de la política criminal electoral, han enfrentado barreras debido a diferentes factores que van desde la dificultad para la recolección de pruebas hasta las capacidades de las entidades involucradas en la investigación y cómo ello afecta el principio de oportunidad. A continuación, se presentan algunas recomendaciones para fortalecer los mecanismos de monitoreo y sanción:

**a) Fortalecer las capacidades administrativas, financieras y de talento humano del Fondo Nacional de Financiación Política.**

Por medio del Acto Legislativo 01 de 2009, se definieron con mayor precisión en el artículo 265 de la Constitución Política las funciones del Consejo Nacional Electoral. Uno de los grandes cambios al respecto fue la autonomía presupuestal y financiera, que ha permitido en la práctica, que el CNE avance en diferentes procesos de modernización y profesionalización, sin embargo, se evidencia que persiste la falta de congruencia entre las funciones de vigilancia y sanción que asume.

Bajo esta línea, los decretos 2085 y 2086 de 2019, modificaron la estructura orgánica del CNE y estipularon algunos de los requisitos mínimos para sus funcionarios y colaboradores. En lo particular, el

Fondo Nacional de Financiación Política, como encargado de recibir, revisar en primera instancia y detectar irregularidades que se presenten en los informes consolidados de ingresos y gastos de cada candidatura, aplica sus funciones a nivel nacional, conociendo de todos los procesos electorales en simultáneo y brindando la asesoría que requieren los magistrados.

Si bien las actualizaciones realizadas al aplicativo y la digitalización de los expedientes les permitirá a los contadores del Fondo hacer más efectiva su función, recomendamos que dentro de las prioridades presupuestales del Consejo, se tenga el fortalecimiento de las capacidades en talento humano del Fondo Nacional de Financiación Política, aumentando el número de contadores para evitar la sobrecarga de cuentas a cargo de la misma persona y logrando detectar las irregularidades que se presenten en los informes en el menor tiempo posible.

**b) Fortalecer la cooperación interinstitucional en los procesos de investigación por hechos relacionados con financiación prohibida de campañas electorales.**

Los delitos electorales, tal como lo menciona la Fiscalía General de la Nación en la Directiva 02 de 2021, se generan en el marco de estructuras dedicadas a este tipo de delitos, por lo que su erradicación no finalizará con la sanción a una sola persona, sino que requerirá de la desarticulación de una estructura criminal proceso en el que necesariamente tendrán lugar diferentes entidades como la UIAF, la DIAN, la Contraloría entre otros.

Cada entidad para la recolección de pruebas implementa, los sistemas de información que respecto de su misionalidad han desarrollado. Ahora, tanto el Aplicativo Cuentas Claras como esos sistemas

particulares deberán contar con la capacidad de intercambiar información para facilitar la investigación de hechos irregulares asociados a la financiación prohibida de campañas electorales.

Así, las entidades involucradas en los procesos de investigación y sanción a las conductas que contravengan las normas en materia de rendición de cuentas y financiación de campañas desempeñarán un rol diferente, y en este sentido podrá aportar y requerir de sus contrapartes cierto tipo de información particular, (y tendrá limitaciones particulares) sin embargo desde la colectividad se podrán llenar vacíos de información como por ejemplo la procedencia real de los recursos usados en campañas electorales.

En lo particular la UIAF al tener experticia en operaciones sospechosas, podrá permitir el cruce de las transacciones de campaña permitiendo tener un mayor conocimiento sobre la procedencia real de los recursos que fueron usados en campaña y la capacidad de aporte que tenía la persona que registra como donante en Cuentas Claras. Por su parte, la DIAN podrá conocer entre otros, si existe una relación entre la información o reportada como recursos propios aportados a la campaña y lo declarado por el candidato o la candidata en las vigencias fiscales anteriores.

Al promover la interacción de los sistemas de información, se permitirá que las entidades encargadas de la investigación y la sanción como la Fiscalía General de la Nación o el Consejo de Estado (según el caso), puedan hacerlo sobre información de alta calidad, y obtenida por medio de procesos eficaces, asegurando que las sanciones sean aplicadas oportunamente.

En este sentido se recomienda fortalecer los espacios de cooperación interinstitucional existentes en materia de acceso a la infor-

mación desde su fuente primaria, promoviendo en primer lugar, la interoperabilidad entre las bases de datos administradas por cada entidad, que permita desde el rol que cada una desempeñe, levantar alertas, investigar o sancionar aquellas conductas anormales en la financiación de campañas, y, en segundo lugar, evitando que en medio de una investigación por delitos de corrupción o por conductas contrarias a la reglamentación de la financiación de campañas y a la rendición de cuentas se generen reprocesos que dilaten la imposición de la sanción.

**c) Endurecer y publicitar las medidas a tomar para los candidatos renuentes y con procesos administrativos en curso por el CNE debido a la no presentación de sus informes en Cuentas Claras.**

El sistema de auditoría de la información contable en Colombia cuenta con controles que permiten asegurar la claridad en los formularios registrados. De acuerdo con la Ley 1475, inicialmente la información recolectada por el candidato o la candidata y su equipo de campaña debe ser organizada de acuerdo con las normas contables internacionales aplicables, generándose allí un primer estándar de calidad. Pasado un mes del evento electoral, el candidato o la candidata deberá entregar a la Organización Política de la cual recibió aval, la información correspondiente al informe de ingresos y gastos de campaña, para que, esta última durante un mes adicional realice la revisión correspondiente, solicite los cambios que considere necesarios y, emita un concepto de auditoría de la información que entregará a la autoridad electoral.

Este proceso claramente definido se ve afectado en tanto en algunas ocasiones los candidatos no entregan la información, o después de entregarla no atienden las solicitudes de revisión (de la organización política o del Fondo Nacional de Financiación) dando cabida a la figura de la renuencia.

Las investigaciones por renuencia vinculan tanto a la organización política, como a los candidatos. Solamente de las elecciones territoriales de 2019, el Consejo Nacional Electoral reportó 9.537 excandidatos y excandidatas a quienes se les abrió un proceso de investigación por renuencia. (CNE, 2020) Si bien estas investigaciones son adelantadas juiciosamente por parte de la autoridad electoral, su resultado es la imposición de sanciones que no inhabilitan al renuente para aspirar nuevamente a un cargo de elección popular desde otra organización política.

Es importante mencionar que en desarrollo de estas investigaciones el Consejo Nacional Electoral encontró que varias de las candidatas investigadas por incumplimiento de los requisitos de rendición de cuentas, correspondían a mujeres cuyas candidaturas fueron instrumentalizadas para cumplir con el requisito del 30% de mujeres en la lista. Así fue destacado en el documento Corrupción desde un enfoque de género: tres casos de estudio que abordan esta relación:

*“No obstante, al momento de investigar y sancionar a los partidos y movimientos políticos por dichas irregularidades, el CNE encontró un hecho que afectaba directamente a las candidatas. Puesto que, varias de las candidatas investigadas por incumplimiento de los requisitos legales de transparencia y rendición de cuentas afirmaron en sus declaraciones que incurrieron en las faltas por no tener conocimiento de los requerimientos, pues las organizaciones políticas no les dieron la información o no se sentían candidatas al ser consideradas “relleno””*  
*(Transparencia por Colombia, 2021a, p. 28)*

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda a la autoridad electoral publicitar el listado de candidaturas investigadas por renuencia y actualizar en este listado la absolución o la declaración de culpa-

bilidad de los y las excandidatas, con un triple propósito: que la ciudadanía pueda consultar si el candidato o candidata por quien desea votar ha incurrido en estas prácticas contrarias al principio de transparencia, que la ciudadanía conozca los casos en los que las mujeres fueron instrumentalizadas y producto de ello fueron absueltas en los procesos de investigación, y finalmente que las organizaciones políticas puedan verificar previamente si un candidato al que le van a conceder el aval ha sido declarado renuente.

**d) Difundir las medidas sancionatorias por el incumplimiento en la rendición de cuentas.**

La imposición efectiva de sanciones tiene tres objetivos principales. Primero evitar el acceso al poder de personas que han incurrido en irregularidades durante la financiación de sus campañas; segundo la reparación del daño causado con la violación al ordenamiento que fue incumplido y finalmente la creación en el colectivo imaginario de que no hay lugar a la impunidad en el delito asociado a la financiación irregular de la campaña o el incumplimiento en la rendición de cuentas.

Desde el punto de vista electoral, esta extrapolación de la teoría de la pena, implica que la aplicación efectiva de sanciones a quienes son hallados culpables de un delito electoral, desincentivará la incursión en estos delitos por parte de otras personas, generando una mayor seguridad para quien decida participar del evento electoral y aumentando la confianza de la ciudadanía en la acción efectiva y eficaz del CNE.

Se recomienda difundir los resultados del trabajo de investigación y sanción adelantado desde el CNE. Para ello, lo ideal es que, desde la etapa preelectoral en los espacios de propaganda institucional destinados a la ciudadanía y en los de capacitación con las organiza-

ciones políticas y las precandidaturas se resalte cuáles han sido las sanciones impartidas por el Consejo Nacional Electoral en medio de sus funciones de vigilancia y control, cuáles han sido las conductas sancionadas entre otros datos que puedan dar cuenta de la gestión realizada y desincentivar la comisión de estas conductas.

Así mismo una segunda línea de difusión es permitir que por medio del boletín de sanciones, la ciudadanía cuente con estos datos actualizados de forma periódica, y, a la hora de realizar su elección tenga como fundamentos si el candidato o la candidata fue investigado y sancionado.

**e) Promover la cooperación interinstitucional en los procesos sancionatorios bajo el principio de oportunidad.**

El principio de oportunidad es entendido como la facultad que tiene la Fiscalía General de la Nación para renunciar al ejercicio de la acción penal como consecuencia de una ponderación de los intereses del Estado y de la ciudadanía. De acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Penal, este principio podrá ser aplicado en casos específicos, siendo uno de estos que el procesado o acusado “suministre información eficaz para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.” (Art 342. Ley 906 de 2004)

Resaltando aquí lo ya mencionado por la Fiscalía General de la Nación frente a la existencia de estructuras criminales electorales, la aplicación del principio de oportunidad cobrará vital importancia cuando de su aplicación pueda lograrse no solo la sanción de aquellos autores y coautores de los delitos electorales, sino la desarticulación total de esas estructuras que constantemente afectan los procesos democráticos y que por ende no permiten el fortalecimiento de la democracia.

Así, recomendamos, la apertura de espacios de cooperación con la Fiscalía General de la Nación para que de forma explícita el principio de oportunidad permita incluir las declaraciones entregadas a otras entidades que puedan estar adelantando investigaciones sobre el mismo hecho desde el plano financiero, administrativo o fiscal.

## **4. RECOMENDACIONES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS**

Como se ha mencionado antes, en Colombia existe un amplio número de instrumentos administrativos y legislativos para reglamentar la rendición de cuentas de las campañas electorales y de la política, sin embargo, el dinamismo en las relaciones político-electorales hace necesario contemplar entre otros, los diferentes escenarios de participación política, las características particulares de los nuevos actores, y la forma en la que se da el relacionamiento de éstos con los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas.

En particular, los Grupos Significativos de Ciudadanos y los Movimientos Sociales que avalan candidatos para las circunscripciones transitorias especiales de paz fueron figuras creadas con el fin de promover la participación de sectores tradicionalmente no asociados a la política.

En el caso de los Grupos Significativos de Ciudadanos, si bien los esfuerzos realizados desde la organización electoral para determinar los lineamientos y las características particulares para la rendición de cuentas no han sido menores, éstas representan un desafío en materia de seguimiento, control y sanción ya que son agrupaciones que no surgen de una intención de permanencia en el largo plazo,

sin embargo, durante los últimos años la tendencia de aumento en el uso de esta figura para la oficialización de campañas es clara, como se muestra en la siguiente gráfica:

## GRÁFICA NO. 2 NÚMERO DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS REGISTRADOS PARA LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS



Más allá del uso masivo de esta figura, el desafío se centra en otros aspectos como: los vacíos relativos al tipo de sanción ante el incumplimiento de la presentación del informe de ingresos y gastos en los cinco días posteriores a la inscripción del candidato o la candidata, y, las implicaciones de que el periodo de tiempo en el que se realiza la recolección de firmas lo que se ha convertido en una forma de realizar campaña por un periodo adicional al de las candidaturas avaladas por las organizaciones políticas, entre otras.

Dadas las particularidades de estas campañas electorales frente al origen de los recursos de financiación, y frente al proceso de rendición de cuentas de las campañas y de las organizaciones políticas, se propone:

**a) Definir los procedimientos y sanciones para a los aspectos particulares asociados a la rendición de cuentas de los Grupos Significativos de Ciudadanos.**

La reglamentación particular para los Grupos Significativos de Ciudadanos toma gran importancia por varios factores, el primero es la imposibilidad de que los procesos de financiamiento y rendición de cuentas creados para los partidos y movimientos políticos se ajusten para nuevos actores que, como mencionamos, no han sido creados con voluntad de permanencia en el tiempo, el segundo factor es la creciente y constante proliferación de estos grupos como forma de participación política y un tercer factor es la opacidad sobre el origen y la destinación de los recursos destinados a la recolección de firmas.

Por medio de la Resolución 0646 de 2021 el Consejo Nacional Electoral, impone a los Grupos Significativos de Ciudadanos la obligación de rendir cuentas de los ingresos y gastos en la etapa de recolección de firmas en los términos del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011. Este representa un gran avance para fortalecer el proceso de rendición de cuentas en Colombia y en general en cumplimiento del derecho de acceso a la información.

Ahora, al observar cómo fue el cumplimiento de éste requisito, revisar la información reportada y teniendo en cuenta que el proceso de rendición de cuentas es evolutivo, se hace necesario reglamentar sobre: las consecuencias de la no presentación de informes de

aquellos Grupos Significativos de Ciudadanos que desisten en medio del proceso pero ya han incurrido en gastos, así como establecer las sanciones aplicables para los grupos que no registren la información en los tiempos establecidos por la ley, habilitar los registros entregados por los Grupos Significativos de Ciudadanos para la consulta ciudadana en datos abiertos.

## **5. RECOMENDACIONES PARA LA FINANCIACIÓN DE LAS CANDIDATURAS CORRESPONDIENTES A LAS CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ Y SU RESPECTIVA RENDICIÓN DE CUENTAS.**

---

En cumplimiento del Acuerdo de paz firmado en 2017, y de la sentencia SU-150/21 de la Corte Constitucional y del acto Legislativo 02 de 2021. El Consejo Nacional Electoral ha venido durante los últimos meses emitiendo resoluciones para la implementación de las curules de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, esto ha representado un desafío logístico y normativo en el proceso electoral de Congreso 2022, ya que muchas de las medidas tomadas no han contado con el suficiente tiempo para planearse y ejecutarse.

Uno de los ejemplos más claros sobre esto, es la tardanza en la actualización del censo de las Circunscripciones, el cual debe ser tenido en cuenta para determinar los topes de campaña, los límites para los anticipos entre otros, pero que aún después de la inscripción de las candidaturas no había sido publicado. Lo cual presenta una limitante teniendo en cuenta los actores involucrados (candidatos, candidatas y organizaciones sociales) no han sido tradicionalmente vinculados a los eventos electorales por lo que será necesario dar toda la claridad posible sobre las reglas

aplicables en temas como: el tipo de listas, las reglas para la asignación de las curules y también las reglas para el financiamiento son diferentes a las que aplican para las elecciones legislativas ordinarias.

Este espacio de apertura democrática, que busca la reivindicación al derecho fundamental de elegir y ser elegido/a, el reconocimiento de derechos civiles y políticos y se consolidan como una medida de reparación a las víctimas del Conflicto armado y la ciudadanía habitante de las zonas rurales más golpeadas por el conflicto armado. Por ello en las elecciones a desarrollarse en el año 2026, se deben tener en cuenta los aspectos particulares de estos territorios como, por ejemplo: los mecanismos para garantizar la seguridad de las víctimas que busquen participar tanto como candidatos y candidatas, así como electores, los requisitos a cumplir para acceder a la financiación pública y la posibilidad real de aprovechamiento de los espacios de acceso a medios de comunicación gratuitos, entre otros.

**a) Divulgar la rendición de cuentas presentada por las curules transitorias especiales de paz.**

Retomando los principios bajo los que fueron creadas las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y entendiendo que debe brindarse una especial protección a reparación integral hacia las víctimas con las que estas curules fueron creadas, se hace necesario promover el seguimiento y control a las fuentes de financiación de los candidatos y candidatas.

Por lo anterior, ya en la etapa postelectoral, teniendo en cuenta que la información financiera de las campañas en gran medida no será registrada por medio del Aplicativo Cuentas Claras, es necesario establecer un plan de divulgación de esta, así como un canal de consulta

que le permita a la ciudadanía realizar el seguimiento para identificar los casos en los cuales puedan existir intereses privados que tengan la intención de cooptar la iniciativa legislativa de éstas curules.

**b) Promover el rol de acompañamiento de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz**

De acuerdo con la Resolución 7669 de 2021 del CNE, los miembros de los tribunales tendrán en el marco de la Ruta Pedagógica Electoral tienen entre otras la función de capacitar a los candidatos “en el manejo de los registros contables relacionados con el volumen, origen, destino y legalidad de sus ingresos y gastos, como medida pedagógica y de buenas prácticas para el desarrollo del proceso electoral.” (Literal L, del numeral 13 del Artículo decimoprimero)

Teniendo en cuenta las dificultades que enfrentan las víctimas que son candidatos y candidatas, todos los espacios que se habiliten para la atención de dudas, inquietudes y en general para brindar apoyo a la realización de las campañas, cobran un valor especial.

Por lo que se recomienda que desde el Consejo Nacional Electoral se publique y se promueva la difusión de la información de contacto para que los candidatos y candidatas puedan establecer un contacto con los miembros del tribunal. Así mismo, crear un protocolo de seguimiento al debido acompañamiento que desde los Tribunales Especiales se de a las víctimas que hagan parte del proceso electoral.

**c) Realizar pedagogía frente a la donación de particulares y buscar mecanismos para que la entrega de apoyos sea más eficiente.**

Por medio de la resolución 5880 de 2021, el Consejo Nacional Electoral definió el proceso de recepción de las donaciones de particula-

res y la redistribución de estas. Ya en la práctica durante las elecciones de congreso 2022, se evidenció que muchos de los candidatos y candidatas no tenían claridad sobre el procedimiento o si sus familiares hasta el tercer grado de consanguinidad debían realizarlo.

Teniendo en cuenta que existen limitaciones a las fuentes de financiación privadas, se recomienda fortalecer la pedagogía tanto para los potenciales donantes como para los candidatos, evitando así que los últimos incurran en conductas sancionables. Así mismo realizar los ajustes que se consideren necesarios para agilizar la entrega de los aportes.

## BIBLIOGRAFÍA



Acto legislativo 01 de 2003. Congreso de la República. Diario Oficial No. 45.237. 03 de julio de 2003. Disponible en: [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2003.html#:~:text=Se%20garantiza%20a%20todos%20los,movimiento%20pol%C3%ADtico%20con%20personer%C3%ADa%20jur%C3%ADcica](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2003.html#:~:text=Se%20garantiza%20a%20todos%20los,movimiento%20pol%C3%ADtico%20con%20personer%C3%ADa%20jur%C3%ADcica)

Acto legislativo 01 de 2009. Congreso de la República. Diario Oficial No. 47.410. 14 de julio de 2009. Disponible en: [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2009.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2009.html)

Acto legislativo 02 de 2021. “Por medio de la cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030.”. 02 del 25 de agosto de 2021. Disponible en: [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/acto-legislativo\\_02-agosto.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/acto-legislativo_02-agosto.pdf)

Código de Procedimiento Penal [CPP]. Ley 906 de 2004. 31 de agosto de 2004 (Colombia). Disponible en: [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0906\\_2004.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. 6 diciembre 2019. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHES.pdf>

Consejo Nacional Electoral. (2020). Investigación a más de 9 mil candidatos por no rendir sus cuentas. [Comunicado oficial]. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/307-investigacion-a-mas-de-9-mil-candidatos-por-no-rendir-sus-cuentas>.

Constitución Política de la República de Colombia. 1991. Asamblea Nacional Constituyente. 20 de julio de 1991. Disponible en: [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#1](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1)

Decreto 2085 de 2019. Departamento Administrativo de la Función Pública. Por el cual se establece la estructura orgánica e interna del Consejo Nacional Electoral. 19 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202085%20DEL%2019%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202019.pdf>

Decreto 2086 de 2019. Departamento Administrativo de la Función Pública. Por el cual se crea la planta de personal del Consejo Nacional Electoral. 19 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202086%20DEL%2019%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202019.pdf>

Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) & Organización de los Estados Americanos (OEA). 2013. El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>

Directiva No. 02 de 2022 Fiscalía General de la Nación. Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y ju-

dicialización de los delitos relacionados con la corrupción electoral. 07 de febrero de 2022.[Documento en PDF]

Guio, A. (2021). Modelo de gobernanza de la infraestructura de datos para el desarrollo de tecnologías emergentes. Banco de Desarrollo de América Latina y la Consejería Presidencial para Asuntos de Transformación Digital. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/Modelo-Gobernanza-Infraestructura-Datos-desarrollo-tecnologias-emergentes.pdf>

Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.130 de 14 de julio de 2011. Disponible en: [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1475\\_2011.html#25](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html#25)

Ley 1864 de 2017. “Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática.”. Diario Oficial No. 50.328. 17 de agosto de 2017. Disponible en: [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1864\\_2017.html#:~:text=El%20que%20medianamente%20maniobra%20enga%C3%B1osa,salarios%20m%C3%ADnimos%20legales%20mensuales%20vigentes](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1864_2017.html#:~:text=El%20que%20medianamente%20maniobra%20enga%C3%B1osa,salarios%20m%C3%ADnimos%20legales%20mensuales%20vigentes)

Registraduría Nacional del Estado Civil (2014). 24 grupos significativos de ciudadanos que presentaron firmas para apoyar candidaturas al Congreso superaron el mínimo exigido. [Comunicado de prensa]. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/24-grupos-significativos-de.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil (2018). Registro de grupos significativos de ciudadanos. Disponible en: [https://www.registraduria.gov.co/?page=E2018\\_RegistroGrupos](https://www.registraduria.gov.co/?page=E2018_RegistroGrupos)

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021). Se registraron 232 comités de grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales y promotores del voto en blanco para las elecciones al Congreso de 2022. [Comunicado de prensa]. 15 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/Se-registraron-232-comites-de-grupos-significativos-de-ciudadanos-movimientos.html>

Resolución 0646 de 2021. Por medio de la cual se regula la financiación y el reporte de gastos por parte de los grupos significativos de ciudadanos conformados para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República a celebrarse en el año 2022. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/resoluciones-cne?download=8263:resolucion-no-0646-de-2021#:~:text=Por%20medio%20de%20la%20cual,celebrarse%20en%20el%20a%C3%B3o%202022>.

Resolución 1044 de 2011. Consejo Nacional Electoral. Por medio de la cual se adiciona la resolución 285 de 16 febrero de 2010 “Por medio de la cual se adopta la herramienta electrónica, software aplicativo denominado CUENTAS CLARAS”. 25 de agosto de 2011. Disponible en: [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/res\\_1044\\_cne.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/res_1044_cne.pdf)

Resolución 7669 de 2021. Consejo Nacional Electoral. Por la cual se constituyen los Tribunales Electorales Transitorios de Paz. 21 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/resoluciones-cne?download=8792:resolucion-n-7669-29-de-octubre-de-2021>

Resolución 7927 de 2021. Consejo Nacional Electoral. Por la cual se constituyen los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral. 29 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/resoluciones-cne?download=8791:resolucion-n-7927-29-de-octubre-de-2021>

Resolución 8586 de 2021. Por la cual se corrige la Resolución No. 8262 del 17 de noviembre de 2021, “Por medio de la cual se adopta el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de campaña electorales de candidatos, partidos, movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos, consultas populares de las agrupaciones políticas, se establece el uso obligatorio del software aplicativo “cuentas claras” y se dictan otras disposiciones.”. 25 de noviembre de 2021. Disponible en: [https://www.cne.gov.co/resoluciones-cne?download=9023:resolucion-n-8586-25-11-2021#:~:text=OBJETO.,y%20gatos%20de%20campa%C3%B1a%20electoral](https://www.cne.gov.co/resoluciones-cne?download=9023:resolucion-n-8586-25-11-2021#:~:text=OBJETO.,y%20gastos%20de%20campa%C3%B1a%20electoral).

Transparencia por Colombia (2021). Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral. Bogotá. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/cartilla-pce-digital.pdf>

Transparencia por Colombia (2021). Corrupción desde un enfoque de género: tres casos de estudio que abordan esta relación. Bogotá. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/11/30/corrupcion-desde-un-enfoque-de-genero/>

Transparencia por Colombia (2022). Cuentas Claras, 10 años apostándole a la transparencia. [Comunicado de prensa]. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/02/10/cuentas-claras-apostandole-a-la-transparencia/>

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sala Penal. Proceso 11001-6000-000-2016-00722-01. M.P. Leonel Rogeles Moreno; 11 de febrero de 2022. [Documento en pdf]

