

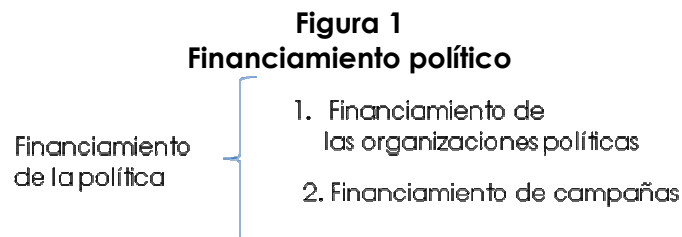
## EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN COLOMBIA

Nicolás Montoya Céspedes – Juan Gabriel Navarrete<sup>1</sup>

### Introducción

Las cifras que el Estado colombiano ha destinado a la financiación de la política son tan elevadas como necesarias. Tan sólo en 2008 el Consejo Nacional Electoral ordenó que las organizaciones políticas<sup>2</sup> con personería jurídica vigente recibieran para su funcionamiento una cifra superior a los veintitrés mil millones de pesos (\$23.000.000.000) provenientes del presupuesto nacional<sup>3</sup>. A pesar de ser una cifra bastante elevada, no es la única financiación estatal establecida en el ordenamiento jurídico colombiano.

Además del financiamiento del funcionamiento de las organizaciones políticas, el Estado también concurre en el financiamiento de las campañas, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política<sup>4</sup>.



Sin duda alguna, la financiación de las campañas políticas en Colombia es un tema espinoso. No han sido pocos los escándalos que se han originado respecto de la financiación de las campañas electorales, entre los que se resaltan las supuestas infiltraciones de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial de 1994 y la supuesta destinación de dineros de captadoras ilegales de dineros en las elecciones de autoridades locales de 2007.

La financiación es un aspecto fundamental de todo proceso electoral, ya que el votante debe tener la posibilidad de conocer cómo se ha financiado el candidato - y particularmente quiénes, además del Estado, financian las

<sup>1</sup> Miembros del Componente Jurídico de la Misión de Observación Electoral –MOE-. El presente documento se finalizó el miércoles 11 de marzo de 2009. Las normas a las que se hace referencia son las vigentes o expedidas con anterioridad a dicha fecha.

<sup>2</sup> En el presente documento se hará referencia a las "Organizaciones Políticas" como una categoría útil para agrupar a lo que son los partidos y movimientos políticos.

<sup>3</sup> Resolución 129 de 2008, Consejo Nacional Electoral

<sup>4</sup> Artículo 109 C.N.

campañas políticas – ya que éste debería ser un criterio empleado por el ciudadano al momento de decidir por quién votar.

El ordenamiento jurídico colombiano busca garantizar que el Estado disponga los recursos públicos suficientes, tanto para el funcionamiento de las organizaciones políticas, como para las campañas que éstas desplieguen en el marco de las contiendas electorales. No obstante, también es claro que el Estado **concorre** en la financiación de la política; esto quiere decir, que se establece un **sistema de financiamiento mixto**, en el cual, el Estado y los particulares contribuyen en el financiamiento de la organización política y de las campañas electorales que esta efectúe.

**Sistema de Financiamiento Mixto:**  
Sistema mediante el cual el Estado y particulares participan de la financiación electoral

La Constitución establece que en aquellos casos en los que sea debidamente comprobada la omisión de los topes y montos máximos, los candidatos que hayan resultado electos serán sancionados con la pérdida de su investidura o cargo.

De otra parte, el ordenamiento también establece la competencia del Estado para establecer límites tanto a los gastos que las organizaciones realizan en desarrollo de sus campañas, como a los aportes y contribuciones que los particulares destinen para tal fin. Previendo que en aquellos casos en los que sea debidamente comprobada la omisión de los topes y montos máximos, los candidatos que hayan resultado electos serán sancionados con la pérdida de su investidura o cargo<sup>5</sup>.

Estas nociones constitucionales han sido desarrolladas por: a) la ley 58 de 1985, b) la ley 130 de 1994, c) en la ley 996 de 2005, d) la Resolución 330 del Consejo Nacional Electoral, e) Resoluciones particulares del Consejo Nacional Electoral.

En el presente documento se presenta el régimen de financiamiento de la política, con especial énfasis en el financiamiento de las campañas electorales para los procesos comiciales que se llevarán a cabo en 2010. En un primer momento, se detallarán los tipos de topes de financiamiento electoral (I), posteriormente se explicará el sistema de reposición de votos (II), para proceder a los mecanismos de rendición de cuentas (III) y se finalizará con las respuestas a unas cuantas dudas que sobre el financiamiento electoral han surgidos (IV).

## I. Topes de financiamiento electoral: Topes generales e individuales

---

<sup>5</sup> Artículo 109 C.N.

Como ya se mencionó, el Estado se encuentra facultado para imponer un límite al financiamiento que está permitido invertir en el marco de una campaña electoral. Esta disposición pretende garantizar que en los espacios políticos exista una verdadera y efectiva contienda electoral, permitiendo que candidatos de distintas organizaciones políticas en condiciones de equidad, siendo la idoneidad intelectual y moral de los candidatos, en vez de su capacidad económica, los motivos por los cuales se incline la balanza electoral en uno u otro sentido.

Se evita de esta manera, por ejemplo, que los partidos tradicionales que cuentan con fondos económicos más robustos restrinjan las posibilidades de acceso al poder de los partidos pequeños o de las nuevas fuerza políticas, evitando que los candidatos tengan que salir en búsqueda de excesivas sumas de dinero convirtiéndose en blancos fáciles de los dineros ilícitos y de la corrupción<sup>6</sup>.

Ahora bien, el incumplimiento de los topes máximos de gastos de campañas, como ya se mencionó, es sancionado con pérdida de la investidura o el cargo, exclusión del financiamiento por vía de reposición de votos, y multas<sup>7</sup>. En efecto, la Ley 130 de 1994, dispone que “...ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de si propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares”<sup>8</sup>.

Esto significa que es deber del Consejo Nacional Electoral fijar esta suma, lo cual debe hacer con una antelación mínima de seis (6) meses al día en que se vaya a efectuar la contienda electoral, para lo cual deberá tener en cuenta el costo real de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el Estado haga para reponer los gastos que en desarrollo de estas se incurran<sup>9</sup>.

Es deber del Consejo Nacional Electoral fijar el tope de financiamiento con una antelación mínima de seis (6) meses al día en que se vaya a efectuar la contienda electoral

De otra parte, fruto del reconocimiento de las necesidades económicas que tienen las organizaciones políticas en campaña y del derecho ciudadano a expresar sus ideas, el Estado colombiano permite que las personas contribuyan al financiamiento de los gastos de campañas de sus organizaciones políticas y/o candidatos. No obstante, este reconocimiento no ha sido absoluto y desde la propia Constitución se prevé la competencia de las autoridades electorales para

<sup>6</sup> De las Normas a las Buenas Prácticas, El Desafío del Financiamiento Político en América Latina.

<sup>7</sup> Ver artículo 109 Constitución Política y artículos 14 y 39 de la Ley 130 de 1994.

<sup>8</sup> Artículo 13, Ley 130 de 1994.

<sup>9</sup> Artículo 14, Ley 130 de 1994

establecer límites máximos a las contribuciones que los particulares pueden hacer a las organizaciones políticas.

Entonces, los particulares pueden destinar de su patrimonio las sumas que consideren adecuadas en favor de las campañas electorales de las organizaciones políticas de su preferencia sin más limitaciones que los tope gastos de campaña fijados por el Consejo Nacional Electoral.

### a. Campañas presidenciales

Luego de la expedición de la Ley Estatutaria 996 de 2004, conocida como Ley de garantías electorales, en Colombia se cuenta con un régimen especial para el financiamiento de las campañas presidenciales.

Este régimen especial, establece dos límites diferenciados a la financiación. De un lado, se encuentra el tope global de financiamiento y, de otro, el tope a los aportes individuales.

**Tipos de Tope en campañas presidenciales:**  
 1. Tope global  
 2. Tope de aportes individuales

En lo que respecta al tope global, la Ley de garantías estableció las cifras, tal y como se muestra en la tabla 1. De este tope se debe mencionar que el financiamiento de las campañas presidenciales es predominantemente público, siendo el 80% aportado por el Estado y el 20% por los particulares.

**Tabla 1**

**TOPES MÁXIMOS DE GASTOS EN ELECCIONES PRESIDENCIALES PERIODO 2006-2010**

Fuente Normativa	Tipo de Elección	Vicisitud	Valor
Ley 996 de 2005	Presidencial	Primera Vuelta	\$10.000.000.000
		Segunda Vuelta	\$6.000.000.000

Ahora bien, dado que el 20% de la campaña presidencial puede ser financiado por aportes de particulares, la legislación colombiana ha introducido un segundo tope de financiamiento: el tope de aportes individuales. Así, la Ley determinó que **un particular no puede aportar a una campaña presidencial una suma superior al dos por ciento (2%) del valor fijado como tope global de los aportes de particulares.**

### b. Campañas a Congreso de la República

El régimen del financiamiento electoral de las campañas electorales a Congreso de la República se rige por las reglas generales del financiamiento y sus topes son establecidos por el Consejo Nacional Electoral.

Para las anteriores elecciones de Congreso los topes globales de financiamiento fueron los siguientes:

**Tabla 2**  
**TOPES MÁXIMOS DE GASTOS EN ELECCIONES DE CONGRESO PERIODO 2006-2010**

Fuente Normativa	Tipo de Elección	Categorías de Circunscripción Electoral	Valor
Resolución 2050 de 2005, Consejo Nacional Electoral	Senado	Única	\$450.000.000
	Cámara de Representantes	Colombianos en el exterior y minorías étnicas y políticas.	\$450.000.000
		Distrito Capital	\$354.000.000
		Censo mayor a 1.000.000	\$318.000.000
		600.001 a 1.000.000	\$283.000.000
		300.001 a 600.000	\$247.000.000
		100.001 a 300.000	\$212.000.000
		Inferior a 100.000	\$176.000.000

En lo que respecta al tope de financiamiento global para corporaciones públicas, como el Congreso de la República, es importante recalcar que el límite aplica para cada uno de los candidatos que componen la lista electoral. Es decir, para las elecciones de 2006, **cada uno de los aspirantes al Senado** pudo invertir en la campaña hasta cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000).

A diferencia de las campañas presidenciales, **las campañas a Congreso no cuentan con un aporte máximo individual, más allá del límite global.** En otras palabras un particular puede sufragar todos los costos de campaña de un candidato, siempre que no sobrepase el valor global fijado por el Consejo Nacional Electoral.

El tope individual en las campañas a Congreso es igual al tope global.

## II. Mecanismos de Financiación Estatal: Reposición de votos y anticipo

Hay diversos mecanismos mediante los cuales el Estado puede aportar a las campañas electorales. En la legislación colombiana se ha escogido la reposición de votos como regla general. Para las campañas presidenciales, se eligió una variación consistente en la existencia de un anticipo de la suma de reposición de votos.

Para encargarse de la financiación de la política en general, la ley 130 de 1994 ordenó la creación **del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales**, como un sistema especial de cuentas, adscrito y administrado por el Consejo Nacional Electoral<sup>10</sup>. Por intermedio de este fondo, el Estado provee el financiamiento de las **actividades ordinarias de las organizaciones políticas con personería jurídica**<sup>11</sup> así como las **campañas electorales** que estos y los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos realicen para la postulación de candidatos.

El Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales se constituye anualmente por el aporte de dinero que determine el Consejo Nacional Electoral de acuerdo al número de ciudadanos inscritos en el censo electoral nacional y por el producto de las multas impuestas a las organizaciones políticas<sup>12</sup>.

El financiamiento estatal de los **gastos originados por las campañas político-electorales**, de organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos se realiza mediante el sistema de reposición de los votos válidamente emitidos. Este es un sistema de financiación posterior a las votaciones mediante el cual se toma el número de votos recibidos por el candidato y se multiplica por el valor previamente fijado por el Consejo Nacional Electoral o la Ley. Esta regla aplica siempre que los candidatos o las listas superen el porcentaje de votos previsto según el proceso electoral del que se trate.

**Formula reposición:**  
**Reposición de Votos = Cantidad de votos X valor fijado**

El valor de la reposición de votos válidos es entregado a las organizaciones políticas, luego de haber presentado la rendición de cuentas, con excepción de los candidatos independientes, es decir los postulados por grupos significativos de ciudadanos, evento en el cual serán entregados directamente al candidato o a la persona natural o jurídica que designe<sup>13</sup>.

#### **a. Campañas presidenciales**

<sup>10</sup> Artículos 38, Ley 130 de 1994.

<sup>11</sup> La financiación estatal de los **gastos ordinarios o de funcionamiento** de los partidos y movimientos con personería jurídica se efectúa anualmente mediante una distribución con los siguiente criterios: a) una suma básica equivalente al 10% del fondo para todas la organizaciones; b) 50% en proporción por el número de curules obtenidas en Congreso o Asambleas Departamentales; c) 10% (no se reparte actualmente, ya que la Corte Constitucional lo declaró inexecutable en la sentencia C-089 de 1994); d) 30% para distribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus propósitos.

<sup>12</sup> Artículo 12, Ley 130 de 1994.

<sup>13</sup> Ibidem.

La Ley Estatutaria de Garantías Electorales instauró como parte del régimen excepcional del financiamiento para las campañas presidenciales, la posibilidad<sup>14</sup> de acceder a **un anticipo del valor que se estima se obtendrá por reposición de votos** (Tabla 3), que sirve como auxilio para sufragar los gastos de propaganda electoral y campaña, siempre que estos reúnan los requisitos legales. El anticipo actualmente sólo se aplica para las campañas de elecciones presidenciales.

**Tabla 3**  
**Valores del Anticipo para la Campaña Presidencial 2006**

Norma	Valor del Anticipo
Ley 996 de 2005. Ley de Garantías Electorales.	1 <sup>era</sup> vuelta: \$4.080.000.000
	2 <sup>da</sup> vuelta: \$2.450.000.000.

En lo que respecta al valor de la reposición de votos, la ley lo estableció atendiendo a si se había recurrido o no al anticipo. Para las pasadas elecciones de Presidente, el valor fue el siguiente:

**Tabla 4**  
**Valores de Reposición de Votos Campaña Presidencial 2006**

Norma	Valor de Reposición por Voto
Ley 996 de 2005. Ley de Garantías Electorales.	<b>Con anticipo:</b>
	1 <sup>era</sup> vuelta \$1.705
	2 <sup>da</sup> vuelta \$852
	<b>Sin anticipo:</b>
	\$3.478

Cabe resaltar que para que los candidatos presidenciales tengan derecho a la reposición de votos, **es necesario que obtengan una votación equivalente o superior al 4% de los votos válidamente emitidos**, de no alcanzar tal porcentaje, no solo no accederán a la reposición de votos, sino que además deberán devolver la totalidad de los dineros dados a título de anticipo.

#### **b. Campañas de Congreso**

<sup>14</sup> Requisitos para acceder al anticipo en campañas electorales presidenciales: Debe cumplir uno de dos. a) Haber sido inscrito por un partido o movimiento político con personería jurídica o una alianza de los mismos que hayan obtenido el 4% de los votos en Senado o un porcentaje igual de los votos de la Cámara de Representantes sumados nacionalmente, en la elección al Congreso de la República; b) Ser inscrito por un grupos significativo de ciudadanos respaldado por un numero de firmas equivalente al 3% del total de votos para las anteriores elecciones de presidencia. Ver Ley 996 de 2005, artículo 11.

El mecanismo utilizado para la financiación de las campañas que aspiran al Congreso se restringe a la tradicional reposición de votos. Para las pasadas elecciones de Congreso, el valor de reposición de votos fue el siguiente:

**Tabla 5**  
**Valores de Reposición de Votos Campañas a Congreso 2006**

Norma	Valor de Reposición por Voto
Resolución N° 3352 de 2005, Consejo Nacional Electoral	\$3.478

Ahora bien, para poder acceder a la reposición de votos, las listas campañas para Congreso deben superar el umbral.

**c. Consultas Internas**

Por último, pero no menos importante, nuestro ordenamiento jurídico estimulando la democratización interna de las organizaciones políticas, prevé que aquellas que opten por las consultas populares como mecanismo para la designación de sus candidatos serán parcialmente financiadas por medio de recursos públicos mediante el sistema de reposición de votos.

El valor por reposición de votos fijado por el Consejo Nacional Electoral para el año 2009 fue la siguiente:

**Tabla 5**  
**Valores de Reposición de Votos por Financiación de Consultas Populares 2009**

Norma	Corporación	Valor de Reposición por Voto
Resolución N° 016 de Consultas Populares Internas 2009	Nivel Nacional, Departamental y Distrital	\$1.237
	Consultas Populares Internas Nivel Local o Municipal	\$704

**III. Rendición de Cuentas**

La Constitución Política de forma amplia, establece la obligación de los partidos, movimientos y candidatos de rendir públicamente cuentas sobre el origen, volumen y destinación de sus recursos<sup>15</sup>.

En desarrollo del precepto, la Ley 130 de 1994 impuso a las organizaciones políticas el deber de presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos acerca de:

- ❖ **Ingresos y egresos anuales** de la organización política. Antes del 31 de enero de cada año. (Reporte sobre el financiamiento del funcionamiento)
- ❖ **Destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados.**
- ❖ **Ingresos obtenidos y gastos realizados durante las campañas.** Esta obligación deber ser cumplida a más tardar un mes después de las elecciones. (Reporte sobre el financiamiento de campañas)

Sobre este aspecto el legislador impone una obligación adicional a las organizaciones políticas que consiste en publicar los citados informes en un diario de amplia circulación nacional, luego de que estos hayan sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

Para la presentación de los informes contables sobre los ingresos y gastos de campaña, cada candidato debe registrar los libros de contabilidad de campaña ante la autoridad electoral a más tardar el día en el que se realiza la inscripción<sup>16</sup>. Es con fundamento en estos libros que con posterioridad a la celebración de las votaciones, el candidato deberá presentar el informe a la organización política que lo avaló, para que ésta posteriormente pueda presentar el informe general de ingresos y gastos de campaña de sus avalados ante el Consejo Nacional Electoral.

Cada candidato debe registrar los libros de contabilidad de campaña ante la autoridad electoral a más tardar el día en el que se realiza la inscripción

La Ley ha establecido las categorías de la rendición de cuentas en los siguientes términos.

---

<sup>15</sup> Artículo 109 C.N.

<sup>16</sup> El momento en el que se debe hacer el registro varía según si se ha recurrido a la consulta interna. En caso de haberse realizado, el registro debe hacerse entre el periodo que transcurre entre la expedición de los resultados de la consulta y la inscripción formal. Cuando no se recurre a la consulta el tan pronto se conozcan los resultados. Si se realiza la inscripción sin recurrir a la consulta, el periodo en el que se deben registrar los libros de contabilidad está fijado entre los seis meses anteriores a que se realice la votación hasta el día de la inscripción. Estas condiciones fueron fijadas por la Resolución 0330 de 2007 del Consejo Nacional Electoral.

**Tabla 6**  
**Algunas categorías rendición de cuentas**

<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
Contribución de los miembros	Gastos de administración
Donaciones	Gastos de oficina y adquisición
Créditos	Actos públicos
Aportes en especie valoradas en su valor comercial	Servicio de transporte
Dineros públicos	Gastos de propaganda política

#### **IV. Dudas frecuentes**

En la práctica han surgido numerosos interrogantes, de los cuales por su importancia, vale la pena hacer referencia a algunas de ellas.

❖ **¿Qué contribuciones se deben contabilizar a la hora de establecer si existió o no violación de topes?**

No solo las **donaciones y contribuciones monetarias** deben ser tenidas en cuenta a la hora de calcular los gastos realizados en las campañas electorales sino que además ha previsto que deben contabilizarse **todas las ayudas en especie destinadas a la actividad electoral**.

Quedan así comprendidos los servicios personales gratuitos de la personas naturales, la destinación gratuita y temporal de bienes muebles e inmuebles propios o de terceros (ej. Sedes, vehículos, equipos, espacios para vallas etc.) los bienes, servicios y personal que aporten las organizaciones políticas para las campañas de sus candidatos, por cuanto son hechos vinculados directamente a las campañas y son susceptibles de valoración económica<sup>17</sup>.

❖ **¿Desde cuándo y hasta cuándo los gastos de un proyecto electoral deben tenerse como gastos de campaña?**

Sobre este aspecto la Resolución 330 de 2007 arroja luces sobre los momentos a partir de las cuales deben ser tenidos en cuenta los gastos en los que incurran los candidatos.

<sup>17</sup> Consejo Nacional Electoral, Consulta del 30 de enero de 2008, M.P. Marco Emilio Hincapié, Rad. 6474 de 2007.

En primera medida prescribe la Resolución que “...para efectos de la reposición de gastos solo se tendrán en cuenta aquellos realizados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.”<sup>18</sup>

De otro lado, en su artículo 5 dispone que en aquellos eventos en lo que se hubieren realizados ingresos y gastos con anterioridad al registro del libro del candidato, es deber del candidato informar de manera minuciosa acerca de la naturaleza de estos y de la autoridad dejar la respectiva constancia. De lo anterior se puede concluir que todos los gastos en que se incurra en desarrollo de una campaña deben declararse ante el Consejo Nacional Electoral, sin importar si se dieron antes o después de la inscripción del candidato.

Todos los gastos en que se incurra en desarrollo de una campaña deben declararse ante el Consejo Nacional Electoral, sin importar si se dieron antes o después de la inscripción del candidato.

**“...para efectos de la reposición de votos únicamente se tendrán en cuenta aquellos que se realicen dentro de los seis meses anteriores a la elección y para efectos de topes se tendrán en cuentas además de los ocurridos entre el registro del libro y la fecha de la jornada electoral...”**

Consejo Nacional Electoral, Consulta del 30 de enero de 2008, M.P. Marco Emilio Hincapié, Rad. 6474 de 2007.

No obstante considera el Consejo Nacional Electoral que “...para efectos de la reposición de votos únicamente se tendrán en cuenta aquellos que se realicen dentro de los seis meses anteriores a la elección y para efectos de topes se tendrán en cuentas además de los ocurridos entre el registro del libro y la fecha de la jornada electoral, todos los demás en que se hayan incurrido en la campaña (...)”<sup>19</sup>, **incluyéndose los gastos de la jornada electoral propiamente dicha.**

❖ **¿Los gastos de las consultas internas o populares de selección de candidatos hacen parte de los gastos de campaña?**

El Consejo Nacional Electoral haciendo referencia expresa y específica a los mecanismos de consultas populares internas, impuso a las organizaciones políticas la obligación de rendir informes consolidados de las consultas internas que efectúen para la selección de sus candidatos, y correlativamente la obligación a los precandidatos de presentar a sus organizaciones informes de los gastos e ingresos en los que incurrieron en las campañas adelantadas dentro del mecanismo de consulta, **de tal manera que los informes correspondientes a la**

<sup>18</sup> Resolución 330 de 2008, artículo 10. Consejo Nacional Electoral

<sup>19</sup> Consejo Nacional Electoral, Consulta del 30 de enero de 2008, M.P. Marco Emilio Hincapié, Rad. 6474 de 2007.

**consulta no harán parte de los informes de los candidatos para la campaña propiamente dicha<sup>20</sup>.**

Por consiguiente la reposición de gastos de las campañas de los candidatos que resulten seleccionados mediante consulta popular, solo tendrá en cuenta aquellos que se causen con posterioridad al escrutinio de la consulta.

---

<sup>20</sup> Consejo Nacional Electoral, Consulta del 30 de enero de 2008, M.P. Marco Emilio Hincapié, Rad. 6474 de 2007.