

KAS

SERIE

Reforma Política

Noviembre 2010

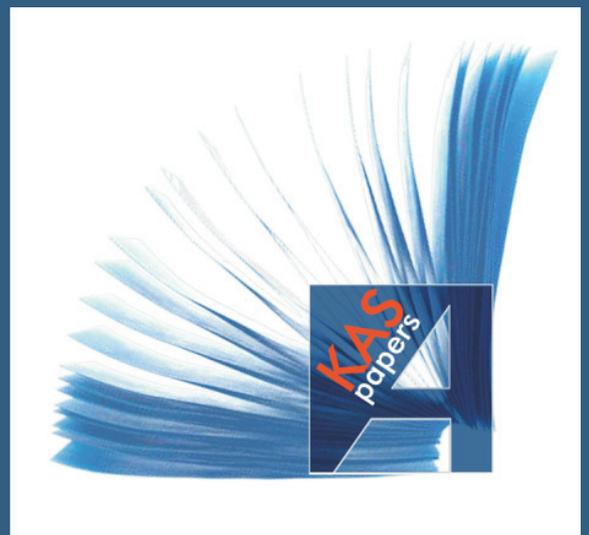
Papers
No. 11

II. EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN COLOMBIA

*Si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un
costo de funcionamiento*



Konrad
Adenauer
Stiftung





PRÓLOGO

La elaboración de documentos de opinión denominados KAS Papers responde al deseo de la Fundación Konrad Adenauer –KAS de ampliar su espectro de trabajo en Colombia. En tal virtud, se han conformado grupos de trabajo dirigidos por un facilitador especializado, para discutir asuntos relevantes del país y proponer de manera crítica y constructiva alternativas de solución a las problemáticas abordadas.

Este número denominado: “Financiamiento de la Política en Colombia” es el undécimo de una serie de cuatro KAS Papers – que inician desde el número diez- dirigidos a reflexionar acerca del Proyecto de Ley Estatutaria que regula el Acto Legislativo 01 de 2009 más conocido como Reforma Política.

Para ello la KAS le pidió a la Misión de Observación Electoral –MOE- la coordinación de la elaboración tanto de este documento como los relativos a “¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y sus directivos”, y la “Democratización Interna de los Partidos Políticos”. Adicionalmente, el cuarto documento denominado: “Reformas y Ajustes del Sistema Electoral, Agenda Estratégica prioritaria, necesidades y posibilidades” fue coordinado y escrito por el Doctor Fernando Giraldo García.

Acorde con nuestra metodología se convocó al Grupo de Interés sobre Reforma Política –Girepo junto con otras organizaciones y personas reconocidas por su trayectoria en estos temas, quienes hicieron un gran esfuerzo por construir de manera colectiva estos documentos, Mención especial merecen, Transparencia por Colombia, Dejusticia y Margarita Battle quienes facilitaron las discusiones y redactaron los textos finales.

Los KAS Papers serán distribuidos a instituciones públicas, privadas, sociales y académicas que en el desarrollo de sus actividades les sea de interés los asuntos abordados por este documento. También serán puestos a disposición del público en general en el sitio web de la KAS.

En todo caso, las opiniones, comentarios y posiciones, que contengan los KAS Papers, no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Autor Facilitador: Transparencia por Colombia

Coordinación Académica: Misión de Observación Electoral

Comité Editor KAS Papers: Prof. Dr. Stefan Jost
Mildred Sarachaga
Juan Carlos Vargas Restrepo



TABLA DE CONTENIDO

EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN COLOMBIA¹

*Si bien la democracia no tiene precio,
sí tiene un costo de funcionamiento
(Casas, Kevin y Zovatto, Daniel, 2010).*

I. GENERALIDADES SOBRE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA

II. LEGISLACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

III. LOS ACTORES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN EL MARCO DEL PLE

IV. RECOMENDACIONES FINALES



¹ Documento elaborado gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer. Sus insumos provienen de tres reuniones de análisis y discusión sobre el tema entre representantes del GIREPO (Grupo de Interés sobre Reforma Política).



INTRODUCCIÓN

Esta frase de Kevin Casas y Daniel Zovatto sintetiza una realidad: el dinero es un elemento necesario para que las organizaciones y los candidatos puedan adelantar sus actividades políticas democráticas y construir organizaciones políticas sólidas. La financiación política es fundamental para el funcionamiento del sistema democrático y, además, es una de las formas legítimas de participación política de individuos y entidades privadas, por medio de la cual se manifiestan las preferencias políticas. Sin embargo, el financiamiento político tiene algunos riesgos, como la corrupción, la penetración de dineros provenientes de grupos criminales y la financiación privada que busca satisfacer intereses particulares. Cuando se presentan estos casos, el uso del dinero en la política pierde el objetivo de fortalecimiento democrático y pasa a satisfacer intereses personalistas. Frente a estos casos ya comprobados en Colombia, el Congreso aprobó el Acto Legislativo 1 de 2009, que modificó algunas reglas de financiamiento político y electoral y reglamentó sanciones para aquellos que contravengan la normatividad. Éstas incluyen el pago de multas, la suspensión o pérdida del financiamiento público y la cancelación de la personería jurídica de la organización política.

Así pues, el presente documento analiza el apartado correspondiente a financiación política del Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) "Por el cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones", recientemente radicado en el Congreso y que desarrolla algunas de las disposiciones establecidas en el Acto Legislativo 1 de 2009. Para esto, en la primera parte se abordan algunas generalidades sobre la financiación política, que vale la pena tener en cuenta al encarar la elaboración de normatividad frente al tema. La segunda parte alude a la legislación reciente sobre financiamiento político y finaliza con una breve explicación del título respectivo en el PLE. La tercera parte hace énfasis en los actores de la financiación política en Colombia y analiza sus roles de acuerdo con el PLE. Por último, se presentan algunas recomendaciones, orientadas hacia el logro de un financiamiento político libre de vicios, transparente y más enfocado en el fortalecimiento democrático.

I. GENERALIDADES SOBRE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA

El financiamiento de la política es una acción legítima y participativa. Cuando está cimentada en un marco normativo adecuado genera beneficios para todos los actores que intervienen en el ejercicio político y electoral, y no sólo para quienes reciben los recursos. No obstante, es una actividad que también genera riesgos, y que mal ejecutada o enmarcada en una normatividad débil puede atentar contra el objetivo real del financiamiento político. A continuación se plantean algunos beneficios y riesgos atinentes a esta actividad, y unas preguntas que resulta importante formularse en el marco del análisis de la legislación propuesta en el PLE.

1. Ventajas democráticas de una financiación política transparente.

Lógicamente, los beneficiarios directos del financiamiento político son las organizaciones políticas y los candidatos que reciben los recursos. Cuando la financiación política se realiza dentro de los marcos normativos establecidos, estos actores reciben lo que por ley les corresponde y, si hacen un buen manejo de dichos recursos, serán reconocidos públicamente como honestos y transparentes. Esto también "genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos" (Ferreira, 2004), quienes estarán atentos sobre qué contrincantes incumplen las reglas de juego para denunciarlos públicamente y hacerlos perder sus electores e inclusive sacarlos del juego po-



lítico. Asumir la responsabilidad de un proceso de financiación ejemplar no sólo los hará ganar más adeptos interesados en la progresión democrática, en la política correcta, en la representación y participación legítimas, sino que también los pondrá en la lista de candidatos, partidos o movimientos políticos que el sector privado querrá financiar, tanto por su pulcritud en la destinación de los recursos como por su lejanía de escándalos de corrupción y malos manejos, que eventualmente podrían afectar la reputación de la empresa financiadora. Así, se aumentan sus posibilidades de acceder o mantenerse en el poder, no sólo por el número de votantes sino también por el número de financiadores atraídos por esta actitud recta.

En consecuencia con esto, los financiadores también obtienen ventajas. Principalmente y si la financiación se hace pública, pueden lograr prestigio social al financiar organizaciones políticas o candidatos con iniciativas relacionadas con ciertas áreas, que pueden ser del interés de la empresa o la persona pero también del resto de la ciudadanía. Ésta valora, sobre todo, los apoyos a programas y no simplemente a personas, más aún si se aproximan a las necesidades urgentes de la actualidad colombiana. Así como los beneficiarios obtienen adeptos por su transparencia, las empresas financiadoras ganan reconocimiento público al demostrar que están participando políticamente mediante el financiamiento para expresar sus preferencias, y no para obtener beneficios particulares que más adelante podrían verse reflejados en delitos como el tráfico de influencias.

Ahora bien, más allá de las ventajas para los financiadores y los beneficiarios de la financiación, hay que recalcar el hecho de que el financiamiento político transparente implica que sea claro, evidente, completo y comprensible para todos los interesados. Cuando el proceso de financiamiento se divulga con información completa, los ciudadanos tienen herramientas suficientes para ejercer un voto informado, que

premie a aquellos que están cumpliendo con la ley y castigue con su rechazo a quienes intentan transgredir las normas.

Por último, los entes de control político y electoral pueden verificar el cumplimiento de las normas y sancionar el incumplimiento de las mismas, detectar relaciones sanas o viciosas entre políticos y miembros del sector privado, controlar la asignación de fondos públicos, y "generar incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumentar el costo o el riesgo" (Ibíd.). Al tomar estas iniciativas, el órgano de control puede recuperar su rol de regulador político y electoral y fortalecer su brazo sancionatorio. Asimismo, si logra mantener procesos de financiación transparentes y los divulga a la ciudadanía, puede fomentar la confianza de la sociedad en la posibilidad de una política alejada de vicios y cercana al ideal democrático.

2. Los riesgos de la financiación política.

Los resultados de la última medición del Proyecto de Opinión Pública de Latinoamérica (LAPOP), "La cultura política de la democracia en Colombia, 2009", confirman la tendencia reiterada de los colombianos a tener baja confianza en las instituciones y actividades propias de la democracia representativa y electoral: los partidos políticos (36,7%), el Concejo (46,2%), el Congreso (49,1%), las elecciones (49,2%), la Alcaldía (51,2%) y el Consejo Nacional Electoral (51,3%). La única excepción al respecto es la presidencia, la cual goza de los mejores puntajes de confianza (67,8%), más por identificación de los ciudadanos con la figura (el presidente) que con la institución.

Esta desconfianza generalizada se debe, en parte, a la corrupción en los procesos electorales y a la penetración de dineros provenientes del narcotráfico y paramilitarismo en la financiación de la política durante los últimos años². Por otra

² En cuanto al nexo entre congresistas del período 2006 – 2010 y el paramilitarismo, ver El Congreso en Ruinas (Semana, 2008).



parte, el financiamiento de las campañas con fondos legales provenientes del sector empresarial también ha sido y continúa siendo objeto de múltiples debates, especialmente cuando éste tiene el riesgo de convertirse en un mecanismo para obtener prebendas contractuales o de otro tipo por parte de los elegidos.

Kevin Casas y Daniel Zovatto (2010) señalan algunos de los riesgos que el financiamiento de la política tiene en las democracias electorales, particularmente en América Latina. El primero es el financiamiento espurio o ilegal, que corresponden al dinero proveniente de actividades delictivas o ilegales, como el narcotráfico. El segundo hace referencia a la compra de influencia y a los conflictos de interés, que no son otra cosa que el compromiso del interés público y la privatización de la toma de decisiones por parte de los funcionarios, según las fuentes y la cuantía de los recursos recibidos en el proceso de financiación. El tercero alude a la creación de barreras de entrada al proceso electoral y afectación de los resultados, de acuerdo con la inequidad de los recursos económicos de candidatos y partidos para financiar sus candidaturas. El cuarto habla de la incidencia de las reglas de financiamiento y de los subsidios otorgados por el Estado en la creación de incentivos que afectan la volatilidad electoral³, la proliferación partidista y la polarización del sistema de partidos, llegando incluso a desarticularlo. Y el quinto riesgo señala la generación de desilusión y cinismo frente a nuevas reformas, debido a reformas fracasadas anteriores cuya regulación fue deficiente y permitió la continuidad de los problemas.

En Colombia estos cinco riesgos están latentes. Las elecciones legislativas de 2006 se vieron impregnadas por dineros provenientes del paramilitarismo, sobre todo en candidaturas regionales. Por lo menos 60 congresistas conformaron la lista de financiados por estos grupos o

³ Entendida como la cantidad de votantes que modifican su intención de voto de unas elecciones a otras.

relacionados de alguna manera con ellos. No obstante, las investigaciones que demostraron la captura de las instituciones por el paramilitarismo finalmente surtieron efecto cuando ya los congresistas estaban a punto de terminar su período, e incluso algunas continúan en proceso. Al respecto, también resulta muy preocupante observar que en las recientes elecciones legislativas de 2010, 32 de los senadores elegidos están cuestionados por este problema. Según el estudio de Claudia López "De la parapolítica de 2006 a la de 2010", de esos 32, 18 son herederos de representantes investigados o condenados por parapolítica⁴, 3 de estos eran representantes a la Cámara y pasaron al Senado; 12 son senadores reelegidos y otros 2 estaban en la Cámara y subieron a Senado; finalmente, 30 son investigados por sus vínculos con paramilitares y 2 por sus vínculos con las FARC (López, 2010).

3. Interrogantes sobre el proceso de financiamiento político.

Teniendo en cuenta los riesgos de financiación política latentes en Colombia, y en algunos casos no sólo latentes sino comprobados y judicializados, se hace evidente la necesidad de tener una reglamentación adecuada y acertada en el tema, que permita el funcionamiento y sostenimiento de los partidos pero también los sancione duramente cuando sea necesario. Para aproximarse al análisis sobre la normatividad relativa al financiamiento político, vale la pena retomar algunas preguntas claves que Kevin Casas y Daniel Zovatto (2010) formulan:

- ¿Cómo minimizar el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables en los partidos y en las campañas?
- ¿Cómo minimizar el riesgo de que, como consecuencia de la búsqueda de recursos para

⁴ Se han llamado "candidaturas en cuerpo ajeno" porque son parientes (esposas, hermanas, primos, etc.) quienes han pasado a reemplazar en curul a quienes son investigados o condenados por el escándalo de la parapolítica, siguiendo con la misma línea de poder incluso con sus miembros originales en la cárcel.



las campañas o para las actividades partidarias, emerjan conflictos de interés para los tomadores de decisión o que, si emergen, no sean detectados por los ciudadanos o por la prensa?

- ¿Cómo minimizar el riesgo de la utilización electoral de recursos públicos por parte de las autoridades de gobierno?
- ¿Cómo generar condiciones para que un grupo adecuadamente amplio de partidos y candidatos tenga posibilidades mínimas de transmitir su mensaje a los votantes?
- ¿Cómo generar condiciones para que la regulación del financiamiento político no alimente la inestabilidad del sistema de partidos y contribuya a su institucionalización?
- ¿Cómo crear condiciones para que la legislación sobre financiamiento político se amplíe sustancialmente?

II. LEGISLACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Como se expuso en la primera parte, el financiamiento político tiene riesgos que deben contrarrestarse con buenas prácticas. Sin embargo, generalmente éstas no provienen de la iniciativa de los actores, por lo cual deben ser reglamentadas formalmente, para el acatamiento por parte de los involucrados en la actividad política y para la supervisión por parte del órgano de control político y electoral. Este apartado hace un breve recuento de la legislación sobre financiamiento político en Colombia, enfocándose principalmente en el Título II del PLE relacionado con el tema.

1. Antecedentes de la regulación de financiación de partidos políticos y campañas electorales.

La doble dimensión de la financiación de los partidos políticos y las campañas oscila entre dos dimensiones opuestas; por una parte, puede ser una causal de debilitamiento del régimen político y, por otra parte, puede ser una herramienta tendiente al fortalecimiento del sistema político. En Colombia, su oscilación entre estas dimensiones ha impedido construir un esquema de financiación sólido y consistente.

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991, la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales se ha constituido en uno de los pilares fundamentales de la agenda político electoral. La crisis partidista colombiana, evidenciada desde principios de los años noventa, en gran parte se originó en el esquema de financiación de los partidos políticos, la forma de ejecución de los recursos, la penetración de dineros ilegales en las campañas políticas y la deficiente regulación sobre la financiación privada. Así, ha emergido un círculo vicioso construido a través de un marco normativo (desde la Ley 58 de 1985 hasta el Acto Legislativo 1 de 2009) incompleto, que si bien ha evolucionado no ha podido corregir problemas neurálgicos de la financiación de la política, identificados desde la expedición de la Constitución Política de 1991.



El reciente estudio de David Roll y su equipo de trabajo sobre el control de la financiación política (2010), señala cómo 25 años después de expedida la primera ley que de manera general abordó el tema de la financiación de partidos y campañas políticas⁵, y tras varios intentos normativos que surgieron desde esa época, en la actualidad el Ejecutivo y el Congreso debaten acerca de qué problemas persisten actualmente, qué cambios son necesarios y qué regulación es imprescindible expedir con el fin de “lograr un esquema de financiamiento de partidos y elecciones que no arriesgue los valores básicos de la democracia: la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos” (De la Calle, 2008).

Desde 1985 se han presentado 8 grandes modificaciones al esquema de financiación. Cada nueva regulación ha intentado corregir las fallas que la legislación anterior no pudo contener o que, por el contrario, incentivó. El marco normativo está elevado a rango constitucional, el cual ha sido modificado en dos ocasiones en virtud de los Actos Legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009. Asimismo, cuenta con dos leyes estatutarias⁶, la Ley 130 de 1994 o Ley de Partidos Políticos, y la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías. Finalmente, el marco normativo lo complementa el Decreto 2207 de 2007, que específica la regulación sobre el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. Así, mediante actos legislativos, leyes y decretos se ha ido conformando un esquema deficiente que no promueve la rendición de cuentas, estimula el personalismo y el individualismo político sobre la responsabilidad de los partidos políticos y permite el ingreso de dineros ilegales.

Una suma básica fija equivalente al 10% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos;

La regulación sobre financiación política ha estado centrada en aspectos formales y técnicos, en donde ha prevalecido la discusión del tipo de financiamiento (Zovatto, 2006), las fuentes y formas de financiación, los métodos de distribución, el momento del desembolso, la reposición de votos, los anticipos y el costo de la publicidad. No obstante, los grandes ausentes han sido los temas de rendición de cuentas, financiación privada, responsabilidad de los partidos políticos, topes de financiamiento y sanciones por incumplimiento, los cuales no han sido del todo reglamentados. Esta situación ha dado lugar a prácticas ilegales o ilegítimas, contrarias a los principios democráticos necesarios en todo esquema de financiación.

El sistema de financiamiento establecido en Colombia está basado en una financiación mixta, con predominio de la financiación pública sobre la privada. Las formas de financiación pública varían de acuerdo con la destinación de los recursos. Ésta se divide, según sea para campañas electorales o para financiación de los partidos. En lo referente a la financiación de los partidos y movimientos políticos, el artículo 12 de la Ley 130 de 1994 establece:

Art. 12. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS. El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de ciento cincuenta pesos (\$150), por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. Al fondo se incorporará también el producto de las multas a las que se refiere la presente ley.

a) Una suma básica fija equivalente al 10% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos;

b) El 50% entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en

⁵ Ley 58 de 1985.

⁶ Art. 152 Constitución Política: “Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) Estados de excepción”.



la última elección para el Congreso de la República o para Asambleas Departamentales, según el caso;

c) El 10% (sic);

d) El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos.

La financiación de las campañas electorales, por su parte, difiere de acuerdo a la naturaleza de la elección. Así, en las campañas presidenciales existe la posibilidad de acceder a anticipos siempre y cuando se cumplan⁷ dos condiciones establecidas en la Ley 130 de 1994:

Art. 10. CONDICIONES DE LEY. Los candidatos inscritos a la Presidencia de la República que cumplan los siguientes requisitos, podrán acceder a financiación estatal previa a la fecha de las elecciones:

1. Haber sido inscrito por un partido o movimiento político con personería jurídica, o alianza de estos, que hayan obtenido el cuatro por ciento (4%) de los votos de Senado o un porcentaje igual de los votos de la Cámara de Representantes sumados nacionalmente, en la elección al Congreso de la República realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Ello debe ser certificado por el Consejo Nacional Electoral en los ocho (8) días siguientes a la realización de las elecciones para el Congreso, de acuerdo con el conteo de votos realizado el día de elecciones.

2. Ser inscrito por un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos respaldado por un número de firmas válidas equivalentes al tres por ciento (3%) del número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República, certificadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La financiación estatal de los candidatos que no reúnan estos requisitos, se realizará exclusivamente a través de la reposición de votos.

Ahora bien, como en las campañas al Congreso, alcaldías, gobernaciones, asambleas departamentales y concejos municipales no existe la posibilidad de solicitar anticipos, la financiación pública se circunscribe a la reposición de votos, regulada por el artículo 13 de la Ley 130 de 1994:

Art. 13. FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que la de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos de conformidad con las siguientes reglas:

a) En las campañas para Presidente, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$400) por la primera vuelta y doscientos pesos (\$200) por la segunda vuelta, por cada voto válido depositado por el candidato o candidatos inscritos. No tendrán derecho a la reposición de los gastos cuando su candidato hubiere obtenido menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección.

b) En las campañas para Congreso de la República, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$400), por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos;

c) En el caso de las elecciones de Alcaldes y Concejales se repondrán a razón de ciento cincuenta pesos (\$150) por voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos. En el caso de las elecciones de Gobernadores y Diputados, se reconocerán los gastos a razón de doscientos cincuenta pesos (\$250) por voto válido depositado por los candidatos o listas debidamente inscritos.

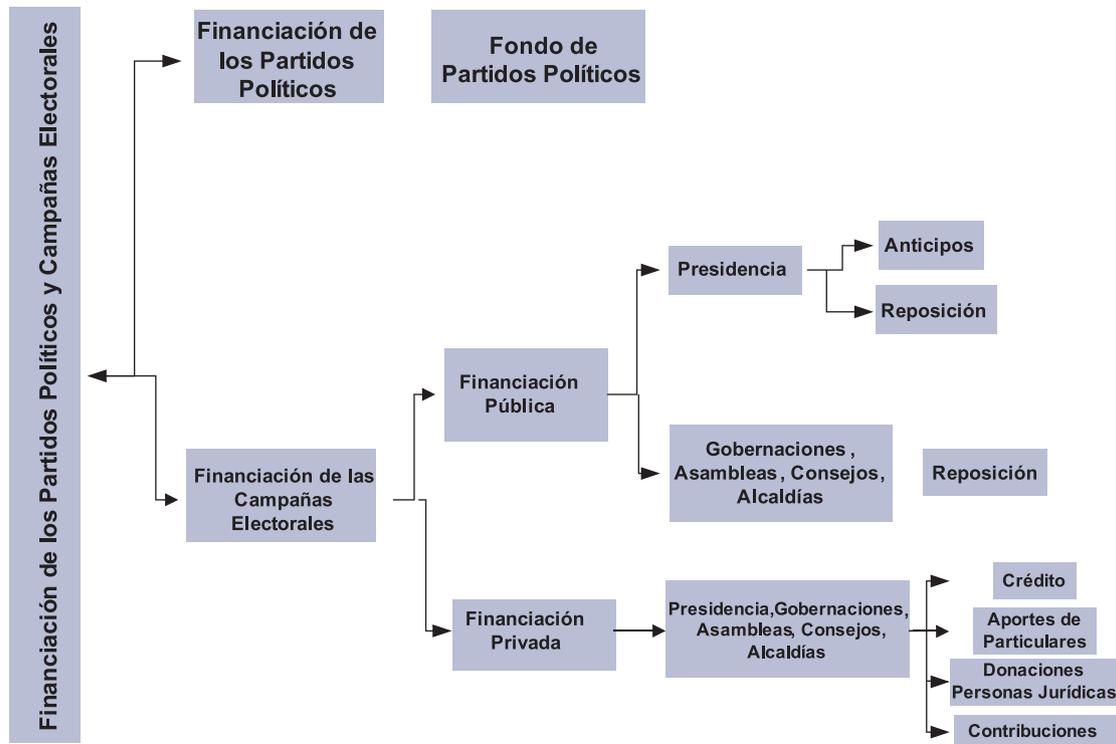
d) Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado por el respectivo Concejo Municipal.

⁷ Según la naturaleza del grupo político.



En la financiación de las campañas políticas existe también un componente privado, compuesto principalmente por los aportes de particulares, contribuciones, donaciones de personas jurídicas o créditos con el sector financiero, sobre los cuales el Consejo Nacional Electoral establece los topes. Sin embargo, este aspecto no ha sido muy desarrollado por la normatividad sobre financiación política.

El siguiente esquema sintetiza lo desarrollado anteriormente:



Finalmente, en lo relacionado con las sanciones, desde 1985 la regulación se ha centrado en un régimen caracterizado por la imposición de multas tanto a los partidos políticos como a los candidatos, cuando se comprueba la contravención de la legislación relacionada con financiamiento político. Adicionalmente, se prevé, según el caso, la aplicación de las siguientes medidas: suspensión temporal de la personería jurídica, suspensión definitiva de la personería jurídica, pérdida de investidura, pérdida del cargo y devolución de la reposición de votos.

Si bien el marco normativo sobre financiamiento ha venido evolucionando de manera positiva, Colombia aún no cuenta con un marco legal de financiamiento integral que garantice una adecuada competencia democrática, que blinde las campañas electorales de intereses ilegales, que propicie una rendición de cuentas en tiempo real y que le permita al ciudadano hacer seguimiento a la ejecución de los recursos por parte de las organizaciones políticas y las campañas electorales. Por ello, según Roll (2010), persisten inconvenientes con los límites a las donaciones, la poca capacidad del Consejo Nacional Electoral al momento de realizar el control por la gran cantidad de candidatos, el poco personal destinado por el Consejo Nacional Electoral para realizar las revisiones financieras respectivas y la completa ausencia del control en tiempo real. Asimismo, es importante anotar que si bien el financiamiento político tiene un gran componente técnico, también es un reflejo de valores y normas éticas particulares; esto permite inferir que una mejor regulación sobre financiamiento político conduce a una mayor calidad en la cultura política colombiana.



2. El Proyecto de Ley Estatutaria (PLE).

El Acto Legislativo 1 de 2009 intentó superar muchas de estas falencias. Su reflejo está en el PLE, que dedica los tres capítulos del título II de su texto a la financiación política. El capítulo 1 reglamenta la financiación de los partidos y movimientos políticos en aspectos como fuentes de financiación, condiciones para la financiación estatal, destinación de los recursos y rendición pública de cuentas. El capítulo 2 sigue el mismo esquema, reglamentando la financiación de las campañas electorales en cuanto a fuentes de financiación, condiciones para la financiación estatal, anticipos y manejo de anticipos, límites a la financiación privada y al monto de gastos, administración de los recursos y pérdida de la investidura o del cargo por violación de los límites al monto de gastos. Finalmente, el capítulo 3 aborda disposiciones comunes sobre la financiación prohibida, tanto para partidos y movimientos como para campañas⁸

⁸ Unas observaciones puntuales respecto al Título II del PLE, relativo a la financiación política, se encuentran detalladas para cada artículo en el anexo final a este documento.

III. LOS ACTORES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN EL MARCO DEL PLE

Este apartado se centra en analizar el rol que juegan los actores involucrados en el financiamiento político: Quien controla el manejo de los recursos -sujeto fiscalizador-, quien recibe los recursos -sujeto fiscalizado-, los receptores de la información -ciudadanos-, y quien otorga los recursos, ya sean privados o públicos -sujeto donante-.

1. El sujeto fiscalizador.

El PLE reconoce al Consejo Nacional Electoral (CNE) como la autoridad suprema electoral de Colombia. Por ello, en varios de sus artículos aclara que éste deberá expedir reglamentación pertinente con su misión. No obstante, incrementar las normas no es garantía de que la situación mejore, si el órgano de control no está lo suficientemente fortalecido o si no cumple con ciertas condiciones básicas. David Roll señala que "la autoridad electoral posee pocas facultades de control y sanción, carencia de recursos y capacidad técnica y tecnológica para hacer el debido control" (2010, 38). Además, expone las carencias metodológicas y en capital humano, con respecto al volumen de informes que deben revisar anualmente y la calidad con que se espera que lo hagan.

Por otra parte, Roll subraya la composición politizada de este órgano, dado que sus magistrados deben reflejar la composición del Congreso, situación que ciertamente le resta autonomía a la autoridad electoral. Adicionalmente, detecta que su capacidad sancionatoria es tan débil que quienes incumplen las normas prefieren incurrir con los gastos de la multa, para así encubrir la entrada de dineros ilícitos a sus arcas de financiación. Y, más grave aún, comprueba vacíos en la normatividad electoral expedida por el CNE que, prácticamente, a parte de la Ley 130 de 1994 se ha dedicado a legislar por medio de resoluciones que abren la posibilidad a interpretaciones de la norma durante el juego electoral.

La composición de los magistrados del CNE surge de acuerdo a la representación partidista en el Congreso. Así las cosas, los magistrados del CNE



están encargados de elaborar las regulaciones en materia de partidos y de campañas, y a la vez son resultado de las contiendas electorales. Tradicionalmente, la financiación de la política se ha circunscrito a una cultura de la opacidad, congruente con el manejo de los asuntos internos de los partidos y de la no exposición al escrutinio público. La tendencia a poner sobre la mesa de discusión de los partidos y movimientos políticos el debate sobre la transparencia interna, la transparencia en los sistemas de elección y toma de decisiones, los derechos de los afiliados a los partidos políticos y la financiación de los partidos es relativamente reciente. En este sentido, a pesar de tener ciertas reticencias frente a abordar estos temas públicamente, cada vez más las organizaciones políticas se han visto abocadas a contemplar los avances de la apertura informativa y de los mecanismos de control a los que se ven sometidos.

Por eso, para que el órgano fiscalizador de lo político y lo electoral cumpla adecuadamente sus funciones, debe tener, por lo menos, 4 características:

- Autonomía sobre el sujeto que va a fiscalizar. Es complejo que haya un órgano fiscalizador que esté conformado por los mismos a los que fiscaliza. Éste es un tema que, de hecho, genera polémica en América Latina, puesto que se encuentran órganos electorales de todo tipo: órganos electorales autónomos que funcionan muy bien, otros autónomos que funcionan muy mal, algunos conformados por representantes de partidos que funcionan muy bien y otros conformados por representantes de partidos que no funcionan para nada. En todos los casos se observa que la autonomía del órgano fiscalizador es un principio esencial para que la aplicación de los criterios de fiscalización sea efectiva.
- Mandato suficiente, competencias. En ocasiones hay una ley electoral que indica que el órgano supremo electoral fiscalizará las finanzas priva-

das de los partidos, y nada más. Esta competencia difusa, no dice mucho a menos que se profundice sobre los alcances de la misma, y a la vez genera tensiones entre las organizaciones políticas y el órgano electoral por cuenta de la débil definición de la norma. Puede ser que le pida al partido o candidato que entregue simplemente las facturas, o que cree un sistema de control hiper-regulado. Así pues, para que se dé una especie de acuerdo entre las organizaciones políticas y el órgano fiscalizador es fundamental que el mandato sea explícito y establezca claramente los alcances de esas competencias.

En ocasiones, para un partido que requiere financiamiento es más fácil presupuestar las sanciones que obedecer las normas.

- Capacidad coercitiva. Existen en América Latina órganos con mandatos y competencias muy precisas en materia de fiscalización y control, pero que no tienen capacidad sancionatoria efectiva. En ocasiones, para un partido que requiere financiamiento es más fácil presupuestar las sanciones que obedecer las normas. Pero cuando la norma es severa tanto para la organización política como para el candidato, esta relación costo/beneficio es reconsiderada. Entonces, es preciso darle capacidad de acción al sujeto fiscalizador para reducir la transgresión de las normas.
- Capacidades institucionales del órgano fiscalizador. Es frecuente en América Latina tener mandatos precisos y fuertes, pero a la vez órganos electorales que carecen de suficientes unidades especializadas en financiamiento, y de recursos humanos y metodologías que les permitan cumplir sus competencias legalmente dadas con efectividad. Esto debilita al órgano electoral, puesto que no es posible impartir un orden sin tener el presupuesto para hacerlo. En ese sentido, el órgano fiscalizador debe dotarse de capacidades presupuestarias suficientes para poder invertir en recursos humanos, infraestructura, sistemas, metodologías y todo lo necesario para hacer efectivo el sistema de control y fiscalización.



Entonces, es preciso recalcar que si se pretende que el CNE tenga más facultades, expida nuevas normas y haga cumplir tanto las nuevas como las anteriores (arts. 19, 22, 25 y 27 del PLE), éste se debe fortalecer financiera e institucionalmente para ser una autoridad acorde con la cantidad de tareas que le son asignadas. A su vez, se debe establecer una coordinación interinstitucional con los órganos de control que le den soporte y disponer de una dirección de partidos y registro que facilite sus funciones. Especialmente es necesario recibir el apoyo respectivo de la Procuraduría, para el ejercicio de su función de control electoral, y de la Contraloría, para el ejercicio de su función de velar por los recursos públicos. Así, se evitará que el control recaiga exclusivamente en la cabeza del órgano regente, y extenderá esta tarea a todo un cuerpo especializado de organismos que diseñe normas apropiadas y las haga cumplir, en beneficio de la transparencia electoral y política y del fortalecimiento democrático colombiano.

2. El sujeto fiscalizado.

Los sujetos fiscalizados no son otros que los partidos, movimientos políticos y candidatos. En cuanto a la financiación, el factor motivador es político. Es muy difícil ganar una elección o mantenerse en el poder sin recursos suficientes. Entonces, si se requieren recursos, hay que analizar el modo en que estos actores los consiguen para ser competitivos. Hay dos formas de conseguirlos: con fondos del Estado, cosa que cada día es más difícil por las crisis fiscales recurrentes que enfrentan los Estados latinoamericanos, por la vía privada, la cual no está lo suficientemente abordada en la ley, o de las dos maneras. Según Daniel Zovatto (2006), en América Latina el 96% de los sistemas de financiamiento son mixtos, combinan componentes de financiamiento público con componentes de financiamiento privado.

La creciente demanda por la transparencia, que ha surgido en las sociedades democráticas latinoamericanas, implica que los partidos restrinjan la discrecionalidad con la que toman las decisiones de financiamiento y de cualquier otro ámbito. Igualmente, implica un cambio en la cultura política, lo que genera ciertos costos que se sufragan a través de mecanismos de fuerza que obligan a implementar estos procesos de cambio. Es por ello que el énfasis latinoamericano está centrado en disposiciones de control y no en el ejercicio de la transparencia como iniciativa propia.

El esquema de financiación política en Colombia consiste en tres tipos de asignación de fondos: 1) Proporcionalmente a la fuerza electoral; 2) Repartición equitativa entre los partidos; y 3) Según la representación parlamentaria (Zovatto, *Ibíd*). Ciertamente, el PLE tiene en cuenta estos tres tipos de financiación. Sin embargo, en el actual contexto colombiano, donde la política se encuentra liderada por la coalición de Unidad Nacional (conformada por los cinco partidos políticos mayoritarios en el Congreso -Partido de Unidad Nacional, Partido Conservador, Partido Liberal, Cambio Radical y Partido de Integración Nacional-), es plausible pensar que estas disposiciones favorecerán en gran medida a este bloque multipartidista. Por una parte, según la ley el 45% de los recursos de financiación para el funcionamiento de los partidos se distribuirá entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidos en la última elección para el Congreso (art. 17 num. 3 del PLE), y por otra parte, cada partido recibirá el 20% en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales (art. 17 num. 4 del PLE), lo cual deja a la Unidad Nacional con amplias posibilidades de constituirse en la mayor fuerza electoral a nivel municipal.

Bajo estas condiciones, el PLE permite que la coalición de Unidad Nacional reciba un porcentaje de financiación estatal muy alto respecto a los demás partidos que no forman parte de ella, por lo que hay que tener en cuenta que si bien la intención de estas medidas es fortalecer a las organizaciones políticas y evitar la dispersión, la distribución de los fondos estatales no puede hacerse a costa de la supervivencia de los partidos y



movimientos más pequeños y de la oposición que, en ocasiones, sólo se mantienen con financiación estatal.

Avanzando en las disposiciones para la financiación política, se destaca el hecho de que se aborda la situación en términos de representación y participación de grupos étnicos minoritarios y de las mujeres de manera especial. Así, se ha destinado un 5% para partidos y movimientos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas (art. 17 num. 5 del PLE). No obstante, este 5% también debería ligarse a la implementación de acciones concretas para asegurar la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político (art. 18 num. 2 del PLE).

Precisamente, y continuando con la destinación de recursos, uno de los aspectos más acertados del PLE es la obligatoriedad de que por lo menos un 15% de la financiación pública se destine a cursos de formación y capacitación política y electoral (art. 18). Sin embargo, se sabe de partidos que tienen en sus estatutos un monto similar, y que aún en calidad de ley no han podido cumplirla. Este artículo podría generar muy buenos resultados si se determina el mecanismo de hacerlo cumplir, el responsable por su cumplimiento, los beneficiarios de este monto y las formas de demostrar que se utilizó en la destinación acordada. Por ejemplo, mediante informes escritos y visuales los partidos pueden demostrar que el dinero se gastó en actividades de formación y capacitación de sus militantes y de la ciudadanía, y no para evadir la prohibición existente de gastar ese dinero en campaña, por decir algo pagándoles con este monto a los testigos electorales. Por otro lado, este 15% se vería más aprovechado si se estipulara en el mismo inciso que estos recursos deben destinarse para la capacitación y la formación política y electoral de los grupos minoritarios ya mencionados.

Ahora bien, respecto a la segunda línea del esquema de financiamiento, la financiación de campañas electorales, la financiación estatal se hará por el mecanismo de reposición de gastos por votos válidos obtenidos (art. 21 del PLE), por lo que el verdadero

punto álgido se encuentra en el monto de los anticipos y el manejo de los mismos. Estos deben ser solicitados justificadamente al Consejo Nacional Electoral (art. 22 del PLE) y "En ningún caso se podrá dar dinero en efectivo a los candidatos para la realización de actividades" (art. 23 del PLE). Esto es positivo, ya que evitará efectos antidemocráticos, lucha interna en los partidos y la pérdida del control sobre los gastos. Sin embargo, es necesario revisar la primera parte: "El anticipo será administrado directamente por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos" (Ibíd.), ya que al ser Colombia un país de listas cerradas y con doble posibilidad (listas con y sin voto preferente), el artículo sólo aplicaría a partidos de lista sin voto preferente, como MIRA, que sí pueden tener un manejo centralizado de los dineros. Es posible que ningún partido de lista con voto preferente solicite anticipos, cuando no puede responder por la utilización de los recursos de cada uno de sus candidatos.

Asimismo, es resaltable que los partidos y movimientos políticos continúen con la obligatoriedad de responder por las cuentas de sus candidatos, y que se exija la administración de los recursos por medio de una cuenta bancaria única (art. 26 del PLE) que sea controlada por un gerente de campaña designado por la organización. En este punto es importante aclarar que el gerente puede abrir subcuentas para la regionalización de la campaña (Ibíd.), pero también para la individualización de las campañas de las listas con voto preferente.

En el complejo tema de los anticipos también se llama la atención sobre la particularidad de los anticipos para candidatos presidenciales, ya que estos no están obligados a devolver el monto de la financiación estatal previa si ésta se ha gastado conforme a la ley (art. 22 del PLE). Es necesario comenzar a replantear este apartado, más cuando en un país como Colombia algunos ciudadanos lanzan candidaturas aún sabiendo que tienen muy pocas oportunidades de alcanzar un buen umbral, y el monto del anticipo, a pesar de que puede ser gastado según la ley y por ende no devuelto, realmente estaría siendo malgastado, y los dineros públicos no deberían despilfarrarse en casos innecesarios.



Por último, está la cuestión de cómo calcular los topes de los gastos y quién debe hacerlo. Según la norma (art.25 del PLE), el CNE y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizarán los estudios que correspondan para fijar el valor real de las campañas y, de acuerdo con esto, fijar el límite de los gastos de las campañas electorales. No obstante, es preciso recordar que este valor real es muy difícil de calcular, ya que una campaña puede costar tanto como la persona quiera y esté en posibilidades de aportar. Es loable que se proponga un estudio serio sobre la definición de los topes, pero es indispensable también que se defina una fecha concreta para el desarrollo del mismo, que proporcione tiempo suficiente para hacer un estudio detenido y detallado que arroje resultados oportunos.

3. El sujeto donante.

Hay un sujeto que queda difuso en todas las normas de financiamiento político y electoral: el sujeto donante. La parte privada del financiamiento ha estado un poco relegada de la normatividad, en comparación con la reglamentación existente para el financiamiento público. Esto ha hecho que la responsabilidad de la transparencia en la financiación por parte de las empresas privadas pase desapercibida, y se asuma que los únicos responsables de esto son los candidatos. El riesgo de la falta de transparencia y responsabilidad en la financiación privada es alto, dado que abre la puerta para que se presente un "soborno anticipado o encubierto", donde se ofrecen, a cambio de la financiación, contratos estatales, cargos públicos, subsidios directos y favorabilidad de normas. Al respecto, el estudio desarrollado por la Universidad de Estocolmo y Transparencia por Colombia⁹ señala que un gran porcentaje de las empresas del país no tienen establecidas políticas institucionales que regulen el financiamiento político, y que en caso de tenerlas prima más el vínculo familiar o personal con el candidato. Los encuestados, en su

9 Esta encuesta fue diseñada por la Universidad de Estocolmo y Transparencia por Colombia, y aplicada por la firma Invamer Gallup a 300 empresarios de todo el país, con el fin de indagar sobre la relación entre financiación de campañas y corrupción política en Colombia. En www.transparenciacolombia.org.co/NOTICIAS/tabid/134/ctl/Details/mid/755/ItemID/185/Default.aspx.

mayoría, consideran que el proceso de financiación puede considerarse como un medio para obtener beneficios particulares.

El problema está en que la legislación electoral tanto en Colombia como en el resto de Latinoamérica ha tendido a girar en torno a la imposición de límites o "techos" a las contribuciones privadas (Zovatto, 2006), pero no a regularlas de otras formas, organizarlas y transparentarlas. Así pues, la propuesta del el PLE en su artículo 24 de que ningún partido, movimiento o candidato pueda recaudar por donaciones privadas más del valor de gastos que efectivamente pueda realizar en campaña, ni donaciones superiores al 5% del valor total de gastos de la respectiva campaña fijado por el Consejo Nacional Electoral, resulta insuficiente. Si bien se especifica el tope que puede recibir el candidato o partido por financiamiento privado, no clarifica si se permitirá o no el aporte de personas jurídicas y, en caso de que sí se permita, no indica cuánto podrán aportar éstas y las personas naturales. A pesar de la importancia que ha ido adquiriendo el tema por causa de los escándalos relacionados con la financiación privada y la posterior cooptación del Estado a través del tráfico indebido de influencias, el establecimiento de los límites de financiación privada de particulares y empresas se ha caracterizado por ser mínimo en la ley, prestándole mayor atención a blindar la financiación de la política de la incursión de recursos ilegales -dineros provenientes del narcoterrorismo-, que a evitar el riesgo de beneficios privados por parte de las empresas financiadoras, lo cual es igualmente nocivo y trascendental.

Así pues, independientemente de que existan o no suficientes y acertadas constricciones normativas a la financiación de la política, existen mecanismos de autorregulación que empresas comprometidas con la responsabilidad social y cívica, con el buen gobierno y con su propia transparencia, buena imagen y reputación, pueden adoptar en aras de transparentar su participación (Ferreira, 2010):



KASPaper

- La prohibición de aportes: algunas empresas han incluido en sus códigos de ética la prohibición de brindar aportes en dinero o en especie a partidos, candidatos y campañas políticas.
- La fijación de montos máximos de aporte: algunas empresas imponen límites estrictos a las donaciones hechas a partidos y campañas, con el fin de reducir el riesgo plutocrático en el que los aportantes ricos generan dependencia de los candidatos.
- Imponer la transparencia como condición del aporte: algunas empresas financian partidos o campañas con la condición de que se generen condiciones de transparencia y queden constancias claras de las transacciones.
- Establecer un mecanismo autónomo de transparencia: algunas empresas dan a conocer públicamente a toda la sociedad los aportes realizados, y es más valioso cuando lo hacen inclusive antes de las elecciones.
- Establecer una base programática o de políticas públicas para la entrega de contribuciones: algunas empresas únicamente financian a aquellos partidos y candidatos que se encuentran en consonancia con su línea programática.
- Destinar las contribuciones a think tanks vinculados a los partidos o a candidatos: algunas empresas hacen salir sus contribuciones de la competencia electoral, y prefieren destinarlas a investigación, producción de informes y divulgación de los resultados.
- Establecer reglas sobre donaciones individuales de personas vinculadas a la empresa: algunas empresas establecen normas estrictas sobre las donaciones que pueden hacer sus dueños, principales accionistas, directivos o miembros de la empresa, como una muestra de transparencia.
- Canalizar los aportes a través de organizaciones intermedias: algunas empresas prefieren hacer sus donaciones a través de organiza-

ciones intermedias, como las cámaras empresarias sectoriales, o mediante fondos comunes ad hoc.

- Propiciar la adopción de principios comunes para las contribuciones políticas: algunas empresas fomentan la discusión acerca de algunos principios empresariales básicos que rigen el financiamiento político privado.

Entonces, en un contexto donde la financiación privada ha sido cuestionada tanto como la financiación ilegal proveniente de grupos criminales, por la generación de efectos inversos a los objetivos propios de esta forma de participación política y democrática, debe hacerse un llamado al sector privado para que tome la iniciativa de autorregularse y demostrar su transparencia y compromiso con la responsabilidad cívica y la democracia. Estas iniciativas podrían incluirse en sus programas de responsabilidad social empresarial o en sus normas sobre corrupción y financiación política, en caso de contar con ellas.

En América Latina el 39% de los países contempla sanciones penales para candidatos y el 33% sanciones para donantes. Así pues, no es del todo lejano pensar en la posibilidad de que en Colombia empresas y particulares también asuman la responsabilidad cuando les corresponda. En este sentido, la ley debe prever el que no todas las empresas del sector privado tendrán la tendencia sana hacia la autorregulación, y por ello deben reglamentar las sanciones para quienes incurran en actos de financiación privada cuestionables. El PLE señala la pérdida de la investidura o del cargo para los candidatos (art. 27) a corporaciones públicas, alcaldes, gobernadores y para la presidencia de la república. Sin embargo, es preciso insistir que en caso de violación de topes de un candidato no sólo éste debe asumir la responsabilidad, sino también el partido que lo avala, y avanzando aún más en este análisis, se podrían considerar además sanciones a la empresa privada. Desafortunadamente, estas normas tienden a quedarse en el papel y, además, el régimen sancionatorio poco eficaz termina complementándose regresivamente con órganos de control débiles.



4. El usuario de la información.

A través de los mecanismos de participación, la ciudadanía puede premiar o castigar a los partidos, movimientos políticos o candidatos, dependiendo del gasto regulado o no que hagan del financiamiento recibido. Para ello, deben contar con la información suficiente que les permita hacerlo acertada y oportunamente.

Entonces, más que simples registros en papel sobre lo recibido de los donantes y lo gastado durante un determinado período, la rendición de cuentas es un instrumento de fortalecimiento democrático y de transparencia, siempre y cuando esté atravesado por un compromiso decidido de hacer pública esta información. Desafortunadamente, en el imaginario colombiano prevalece la concepción de que la rendición de cuentas es un requisito exigido por el órgano de control o que es una condición para recibir la reposición de votos.

Al respecto, el PLE se queda corto en cuanto a las disposiciones atinentes a la rendición de cuentas. Su énfasis está principalmente en el deber que tienen los partidos y movimientos políticos de presentar ante el CNE una declaración de patrimonio y de rentas (art. 19 del PLE), pero deja de lado el deber y los mecanismos de rendición de cuentas que otros actores como los candidatos, los medios de comunicación y los mismos órganos de control electoral deberían tener en cuenta. Para profundizar en estos vacíos, se tomarán como guías unas preguntas formuladas por Delia Ferreira (2004) sobre la rendición de cuentas: ¿Qué se debe reportar? ¿Quién debe rendir cuentas? ¿Cuándo se debe informar? ¿Qué autoridad y con qué facultades controla la información? Adicionalmente, se hará la pregunta por el cómo se deben rendir cuentas.

Comenzando por los actores que deben rendir cuentas, si bien es cierto que el partido o movimiento tiene la primera responsabilidad al ser el encargado de manejar la cuenta única, los candidatos también deben hacerlo, al igual que todo organismo público que distribuya o administre aportes estatales. El Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales y el CNE también tienen el deber de rendir cuentas, no sólo financieras sino de sus gestiones y resultados del control que ejercen sobre los partidos, movimientos políticos y candidatos. Esta rendición hace referencia a ampliar el Artículo 37 de la ley 130 de 1994 para que el informe de labores al Congreso, incluya unos ítems estandarizados e indicadores que permitan año a año hacer comparaciones y establecer conclusiones de mejoramiento sobre la financiación política en Colombia y la gestión y control del sujeto fiscalizador.

Por último, los medios de comunicación también deben ser partícipes de la rendición, con respecto a las tarifas que aplican para publicidad a quienes están en la contienda electoral.

El qué se debe reportar se concretiza en un cuadro de movimientos económicos de un partido, movimiento o candidato. Sin embargo, los actuales formatos de rendición de informes de ingresos y gastos de campaña deben reformularse para que incluyan información importante para el control, tales como, la fecha del ingreso que da la pauta sobre el inicio de la campaña y un detalle general de los gastos en términos de nombre del destinatario, monto y fecha, pues actualmente esta información solo se totaliza en el formulario resumen, considerándose necesario una relación que pueda ser publicada al igual que sucede con los formatos de ingresos. Otras cuestiones que, a pesar de no estar reguladas para rendición de cuentas por el PLE, por su importancia y carácter público deberían entrar en esta categoría, son los debates presupuestales (con una indicación detallada de sus actores, posturas y decisiones), y los presupuestos. La obligatoriedad de la presentación de un presupuesto de funcionamiento del año fiscal, implica que este se entregue bajo un esquema



estandarizado y con fecha de enero de cada año conjuntamente con el informe de ingresos y gastos de funcionamiento del año anterior (esto corresponde con la Ley 130/94 Art.18), siendo también objeto de publicación, para que pueda ser fácilmente evaluado en sus porcentajes de destinación a actividades y funcionamiento.

Por otra parte, sería muy importante que los candidatos hicieran una declaración pública y legal de los bienes que poseen, cuestión que ya está reglamentada para los Congresistas pero no para quienes participan en la contienda electoral.

Adicionalmente, no todos los partidos, movimientos políticos y candidatos tienen claridad sobre los aspectos sobre los que deben rendir cuentas, y por eso algunos lo hacen de manera más completa y detallada que otros. Por ello, se sugiere formular unos mínimos requerimientos estandarizados para todos, que incluso permitan la comparabilidad de la información y detectar tendencias, que también faciliten revelar casos sospechosos para un control severo por parte del Consejo Nacional Electoral.

Frente al cómo se debe hacer la rendición de cuentas, el PLE señala que se debe hacer mediante un formato diseñado por el CNE (art. 19 del PLE), el cual ya está reglamentado y estandarizado según el tipo de elección (presidencial, legislativa o territorial). El hecho de que estos formatos estén en físico dificulta la revisión y posterior certificación de las cuentas por parte del ente regulador, así como el análisis de los patrones relacionados con la financiación de la política, los cuales claramente pueden inferirse de la información consignada en los formatos.

Precisamente, con el propósito de superar esta dificultad, Transparencia por Colombia diseñó el Aplicativo Web Cuentas Claras en elecciones 2010, para la rendición de cuentas de ingresos y gastos de campañas¹⁰. Además de los formatos físicos,

¹⁰ Esta herramienta fue diseñada por Transparencia por Colombia con el apoyo financiero de USAID y NDI, con el objetivo de facilitar a organizaciones políticas y candidatos la elaboración del informe oficial de ingresos y gastos de campañas electorales en el marco de la rendición electrónica al CNE.

esta herramienta fue adoptada por el CNE mediante la Resolución 285 de 2010¹¹, como el mecanismo oficial de rendición de cuentas, dado que facilita la rendición en tiempo real del manejo de los recursos. Entre las principales ventajas de este aplicativo están:

- Los datos quedan almacenados en un archivo histórico que registra cualquier modificación en tiempo real, y que puede ser consultado también por el correspondiente partido o movimiento de militancia del candidato, para verificar cuáles fueron los cambios o los errores detectados por el sistema.
- Las sumatorias de los totales registrados por todos los candidatos se consolidan automáticamente por el Aplicativo, facilitando la tarea de los equipos de auditoría interna de partidos y movimientos políticos para el envío de este consolidado al Consejo Nacional Electoral.
- Con el fin de analizar esta información, el aplicativo web permite realizar cruces de variables de acuerdo a la información ingresada por los candidatos, obteniendo agregados estadísticos sumamente pertinentes para profundizar en el análisis de la financiación de las campañas en el país¹². Esta información, que puede ser consultada exclusivamente por los respectivos partidos o movimientos y por la autoridad electoral, permite tener un panorama más claro de las dinámicas de la financiación política en Colombia.

¹¹ Para las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2010 el CNE estipuló que el Aplicativo Cuentas Claras en Elecciones era de uso obligatorio para presentar la rendición de cuentas de campañas, pero acompañada también por el informe escrito. Se espera que esto sea transitorio, mientras se demuestra la efectividad del Aplicativo Web, y que más adelante éste pueda ser adoptado como único mecanismo de presentación de rendiciones, acompañado lógicamente por los soportes físicos de las donaciones y de los gastos.

¹² Algunos de los cruces son: No. de candidatos que enviaron informe; No. de candidatos elegidos que enviaron informe; No. de candidatos elegidos que enviaron informe por departamento; contribuciones y contribuyentes a más de un candidato, tanto de persona jurídica como natural; contribuciones y contribuyentes a más de un candidato por departamento; contribuciones y contribuyentes, desglosados por rangos (montos) y por partidos/movimientos; género por departamento y consolidado nacional; rango de edad por departamento y consolidado nacional; etnia por departamento y consolidado nacional; candidatos que tienen cuentas pignoradas; candidatos que enviaron el informe más de una vez (posibilidad de revisar consecutivos); candidatos que reportaron en ceros (\$0); y candidatos que no rindieron el Informe de Ingresos y Gastos por partido, entre otros.



Cabe anotar que una herramienta de estas características, que permite almacenar y revisar la información en un tiempo mucho menor que el que toma la revisión de las cuentas en físico, le ofrece principalmente al CNE la posibilidad de acelerar y mejorar su proceso de certificación de las cuentas de ingresos y gastos de campañas y la posterior publicación de las mismas.

En ese sentido, el qué y el cómo reportar deberían propender por estandarizar los libros de contabilidad de modo que puedan ser llevados a una herramienta de información en la que confluyan tanto los libros de contabilidad, como el registro de formularios de rendición. Esto permitiría la consistencia, consolidación y transparencia de la información con varios tipos de consulta según tipos de usuarios: Sujeto fiscalizador incluidos entes de control, Sujeto fiscalizado, Sujeto donante y Sociedad Civil-Ciudadanía.

Ahora bien, también es preciso entender que la rendición de cuentas va más allá de la correcta y oportuna presentación de las mismas al CNE. La rendición pública de cuentas no es realmente efectiva si esta información no se da a conocer a toda la ciudadanía. Tanto las organizaciones políticas, como los candidatos y el ente fiscalizador, tienen diferentes alternativas para hacer esto por voluntad propia y compromiso con la transparencia, sin necesidad de esperar como requisito la certificación oficial de las cuentas por parte de la autoridad electoral. Para ello pueden utilizar medios de comunicación audiovisual, panfletos, comunicados, hacer reuniones con la comunidad y publicar esta información en sus páginas web. Sin embargo, la voluntad política no es suficiente. La ley está en mora de revisar cuidadosamente las disposiciones relacionadas con la publicidad de esta información y de generar medios concretos para que la ciudadanía pueda acceder a ella directamente desde los candidatos, partidos y movimientos políticos, y posteriormente, poder contrastarla con los hallazgos de la revisión del ente regulador y sancionatorio.

Respecto al cuándo, es aceptado que cada proceso electoral tiene tiempos diferentes y, por ende, fechas diferentes de presentación de informes. Sin embargo, como denominador común, podrían establecerse las fechas de inicio de rendición de cuentas, que deben coincidir con el inicio de las campañas, y no sólo el plazo de un mes posterior a los comicios para el envío de los reportes. Así las cosas, los libros de contabilidad deberían ser registrados como mínimo un día antes de iniciar sus campañas, y esto sería verificable (por medio de la publicidad, por ejemplo), evitando que se pierda información entre la fecha de inicio de la campaña y la fecha vigente para el registro de los libros, que es por lo menos dos meses después. El objetivo central de la rendición de cuentas es que pueda hacerse en tiempo real para que se tenga un control antes, durante y después del proceso electoral.

También vale la pena dejar planteada la propuesta de la creación de un Código Electoral en Colombia, que más que un compendio de normas sea una codificación de las mismas, de manera que éstas sean funcionales y dialoguen entre sí cumpliendo los principios de integralidad, coordinación y suficiencia para la estructuración objetiva de un proceso electoral. Por otra parte también es necesario apartarse de la práctica de redefinir las reglas del juego en pleno ejercicio del mismo, dejando la expedición de resoluciones para casos estrictamente necesarios. Esto debería garantizarse como una directriz contemplada en alguna de las normas de dicho Código Electoral.

En cuanto a qué autoridad la exige y con qué facultades controla la información, debe ser el Consejo Nacional Electoral, suprema autoridad del Órgano Electoral que vigila y regula el cumplimiento de las disposiciones en esta materia, pero debe contar con la suficiente capacidad financiera, técnica y humana para lograrlo, como ya se anotó en el numeral 1 de esta tercera parte.



IV. RECOMENDACIONES FINALES

- Es necesario recuperar el sentido positivo y funcional que tiene la financiación de la política en el ejercicio de la democracia electoral. Desarrollada en un marco normativo claro y congruente con las particularidades de este proceso, los actores que participan y los riesgos que puede encarar, la financiación de la política puede fortalecer la democracia y recuperar un espacio para la participación ciudadana. Así las cosas, la normatividad que se debe elaborar para regular la financiación de la política necesita alejarse más de las disposiciones sancionatorias y abordar las que tienden a fortalecer los partidos políticos, la participación ciudadana y privada en la política y el papel del órgano de control electoral, en este caso el CNE.
- Durante las elecciones, importantes recursos monetarios y no monetarios son movilizados para la financiación de campañas políticas. Así pues, es preciso alertar y tener en cuenta los evidentes vínculos que se establecen entre corrupción y financiamiento de la política, así como los riesgos de que la financiación se convierta en un mecanismo para que el Estado sea capturado por parte de actores tanto legales como ilegales. Los riesgos e irregularidades señalados deben llamar la atención sobre la responsabilidad que asumen quienes financian la política al momento de decidir a quién o a quiénes van a apoyar, y los montos y modalidades de sus aportes. De no hacerlo, estos pueden acabar confundidos indiscriminadamente con dineros ilegales o ilegítimos.
- Para evitar estos riesgos, es preciso recuperar el lugar de la rendición de cuentas como ejercicio crucial para la transparencia política y electoral en Colombia, y dejar de lado la idea de que la rendición de cuentas solo le corresponde a los partidos y movimientos políticos para recuperar el dinero invertido en las campañas. Igualmente, la publicidad y la divulgación de la información es crucial en el financiamiento político para garantizar la transparencia de los procesos y el gasto correcto de los recursos. Esta información debe ser conocida directamente por la ciudadanía y no sólo por el CNE, pues la ciudadanía también ejerce control social y saca a la luz casos cuestionables de vicios en la financiación de partidos, movimientos y campañas electorales.
- Es preciso contar con un órgano de control electoral fortalecido financiera, humana y técnicamente, para que el incremento y replanteamiento de las normas de financiación vaya acompañado de una garantía de que los procesos incrementarán su transparencia con el apoyo de un ente regulador y sancionatorio acorde con sus funciones. Por ello, también se debe ligar al Consejo Nacional Electoral con otros órganos que tienen funciones de control en el país, como la Contraloría y la Procuraduría, y asimismo exigirles a estos el cumplimiento de las responsabilidades que los unen a la labor del órgano de control electoral.
- La financiación estatal debe reglamentarse con el objetivo de garantizar equidad en las posibilidades de participación en la contienda electoral y evitar la dispersión, pero además debe contemplar la sobrevivencia y el funcionamiento de los partidos más pequeños y de oposición. Igualmente, debe buscarse la forma de asegurar que las destinaciones de estas partidas reserven un porcentaje para formación y capacitación política y electoral, y que esto se cumpla efectivamente.
- Si se trata de financiamiento privado, es preciso que particulares y empresas también hagan públicos los valores de sus donaciones y sus destinatarios, como política de autorregulación propia. En ese sentido, si la política de autorregulación empresarial no es una realidad, sí deben existir sanciones reglamentadas para aquellas empresas del sector privado que utilicen su financiación como un “soborno anticipado” a cambio de beneficios particulares.



KASPaper

- Los medios de comunicación también deben ser llamados a rendir cuentas de los montos y espacios que brindan para la publicidad de las campañas de candidatos, partidos y movimientos.
- Finalmente, se hace un llamado a la creación de un Código Electoral en Colombia, que más que un compendio de normas sea una codificación de las mismas, de manera que éstas sean funcionales y dialoguen entre sí oportunamente y sin burocratismos.



Capítulo 1

De la financiación de los partidos y movimientos políticos

Artículo	Observación
<p>ARTICULO 16. FUENTES DE FINANCIACIÓN. Los partidos y movimientos políticos podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de su funcionamiento y de sus actividades:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos;2. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares;3. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas;4. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de los servicios (1) que puedan prestar en relación con sus fines específicos;5. Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios;6. Las herencias o legados que reciban, y,7. La financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.	<p>(1) Se recomienda eliminar esta parte de los servicios, ya que un partido no presta servicios con fines lucrativos, o debería aclararse que sean dineros originados en actos públicos para recoger fondos, como festivales.</p>
<p>ARTÍCULO 17. DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El cinco por ciento (5%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. (2)2. El veinte por ciento (20%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos que	<p>(2) Se sugiere cambiar el 5% por 10% como antes figuraba en la ley, porque de lo contrario podrían perjudicarse los partidos más pequeños.</p> <p>(3) En las últimas elecciones el umbral fue del 2%, así que si se establece el 3% partidos como MIRA, que tienen personería jurídica pero que no alcanzan este porcentaje, quedarían sancionados. Por ello, se propone hacer un párrafo que aclare que este punto es transitorio, que en el 2011 será del 2% para que MIRA no se vea afectado, y que en el 2014 será del 3% cuando la situación se unifique. Adicionalmente, más que "votos emitidos válidamente" deberían contemplarse los "votos útiles por candidato o por lista", para así descontar los votos en blanco.</p>



hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes. (3)

3. El cuarenta y cinco por ciento (45%) se distribuirá entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República. (4)

4. El veinte por ciento (20%), en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. (5)

5. El cinco por ciento (5%), en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. (6)

6. El cinco por ciento (5%) en proporción al recaudo de recursos propios de los partidos, provenientes de cuotas de sus afiliados y otros ingresos propios, de conformidad con los informes de ingresos y gastos de funcionamiento del respectivo partido o movimiento político con personería jurídica. (7)

(4) Se propone disminuir el 45% a 40%, porque si bien la idea es fortalecer los partidos y evitar la dispersión, eso no se puede hacer a costa de que a los partidos pequeños les quede alguna posibilidad de sobrevivir, y que se vean favorecidos los más grandes, como son la U, el Conservador y el Liberal.

(5) Esto es un aspecto nuevo. Se propone reducir el 20% al 15%, dado que este porcentaje podría coincidir con la expectativa que la Unidad Nacional tiene de arrasarse en las elecciones municipales. Así las cosas, 5 partidos quedarían con el 80% de este rubro.

(6) Es excelente que se tome en cuenta el tema de género.

(7) Se propone aumentar el 5% al 10%, y propiciar la eliminación de la creencia de que la transparencia aumenta cuando hay mayor financiamiento público. En aras al financiamiento público se ha limitado el derecho de los ciudadanos a que financien sus propios partidos, y subiendo este porcentaje al 10% se incentivaría a aquellos partidos que promueven en sus propios militantes el apoyo a la organización.

ARTÍCULO 18. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y, en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos:

1. Para el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales;

2. Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político; (8)

3. Para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación;

4. Para dar apoyo y asistencia a sus bancadas;

5. Para cursos de formación y capacitación política y electoral; (9)

(8) Se propone exigir que sea mínimo el 5%, que sea consecuente con el 5% que se les está dando en el artículo anterior por la inclusión de mujeres. Al decir "mínimo" se deja la posibilidad para que el partido que quiera destinar más recursos a esto lo haga.

(9) Se propone especificar que estas capacitaciones estén dirigidas a sus militantes y a la ciudadanía, y que deben demostrar su ejecución por medio de informes narrativos y visuales. Con esto se espera evitar el riesgo de que en este punto los partidos puedan evadir la prohibición de gastar ese dinero en campaña, por ejemplo, tomando de este rubro un monto para pagarles a los testigos electorales.

(10) Debería incluirse ", que no hayan sido financiados por otra vía por el Estado", para evitar que casos como los de las consultas, que ya están financiadas por otro monto, puedan generar doble contabilidad o dinero adicional por reposición de votos.



6. Para la divulgación de sus programas y propuestas políticas;

7. Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos; (10)

En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento y para la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% (quince por ciento) de los aportes estatales que le correspondieren. (11)

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con reglamentación que expedirá el Consejo Nacional Electoral. (12)

Parágrafo. Los partidos y movimientos políticos no podrán utilizar los recursos provenientes de la financiación estatal para las campañas electorales. (13) Las sumas no ejecutadas de estos recursos en la respectiva vigencia fiscal serán devueltas al Fondo Nacional de Financiación Política.

ARTÍCULO 19.- RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS.-En el mes de enero de cada año los partidos y movimientos políticos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral declaración de patrimonio y de rentas, utilizando para ello el formato diseñado por el Consejo Nacional Electoral. (14)

(11) Está muy bien esta novedad de destinar el 15% con fines de formación y capacitación política y electoral, aunque faltaría añadir que este monto debe distribuirse bien a nivel territorial y no sólo concentrarse en la capital. A pesar de que algunos partidos tienen algo parecido en sus estatutos, nunca lo cumplen; por ello, sería ideal que pudiera estipularse también cómo verificar este gasto. También, valdría la pena que dentro de ese 15% un monto se destine a la capacitación y formación específica de grupos poblacionales minoritarios.

(12) Hay que clarificar que ofrecer la información públicamente implica, también, que el desarrollo del debate, sus actores, sus posturas y decisiones sean publicados en la página web del partido, y así pueda acceder a ellos la ciudadanía y no sólo el CNE.

(13) Añadir “, ni para otro fin diferente a los estipulados en los 7 puntos de este artículo”. Así se cierran otras opciones que permitan malgastar fondos.

14) Se exalta la exigencia de declaración de patrimonio y rentas, pero también debe exigírsele este requisito a los grupos significativos de ciudadanos y no sólo a partidos y movimientos.

Adicionalmente a esto y al informe de rendición de cuentas, se propone exigir igualmente un presupuesto. Toda entidad que maneja recursos del Estado debe presentar un presupuesto. Al hacerlo, el CNE tendrá un referente para comparar el informe de ingresos y gastos, y los partidos se verán obligados a organizarse financieramente. Se propone elaborar un listado de mínimos que debería contener ese informe de rendición de cuentas, que el CNE podría exigir para contar con información estandarizada y básica pero valiosa para detectar fallos en las rendiciones y para conocer la dinámica de la financiación política en el país.

Hacer constar que los informes presentados tanto por los partidos como por la auditoría externa deben tener copia para la Procuraduría –en tanto su capacidad de



función de control electoral– y para la Contraloría –en tanto su función de velar por los recursos públicos–, para que no esquiven sus responsabilidades de control y no le dejen toda la carga al CNE.

Indicar que hacer rendición de cuentas también implica ofrecer la información públicamente y esto puede hacerse en la página web del partido para que así pueda acceder a ellos la ciudadanía, sin tener que esperar a que el CNE certifique las cuentas tiempo después.

Capítulo 2

De la financiación de las campañas electorales

ARTICULO 20. FUENTES DE FINANCIACIÓN. Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales:

1. Los recursos que los partidos y movimientos políticos (15) destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen;
2. Los aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad;
3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares;
4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas;
5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de los servicios (16) que puedan prestar en relación con sus fines específicos;
6. Los aportes que, por el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos, haga el Estado, incluidos los anticipos.

((15) Añadir “, o que las organizaciones sociales que postulen candidatos a elección popular”. Esto, porque existen organizaciones sociales en la figura de grupos significativos de ciudadanos, que utilizan las circunscripciones especiales y están registradas ante el Ministerio del Interior, que hacen uso de su derecho a postular candidatos a elecciones. Están en el limbo de la reglamentación y deberían ir en este punto.

(16) Se recomienda eliminar esta parte de los servicios, ya que un partido no presta servicios con fines lucrativos, o debería aclararse que sean dineros originados en actos públicos para recoger fondos, como festivales.



ARTÍCULO 21. DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL. Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las campañas electorales mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos.

En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal las listas que obtengan por lo menos el cincuenta (50%) del umbral determinado para la respectiva corporación.

En las elecciones para gobernadores y alcaldes, tendrán derecho a financiación estatal las campañas que obtengan el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos (17) depositados en la respectiva elección.

ARTICULO 22. DE LOS ANTICIPOS.- Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un cincuenta por ciento (50%) de anticipo de la financiación Estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen. Cuando se trate de listas cerradas (18) el anticipo podrá ser hasta del ochenta por ciento (80% ciento) de dicha financiación.

El Consejo Nacional Electoral autorizará dicho anticipo teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal, y calculará su cuantía a partir del valor de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción, actualizado con base en el índice de precios del consumidor. Si el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos no hubiere participado en la elección anterior, dicho anticipo se calculará teniendo en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.

Los anticipos a que se refiere esta disposición podrán ser solicitados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección y serán girados hasta por el monto garantizado dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista, previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente. La garantía podrá consistir en la pignoración de los recursos de financiación estatal para funcionamiento del respectivo partido o movimiento, o en su defecto, se otorgará garantía real.

(17) Debe especificarse que más que votos válidos se trata de "votos útiles por candidato", para que así se descuenten los votos en blanco.

18) Es preciso cambiar la palabra "cerradas" por "sin voto preferente", ya que en Colombia no se manejan listas abiertas, todas son cerradas.

(19) Debe quedar claro que si se recibió más anticipo del que le correspondía por la reposición de votos, debe devolver la diferencia.

(20) Hay que replantear la no devolución del monto de anticipo en las elecciones presidenciales, dado que muchas personas se postulan aún sabiendo que no van a obtener el número de votos estipulado y así lo gasten como lo estipulan las normas se convierte en un dinero mal aprovechado. Los recursos son sagrados.



El valor del anticipo se deducirá de la financiación que le correspondiere al partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, por concepto de reposición de gastos de la campaña.

Si no se obtuviere derecho a financiación estatal el beneficiario del anticipo deberá devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la correspondiente póliza o garantía (19). En el caso de las campañas presidenciales, no habrá lugar a la devolución del monto de la financiación estatal previa que hubiere sido gastado de conformidad con la ley (20). En estos casos, el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, podrá financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada dentro de los montos señalados para la correspondiente elección, previa autorización del Consejo Nacional Electoral.

PARÁGRAFO. En el caso de grupos significativos de ciudadanos, la póliza que se establece en el presente artículo constituirá póliza única que amparará igualmente la seriedad de la candidatura.

ARTICULO 23. MANEJO DE LOS ANTICIPOS. El anticipo será administrado directamente por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos (21). En ningún caso se podrá dar dinero en efectivo a los candidatos para la realización de actividades (22). (23)

ARTICULO 24. LÍMITES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA. Ningún partido, movimiento, o grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá recaudar, por concepto de contribuciones y donaciones de particulares, más del valor total de gastos que puede realizar en la campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales, superiores al 5% del valor total

(21) Este es un artículo tomado parcialmente de la legislación mexicana. En México no hay voto preferente opcional, mientras que en Colombia se manejan listas con y sin voto preferente. Así como está redactado, la primera parte incentiva a los partidos con listas sin voto preferente que sí pueden tener un manejo centralizado de los anticipos. Es posible que ningún partido con lista preferente solicite anticipos, cuando no puede responder por la utilización de los recursos de cada candidato.

(22) Muy bueno, porque evita efectos antidemocráticos, lucha interna en los partidos y malgasto de fondos.

(23) También, debería exigirse que cada partido publique en su página la información sobre los anticipos solicitados y recibidos.

(24) Se propone reformular el artículo, para que explique claramente si permite o no la financiación de personas jurídicas.

También, se podría incluir un párrafo con la propuesta de que todo candidato debe hacer una declaración pú-



de gastos de la respectiva campaña fijado por el Consejo Nacional Electoral (24).

ARTICULO 25. LÍMITES AL MONTO DE GASTOS. Los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular serán fijados por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas (25), el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas.

Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar los estudios que correspondan con el objeto de garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas. (26)

ARTICULO 26. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos de las campañas electorales serán administrados por los gerentes de campaña designados (27) por los partidos o movimientos políticos, o por los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos, quienes serán responsables de la presentación de los informes de ingresos y gastos de las mismas. (28)

Los recursos en dinero provenientes de la financiación estatal y privada, se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de la campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la regionalización de la campaña (29). Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán adoptar reglas especiales para la administración de las campañas y su financiación, en las que se señalen responsables de la administración de los recursos, de la cuenta bancaria única, de la presentación de los informes de ingresos y gastos y demás aspectos que consideren necesarios para garantizar la transparencia, la moralidad y la igualdad. Dicha reglamentación deberá ser registrada ante el Consejo Nacional

blica y legal de los bienes que posee, ya que la norma existe para congresistas pero no para campañas.

(25) No hay posibilidades de conocer con certeza los costos reales de las campañas. Una campaña puede costar tanto como el interesado quiere que cueste.

(26) Es necesario ponerle una fecha límite a ese estudio, por ejemplo "al año de expedida esta Ley", para que el CNE y el Ministerio lo tengan en sus agendas como una tarea que se debe cumplir.

(27) Se asume que el gerente de campaña es el mismo auditor interno del partido.

(28) Valdría la pena aclarar que es un gerente de campaña por partido, movimiento y grupo significativo.

(29) Añadir "o para la individualización de las campañas con voto preferente".

(30) Es muy bueno que los partidos continúen con la obligación de responder por las cuentas de sus candidatos, ya que esto fortalece la responsabilidad que asumen por sus avalados, y le facilita al CNE la verificación de cuentas, ya que si a veces se le dificulta la revisión de cuentas de partidos se le dificulta aún más la de cuentas de campañas.



Electoral para efectos de la vigilancia y control que le corresponde. (30)

ARTÍCULO 27.- PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA O DEL CARGO POR VIOLACIÓN DE LOS LÍMITES AL MONTO DE GASTOS. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida de la investidura o del cargo, así:

1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley.
2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección.

En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los topes.

3. En el caso del presidente de la República, la pérdida del cargo será decretada por el Congreso de la República según el procedimiento previsto en la Constitución. Una vez establecida la violación de los topes, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida de investidura o del cargo. (31)

31) Es preciso insistir en que en caso de violación de topes de un candidato es el partido quien debe asumir la responsabilidad. Si el interés es consolidar la responsabilidad de los partidos, es el partido el que debe responsabilizarse y no solamente las personas individuales.

Capítulo 3 Disposiciones comunes

ARTICULO 28. FINANCIACIÓN PROHIBIDA. Se prohíben las siguientes fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas:

1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales;
2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público;



3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio;

4. Las contribuciones anónimas;

5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.

6. Las que provengan de personas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un 50% de contratos o subsidios estatales, que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales, negocios de comunicaciones o juegos de suerte o azar.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY (...)

Otro de los ejes centrales de la reforma constitucional que recién se acaba de aprobar es el que tiene que ver con el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Ya el Gobierno Nacional había señalado que el problema del financiamiento de la política en Colombia no se ubica solamente en el terreno de la ley, sino también "en los en los mecanismos para llevarla a la práctica, en las debilidades institucionales y en una cultura permisiva frente a las violaciones de la normatividad vigente". Por eso, el objetivo de la reforma constitucional de 2009 es ampliar los avances normativos que fueron establecidos a raíz de la implantación de la reelección inmediata en los demás procesos electorales, especialmente en el ámbito territorial, en donde las autoridades electorales carecen de instrumentos reales para ejercer un verdadero control sobre este tema; violación acentuada de las normas, en donde la transparencia que debe rodear este tema se ve ciertamente disminuida o afectada. Entonces, el texto que se propone desarrolla los principios que sobre financiación estatal se encuentran previstos en el artículo 109 superior. (32)

32) El hecho de incrementar las normas no es garantía de que la situación vaya a mejorar, si el órgano de control no está lo suficientemente fortalecido. Si bien no en esta ley, sí es necesario pensar a futuro la posibilidad de que se le den más mecanismos al CNE, que estén acordes al número de tareas que le son asignadas.

Debería establecerse una coordinación interinstitucional de órganos de control que le den soporte al CNE, en donde todos cumplan funciones y responsabilidades. Asimismo, el CNE podría disponer de una dirección de partidos y registro que facilite sus funciones o una mesa coordinadora electoral sobre financiamiento, que sea permanente y no sólo la coyuntura electoral.

También es bueno dejar planteada la propuesta de creación de un Código Electoral en Colombia, que más que un compendio de normas sea una codificación de las mismas, de manera que éstas sean funcionales y dialoguen entre sí. Esto evitaría que se hagan normas que redefinen las reglas de juego en pleno juego, dejando la expedición de resoluciones para casos estrictamente necesarios. El conocer las normas con anterioridad, permitirá que los partidos y los órganos de control las asimilen con suficiente tiempo para aplicarlas adecuadamente.



BIBLIOGRAFÍA

CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel. Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. En Revista Nueva Sociedad No. 225. Friedrich Ebert Stiftung, enero-febrero 2010. En www.nuso.org/revista.php?n=225.

DE LA CALLE, Humberto. Reforma Electoral en Colombia. En Reforma Política y Electoral en América Latina, 1978-2007. Daniel Zovatto y Jesús Orozco (Coord.). México: UNAM e IDEA, 2008.

FERREIRA, Delia. Financiamiento empresarial de campañas electorales en Colombia. Bogotá: Transparencia por Colombia, enero 2010.

FERREIRA, Delia. Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación. En De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina. Steven Grener y Daniel Zovatto (Eds.). Costa Rica: OEA e IDEA, 2004.

LAPOP. La cultura política de la democracia en Colombia, 2009. Bogotá: Universidad de Vanderbilt, Universidad de los Andes, Observatorio de la Democracia, Centro Nacional de Consultoría, 2010.

LIZARAZO, Antonio y LONDOÑO, Juan Fernando. La reforma política y electoral en Colombia. En Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada Latinoamericana. Costa Rica: IDEA, 2009.

LÓPEZ, Claudia. De la parapolítica de 2006 a la de 2010. Bogotá: MOE. En http://issuu.com/lasillavacia/docs/parapolitica_2010.

MOE. Base para el análisis de la financiación de los partidos en la Reforma Política. 2010.

NÚÑEZ, Eduardo. Buenas prácticas en materia de rendición de cuentas. Intervención en el conversatorio Proceso de rendición de cuentas de campañas en Colombia, 2010. Autoridades electorales, partidos y movimientos políticos. Bogotá: Transparencia por Colombia y NDI, 2010.

ROLL, David y Grupo de Investigación de Partidos Políticos. ¿Democracias prepago? El control de la Financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica. Bogotá: Universidad Nacional, PNUD e IDEA, 2010.

SEMANA. El Congreso en Ruinas. 2008. En www.semana.com/wf_imprimirArticulo.aspx?idArt=110747.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap. En Policy Position No. 2, 2009.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Standards on Political Funding and Favours. En Policy Position No. 1, 2009.

VARGAS Lleras, Germán (Firmante). Proyecto de Ley Estatutaria. Bogotá, 2010.

ZOVATTO, Daniel. Regulación de los partidos políticos en América Latina. En Diálogo Político No. 4. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, diciembre 2006.

