



**SISTEMA DE PARTIDOS  
POLÍTICOS Y FINANCIACIÓN  
DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES  
EN COLOMBIA:**

**HACIA UN PROCESO ELECTORAL  
MÁS TRANSPARENTE Y EQUITATIVO**

# Sistema de partidos políticos y financiación de las campañas electorales en Colombia: hacia un proceso electoral más transparente y equitativo

## Directora MOE

Alejandra Barrios Cabrera

## Coordinación de la publicación

Frey Alejandro Muñoz Castillo

Marlon David Pabón Castro

Pamela San Martín Ríos y Valles

## Autores

Juan Felipe Ávila Ávila

Carlos Alejandro Oviedo Hernández

Germán Ricardo Reyes Rojas

## Diseño y Diagramación

Paula Camila Cruz Fajardo

## ISBN

978-628-96230-3-1

Bogotá D.C., Colombia

Octubre, 2024

*Esta publicación fue producida por la Misión de Observación Electoral, su contenido es responsabilidad exclusiva de esta organización y no necesariamente refleja los puntos de vista de los cooperantes internacionales. Esta publicación contó con el apoyo de Konrad Adenauer Stiftung (KAS) en Colombia, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional, Open Society Foundations, National Endowment for Democracy y el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania por Ifa y su programa Zivik.*



# **SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN COLOMBIA:**

## **HACIA UN PROCESO ELECTORAL MÁS TRANSPARENTE Y EQUITATIVO**

Con el apoyo de:

# TABLA DE CONTENIDO

---

Prólogo .....	8
Introducción .....	9
Metodología .....	11
 <b>Capítulo I. Sistema de partidos políticos: las vicisitudes de la personería jurídica; el problema de los Grupos Significativos y las coaliciones.</b>	
<b>1. Las vicisitudes de la personería jurídica en los partidos políticos.</b> .....	<b>14</b>
1.1. Evolución.....	14
1.2. Las coaliciones como mecanismo para mantener la personería jurídica.....	15
1.3. Decisiones judiciales de la Corte Constitucional que reconocen la personería jurídica.....	16
1.4. Decisiones administrativas del Consejo Nacional Electoral que reconocen la personería jurídica. ....	16
1.5. Distorsiones en las reglas para el acceso a la personería jurídica.....	17
<b>2. El problema de los Grupos Significativos de Ciudadanos.</b> .....	<b>20</b>
<b>3. El problema de las coaliciones.</b> .....	<b>23</b>
3.1. Origen y vacíos. ....	23
3.2. Inequidad en las candidaturas y obtención de personería jurídica mediante coalición. ....	24
3.3. Actuación en bancada y coherencia ideológica en las coaliciones. ....	25
3.4. Régimen de responsabilidad de los partidos coaligados. ....	31
3.5. Dificultad para establecer porcentajes de votación para una nueva coalición.....	31
3.6. Coaliciones políticas, doble militancia y acciones de nulidad electoral. ....	32

## Capítulo II. Financiamiento de la política en Colombia: zonas grises y fallas en el diseño normativo e institucional para el seguimiento y control.

<b>1. Características y problemas del diseño normativo en la financiación de las campañas electorales.</b> .....	<b>38</b>
<b>2. Zonas grises y fallas en el seguimiento y control de la financiación de las campañas electorales.</b> .....	<b>43</b>
2.1. Definición de campañas electorales y su impacto en el control y seguimiento en los reportes de financiación por parte de candidatos. ....	43
2.2. Problemas asociados a la apertura de cuenta única de campaña. ....	45
2.3. Ausencia de regulación para la fiscalización sobre la publicidad electoral en redes sociales. ....	49
2.4. Problemas asociados a la rendición de cuentas para realizar seguimiento en tiempo real de la financiación electoral. ....	55
2.5. Restricciones en el acceso a la información del aplicativo de rendición de cuentas para el control ciudadano. ....	60
2.6. Funcionalidad del aplicativo de rendición de cuentas. ....	61
2.7. Problemas con la solicitud de anticipos de financiación estatal. ....	61
<b>Recomendaciones</b> .....	<b>64</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>68</b>

# ÍNDICE DE TABLAS

---

<b>Tabla 1.</b> Causales de obtención de personería jurídica por partidos políticos en Colombia - septiembre 2024. ....	18
<b>Tabla 2.</b> Partidos coaligados para elección de gobernador - elecciones 2023 .....	29
<b>Tabla 3.</b> Demandas de nulidad de candidatos coaligados .....	33
<b>Tabla 4.</b> Estructura general de ingresos de campaña en las elecciones de Congreso de la República 2022 y Autoridades Locales 2023, desagregada por corporación o cargo .....	39
<b>Tabla 5.</b> Estructura general de ingresos de campaña en las elecciones de presidenciales de 2022, primera y segunda vuelta .....	40
<b>Tabla 6.</b> Presencia territorial de publicidad electoral en las redes sociales de META, vista como porcentaje de municipios alcanzados por departamento .....	49
<b>Tabla 7.</b> Criterios para la determinación de la propaganda electoral .....	53
<b>Tabla 8.</b> Avance del proceso de rendición de cuentas de las campañas en las elecciones legislativas de 2022, con corte al día de la jornada electoral (13 de marzo de 2022) .....	57
<b>Tabla 9.</b> Avance de la rendición de cuentas de campaña en las Elecciones de Autoridades Locales de 2023, a corte del 27 de octubre .....	58
<b>Tabla 10.</b> Porcentaje de ingresos por anticipos de financiación estatal 2022-2023 .....	62

# ÍNDICE DE FIGURAS

---

<b>Figura 1.</b> Número de partidos políticos con Personería Jurídica 2002- septiembre de 2024 .....	15
<b>Figura 2.</b> Comportamiento de GSC en elecciones de autoridades locales 2011-2023 .....	21
<b>Figura 3.</b> Comportamiento de precandidaturas promovidas por Comités promotores - elecciones de 2023 .....	22
<b>Figura 4.</b> Coaliciones para alcaldías - elecciones 2023 .....	27
<b>Figura 5.</b> Coaliciones para gobernaciones elecciones 2023 .....	28
<b>Figura 6.</b> Resultados electorales Senado de la República 2022 .....	32
<b>Figura 7.</b> Ritmo de reporte de ingresos de campaña en las Elecciones a Congreso de la República 2022 .....	57
<b>Figura 8.</b> Fuentes de financiación de las campañas CITREP 2022 .....	63

# Prólogo

---

La esencia de la democracia representativa se materializa en los partidos políticos. Una figura que, aunque criticada fuertemente, es fundamental porque canaliza los intereses de la ciudadanía. En Colombia, el sistema político -especialmente partidista- ha experimentado múltiples reformas en la búsqueda de garantizar la participación amplia de la población. Sin embargo, persisten aspectos por mejorar como la democracia interna, la proliferación de organizaciones políticas, la desigualdad en el uso de los recursos, la deficiencia en el registro de militancia y, en general, más procesos de concertación dentro de cada partido.

Por esto, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia y la Misión de Observación Electoral (MOE) realizaron un análisis sobre el sistema de partidos políticos. Tras implementar una metodología mixta, que incluyó múltiples mesas de expertos en diferentes regiones del país, así como la revisión de datos cuantitativos, se elaboró el documento *“Sistema de partidos políticos y financiación de las campañas electorales en Colombia: hacia un proceso electoral más transparente y equitativo”*. El propósito del documento es visibilizar dos de los principales problemas al respecto, así como plantear recomendaciones para fortalecer el sistema político electoral. Esto, porque consideramos que una democracia necesita un sistema pluralista de partidos democráticos que representen ideologías políticas distintas.

Finalmente, agradecemos al equipo de la MOE, quienes desde su experiencia en el tema construyeron un documento detallado que sirve de insumo para la promoción de transparencia y equidad de cara a las próximas elecciones. De esta forma, los políticos podrán identificar la necesidad de analizar puntos como las personerías jurídicas, las coaliciones, los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC), el financiamiento de campañas electorales y la rendición de cuentas. Pues tal como lo dijo Konrad Adenauer (1952) “un político de partido debe reconocer lo que es bueno, no solo para su partido, sino para toda la nación a la que pertenece”.

**Stefan Reith**  
Representante KAS Colombia

# Introducción

---

**E**n las últimas décadas el sistema de partidos y la financiación de las campañas electorales en Colombia ha experimentado cambios significativos, encaminados a reformar, mejorar y hacer efectivas las reglas del juego en el escenario político - electoral. A pesar de ello, aún persiste la fragmentación, el uso desigual de recursos y las debilidades normativas, institucionales y operativas, que afectan la transparencia, la equidad y el fortalecimiento de la democracia.

A lo largo de los años se han implementado diversos mecanismos para regular el número de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mediante el establecimiento de umbrales electorales. No obstante, uno de los principales problemas del sistema de partidos es la proliferación de organizaciones políticas que, recientemente, se ha presentado a través de la figura de las coaliciones—así como por decisiones judiciales y administrativas—, permitiendo que partidos con escasa base electoral accedan a los mismos derechos que tienen organizaciones más consolidadas, lo que cuestiona la equidad del sistema.

En este contexto se suman los problemas generados por la figura de los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC), introducidos en la Constitución de 1991 como un mecanismo de apertura democrática para facilitar la participación electoral de ciudadanos que no se identifican con los partidos tradicionales. Aunque los GSC han permitido a nuevos actores entrar en el escenario político, también han contribuido a la fragmentación del sistema político al promover candidaturas que, por su naturaleza coyuntural y falta de estructura, no consolidan una representación política estable. Además, su uso excesivo y en algunos casos abusivo, ha derivado en prácticas que alteran el modelo de competencia electoral.

Por otro lado, el problema de la financiación de las campañas electorales sigue siendo uno de los mayores retos para la consolidación de un sistema electoral transparente y equitativo. Aunque la normativa colombiana establece un modelo mixto de financiación —combinando recursos públicos con aportes privados—, en la práctica, la ineficacia de los anticipos, acompañada de la dependencia a los recursos privados, ha debilitado los mecanismos de control y aumentado el riesgo de captura del Estado.

A nivel normativo, existen diversas lagunas en la regulación de la financiación electoral que generan zonas grises difíciles de controlar. Por ejemplo, la ausencia de una regulación clara sobre el uso de redes sociales para la propaganda electoral ha permitido que estas plataformas se conviertan en un espacio donde la publicidad política no siempre se fiscaliza adecuadamente. Asimismo, las dificultades en la rendición de cuentas en tiempo real y el bajo nivel de cumplimiento de las obligaciones contables por parte de los candidatos y partidos dificultan el seguimiento efectivo de los gastos de campaña.

Además, se presentan problemas operativos en el diseño institucional encargado del seguimiento y control de las campañas, el cual enfrenta grandes limitaciones. El Consejo Nacional Electoral (CNE) ha tenido dificultades en la administración del aplicativo denominado Cuentas Claras, así como para imponer sanciones efectivas ante las violaciones a las normas de financiación y para garantizar la equidad en el acceso a recursos estatales.

Por lo anterior, este documento tiene como objetivo identificar los principales problemas del sistema de partidos y la financiación política en Colombia, analizando las distorsiones normativas, institucionales y operativas que persisten en el proceso electoral. Asimismo, se plantean recomendaciones específicas, con el fin de promover una mayor transparencia y equidad en el sistema político - electoral, de cara al ciclo electoral 2026 y 2027.

# Metodología

---

**E**l análisis se construyó a partir de diversas fuentes de información, incluyendo datos cuantitativos sobre partidos políticos con personería jurídica, financiación de campañas, y procesos de inscripción de candidaturas, así como insumos cualitativos obtenidos de la revisión de fuentes jurídicas y de una serie de grupos focales con actores políticos claves<sup>1</sup>. Entre los participantes de estos grupos se destacan directivos de partidos, congresistas, diputados, ediles y expertos en derecho electoral, quienes aportaron perspectivas valiosas sobre las principales deficiencias sistémicas del sistema de partidos y la financiación política en Colombia. Este enfoque metodológico mixto permite una visión integral y detallada de la situación actual del país, tanto en el ámbito nacional como en el regional.

---

<sup>1</sup> Se realizaron grupos focales con organizaciones políticas, congresistas junto con sus equipos, diputados y ediles. Por otro lado, se llevaron a cabo 5 mesas de diálogo: dos en Bogotá; en Cartagena, Cali y Popayán, una en cada ciudad. A partir de los temas objeto de discusión, datos de contexto y preguntas guía se generaron relatorías que permitieron sistematizar las intervenciones de los participantes.



# Sistema de partidos políticos: las vicisitudes de la personería jurídica; el problema de los grupos significativos y las coaliciones

- 
- 14**            1. Las vicisitudes de la personería jurídica en los  
partidos políticos.
- 
- 20**            2. El problema de los Grupos Significativos de  
Ciudadanos.
- 
- 23**            3. El problema de las coaliciones.

# 1.

## Las vicisitudes de la personería jurídica en los partidos políticos

### 1.1. Evolución

La regla constitucional actual<sup>2</sup> establece que los partidos políticos adquieren su personería jurídica a través del éxito electoral; es decir, alcanzando al menos el 3% de los votos válidos en elecciones de Senado o Cámara de Representantes, u obteniendo representación en el Congreso, en el caso de las circunscripciones de minorías<sup>3</sup>.

A lo largo de los años, este régimen de adquisición de la personería ha sufrido importantes modificaciones. Originalmente, la Constitución de 1991 imponía la representación congresional o un umbral de 50.000 votos como requisito, sin embargo, esto derivó en que, para 2002, existieran 72 partidos políticos en Colombia.

Esta proliferación de organizaciones políticas llevó a la necesidad de una reforma a la Constitución, que se consolidó en el 2003<sup>4</sup>, y que introdujo el umbral de participación en elecciones legislativas (para esa época, del 2%), lo que produjo como resultado una notable reducción del número de organizaciones políticas: solo 11 partidos mantuvieron su personería jurídica tras las elecciones legislativas de 2006. Siguiendo la misma línea, en 2009 se presentó una nueva reforma que incrementó el umbral de votación al 3% actual. Tras esta reforma, el número de partidos se mantuvo estable, ascendiendo a 12 en las elecciones de 2010, y manteniendo el mismo número de partidos en 2014.

<sup>2</sup> Congreso de la República de Colombia. Constitución Política de 1991, artículo 108.

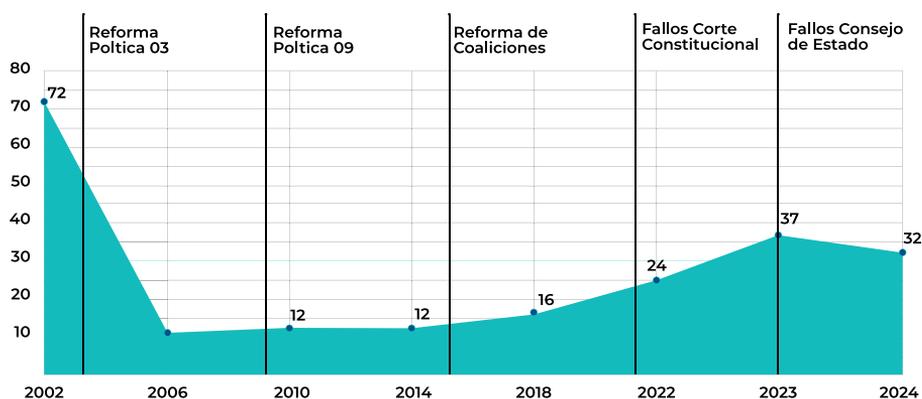
<sup>3</sup> La importancia de la personería jurídica para las organizaciones políticas radica en los derechos que otorga en materia de financiación, postulación de candidatos y acceso a medios de comunicación que hagan uso del espacio electromagnético (Consultar Constitución Política de Colombia, artículos 108, 109 y 111).

<sup>4</sup> Congreso de la República de Colombia. Acto legislativo 01 de 2003.

Pese a que estas reformas lograron reducir la dispersión democrática, en la práctica esto resultó potencialmente restrictivo para algunos sectores minoritarios. Motivo por el cual, a partir de la posibilidad de coaliciones en Corporaciones Públicas desde 2015<sup>5</sup>, sumado a sentencias de la Corte Constitucional que reconocieron personerías jurídicas por afectaciones de violencia y derecho de la oposición, así como por resoluciones del Consejo Nacional

Electoral que reconocieron este derecho bajo los argumentos de dichas sentencias y justificación de la apertura democrática que trajo consigo la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto con las extintas FARC, se presentó un nuevo fenómeno de eclosión de organizaciones políticas con personería jurídica. Esto provocó que, para septiembre de 2024, Colombia tuviera un total de 32 organizaciones políticas, proceso que se considera en la Figura 1.

**Figura 1.** Número de partidos políticos con Personería Jurídica 2002-septiembre de 2024



*Nota.* Información obtenida de archivos del MOE. Elaboración propia.

## 1.2. Las Coaliciones como mecanismo para mantener la personería jurídica

La posibilidad de coaliciones en corporaciones públicas de elección popular, se estableció a partir del Acto legislativo 02 de 2015, también conocido como “Reforma de Equilibrio de poderes”. La reforma autorizó a partidos y movimientos políticos con personería jurídica

para que presentaran listas únicas en coalición para corporaciones públicas, si sumados en su elección anterior habían alcanzado una votación de hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción.

A partir de las elecciones de Congreso 2018, por primera vez las organizaciones políticas inscribieron candidatos a

<sup>5</sup> Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo 02 de 2015.

corporaciones públicas a través de la figura de coaliciones. Para el caso de Senado se presentó una sola lista denominada “Decencia” conformada por las organizaciones políticas Unión Patriótica, ASI y MAIS que, gracias a esta alianza, lograron mantener su personería jurídica.

Posteriormente, también en el Senado, el fenómeno de las coaliciones para mantener la personería jurídica se acrecentó en un 180.70%, al pasarse de una lista para el 2018, a tres en las elecciones legislativas de 2022. Estas estuvieron denominadas y conformadas de la siguiente manera:

**Pacto Histórico:** Colombia Humana, MAIS, Polo Democrático, AICO, ADA, UP y Partido Comunista. Esta coalición se conformó por partidos y movimientos de centro izquierda e izquierda.

**Centro Esperanza:** Compuesta por partidos de centro y centro izquierda, incluye a la Alianza Verde (que tiene sus raíces en la Alianza Democrática M-19) y también a los partidos ASI, Colombia Renaciente, Verde Oxígeno y Dignidad.

**Coalición MIRA - Colombia Justa Libres:** Partidos cristianos que formaron una coalición para el Senado.

### 1.3. Decisiones judiciales de la Corte Constitucional que reconocen la personería jurídica

En dos oportunidades la Corte Constitucional reconoció la personería jurídica a organizaciones que no cumplían con el requisito del umbral del 3%, contemplado en el artículo 108 de la Constitución. Las sentencias y los argumentos fueron los siguientes:

- Mediante Sentencia SU-257 de 2021, reconoció la personería jurídica del partido Nuevo Liberalismo, debido a las afectaciones de violencia que sufrió su líder y de la que se desprendió un perjuicio para la participación y representación de ese sector político. En esta decisión, el máximo tribunal constitucional ordenó la extensión de esa decisión a todos los partidos que hubiesen sufrido circunstancias similares.

- De otra parte, el mismo tribunal, a través de Sentencia SU-316 de 2021 reconoció la personería del partido Colombia Humana, debido a la importancia de este estatus para el ejercicio pleno de los derechos del Estatuto de la Oposición por parte de la segunda votación más alta en las elecciones presidenciales.

### 1.4. Decisiones administrativas del Consejo Nacional Electoral que reconocen la personería jurídica

El Acuerdo de Paz no llevó a una modificación de los mecanismos de acceso a derechos por parte de las organizaciones políticas, a excepción del caso del partido político que surgió de las FARC-

EP (denominado Comunes) en su reincorporación a la vida política legal<sup>6</sup>. Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica a numerosos partidos políticos durante los años 2023 y 2024, con base en la apertura democrática que trajo consigo el Acuerdo de Paz con las extintas FARC-EP, además de las decisiones de la Corte Constitucional precitadas.

### 1.5. Distorsiones en las reglas para el acceso a la personería jurídica

El efecto de lo descrito ha llevado a que actualmente en Colombia los mecanismos ordinarios de acceso y conservación de la personería jurídica son los menos prevalentes entre los partidos políticos. Solo cinco (5) organizaciones la mantuvieron por haber superado el umbral de votación del 3% en las elecciones legislativas de 2022<sup>7</sup> y cuatro (4) por haber obtenido representación en las curules especiales para pueblos étnicos en la misma elección<sup>8</sup>.

De otra parte, tal como se observa en la Tabla 1, 19 partidos políticos obtuvieron su personería jurídica por alguna de las tres razones que se mencionaron previamente (coaliciones, Corte Constitucional y Consejo Nacional Electoral), y que no se encuentran explícitamente previstos en la Constitución o la ley. En este contexto, el Consejo

de Estado anuló los actos administrativos que reconocieron la personería jurídica a seis organizaciones (Independientes, En Marcha, Creemos, Todos Somos Colombia, Fuerza Ciudadana y Nueva Fuerza Democrática). Entre los principales argumentos del Consejo Estado para tomar estas decisiones se encuentra que el Consejo Nacional Electoral desconoció el requisito ordinario del artículo 108 de la Constitución (umbral) para el acceso a la personería jurídica; por otro lado, aplicó de manera incorrecta las excepciones fijadas en las sentencias de la Corte Constitucional (SU-257 de 2021 y SU-316 de 2021) y/o realizó una indebida interpretación del contenido del Acuerdo de Paz.

La situación descrita permite evidenciar que, en el sistema político colombiano, existen diversos sectores que tienen una necesidad de consolidar organizaciones políticas con ánimo de permanencia, junto con los derechos que ello conlleva, no obstante, no encuentran mecanismos adecuados bajo la normativa actual, particularmente, por las restricciones que impone el umbral de éxito electoral a nivel nacional. En este contexto, es conveniente que en distintos escenarios se dé la discusión sobre la regulación actual de nuestro sistema de partidos y, específicamente, los mecanismos para acceder a la personería jurídica.

<sup>6</sup> Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo 03 de 2017.

<sup>7</sup> Cambio Radical, Centro Democrático, Partido de la Unión por la Gente, Partido Conservador y Partido Liberal.

<sup>8</sup> Partido Ecologista Colombiano, Partido Demócrata Colombiano, AICO y MAIS.

**Tabla 1. Causales de obtención de personería jurídica por partidos políticos en Colombia - septiembre 2024**

Partido político	¿Cómo obtuvo su personería jurídica?	¿Cómo conservó su personería jurídica?
Partido Comunes	Acto Legislativo 03 de 2017, reincorporación política	Acto Legislativo 03 de 2017, reincorporación política
Colombia Renaciente	Circunscripción Especial Afrodescendientes	Resultado electoral coaliciones
Alianza Democrática Amplia ADA	Circunscripción Especial Afrodescendientes	Resultado electoral coaliciones
Partido Ecologista Colombiano	Circunscripción Especial Afrodescendientes	Circunscripción Especial Afrodescendientes
Partido Demócrata Colombiano	Circunscripción Especial Afrodescendientes	Circunscripción Especial Afrodescendientes
Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia AICO	Circunscripción Especial Indígena	Circunscripción Especial Indígena
Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS	Circunscripción Especial Indígena	Circunscripción Especial Indígena y resultado electoral coaliciones
La Fuerza de la Paz	Escisiones	Resultado electoral coaliciones
Dignidad	Escisiones	Resultado electoral coaliciones
Unión Patriótica	Fallo Consejo de Estado	Resultado electoral coaliciones
Soy porque Somos	Resoluciones CNE coaliciones <sup>9</sup>	Resultado electoral coaliciones
En Marcha	Resoluciones CNE coaliciones <sup>10</sup>	Perdió la personería jurídica <sup>11</sup>
Independientes	Resoluciones CNE coaliciones <sup>12</sup>	Perdió la personería jurídica <sup>13</sup>

<sup>9</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución 16313 de 2023.

<sup>10</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución 5527 de 2022.

<sup>11</sup> Sentencia del 9 de mayo de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00038-00. M.P. Gloria María Gómez Montoya. Consejo de Estado.

<sup>12</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución 1545 de 2023.

<sup>13</sup> Sentencia del 16 de mayo de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00060-00. M.P. Gloria María Gómez Montoya. Consejo de Estado.

Todos somos Colombia	Resoluciones CNE coaliciones <sup>14</sup>	Perdió la personería jurídica <sup>15</sup>
Creemos Colombia	Resoluciones CNE coaliciones <sup>16</sup>	Perdió la personería jurídica <sup>17</sup>
Partido Liberal	Resultado electoral. Umbral del 3%	Resultado electoral. Umbral del 3%
Partido Conservador	Resultado electoral. Umbral del 3%	Resultado electoral. Umbral del 3%
Partido de la Unión por la Gente	Resultado electoral. Umbral del 3%	Resultado electoral. Umbral del 3%
Centro Democrático	Resultado electoral. Umbral del 3%	Resultado electoral. Umbral del 3%
Cambio Radical	Resultado electoral. Umbral del 3%	Resultado electoral. Umbral del 3%
Partido Alianza Verde	Resultado electoral. Umbral del 3%	Resultado electoral coaliciones
Alianza Social Independiente ASI	Resultado electoral. Umbral del 3%	Resultado electoral coaliciones
Polo Democrático	Resultado electoral. Umbral del 3%	Resultado electoral coaliciones
Colombia Justa y Libres	Resultado electoral. Umbral del 3%	Resultado electoral coaliciones
MIRA	Resultado electoral. Umbral del 3%	Resultado electoral coaliciones
Nuevo Liberalismo	Sentencia SU 257 de 2021, violencia	Sentencia SU 257 de 2021, violencia
Salvación Nacional	Sentencia SU 257 de 2021, violencia	Sentencia SU 257 de 2021, violencia
Partido Comunista Colombiano	Sentencia SU 257 de 2021, violencia	Resultado electoral coaliciones
Partido Verde Oxígeno	Sentencia SU 257 de 2021, violencia	Resultado electoral coaliciones
Nueva Fuerza Democrática	Sentencia SU 257 de 2021, violencia	Perdió la personería jurídica <sup>18</sup>

<sup>14</sup> Resolución 2238 de 2023.

<sup>15</sup> Sentencia del 18 de abril de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00058-00. M.P. Ximena Echavarría Cardona. Consejo de Estado.

<sup>16</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución 2239 de 2023.

<sup>17</sup> Sentencia del 18 de abril de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00059-00. M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez.

<sup>18</sup> Sentencia del 19 de septiembre de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00034-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Consejo de Estado.

Esperanza Democrática	Sentencia SU 257 de 2021, violencia	Sentencia SU 257 de 2021, violencia
Gente en Movimiento	Sentencia SU 257 de 2021, violencia	Sentencia SU 257 de 2021, violencia
Partido Poder Popular	Sentencia SU 257 de 2021, violencia	Sentencia SU 257 de 2021, violencia
Partido del Trabajo	Sentencia SU 257 de 2021, violencia	Sentencia SU 257 de 2021, violencia
Dignidad Liberal	Sentencia SU 257 de 2021, violencia	Sentencia SU 257 de 2021, violencia
Colombia Humana	Sentencia SU 316 de 2021 estatuto de la oposición	Resultado electoral coaliciones
Liga de Gobernantes Anticorrupción	Sentencia SU 316 de 2021 estatuto de la oposición	Sentencia SU 316 de 2021 estatuto de la oposición
Fuerza Ciudadana	Sentencia SU 316 de 2021 estatuto de la oposición	Perdió la personería jurídica <sup>19</sup>

*Nota. Datos del CNE y Consejo de Estado. Elaboración MOE.*

## 2. El problema de los Grupos Significativos de Ciudadanos

La Constitución de 1991, en su artículo 108, introdujo los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC) como un mecanismo de apertura democrática. A través de él se habilitó la posibilidad de que ciudadanos que no se identificaran ideológicamente con los partidos existentes pudieran ejercer su derecho electoral pasivo, postulando sus nombres como candidatos mediante esta figura en un certamen electoral.

Los GSC se distinguen de los partidos políticos por su naturaleza coyuntural. Estas agrupaciones, legitimadas por el apoyo popular,

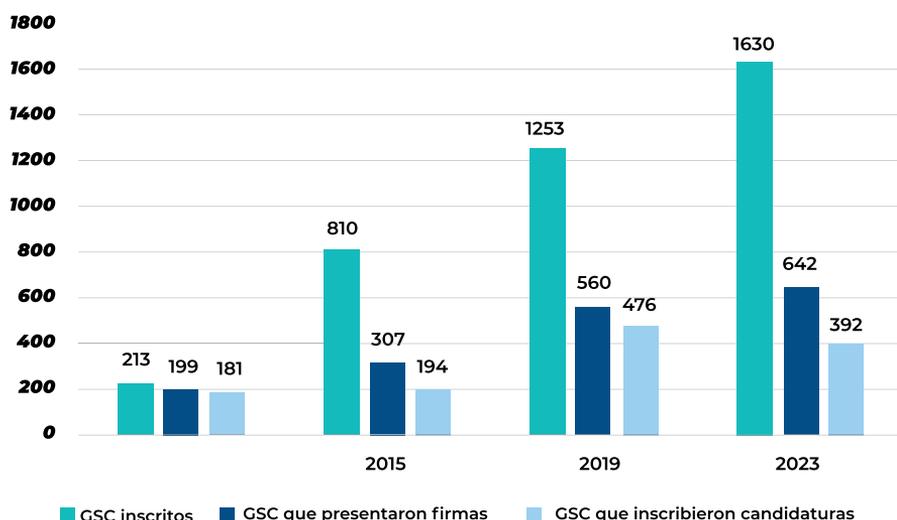
<sup>19</sup> Sentencia del 7 de marzo de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00046-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Consejo de Estado.

de conformidad con la ley<sup>20</sup> no tienen una estructura consolidada ni jerarquías permanentes, y no están destinadas a influir en la política de manera continua. En cambio, los partidos políticos tienen una organización establecida, con valores, principios y códigos disciplinarios, cuyo objetivo a largo plazo es acceder al poder y ocupar cargos de elección popular<sup>21</sup>.

Por su importancia y al ser una alternativa para alcanzar representación en los cargos de elección popular, los GSC han tomado gran relevancia en

el escenario democrático. Una muestra de ello es que el número de iniciativas ciudadanas que han buscado participar a través de esta figura ha aumentado desde los últimos cuatro procesos electorales, multiplicándose por cuatro entre el 2011 y el 2015, aumentando un 54,7% para el 2019, y un 30% para 2023 como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

**Figura 2.** Comportamiento de GSC en elecciones de autoridades locales 2011-2023



**Nota.** Datos de RNEC. Elaboración MOE.

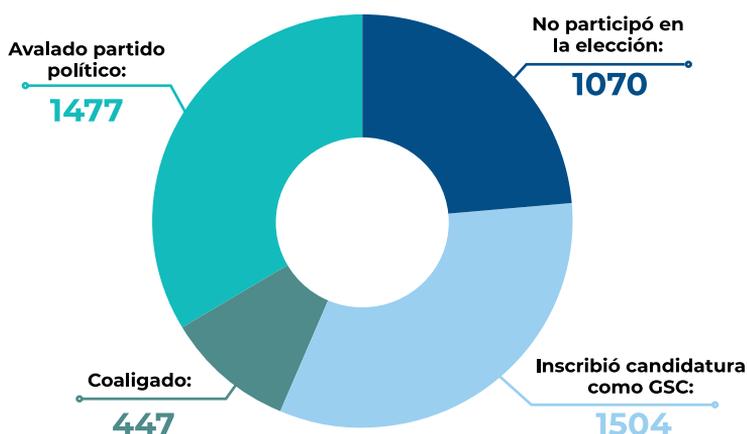
<sup>20</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 130 de 1994, artículo 9.

<sup>21</sup> Como explica la Corte Constitucional en la Sentencia C-955 de 2001: "Las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, no tienen vocación de permanencia desde el punto de vista del activismo político. Su propósito central en el escenario público no es el de participar en la contienda electoral de manera continua, sino el de obtener resultados concretos de orden social y/o económico".

En el proceso electoral de autoridades locales de 2023 se registraron 1.630 comités que iniciaron la recolección de firmas, promoviendo un total de 4.498 precandidaturas. De estos comités, 642, que representaban 3.856 candidaturas, no lograron presentar las firmas necesarias. Esto significa que solo 392 comités, que respaldaban 1.666 candidaturas, obtuvieron la certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y se consolidaron como grupos significativos de ciudadanos.

Al analizar las 4.498 precandidaturas se observa que, de las 1.666 candidaturas promovidas por grupos significativos, el 90,28% (1.504 candidaturas) permanecieron como tales, mientras que el 9,72% (162 candidaturas) se coaligaron con algún partido político. Un dato relevante es que, de las 3.856 candidaturas que no presentaron firmas, el 38,30% fueron avaladas por un partido político. La figura 3 ilustra este comportamiento de las precandidaturas respaldadas por comités de grupos significativos para las elecciones de 2023.

**Figura 3.** Comportamiento de precandidaturas promovidas por Comités promotores - elecciones de 2023



**Nota.** Datos de RNEC. Elaboración MOE.

Un hallazgo clave en este comportamiento de los comités promotores de los GSC para las elecciones de 2023, es que un porcentaje considerable de las precandidaturas inscritas para la recolección de firmas terminan concretando sus aspiraciones con el apoyo de organizaciones políticas. Este fenómeno representa un abuso de la figura de los GSC, al

ser utilizada como mecanismo para realizar campaña anticipada y ganar visibilidad, alterando el modelo de competencia electoral previsto. Lo dicho permite que quienes realizaron actividades proselitistas antes de la inscripción formal de sus candidaturas tengan ventaja competitiva frente a aquellos que solo pueden hacer campaña a partir de su inscripción.

# 3.

## El problema de las coaliciones

### 3.1. Origen y vacíos

La figura de las coaliciones en las corporaciones públicas marca un cambio trascendental en el régimen de partidos en Colombia. Antes de su instauración, la legislación sólo permitía alianzas para cargos uninominales, sin contemplar esta opción para elecciones de cargos plurinominales. Con la promulgación del Acto Legislativo 02 de 2015, conocido como la Reforma de Equilibrio de Poderes, se modificó el artículo 107 de la Constitución Política. Esta reforma permitió que partidos y movimientos políticos con personería jurídica, que en conjunto hayan alcanzado hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos en una circunscripción, pudieran presentar listas únicas en coalición.

Sin embargo, este avance constitucional ha enfrentado un notable déficit normativo, ya que la regulación legal correspondiente aún no ha sido implementada, a pesar de la exigencia establecida por la reforma. Esta falta de regulación ha generado incertidumbres en su aplicación y diversas consecuencias prácticas. Aunque han surgido decisiones judiciales y administrativas que intentan llenar este vacío, el desafío fundamental en la reglamentación de las coaliciones radica en que esta figura se entiende exclusivamente como un mecanismo de acceso a derechos, sin que existan —en contraprestación— obligaciones claras y específicas que los integrantes deban cumplir.

El desarrollo normativo de carácter administrativo se ha dado por el CNE a través de la Resolución 2151 de 2019, normativa que reglamentó los contenidos mínimos que debe tener un acuerdo de coalición; instrumento a través del cual se materializa esta figura. En la resolución se abordan los siguientes puntos:

- Filiación política de cada candidatura y la organización que la avala.
- Tipo de lista, reglas para su conformación y el número de

candidaturas por partido, así como la posición de cada una en la lista.

- Reglas para la modificación de listas y cumplimiento de cuota de género.
- Reglas para definir la asignación de vallas, cuñas radiales y televisivas, artículos de prensa y demás formas de publicidad limitada.
- Reglas para presentación de informes de ingresos y gastos, así como para el sistema de auditoría interna.
- Reglas sobre financiación de campañas, solicitud de anticipos y distribución de la reposición de votos.
- Responsabilidad de cada partido ante violaciones de la norma electoral.
- Reglas para la actuación en bancada de los electos.

Esta regulación presenta varios problemas, principalmente debido al carácter voluntario de algunos de sus puntos. Aunque estos aspectos se abordarán con mayor detalle en las secciones siguientes, a continuación se destacan algunos de los más relevantes:

- Falta de mecanismos que garanticen la democracia interna en la selección de candidaturas e iniquidad en la obtención de personerías jurídicas.
- La declaración política la realiza cada partido de acuerdo con el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018), lo que permite que organizaciones que presentan una lista conjunta adopten

posiciones diferentes frente al gobierno.

- No existe un marco claro sobre la responsabilidad de cada partido en caso de violaciones a la normativa electoral cometidas por alguna de las candidaturas o campañas de la coalición.
- Dificultad para establecer porcentajes de votación para una nueva coalición.

Estos ejemplos resaltan la importancia de reglamentar la figura de las coaliciones a través de la vía legal, estableciendo obligaciones claras para las organizaciones que se coaliguen. Esto es esencial para asegurar que las coaliciones se basen en acuerdos programáticos reales y representen auténticos intereses. En la actualidad, la ausencia de un régimen claro de obligaciones, más allá de lo pactado en los acuerdos de coalición, convierte esta figura en una poderosa herramienta para obtener éxito electoral y acceder a derechos.

### **3.2. Inequidad en las candidaturas y obtención de personería jurídica mediante coalición**

Al hacer una revisión de las listas inscritas por las coaliciones que se presentaron en las elecciones legislativas de 2022, encontramos que en la lista del Pacto Histórico, el Partido Comunista Colombiano solo postuló una (1) de las 100 candidaturas, mientras el ADA únicamente cuatro (4). Juntos, estos dos partidos representaron solo el 5% de la lista que la coalición presentó

al Senado. En un sentido similar, en la Coalición Centro Esperanza se presentaron enormes diferencias en el número de candidaturas presentadas por cada una de las organizaciones. Por ejemplo, el partido Colombia Renaciente solo registró 9 candidaturas; el partido Verde Oxígeno, 11; mientras que Alianza Verde inscribió 35, más que estas dos organizaciones juntas.

Estas disparidades en la integración de las coaliciones plantean dos desafíos que deben entenderse en términos de equidad en el sistema político. El primero es que, aunque es comprensible que existan diferencias en el número de candidaturas inscritas, la falta de un requisito mínimo o una proporción específica de las candidaturas que cada partido debe aportar dentro de una coalición genera dudas sobre si su integración fue el resultado de procesos democráticos internos o si, por el contrario, obedeció a la imposición de los partidos más grandes, o a algún otro tipo de negociación. El segundo desafío es que, a pesar de que algunos partidos pequeños inscriben un número mínimo de candidaturas, obtienen los mismos beneficios que los partidos más grandes, que contribuyen de manera significativa a las listas conjuntas. Esto permite que partidos con escaso apoyo popular accedan a los mismos derechos que aquellos con mayor representatividad.

### **3.3. Actuación en bancada y coherencia ideológica en las coaliciones**

Luego de las elecciones legislativas de 2022 se presentaron algunos casos en los que los partidos que formaron parte de una coalición adoptaron posiciones diferentes al momento de realizar la declaración política, en los términos del Estatuto de Oposición, frente al Gobierno nacional. En el Senado de la República, se destaca el caso de la Coalición Centro Esperanza, integrada por los partidos Alianza Verde, ASI, Dignidad y Verde Oxígeno. De estas cuatro organizaciones, las dos primeras se declararon parte de la bancada de gobierno, mientras que Dignidad optó por la independencia y Verde Oxígeno se unió a la bancada de oposición.

Este escenario, en el que una coalición de cuatro partidos adopta tres posiciones políticas distintas respecto al Gobierno Nacional, también se replicó en las coaliciones que se presentaron a la Cámara de Representantes. Ejemplos de esto incluyen la coalición entre Cambio Radical, Mira y Colombia Justa Libres (un partido de oposición y dos independientes); la coalición entre el Partido Liberal y Colombia Justa Libres (un partido de gobierno y uno independiente); y la coalición entre el Partido Conservador y el Centro Democrático (un partido

independiente y uno de oposición). Estos casos ponen en evidencia la falta de coherencia programática e ideológica dentro de las coaliciones, lo que sugiere que estas alianzas se utilizan como un mecanismo para lograr el éxito electoral sin que exista un verdadero acuerdo programático o coincidencia ideológica.

Este problema de falta de agenda programática, coherencia y coincidencia ideológica entre los partidos que celebran coaliciones es mucho más evidente cuando se analizan los patrones a nivel regional. Aunque la política municipal y departamental tienen dinámicas distintas a las del nivel nacional, resulta razonable esperar una coherencia ideológica y programática en las alianzas políticas. Sin embargo, es frecuente encontrar coaliciones entre partidos con importantes desacuerdos programáticos.

A nivel subnacional, el total de candidaturas en coaliciones aumentaron en 120,47%, en 2023, respecto a las elecciones de 2019, al pasar de 5.619 a 12.388. El mayor incremento, en términos porcentuales, respecto a 2019 se registró en Concejos (de 3.199 a 7.812) y JAL (de 551 a 1.523). En el caso de las Alcaldías, en el 2019 se registraron 1.301 y en 2023 la cifra de 1.895; finalmente con relación a las gobernaciones se inscribieron 92 candidaturas a través de esta figura.

Como se puede observar en la Figura 4, que resume el número de coaliciones que realizaron los distintos partidos con personería jurídica para aspirar a alcaldías municipales

en 2023, existen múltiples ejemplos de partidos en esquinas opuestas del espectro ideológico conformando un alto número de coaliciones en los diferentes municipios del país. Como caso ilustrativo, el Partido Liberal y el Partido Conservador —rivales históricos que tradicionalmente han representado a la izquierda y la derecha—, se coaligaron para postularse a 158 alcaldías en 1102 municipios. Asimismo, se identificaron casos en los que partidos que hicieron parte de la coalición Pacto Histórico en las elecciones de Congreso y Presidencia, como el MAIS y ADA, se coaligaron en algunas alcaldías con el Centro Democrático, una colectividad que teóricamente se encuentra en el extremo ideológico opuesto.

Figura 4. Coaliciones para alcaldías - elecciones 2023

CR	PL	PU	PC	ASI	AV	CD	FP	NL	MAIS	GSC	EM	PDC	CRen	AICO	CH	UP	PDA	CREE	COM	PCC	ADA	MSN	GM	D&C	TSC	PEC	IND	PTC	PVO	CIL	ED	NFD	LGA	FC				
CR	130	166	137	74	83	68	43	37	6	29	27	40	27	42	0	0	0	23	0	0	23	16	11	5	1	12	8	0	11	14	0	12	2	0				
PL	130	136	158	86	47	62	39	42	38	21	27	40	32	33	0	0	1	22	1	0	22	5	17	5	1	13	10	0	9	13	0	0	1	5				
PU	166	136	120	91	66	61	63	34	33	25	35	40	34	45	0	0	0	24	1	0	19	9	18	2	1	16	6	0	5	13	0	0	4	1				
PC	137	158	120	94	42	73	37	34	26	25	20	38	30	37	0	0	0	31	0	0	22	9	14	2	2	6	1	0	4	12	0	0	2	1				
ASI	74	86	91	94	35	27	31	34	22	26	17	27	23	29	2	2	2	6	2	1	17	4	11	8	3	7	4	1	4	8	1	0	4	2				
AV	83	47	66	42	35	0	12	19	21	11	27	13	21	12	3	4	5	2	1	1	6	0	9	29	5	4	13	0	16	2	1	0	2	2				
CD	68	62	61	73	27	0	5	0	1	14	15	2	10	14	0	0	0	33	0	0	8	32	1	0	0	0	0	0	9	8	0	10	2	0				
FP	43	39	63	37	31	12	5	9	18	10	13	10	18	17	2	2	3	5	1	0	10	0	7	2	4	3	4	0	1	7	1	0	0	3				
NL	37	42	34	34	34	19	0	9	0	16	27	6	12	8	0	0	0	9	1	0	0	7	1	10	0	0	0	0	1	7	0	2	2	0	0			
MAIS	6	38	33	26	22	21	1	18	0	7	8	14	15	10	30	25	29	4	20	17	9	0	2	10	17	6	8	15	3	4	16	0	1	3				
GSC	29	21	25	25	26	11	14	10	16	7	9	17	12	7	0	0	0	10	0	0	9	6	8	8	0	3	5	0	6	2	0	4	7	2	2			
EM	27	27	35	20	17	27	15	13	27	8	9	4	14	9	0	0	0	7	0	0	8	1	3	13	0	2	0	2	4	6	2	1	2	2	2			
PDC	40	40	40	39	27	13	2	10	6	14	7	4	9	12	0	0	0	5	1	0	6	1	2	0	5	12	5	0	1	7	0	4	0	1	1			
CRen	27	32	34	30	23	21	10	18	12	15	12	14	9	10	1	1	1	4	1	1	10	3	5	6	2	0	6	1	8	2	2	0	5	2	2			
AICO	42	33	45	37	29	12	14	17	8	10	7	9	12	10	2	1	1	0	7	0	0	5	1	3	2	3	5	0	1	4	1	0	1	0	1			
CH	0	0	0	0	2	3	0	2	0	30	0	0	1	2	94	90	0	91	73	2	0	0	1	45	0	5	45	0	0	36	0	0	1	0	1	0		
UP	0	0	0	0	2	4	0	2	0	25	0	0	1	1	94	80	0	79	86	1	0	0	0	0	37	0	5	44	0	0	29	0	0	1	1	0		
PDA	0	1	0	0	2	5	0	3	0	29	0	0	1	0	90	80	0	72	64	1	0	0	0	0	38	0	6	39	0	0	28	0	0	1	1	0		
CREE	23	22	24	31	6	2	33	5	9	4	10	7	5	4	7	0	0	0	0	0	0	0	12	1	2	0	6	0	1	5	0	7	0	1	1			
COM	0	1	1	0	2	1	0	1	1	20	0	1	1	0	91	79	72	0	70	1	0	0	0	0	39	0	3	42	0	0	31	0	0	1	0	1		
PCC	0	0	0	0	1	1	0	0	0	17	0	0	1	0	73	86	64	0	70	1	0	0	0	0	32	0	3	40	0	0	28	0	0	0	0	0		
ADA	23	22	19	22	17	6	8	10	0	9	8	6	10	5	2	1	1	0	1	1	1	3	2	2	2	4	5	1	2	3	3	0	2	4	4			
MSN	16	5	9	9	4	0	32	0	7	0	6	1	3	1	0	0	0	12	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5	3	0	7	1	0	0	2		
GM	11	17	18	14	11	9	1	7	1	2	8	3	2	5	3	0	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	3	1	0	2	0	0	0	2	0	2		
D&C	5	5	2	8	29	0	2	10	10	8	13	0	6	2	1	0	0	2	0	2	0	2	0	1	0	1	0	0	8	0	1	0	1	0	1	1	0	
TSC	1	1	1	2	3	5	0	4	0	17	0	0	5	2	3	45	37	38	0	39	32	2	0	0	1	1	5	28	0	2	32	0	0	1	1	0		
PEC	12	13	16	6	7	4	0	3	0	6	3	0	12	0	3	0	0	6	0	0	4	0	3	0	1	3	0	1	7	1	4	0	0	0	0	0		
IND	8	10	6	1	4	13	0	4	0	8	5	2	5	6	5	5	6	0	3	3	5	0	1	0	5	3	2	0	0	1	1	0	1	0	1	2		
PTC	0	0	0	0	1	0	0	0	0	15	0	0	0	1	45	44	39	0	42	40	1	0	0	0	28	0	2	0	0	26	0	0	0	1	0	1	0	
PVO	11	9	5	4	4	16	9	1	1	3	6	4	1	8	1	0	0	1	0	0	2	5	2	8	0	1	0	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0	
CIL	14	13	13	12	8	2	8	7	7	4	2	6	7	2	4	0	0	5	0	0	3	3	2	0	2	7	1	0	2	1	0	0	1	0	0	1	0	
ED	0	0	0	0	1	1	0	1	0	16	0	2	0	2	1	36	29	28	0	31	28	3	0	0	1	32	1	1	26	0	1	1	0	0	0	0	0	
NFD	12	0	0	0	0	10	0	2	0	4	1	4	0	0	0	0	0	7	0	0	0	7	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LGA	2	1	4	2	4	2	2	0	2	1	7	2	0	5	1	0	0	0	0	0	2	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
FC	0	5	1	1	2	2	0	3	0	3	2	2	1	2	0	1	1	1	0	1	0	4	0	2	1	1	0	2	1	0	1	0	1	0	0	2	2	

Nota. Datos de RNEC. Elaboración MOE.

Por otro lado, en la figura 5 se observa un fenómeno similar en las elecciones para gobernaciones, donde colectividades con

posiciones ideológicas muy dispares se coaligan, replicando los patrones observados en las alcaldías.

Figura 5. Coaliciones para gobernaciones elecciones 2023

	PL	PC	ASI	PU	PDA	CR	COM	FP	CH	UP	PCC	TSC	AV	PTC	ED	GSC	CD	CRen	MAIS	ADA	EnM	PDC	CREE	PVO	AICO	CIL	MSN	NL	IND	NFD	PEC	D&C	LGA	GM	FC		
PL	13	8	11	2	11	2	10	3	2	2	2	3	2	2	5	4	6	6	4	3	0	2	4	3	2	1	1	0	0	2	0	0	0	0			
PC	13	10	10	0	11	0	8	0	0	0	0	0	3	0	0	3	6	6	3	4	1	2	4	3	0	3	2	2	0	0	2	0	0	0	0		
ASI	8	10	10	2	10	2	12	2	2	2	1	3	2	2	2	7	3	5	2	5	2	5	2	1	1	2	1	4	1	0	1	0	0	2	0		
PU	11	10	10	0	8	0	13	0	0	0	0	0	1	0	0	1	3	7	4	3	2	6	2	2	1	3	0	1	0	0	1	0	0	1	0		
PDA	2	0	2	0	19	0	19	0	18	19	18	15	4	16	14	1	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
CR	11	11	10	8	0	0	0	8	0	0	0	0	2	0	0	4	5	6	1	4	1	3	2	2	0	2	1	2	0	0	1	0	0	0	0		
COM	0	0	2	0	19	0	0	0	0	18	19	18	15	4	16	14	1	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
FP	10	8	12	13	0	8	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	7	3	6	1	6	1	1	1	3	0	2	0	1	0	0	1	0	1	0	
CH	3	0	2	0	18	0	18	0	18	18	15	4	15	13	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
UP	0	2	0	19	0	19	0	18	18	18	15	3	16	13	1	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PCC	2	0	2	0	18	0	18	0	18	18	15	3	15	13	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
PTC	2	0	1	0	15	0	15	0	15	15	15	3	13	13	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
ED	3	3	3	1	4	2	4	1	4	3	3	3	3	3	4	0	0	2	3	0	5	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	4	0	0	0		
GSC	2	0	2	0	16	0	16	0	15	16	15	13	3	11	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CD	5	3	2	1	1	4	1	0	1	1	0	0	1	0	0	3	1	0	0	0	0	1	2	2	1	0	1	0	2	1	1	0	1	1	0	1	
CRen	4	6	2	3	0	5	0	2	0	0	0	0	0	0	3	2	0	1	0	1	0	1	4	3	0	2	4	0	0	2	0	0	0	0	0	0	
MAIS	6	6	7	7	0	6	0	7	0	0	0	2	0	1	1	2	3	5	3	4	1	2	0	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	
ADA	3	4	5	3	0	4	0	6	0	0	0	0	0	0	1	0	1	5	2	1	2	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
EnM	0	1	2	2	0	1	0	1	0	0	0	5	0	0	0	0	0	3	0	1	1	1	1	1	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	
PDC	2	2	5	6	0	3	0	6	0	0	0	0	0	0	1	1	4	3	2	1	2	1	2	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	
CREE	2	4	2	2	0	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	4	1	1	0	1	2	3	0	2	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	
PVO	4	3	1	2	0	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	4	1	0	1	1	2	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AICO	3	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	3	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIL	2	3	2	3	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	1	1	2	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	
MSN	1	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	
NL	1	2	4	1	0	2	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
IND	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
NFD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PEC	2	2	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D&C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	1	0	0	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GM	0	0	2	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FC	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Nota. Datos de RNEC. Elaboración MOE.

Otro aspecto a resaltar de estas coaliciones, pasa por la cantidad de partidos que las conforman que, en los casos más extremos, representa un número muy alto de organizaciones políticas. Como se puede observar en la Tabla 2, durante las elecciones de autoridades locales de 2023 para gobernación, hubo coaliciones

tan numerosas como, a modo de ejemplo, la que se inscribió para el departamento de Cundinamarca, la cual recogió 12 fuerzas políticas con un vasto espectro ideológico para apoyar a un candidato el cual —como era de esperarse— ganó las elecciones por un amplio margen de votos.

**Tabla 2.** Partidos coaligados para elección de gobernador - elecciones 2023

#	Partidos en la coalición	Total de partidos en la coalición	Depto.
1	Creemos - La Fuerza de la Paz - ASI - Cambio Radical - Colombia Justa Libres - Colombia Renaciente - Conservador - de la U - Demócrata - Ecologista - Liberal - MAIS	12	Cundinamarca
2	Esperanza Democrática - Todos Somos Colombia - ASI - Colombia Humana - Comunes - Comunista - del Trabajo De Colombia - Liberal - Polo Democrático Alternativo - UP	10	Amazonas
3	La Fuerza de la Paz - Alianza Democrática Amplia - ASI - Colombia Renaciente - Conservador - de la U - Demócrata - Liberal - MAIS	9	Valle del Cauca
4	Creemos - Salvación Nacional - Cambio Radical - Centro Democrático - Conservador - Es Tiempo - Liberal - Verde Oxígeno	8	Santander
5	Esperanza Democrática - Todos Somos Colombia - Colombia Humana - Comunes - Comunista - del Trabajo De Colombia - Polo Democrático Alternativo - UP	8	Nariño
6	La Fuerza de la Paz - ASI - Cambio Radical - Centro Democrático - Colombia Renaciente - Conservador - de la U - Liberal	8	Bolívar
7	La Fuerza de la Paz - Alianza Democrática Amplia - ASI - Cambio Radical - de la U - Liberal - Verde Oxígeno	7	Huila

8	ADA - ASI - Cambio Radical - Centro Democrático - Colombia Renaciente - Conservador	6	Tolima
9	Creemos - Centro Democrático - Conservador - de la U - Verde Oxígeno	5	Meta
10	Dignidad & Compromiso - Alianza Verde - Colombia Renaciente - En Marcha - Verde Oxígeno	5	Boyacá
11	La Fuerza de la Paz - ASI - Cambio Radical - de la U - Demócrata	5	La Guajira
12	La Fuerza de la Paz - Centro Democrático - Colombia Justa Libres - de la U - Liberal <sup>1</sup>	5	Sucre
13	Alianza Verde - ASI - Cambio Radical - En Marcha - Nuevo Liberalismo	5	Casanare
14	Alianza Verde - ASI - Conservador - de la U - Liberal	5	Arauca
15	Cambio Radical - Conservador - de la U - Liberal - Por Amor A Nuestra Gente Del Norte	5	Norte de Santander
16	Colombia Renaciente - Conservador - de la U - Liberal - MAIS	5	Córdoba
17	La Fuerza de la Paz - AICO - de la U - Liberal	4	Guainía
18	La Fuerza de la Paz - Alianza Verde - ASI - Conservador	4	Guaviare
19	Cambio Radical - Centro Democrático - Conservador - Liberal	4	San Andrés
20	Cambio Radical - Conservador - de la U - Liberal	4	Cesar
21	Gente En Movimiento - ASI - de la U	3	Caldas
22	La Fuerza de la Paz - de la U	2	Putumayo
23	Cambio Radical - Revive Caquetá	2	Caquetá
24	Centro Democrático - Por Antioquia Firme	2	Antioquia
25	Colombia Renaciente - Independientes	2	Cauca

*Nota.* Datos de RNEC. Elaboración MOE.

### 3.4. Régimen de responsabilidad de los partidos coaligados

Otro de los problemas derivados de la falta de reglamentación de las coaliciones es la ausencia de un régimen claro que defina las obligaciones de los partidos coaligados. En su lugar, el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución 2151 de 2019, emitió lineamientos para los acuerdos de coalición, entre los cuales se incluye la necesidad de especificar “la responsabilidad que le asiste a cada partido o movimiento en caso de infracciones a la normatividad”.

Sin embargo, esta directriz es demasiado general y no establece mínimos que las colectividades políticas deben considerar al definir las implicaciones de sus actuaciones, tanto a nivel organizacional como en lo que respecta a las candidaturas y personas electas. La falta de claridad sobre quién debe asumir las sanciones en caso de violaciones a la normativa electoral complica la asignación de responsabilidades. No está definido si las sanciones deben aplicarse individualmente a los partidos involucrados o de manera colectiva a toda la coalición, lo que genera confusión e impide una adecuada imposición de sanciones. Esta ambigüedad puede propiciar situaciones de impunidad, lo que generaría que quienes cometen infracciones no sean debidamente castigados.

Aunado a lo anterior, existe un incentivo a la evasión de responsabilidades. La ausencia

de un marco legal que delimite claramente las obligaciones de cada partido dentro de una coalición permite que algunos actores actúen con la certeza de que no enfrentarán consecuencias directas por acciones colectivas. Asimismo, la falta de un régimen de responsabilidad bien definido limita la capacidad de las autoridades electorales para imponer sanciones proporcionales y efectivas.

### 3.5. Dificultad para establecer porcentajes de votación para una nueva coalición

A diferencia de las listas presentadas por una sola organización política, donde es sencillo determinar si se alcanzó el tope del 15%, la figura de las coaliciones presenta dificultades para calcular la votación de cada partido; especialmente, en el caso de las listas cerradas. Por un lado, en las listas abiertas, los votos se asignan directamente a candidaturas específicas, lo que permite identificar la organización política que las avaló. Sin embargo, en las listas cerradas no existe una regla clara para distribuir los votos obtenidos, lo que cobra especial relevancia en el contexto de la creación de nuevas coaliciones.

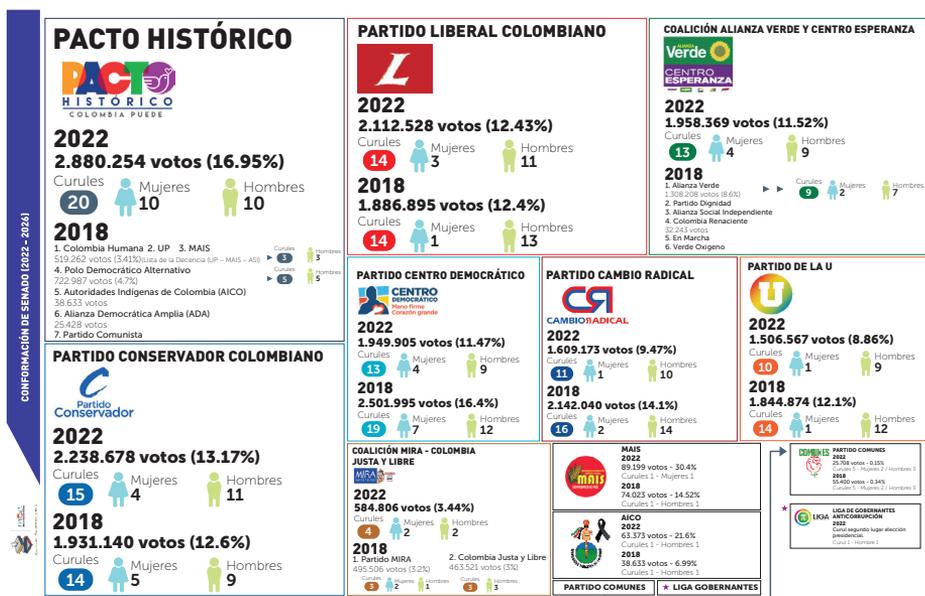
En el caso particular de las listas cerradas, donde todos los votos se destinan a la lista en su conjunto y no a candidaturas individuales, es imposible determinar el porcentaje de votos que corresponde a cada partido político. La falta de una normativa que regule específicamente cómo se deben contabilizar estos votos

y las implicaciones de que una lista cerrada supere el 15% de la votación, impide establecer si las organizaciones que componen la coalición pueden volver a coaligarse.

Como se observa en la Figura 6, en el siguiente proceso electoral (ocurrido en 2022), solo la coalición Pacto Histórico superó el 15% de la votación, lo que le impide, como colectividad, coaligarse en las próximas elecciones legislativas. Sin embargo, la norma que establece esta limitación tiene una redacción

ambigua y, hasta el momento, no ha habido un caso que permita aclarar su interpretación por vía judicial. Específicamente, no está claro si, al haber superado el umbral, todos los partidos que integraron la coalición están impedidos para formar una nueva —independientemente de las organizaciones que la conformen y de la votación obtenida en el proceso anterior—, o si es posible reconfigurarse en diferentes coaliciones, siempre que cada una no supere el límite del 15%.

Figura 6. Resultados electorales Senado de la República 2022



Nota. Datos de RNEC. Elaboración MOE.

### 3.6. Coaliciones políticas, doble militancia y acciones de nulidad electoral

Entre los años 2023 y 2024, el Consejo de Estado emitió cuatro fallos de nulidad de elección (ver Tabla 3) relacionados con casos de

doble militancia, en situaciones donde las candidaturas formaron parte de una coalición o donde se debió armonizar esta figura con normas como la Ley 5 de 1992 y la elección de mesas directivas.

Aunque estas sentencias abordan situaciones distintas, tienen en

común la necesidad de llenar vacíos interpretativos y armonizar la figura de las coaliciones con otros fenómenos, como el apoyo a precandidaturas presidenciales (el caso de César Augusto

Pachón Achury) o la expulsión de funcionarios electos, quienes luego se presentan en una lista de coalición por otra organización (el caso de Roy Barreras).

**Tabla 3.** Demandas de nulidad de candidatos coaligados

Demandado	Fecha del Fallo	Número de Sentencia	Decisión
Roy Barreras	4 de mayo de 2023	11001-03-28-000-2022-00193-00 <sup>22</sup>	Declara la nulidad de la elección de Roy Barreras Montealegre, como senador de la República
César Augusto Pachón	10 de agosto de 2023	1001-03-28-000-2022-00198-00 <sup>23</sup>	Declara la nulidad de la elección de César Augusto Pachón Achury, como senador de la República
Alexander López Maya	9 de noviembre de 2023	11001-03-28-000-2022-00258-00 <sup>24</sup>	Declara la nulidad de la elección del Alexander López Maya, como senador de la República
María José Pizarro	7 de marzo de 2024	11001-03-28-000-2023-00055-00 <sup>25</sup>	Se anula la elección de la senadora María José Pizarro como primera vicepresidenta del Senado

**Nota.** Datos de RNEC. Elaboración MOE.

<sup>22</sup> Sentencia del 15 de diciembre de 2022. Expediente 11001-03-28-000-2022-00193-00. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. Consejo de Estado.

<sup>23</sup> Sentencia del 10 de agosto de 2023. Expediente 11001-03-28-000-2022-00198-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Consejo de Estado.

<sup>24</sup> Sentencia del 9 de noviembre de 2023. Expediente 11001-03-28-000-2022-00258-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Consejo de Estado.

<sup>25</sup> Sentencia del 7 de marzo de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00055-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Consejo de Estado.

De acuerdo con estas decisiones, el Consejo de Estado fijó las siguientes reglas:

1. La expulsión de un partido no exime al funcionario del deber de renunciar al cargo dentro del plazo constitucional. De no hacerlo, incurriría en doble militancia si fuera elegido por una agrupación política distinta.

2. La restricción de doble militancia aplica, sin excepción ni distinción, a todas las personas que aspiren a un cargo de elección popular. El ordenamiento jurídico no permite equiparar partidos y movimientos políticos con coaliciones; la existencia de una coalición no elimina la obligación de lealtad hacia las colectividades de origen.

3. Los candidatos a cargos de elección popular que participen en listas para corporaciones públicas deben, en primer lugar, apoyar a las candidaturas del partido que les otorgó el aval. En caso de que no se inscriba candidato, se puede apoyar a uno de la coalición. Solo en el evento de que tampoco exista un candidato de la coalición y los miembros del partido hayan sido liberados de esa obligación, se podrá apoyar a candidatos ajenos al acuerdo de coalición.

4. Las precandidaturas en consultas interpartidistas no están exentas del deber de apoyar prioritariamente a los aspirantes del partido de origen, salvo que el acuerdo de coalición autorice expresamente lo contrario o

los miembros del partido estén en libertad de cumplir con esta obligación.

5. Los cargos en corporaciones públicas destinados a fuerzas minoritarias, por ejemplo en la participación de mesas directivas, deben tener en cuenta no solo el número de curules del partido de origen, sino también los de las coaliciones, especialmente cuando las organizaciones que las conforman se reconocen públicamente como una sola bancada y toman decisiones legislativas de manera coordinada.

Las decisiones del Consejo de Estado abren el debate sobre las nuevas reglas derivadas de las coaliciones, por varias razones:

- En primer lugar, que la expulsión de un funcionario electo popularmente por parte de su partido político le obligue a renunciar a su curul o le impida presentarse en las siguientes elecciones por otra organización política, al encontrarse en una causal de doble militancia, es potencialmente problemático. Este mecanismo podría convertirse en una forma de suprimir tendencias minoritarias dentro de los partidos, especialmente al considerar la falta de regulación clara en cuanto a los mecanismos de control interno y sanción sobre sus miembros por parte de las organizaciones políticas.

Asimismo, es posible debatir la diferenciación en la titularidad

de la curul de los funcionarios electos popularmente, en función de si provienen de listas abiertas o cerradas.

• Por otro lado, la aplicación de las normas sobre doble militancia a las coaliciones no está regulada a nivel legal o constitucional; dichas reglas han sido establecidas únicamente a través de la jurisprudencia. Si bien los precedentes fijados por el Consejo de Estado son coherentes con la idea de fortalecer los partidos políticos (un objetivo buscado en las reformas constitucionales de 2003 y 2009), la extensión de las normas sobre doble militancia a las precandidaturas —cuando la ley se refiere específicamente a candidaturas— resulta altamente problemática, dado que implica una interpretación extensiva de una prohibición.

• El fallo en el caso de la Senadora María José Pizarro se destaca la coexistencia de múltiples normas previas al Acto Legislativo 02 de 2015 (coaliciones) y la Ley 1909 de 2018 (Estatuto de la Oposición), que no contemplan las figuras de coaliciones y bancadas, sino únicamente a los partidos, para determinar qué constituye una fuerza mayoritaria o minoritaria. Resulta problemática la ampliación del concepto de "partidos minoritarios" del artículo 40 de la Ley 5 de 1992 para incluir coaliciones, de una forma que parece sugerir que esta interpretación solo es válida cuando la coalición actúa uniformemente como bancada y toma decisiones legislativas de manera conjunta. Para la MOE, esta debería ser la forma en que todas las coaliciones funcionen.



# Financiamiento de la política en Colombia: zonas grises y fallas en el diseño normativo e institucional para el seguimiento y control

---

**38**

1. Características y problemas del diseño normativo en la financiación de las campañas electorales.

---

**43**

2. Zonas grises y fallas en el seguimiento y control de la financiación de las campañas electorales.

# 1.

## Características y problemas del diseño normativo en la financiación de las campañas electorales

El marco jurídico colombiano establece que el modelo de financiación de las campañas electorales combina recursos públicos y contribuciones privadas para respaldar la promoción de los proyectos políticos durante el proceso electoral\*\*.

En lo que respecta a la financiación estatal, las candidaturas tienen derecho a acceder a estos recursos mediante el sistema de reposición de gastos<sup>26</sup>, calculado en función de los votos válidos obtenidos y concedidos sólo a quienes superen el umbral de votación establecido por la ley<sup>27</sup>. Adicionalmente, la Constitución y la ley<sup>28</sup> contemplan la figura de los anticipos, los cuales pueden ser solicitados durante la campaña y ser descontados de la reposición de votos o, en su defecto, reintegrados por el solicitante en caso de no cumplir con el requisito mencionado.

A pesar de la existencia de la figura de los anticipos, las campañas electorales recurren en gran medida a la consecución de aportes de origen privado para financiar sus actividades. En el último ciclo electoral (2022-2023), la estructura general de ingresos de las campañas estuvo compuesto principalmente por recursos priva-

\*\* Constitución Política, artículo 109.

<sup>26</sup> La reposición de gastos por votos válidos es un mecanismo de financiación pública de campañas electorales en el que el Estado, a través de los partidos, reembolsa a las campañas un porcentaje de los gastos realizados durante la campaña. El monto a reponer se calcula con base en el producto resultante entre el número de votos válidos obtenidos y una tarifa que se establece por voto válido para cada proceso electoral.

<sup>27</sup> La Ley 1475 de 2011 establece que, en el caso de elecciones plurinominales, sólo accederán al derecho de financiación estatal aquellas campañas inscritas en listas que alcancen un 50 % del umbral de votación establecido para la elección de la corporación pública a la que aspiren. A su vez, la norma dispone que, en el caso de las campañas a alcaldías y gobernaciones, estas tendrán que alcanzar un 4 % del total de votos depositados en la respectiva elección.

<sup>28</sup> Constitución Política, artículo 109; Congreso de la República de Colombia. Ley 1475 de 2011, artículo 22.

dos, ya fueran estos propios, familiares, contribuciones de particulares o créditos.

Como se observa en Tabla 4, estos rubros de origen privado equivalieron, al menos, a un 87,31 % de la financiación reportada de las campañas electorales en las pasadas elecciones de Congreso de la Repú-

blica y de autoridades locales. Por su parte, el máximo porcentaje de anticipo reportado en 2022 fue de 8,33%, el cual correspondió al Partido Comunes (para el Senado de la República) en virtud de la regla especial de financiación establecida en el marco del Acto Legislativo de Reincorporación Política.

**Tabla 4.** Estructura general de ingresos de campaña en las elecciones de Congreso de la República 2022 y Autoridades Locales 2023, desagregada por corporación o cargo

Organización Política		1. Contribuciones, donaciones y créditos que realicen los particulares 2. Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos o de sus parientes 3. Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas 4. Financiación estatal - anticipos 5. Ingresos originados en actos públicos, publicaciones u otra actividad lucrativa del partido 6. Otros ingresos (rendimientos financieros) 7. Recursos propios de origen privado que los partidos destinen a las campañas							Suma de ingresos de origen privado
		1	2	3	4	5	6	7	
1	Elecciones de Cámara de Rep. (2022)	48,58 %	44,63 %	4,32 %	0,53 %	0,13 %	0,05 %	1,76 %	97,53%
2	Elecciones Senado de la República (2022)	44,09 %	28,50 %	14,72 %	8,33 %	0,37 %	0,01 %	3,98 %	87,31%
3	Elecciones Alcaldías Municipales (2023)	32,78 %	61,60 %	2,13 %	0,94 %	0,63 %	0,18 %	1,74 %	96,51%
4	Elecciones Gobernaciones Departamentales (2023)	51,12 %	29,17 %	14,26 %	0,12 %	2,36 %	0,02 %	2,95 %	94,55%
5	Elecciones Concejos Municipales (2023)	27,55 %	63,92 %	1,98 %	0,18 %	0,16 %	0,33 %	5,89 %	93,44%
6	Elecciones Asambleas Departamentales (2023)	38,19 %	54,97 %	3,15 %	0,13 %	0,06 %	0,04 %	3,46 %	96,31%
7	Elecciones Juntas Administradoras Locales (2023)	46,84 %	49,43 %	0,13 %	N/A	0,37 %	1,21 %	2,02 %	96,40%

**Nota.** Fuente: Cuentas Claras. Elaboración MOE.

Con respecto a las Elecciones Presidenciales de 2022, la Tabla 5 muestra que los recursos de origen privado también fueron la principal fuente de financiación de las campañas electorales para cubrir los costos de sus actividades. Lo anterior, aunque a partir de 2005, la Ley de Garantías Electorales determinó que la financiación para este tipo de elección fuera preponderantemente estatal, estableciendo la posibilidad de que este tipo de campañas recibieran de manera previa y por parte del Estado recursos entre un 40,00% y 50,80%<sup>29</sup> del tope establecido.

Al igual que en las elecciones legislativas y subnacionales analizadas, los créditos bancarios y recursos propios representaron el grueso de los ingresos de campaña reportados por las candidaturas a la presidencia, con un 99,99% en primera vuelta y un 99,99% en segunda vuelta<sup>30</sup>. En cambio, en las cuentas presentadas por las mismas candidaturas no hay rastro sobre el uso de anticipos de financiación estatal.

**Tabla 5.** Estructura general de ingresos de campaña en las elecciones de presidenciales de 2022, primera y segunda vuelta

Organización Política		1. Créditos del sector financiero 2. Créditos en dinero de particulares 3. Recursos de la organización que inscribe la candidatura 4. Relación ayudas en especie valoradas a su precio comercial 5. Anticipos de financiación estatal 6. Contribuciones o donaciones de los particulares 7. Recursos propios o de familiares 8. Rendimiento de inversiones								Suma de ingresos de origen privado (1+2+4+6+7)
		1	2	3	4	5	6	7	8	
1	Elecciones Presidencia de la República - Primera Vuelta (2022)	81,87%	2,61%	0,00%	0,72%	0,00%	12,27%	2,51%	0,01%	99,99%
2	Elecciones Presidencia de la República - Segunda Vuelta (2022)	98,64%	0,00%	0,00%	0,60%	0,00%	0,75%	0,00%	0,01%	99,99%

**Nota.** Fuente: Cuentas Claras. Elaboración MOE.

<sup>29</sup> Lo anterior a partir de lo establecido en los artículos 11 y 12 de la Ley 996 de 2005.

<sup>30</sup> Para las elecciones de 2018, las campañas presidenciales de Humberto de la Calle e Iván Duque reportaron haber recibido anticipos de financiación estatal para su financiación.

Aunque los recursos privados son una fuente legítima de financiación electoral, su uso también plantea riesgos significativos para el equilibrio y pluralidad en la competencia electoral, así como en la transparencia en la función pública. Por tal razón, la Constitución y la ley han establecido un sistema de controles, restricciones y prohibiciones, cuya violación implica sanciones; incluyendo multas, inhabilidades para ejercer funciones públicas, pérdida del cargo, cancelación de la personería jurídica de los partidos políticos y penas de prisión, dependiendo de la gravedad de la contravención y de la autoridad que lo investigue. De estos blindajes normativos, se destacan los siguientes:

**a. Límites de gastos de campaña electoral.** Estos están establecidos para mantener condiciones de equidad entre las candidaturas en una elección, de manera que aquellas con mayores recursos económicos no obtengan una ventaja sobre las demás. Por otro lado, estos topes están pensados para evitar un escenario de gasto ilimitado en el que la fiscalización de los recursos electorales sea imposible de controlar<sup>31</sup>.

**b. Fuentes prohibidas a la financiación de campaña electoral.** Se prohíbe recibir aportes de ciertas fuentes que puedan poner en riesgo la

integridad del proceso electoral y la transparencia en la gestión pública. Entre estas fuentes prohibidas se incluyen: recursos provenientes de actividades ilícitas; gobiernos o entidades extranjeras; administradores de recursos públicos; personas acusadas o imputadas por delitos contra la administración pública y otros delitos; funcionarios públicos (con excepción de miembros de corporaciones públicas); grandes contratistas del Estado<sup>32</sup>; y, de manera especial, los aportes de personas jurídicas en el marco de campañas presidenciales<sup>33</sup>.

**c. Límites sobre los aportes de origen privado a campañas electorales.** La normatividad ha introducido restricciones a los aportes privados con respecto al tope general de gastos de campaña, al imponer límites individuales. Lo anterior con el fin de tener una base amplia, plural y desconcentrada de aportantes, y minimizar la influencia que un solo donante o un pequeño grupo de contribuyentes pueda ejercer sobre las candidaturas y gobernantes electos<sup>34</sup>.

**d. Inhabilidades a financiadores de campañas electorales.** Quienes financien campañas electorales para Presidencia, Congreso, gobernaciones y alcaldías, con montos más allá de cierto límite,

<sup>31</sup> Congreso de la República de Colombia. Artículo 24 de la Ley 1475 de 2011 y el Artículo 12 de la Ley 996 de 2005.

<sup>32</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 1475 de 2011, artículo 27.

<sup>33</sup> Véase el Artículo 14 de la Ley 996 de 2005 y la Sentencia C-1153/05 de la Corte Constitucional.

<sup>34</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 1475 de 2011, artículo 23. Ley 996 de 2005 artículo 14.

están sujetos a inhabilidades en materia contractual, como medida para evitar posibles conflictos de interés y asegurar la transparencia en la relación entre el sector privado y la administración pública<sup>35</sup>.

**e. Rendición de cuentas sobre las finanzas de las campañas electorales.** Como principal medida para fiscalizar el cumplimiento de las normas de financiamiento y gasto electoral, la Constitución obliga a las candidaturas y a los partidos políticos a presentar informes detallados sobre el origen, volumen y destino de sus recursos de campaña<sup>36</sup>. Esta información de carácter contable permite a las organizaciones políticas<sup>37</sup> y autoridad competente<sup>38</sup> verificar las reglas de financiación y en caso de incumplimiento imponer sanciones<sup>39</sup>.

**f. Bancarización de los recursos de campaña electoral.** Con el propósito de generar una mayor trazabilidad de los ingresos y gastos de las campañas y verificación del cumplimiento de la regulación sobre el financiamiento electoral, estos recursos deben ser recibidos y

administrados en una cuenta única bancaria<sup>40</sup>.

**g. Anticipos de financiación estatal.** Para contrarrestar la desigualdad que se puede generar en el acceso a fuentes privadas de financiación de campañas electorales, se contempla la posibilidad desembolso de anticipos<sup>41</sup> sobre la financiación estatal. Esta medida de equidad prevé que todas las candidaturas estén en condiciones de desarrollar una campaña competitiva, independientemente de la capacidad de consecución de recursos, nivelando el terreno ante posibles disparidades financieras por cuenta del financiamiento de origen privado.

No obstante lo anterior, la transparencia y el acceso equitativo en la financiación de las campañas electorales en Colombia presentan problemas que socavan la efectividad de dichos principios. A continuación se enuncian algunos de ellos, los cuales serán abordados con mayor profundidad en los siguientes apartados:

<sup>35</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 1474 de 2011, artículo 2.

<sup>36</sup> Véase el Artículo 109 de la Constitución Política de Colombia y el Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

<sup>37</sup> La Ley 1475 de 2011 en su artículo 25 establece que "los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación".

<sup>38</sup> La Ley 1475 de 2011 en su artículo 25 establece que "los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación".

<sup>39</sup> Las cuales pueden ser de tipo administrativo o penal con la Ley 1864 del año 2017.

<sup>40</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 1475 de 2011, artículo 25. Ley 996 de 2005, artículo 15.

<sup>41</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 1475 de 2011, artículo 22. Ley 996 de 2005, artículo 11.

- a.** Definición de campañas electorales y su impacto en el control y seguimiento en los reportes de financiación por parte de candidatos.
- b.** Problemas asociados a la apertura de cuenta única de bancaria para las campañas electorales.
- c.** Ausencia de regulación clara

para la fiscalización sobre la publicidad electoral en redes sociales.

- d.** Problemas asociados a la rendición de cuentas en tiempo y forma.

- e.** Problemas con la solicitud de anticipos de financiación estatal.

## 2.

# Zonas grises y fallas en el seguimiento y control de la financiación de las campañas electorales

### 2.1. Definición de campañas electorales y su impacto en el control y seguimiento en los reportes de financiación por parte de candidatos

La rendición pública de cuentas sobre el volumen, origen y destino de los ingresos, así como el límite de los gastos en las campañas electorales, encuentra su origen en el artículo 109 de la Constitución. Su primer desarrollo legislativo tuvo lugar con la Ley 130 de 1994, donde se estableció la obligación de reportar sobre los ingresos y gastos en las campañas políticas, señalando los conceptos objeto de reporte.

Posteriormente, con ocasión de la reelección presidencial, se expidió la Ley 996 de 2005 —denominada Ley de Garantías—, donde se definió el concepto de campaña presidencial. La normativa señala, en su artículo 2, que es: “el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos”<sup>42</sup>, para lo cual, el

<sup>42</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 996 de 2005, artículo 2.

artículo 3, define la promoción política, como la “divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato” y la propaganda electoral, como el “conjunto de actividades políticas realizadas con la finalidad directa de convocar a los electores a votar en favor de un candidato”.

En el marco de la reforma política de 2009, que implementó un régimen de responsabilidad con mayores controles sobre el funcionamiento, las actividades, la financiación de las organizaciones políticas y las campañas electorales, se aprobó la Ley 1475 de 2011. Esta ley señaló que para “efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas”, se debe entender por campaña electoral “el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo”.

Sobre estos fundamentos, actualmente se lleva a cabo un debate jurídico sobre la información que deben reportar las candidaturas en relación con su financiación, dado que se ha pretendido ligar a la definición de campaña electoral. El debate se enfoca en determinar qué tipo de actividades deben considerarse como objeto de rendición de cuentas, con el objetivo de asegurar que esta sea integral y transparente.

De acuerdo con lo anterior, se desprenden la necesidad de establecer las siguientes claridades:

**a. Delimitar la rendición de cuentas a partir del concepto de campaña electoral, contradeciría los principios constitucionales sobre la financiación de campañas.**

La Corte Constitucional ha enfatizado la importancia de los principios de transparencia y publicidad en la financiación de las campañas electorales con el fin de garantizar la integridad del proceso electoral<sup>43</sup>. Tal es así que ha señalado que “el principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral”<sup>44</sup>.

Delimitar la rendición de cuentas al concepto de campaña electoral implicaría un riesgo de fomentar la opacidad en la financiación, lo que podría facilitar prácticas corruptas y comprometer la equidad en el proceso electoral. Dado que el artículo 109 de la Constitución exige la rendición de cuentas sobre el volumen, origen y destino de los ingresos sin restricciones, se entiende que deben reportarse todos los recursos relacionados con la candidatura, desde su inscripción hasta el vencimiento del plazo para informar al partido y a la autoridad electoral, que ocurre un mes después del día de las elecciones.

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994.

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

**b. Alcance de la definición de campaña electoral y sus efectos en la financiación y de la rendición pública de cuentas.**

En el contexto de la rendición de cuentas en las campañas electorales, el efecto útil y finalidad de la norma es asegurar que todos los ingresos y gastos, independientemente de su naturaleza o momento en que se realicen, sean debidamente reportados. Esto garantiza transparencia en el uso de los recursos, facilitando un control efectivo por parte de las autoridades y evitando que prácticas corruptas o poco claras afecten la equidad en el proceso electoral.

Por tal motivo una interpretación adecuada a los principios constitucionales, es que el concepto de campaña electoral no delimita lo que debe reportarse por parte de una candidatura en un certamen electoral, sino que busca que todas las actividades encaminadas a convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido, o a abstenerse de hacerlo, sean reportadas a efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas.

**c. El sistema de rendición de cuentas incluye formularios que abarcan actividades que superan la definición de campaña electoral.** Según el instructivo<sup>45</sup> del Consejo Nacional

Electoral (CNE) para el registro financiero a través del aplicativo Cuentas Claras<sup>46</sup>, los candidatos y organizaciones políticas deben presentar varios formularios de gastos. Entre otros: de administración (formulario 201); oficina y adquisiciones (formulario 202); judiciales y de rendición de cuentas (formulario 207). Lo anterior demuestra que la rendición de cuentas incluye actividades y gastos que no están contemplados en la definición de "campaña electoral".

En este escenario, si el criterio para efectos de la rendición de cuentas es que esta solo comprendería lo que define legalmente como "campaña electoral", la consecuencia sería eludir responsabilidades y controles sobre actividades que, aunque no estén directamente relacionadas con la promoción electoral, sí son propias de la logística necesaria para su funcionamiento y éxito.

## 2.2. Problemas asociados a la apertura de cuenta única de campaña

La apertura de una cuenta única, conforme al artículo 25 de la Ley 1475 de 2011<sup>47</sup>, constituye una medida fundamental para garantizar la transparencia en el manejo de los recursos de las campañas electorales y para fortalecer la capacidad de control de las autoridades.

<sup>45</sup> Instructivo software aplicativo "Cuentas Claras" candidatos Fondo Nacional de Financiación Política 2022. Disponible en: [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/cartilla\\_cuentas\\_claras.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/cartilla_cuentas_claras.pdf)

<sup>46</sup> Celaboración del informe oficial de ingresos y gastos de campañas electorales, para la rendición electrónica del mismo ante el CNE, dentro del término establecido en la ley.

<sup>47</sup> De acuerdo al artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, las campañas que tengan como tope un monto inferior a los 200 SMMLV, no tiene la obligación de aperturar una cuenta única de campaña.

La obligación de abrir una cuenta única de campaña, es para aquellas candidaturas cuyo monto máximo de gastos exceda los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales. Para las elecciones de 2023, en 881 municipios los topes de campaña para alcaldía no superaban este monto; mientras que para las elecciones de Concejo, solo siete municipios<sup>48</sup> tenían para sus candidatos de lista un tope superior a esta cifra.

Respecto a su regulación, la cuenta única bancaria está sujeta a diversos controles por parte del sistema financiero, ya que la Superintendencia Bancaria, mediante los lineamientos establecidos en la Circular Básica Jurídica<sup>49</sup>, señala que las campañas y partidos políticos representan un riesgo significativo para las entidades financieras en términos de lavado de activos y financiación del terrorismo y, por tal razón, las entidades bancarias deben implementar las siguientes medidas:

1. Identificación y reporte de transacciones sospechosas.
2. Identificación de funcionarios autorizados.
3. Establecimiento de mecanismos de control.

Para hacer efectivos estos controles, la misma circular exige que, al momento de la apertura de la cuenta, se presente un documento

suscrito por el representante legal de la entidad financiera y el gerente o responsable de la campaña y/o partido, el cual debe incluir:

- Autorización para recibir aportes y donaciones.
- Procedimiento para la devolución de aportes.
- Fijación de una cuantía máxima de retiro.
- Procedimiento para que la información de la cuenta sea pública.

Dadas las dificultades que pueden representar en la práctica estas exigencias para las candidaturas, desde 2021 la Superintendencia Financiera les solicitó a las entidades bancarias facilitar la apertura de cuentas, indicando las siguientes reglas:

- Las entidades vigiladas deben evitar prácticas que restrinjan el acceso a productos y servicios por razones subjetivas.
- Los requisitos para abrir cuentas únicas deben estar basados en igualdad y proporcionalidad, asegurando que sean conocidos por sus funcionarios.
- La información sobre los requisitos y el modelo de contrato de cuentas únicas debe publicarse de manera visible en la página web de la entidad.
- Las entidades no deben

<sup>48</sup> Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Bucaramanga

<sup>49</sup> La Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera (C.E. 029/14), respecto a las reglas especiales para la apertura de cuentas para el manejo de los recursos de las campañas políticas y partidos políticos, ha tenido las siguientes modificaciones: (C.E. 009/15); (C.E. 021/15); (055/16); (005/17); (032/17); (017/18); (028/21).

solicitar requisitos excesivos y tienen un plazo máximo de 5 días hábiles para decidir sobre las solicitudes de apertura.

- Las entidades bancarias deben informar a la Superintendencia y Consejo Nacional Electoral, sobre las solicitudes de apertura, incluyendo fechas y decisiones, junto con la causal de negación si aplica.
- Las entidades vigiladas deben establecer un canal especial para resolver dudas sobre la apertura de cuentas únicas, con información clara y accesible en la web y oficinas.

A partir de estos lineamientos, se ha identificado que las entidades bancarias exigen como requisitos para la apertura de cuentas únicas de campañas electorales, los siguientes<sup>50</sup>:

- 1.** Copia de la Resolución expedida por el Consejo Nacional Electoral, por medio de la cual se haya reconocido la personería jurídica al partido o movimiento político.
- 2.** Documentos con los procedimientos internos de la campaña para efectuar el conocimiento de las personas que participan como: afiliados; donantes o aportantes; empleados; integrantes; y proveedores de la campaña política.
- 3.** La existencia de un manual donde se consignent las políticas y procedimientos para la

prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo.

- 4.** Copia del Código de Conducta y Ética de la Campaña Política.
- 5.** Certificación de que las personas relacionadas con la campaña no se encuentran relacionadas o incursas en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad.
- 6.** Certificación del seguimiento de aportes y gastos de la campaña para cumplir con los límites correspondientes fijados por el Consejo Nacional Electoral.
- 7.** Certificación del cumplimiento de las instrucciones relativas a la prevención y control del lavado de activos y financiación del terrorismo por parte de los partidos, movimientos políticos, a los grupos significativos de ciudadanos, y demás organizaciones que postulen candidatos para procesos electorales.
- 8.** Certificación del cumplimiento, por parte de la campaña, de lo dispuesto en la Circular Conjunta 006 de 2019 de la UIAF y el Consejo Nacional Electoral (CNE) relativo al Reporte de Operaciones Sospechosas a la UIAF mediante los mecanismos que esta entidad disponga.
- 9.** Identificación de todas las personas aportantes o donantes. En el caso de personas jurídicas, se debe adjuntar fotocopia del certificado de existencia y representación legal o Cámara

---

<sup>50</sup> Estos requisitos se extrajeron de los documentos que establecen los requisitos para la apertura de cuentas únicas de campaña en diversas entidades financieras, entre las que se incluyen Davivienda, Banco de Bogotá, Banco Popular, Banco de Occidente, Bancolombia y Banco Itaú. Aunque ninguna de las entidades solicita el cumplimiento de todos los requisitos mencionados, solo se identificaron los que pueden ser más exigentes en su cumplimiento, particularmente en contextos de alta informalidad y baja bancarización.

de Comercio, con una vigencia no superior a 30 días, donde se identifiquen claramente los socios o accionistas, junta directiva, representante legal, y/u otros, que conforman la entidad que apoyará la campaña política con donaciones o aportes.

Bajo este contexto, para las elecciones locales de 2023, según el Ministerio del Interior, la Superintendencia Financiera recibió un total de 53 quejas o inconformidades relacionadas, principalmente, con la negativa a la solicitud de apertura del producto (21 quejas), así como en la demora de dicho proceso (17 quejas), lo que significó un obstáculo para algunas candidaturas<sup>51</sup>. Esta situación ha sido reiterada en diferentes escenarios, por ejemplo, en las Comisiones Nacionales para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales de las dos últimas elecciones (2022-2023); en las mesas de trabajo que adelantó la MOE durante el 2024 con candidaturas, organizaciones políticas y personas electas; y en el informe de observación electoral de la Unión Europea con ocasión de las elecciones de 2022<sup>52</sup>.

Las barreras presentadas no solo dificultan el cumplimiento de la

normativa electoral, sino que también representan un desafío para la transparencia en la competencia política, ya que las campañas que no logran abrir su cuenta única en tiempo y forma ven afectada su capacidad para gestionar recursos de manera eficiente y transparente. A pesar de los esfuerzos de la Superintendencia Financiera por simplificar el proceso, como la instrucción de evitar requisitos excesivos y reducir los tiempos de apertura a cinco días hábiles, los problemas persisten.

La implementación de la cuenta única bancaria, aunque esencial para la transparencia electoral, enfrenta significativos desafíos prácticos. Entre ellos se destacan: (i) la rigidez de los requisitos exigidos, y (ii) la falta de conocimiento por parte de algunos candidatos, especialmente aquellos ubicados en municipios de sexta categoría, que representan el 86,41% de las entidades territoriales en Colombia. Además, según datos de la Superintendencia Bancaria, al revisar el uso del sistema financiero por parte de los colombianos, se evidencia que —a marzo de 2024<sup>53</sup>— en 269 municipios no se utiliza la cuenta corriente, y los montos manejados en cuentas de ahorro son tan bajos que reflejan una

---

<sup>51</sup> Ministerio del Interior (2023) Informe Elecciones Territoriales 2023. Disponible en: [https://somosdemocracia.mininterior.gov.co/documentos/Informe\\_%20postelectoral\\_2023.pdf](https://somosdemocracia.mininterior.gov.co/documentos/Informe_%20postelectoral_2023.pdf)

<sup>52</sup> La complejidad del sistema de financiación público-privado afectó a muchos candidatos, a los que la ley obliga a abrir una cuenta bancaria única. Algunos pudieron cumplir fácilmente con este requisito, mientras que a otros —personas sin historial crediticio, especialmente mujeres— se les denegó debido a requisitos administrativos. Al parecer, esto se debió en parte a la reticencia de los bancos a tratar con los candidatos, ya que intentaron evitar que se les asociara con el posible blanqueo de dinero y las actividades ilícitas relacionadas con él, mientras que algunos candidatos consideraron que la negativa a abrir una cuenta se debió a menudo a prejuicios políticos. Este fenómeno creó unas condiciones desiguales, que favorecieron a los partidos más grandes e institucionalizados y a sus candidatos.

mínima penetración de los servicios financieros en estas zonas. Por último, el Banco Agrario, aunque es el banco estatal que debería facilitar el acceso a la apertura de cuentas, solo tiene presencia en 760 municipios<sup>54</sup>, lo que limita aún más las posibilidades de acceso financiero.

### 2.3. Ausencia de regulación para la fiscalización sobre la publicidad electoral en redes sociales

Las redes sociales, como muchas de las innovaciones tecnológicas, traen consigo retos y oportunidades en sus diversas aplicaciones. Ese es el caso de la publicidad electoral cuando se realiza a través de plataformas como Facebook e Instagram. Si bien las redes sociales

han estado presentes en el mercado por más de una década se puede afirmar, con base en las últimas cifras disponibles, que la publicidad electoral en estas plataformas es incipiente para Colombia. En un estudio de la Misión de Observación Electoral sobre las elecciones subnacionales de 2023, se estima que la pauta digital electoral ha llegado al menos a 272 de los 1.104 municipios del país, con lo cual existe un margen de expansión geográfica de este fenómeno de alrededor del 75.36%.

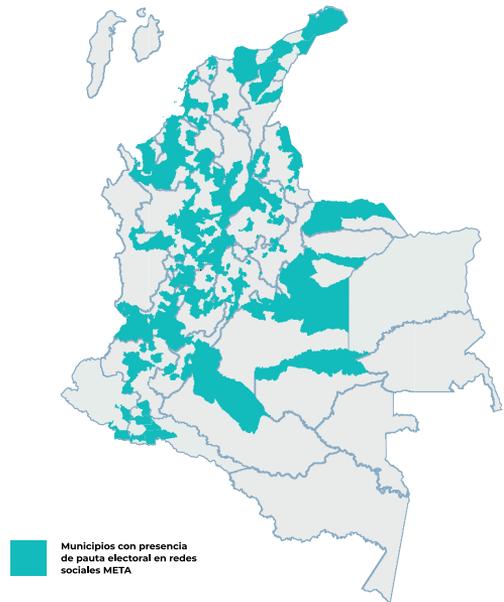
**Tabla 6.** Presencia territorial de publicidad electoral en las redes sociales de META, vista como porcentaje de municipios alcanzados por departamento.

#	Depto	#	9	Meta	34%
1	Arauca	71%	10	Quindío	33%
2	Valle	57%	11	Sucre	31%
3	Caldas	48%	12	Atlántico	30%
4	Casanare	42%	13	Tolima	30%
5	Antioquia	41%	14	Huila	27%
6	Putumayo	38%	15	La Guajira	27%
7	Córdoba	37%	16	Guaviare	25%
8	Risaralda	36%	17	Magdalena	23%

<sup>53</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Publicaciones de marzo de 2024. [En línea]. Superintendencia Financiera de Colombia, 2024. [Consultado el 3 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115165/marzo-2024/>.

<sup>54</sup> Ibid.

#	Depto	#
18	Cauca	21%
19	Santander	21%
20	N.Santander	20%
21	C/marca	20%
22	Caquetá	19%
23	Cesar	16%
24	Bolívar	9%
25	Boyacá	7%
26	Chocó	7%
27	Nariño	6%
28	Amazonas	0%
29	Guainía	0%
30	San Andrés	0%
31	Vaupés	0%
32	Vichada	0%



**Nota.** Fuente: Biblioteca de Anuncios de META.  
Elaboración MOE.

En ese mismo estudio se encontró que las más de 1.400 candidaturas anunciantes identificadas en Facebook e Instagram, representaron tan solo el 1 % del universo de aspirantes a cargos locales de elección popular (128.208), y los recursos invertidos por ellos en dichas plataformas digitales (COP 13.264.105.283 o USD \$3.346.716) equivalieron a un 6 % del gasto total reportado en Cuentas

Claras por concepto de propaganda electoral (COP 232.267.991.689 o USD 58.604.400)<sup>55</sup>. Estos datos, aunque no incluyen el uso de cuentas satélite<sup>56</sup>, el costo de la propaganda política digital orgánica<sup>57</sup>, ni las estadísticas para otras redes sociales, son un fuerte indicio de que los medios tradicionales siguen siendo el principal destino de los recursos para la promoción política.

<sup>55</sup> Las cifras en dólares están con la tasa de cambio del 30 de abril de 2024.

<sup>56</sup> Cuentas Satélite en Redes Sociales: Perfiles o páginas adicionales creados para apoyar y expandir la presencia de una marca o entidad en plataformas sociales, complementando la cuenta principal con contenido específico o dirigido a audiencias particulares.

<sup>57</sup> Propaganda electoral digital orgánica: Estrategias de promoción política en plataformas digitales que se basan en contenido no pagado, utilizando métodos como publicaciones, comentarios y comparticiones para influir en la opinión pública de manera gratuita.

Otro asunto de importancia de este tipo de propaganda electoral está en la existencia de contenidos políticos que son difundidos a través de este medio de manera orgánica y espontánea, sin que medie pago, los cuales se realizan en el marco de la libertad de expresión. En dicha circunstancia, la línea entre propaganda electoral y expresión personal se vuelve difusa, generando una tensión entre los principios de igualdad y equidad en las campañas, con el de la libertad de expresión de los ciudadanos.

Hay un ejemplo bastante ilustrativo de cómo la aplicación de normas electorales a publicaciones proselitistas en redes sociales puede generar controversia cuando no hay un pago de por medio. El caso ocurrió en México, donde el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tuvieron interpretaciones distintas sobre el contenido que compartió en redes sociales la influencer Mariana Rodríguez Cantú apoyando a su esposo, Samuel García, durante la campaña que lo llevó a ser gobernador del Estado de Nuevo León en 2021. Aquí no hubo una contraprestación económica, ante lo cual los dos entes llegaron a conclusiones distintas: el INE consideró que el material publicado por Rodríguez debía ser contabilizado a su valor comercial como un aporte en especie a la campaña debido a su impacto y visibilidad, mientras que el TEPJF señaló que tales publicaciones fueron expresiones personales y espontá-

neas y no constituían propaganda electoral. Fue un debate amplio. Más allá de cuál ente tenía la razón, la discrepancia jurídica demostró la creciente dificultad de trazar una línea clara entre el apoyo espontáneo y la propaganda electoral en el ámbito digital<sup>58</sup>.

En términos de control institucional, los factores diferenciales de las redes sociales en la publicidad electoral suponen también situaciones inéditas. Lo primero es que la entidad encargada de fiscalizar esta actividad se ve obligada a redirigir parte de sus esfuerzos a vigilar lo que sucede con los anuncios proselitistas en redes sociales, esta vez desde las pantallas. Eso no es todo, sino que allí se enfrentará con escenarios que no se dan con mucha frecuencia en los medios de campaña tradicionales. Por ejemplo, el proceso de control a la publicidad en redes sociales comprende, como en ningún otro caso, cierta dependencia de un exclusivo conjunto de compañías extranjeras que sirven como proveedoras o intermediarias de este servicio (Meta, Alphabet, X y TikTok, entre otras). Así mismo, el volumen y diversidad de publicaciones digitales a las que debe hacer control la autoridad electoral en época de campaña es algo sin precedentes, al igual que la ambigüedad que puede surgir al determinar si un contenido específico constituye publicidad electoral o una simple expresión del fuero individual.

<sup>58</sup> México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente sobre la impugnación de elecciones. Expediente SUP-JE-228/2021. Ciudad de México.

No es algo menor que las instituciones demoren en adelantar las acciones necesarias, para adaptar su normativa y sus capacidades de seguimiento al campo de la publicidad electoral en redes sociales. Las consecuencias que esto puede traer son muy serias y, en la medida en que se desarrolle dicho fenómeno en Colombia, lo serán aún más para la transparencia e integridad de los procesos electorales.

Es lo mismo que cuando el control a la propaganda política en medios tradicionales se realiza de manera indebida, pues como resultado se da el fracaso en la detección y sanción de contravenciones al régimen de financiación electoral. En estos casos, las violaciones a los límites de gastos o a la veda de campaña pueden pasar inadvertidas, lo cual hace mella en la garantía del juego limpio y en la igualdad entre quienes participan de la contienda. De manera que, si no se adecúan oportunamente las normativas y los sistemas de control sobre el contenido publicitario en redes sociales, se corren riesgos parecidos a los ya vistos, con el agravante de que la ausencia de criterios claros en este ámbito podría causar arbitrariedades o contradicciones perjudiciales para la confianza en los resultados del proceso electoral.

Teniendo en cuenta este contexto y exponencial crecimiento del uso

de redes sociales como mecanismo de propaganda electoral, estas plataformas han representado un desafío significativo y constante para el Consejo Nacional Electoral. A continuación se expondrán asuntos que han sido abordados y otros que deberían estudiarse.

### **2.3.1. Definición de su naturaleza y sujetos obligados**

Solo hasta 2020<sup>59</sup>, el Consejo Nacional Electoral concluyó que las redes sociales se consideran medios de comunicación social, teniendo las restricciones propias de este ámbito y siendo los sujetos obligados a reportar esta clase de gastos y responsables ante la autoridad electoral, los candidatos, gerentes y organizaciones políticas<sup>60</sup>.

### **2.3.2. Criterios de qué se entiende como propaganda electoral en redes sociales**

En el año 2023<sup>61</sup> la autoridad electoral definió los criterios que permiten identificar la propaganda electoral a través de Internet, siendo estos los siguientes:

<sup>59</sup> Hasta antes del año 2020 el CNE consideró que el contenido político publicitado a través de las redes sociales no podía entenderse como propaganda electoral. Véase Resoluciones CNE 3031 de 2014, de acuerdo con la Resolución 1470 de 2016.

<sup>60</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución 2126 del 24 de junio de 2020.

<sup>61</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 15588 del 15 de noviembre de 2023.

**Tabla 7.** Criterios para la determinación de la propaganda electoral

Criterio	Descripción
<b>Medio</b>	El mensaje o pieza publicitaria sea difundido a través de internet usando para ello cualquier medio de comunicación digital (Periódico, Revista, Blogs, etc.), a través de cualquier plataforma digital y/o red social (WhatsApp, Facebook, Instagram, Telegram, Twitter, SnapChat, Youtube, TikTok, etc.) o por medio del empleo de cualquier ambiente digital que permita la interconexión de personas entre sí o en sitios Web con la posibilidad de pagar pautas publicitarias.
<b>Contenido</b>	Contenga un mensaje o pieza publicitaria que busque de manera directa e inequívoca captar el voto de la ciudadanía a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular o del voto en blanco.
<b>Característica</b>	El mensaje o pieza publicitaria difundida sea masiva o que a juicio del Consejo Nacional Electoral tenga la potencialidad de llegar a serlo

*Nota.* Información con base en la Resolución 15588 de 2023 del Consejo Nacional Electoral, elaborada por la Misión de Observación Electoral – MOE.

### **2.3.3. Adecuación de las capacidades institucionales para la inspección y vigilancia de la publicidad electoral a través de redes sociales**

Las bibliotecas de anuncios son una herramienta clave para la segmentación y fiscalización de la publicidad electoral en línea. Permiten a las autoridades, como el Consejo Nacional Electoral, supervisar de manera efectiva la propaganda electoral en redes sociales, ofreciendo acceso gratuito y transparente a información sobre anuncios publicitarios, como los

presupuestos invertidos por la campaña, aspectos esenciales para la fiscalización de la financiación electoral.

Un ejemplo de su uso es el trabajo de la Misión de Observación Electoral en Colombia que, a través de la Biblioteca de Anuncios de META, identificó campañas extemporáneas y detectó subregistros de gastos por más de COP 700.000.000 (USD 165.250)<sup>62</sup>.

Este caso resalta la necesidad de que el CNE fortalezca sus capacidades técnicas y operativas para supervisar eficazmente la publicidad electoral

<sup>62</sup> Véase el informe Publicidad Electoral en Redes Sociales: Retos y Oportunidades para la Transparencia - Elecciones de Autoridades Locales 2023. Disponible en: <https://www.moe.org.co/publicidad-electoral-en-redes-sociales-retos-y-oportunidades-para-la-transparencia-elecciones-de-autoridades-locales-2023/>

en redes sociales, garantizando mayor control y transparencia en los procesos electorales.

### **2.3.4. Ausencia de políticas de transparencia con respecto a los anuncios publicitarios contratados en las redes sociales diferentes a META**

META es la única compañía que ha habilitado para el país bibliotecas de anuncios de sus redes sociales accesibles al público<sup>63</sup>, lo que significa que otras plataformas no permiten el monitoreo adecuado de la publicidad política. Este déficit de información es particularmente preocupante en el caso de los anuncios en Google y los videos promocionados en YouTube (la segunda plataforma con mayor alcance publicitario<sup>64</sup> en Colombia según datos de We Are Social), cuya biblioteca de anuncios políticos aún no ha sido activada en el país<sup>65</sup>. De igual manera, se desconocen en este momento los datos de la propaganda electoral pagada en una red tan importante en el debate público como X, debido a que a la fecha no ha llegado su biblioteca de anuncios al país<sup>66</sup>.

### **2.3.5. Reporte desagregado frente al tipo de propaganda electoral**

Un mecanismo clave para garantizar la transparencia y el control de los

gastos de las campañas políticas es la desagregación de los tipos de propaganda electoral. Esto permitiría un seguimiento más preciso del proveedor, el costo y su adecuado registro en el sistema de Cuentas Claras. Actualmente, el formulario de propaganda electoral no está diseñado de dicha forma.

La forma agregada en la que se recopilan y presentan los registros de propaganda electoral impide identificar con claridad qué parte del presupuesto se destinó a plataformas digitales, dificultando el cruce de datos entre lo reportado oficialmente y lo detectado en las bibliotecas de anuncios o mediante seguimiento manual.

Auditar los gastos de campaña en redes sociales, bajo las condiciones actuales, implica procesos lentos y costosos que podrían evitarse si se modifican los formularios. Esta combinación de opacidad en la información proveniente de redes sociales y las deficiencias en la estructura de los formularios de declaración de gastos, dificulta realizar un monitoreo integral y efectivo de la publicidad electoral en línea.

---

<sup>63</sup> A la fecha en la que se escribe este documento, TikTok no tiene habilitada la opción de promoción de contenido político dentro de su plataforma.

<sup>64</sup> El alcance publicitario (Ad reach, en inglés) es una métrica que mide cuántos individuos han sido expuestos a un anuncio publicitario en un determinado periodo de tiempo.

<sup>65</sup> El centro de Transparencia Publicitaria de Google (<https://adstransparency.google.com/>) está habilitado en Latinoamérica para Argentina, Brasil, Chile y México, de acuerdo a la consulta realizada el 13 de septiembre de 2024.

<sup>66</sup> Hasta el 13 de septiembre de 2024, el depósito de anuncios de X (<https://ads.twitter.com/ads-repository>) no estaba habilitado para ningún país en Latinoamérica.

## 2.4. Problemas asociados a la rendición de cuentas para realizar seguimiento en tiempo real de la financiación electoral

La Constitución ordena que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deben rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos<sup>67</sup>. En el desarrollo de esta norma superior, tanto el Congreso de la República como el Consejo Nacional Electoral han emitido leyes y resoluciones, respectivamente, sobre el tiempo y forma en que se deben declarar las finanzas de las candidaturas a cargos de elección popular.

En cuanto a los Grupos Significativos de Ciudadanos, el Consejo Nacional Electoral, para las elecciones del Congreso de la República de 2022 y las de Autoridades Locales de 2023, estableció que los comités promotores debían registrar en el aplicativo Cuentas Claras la totalidad de los ingresos y gastos incurridos desde su registro y durante el proceso de recolección de apoyos. El informe debía presentarse en un plazo de cinco días posteriores a la fecha de inscripción de candidaturas o lista, incluso si no formalizaban su inscripción<sup>68</sup>.

De otra parte, la obligación de registrar los movimientos contables

en una campaña política surge a partir del momento de la inscripción de la candidatura: a más tardar durante la semana siguiente al día en el cual se hubiesen efectuado la operación financiera<sup>69</sup> se deben registrar los asientos contables, a través del aplicativo Cuentas Claras. Por tal razón, el deber de reportar los ingresos y gastos de una campaña electoral es permanente, lo que permite a la autoridad electoral y a cualquier actor interesado realizar un seguimiento en tiempo real.

Una vez finalizadas las elecciones, los gerentes de campaña y los candidatos tienen un mes para generar un informe individual a través de la plataforma Cuentas Claras, en él se deben incluir los soportes contables; este informe, por otro lado, debe presentarlo a la organización política. A partir de los reportes de las candidaturas, las organizaciones políticas tienen un mes para realizar una auditoría sobre dichas cuentas, consolidar la información mediante el mismo aplicativo y entregar el informe final al Consejo Nacional Electoral<sup>70</sup>.

### 2.4.1. Incumplimiento en la rendición de cuentas durante las elecciones de 2022 y 2023

#### 2.4.1.1. Reporte de ingresos y gastos de los Grupos Significativos de Ciudadanos durante la recolección de apoyos

<sup>67</sup> Constitución Política, Artículo 109

<sup>68</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución 5289 de 2022.

<sup>69</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 1475 de 2011, artículo 34. Consejo Nacional Electoral. Resolución 4737 de 2023, artículo 3.

<sup>70</sup> Véase el Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 y Resolución 4737 de 2023 del Consejo Nacional Electoral

En los informes presentados por los GSC, en las elecciones al Congreso de la República de 2022, se observó que de los 249 comités promotores inscritos (68 para el Senado y 181 para la Cámara de Representantes), solo 83 generaron reportes a través de la aplicación Cuentas Claras<sup>71</sup>. Esto significa que apenas el 33.33% de los comités cumplió con su obligación de registro ante la autoridad local para esos comicios. Lo anterior se traduce en un incumplimiento del 66.66%.

Por otro lado, en relación con las elecciones de autoridades locales 2023, hasta el 24 de noviembre de ese año, de los 1262 comités de GSC registrados, solo 290 habían presentado el consolidado de ingresos y gastos durante el proceso de recolección de firmas. Esto representa un cumplimiento del 22.98%, es decir un preocupante porcentaje de incumplimiento del 77.02%.

Los datos presentados generan la necesidad de atención por parte de las autoridades sobre los GSC, debido a que la opacidad frente al origen, el tope o la destinación de los aportes recibidos puede generar riesgos de ingresos de fuentes ilícitas y de gastos de campaña electoral anticipada, lo que afecta el equilibrio en la contienda y la transparencia.

#### **2.4.1.2. Rendición de cuentas en tiempo real por parte de las Campañas Políticas**

Al evaluar el cumplimiento del plazo para registrar el asiento contable, el cual debe realizarse a más tardar en la semana siguiente a la generación del ingreso o egreso, se observó que las elecciones del Congreso de 2022 tuvieron una notable opacidad en su rendición de cuentas durante el período de campaña. Para el día de las elecciones legislativas, sólo el 49 % de las candidaturas había iniciado a reportar algún tipo de información<sup>72</sup> (Ver Figura 7), hallazgo que es desagregado en su porcentaje, por corporación y circunscripción en la Tabla 8<sup>73</sup>.

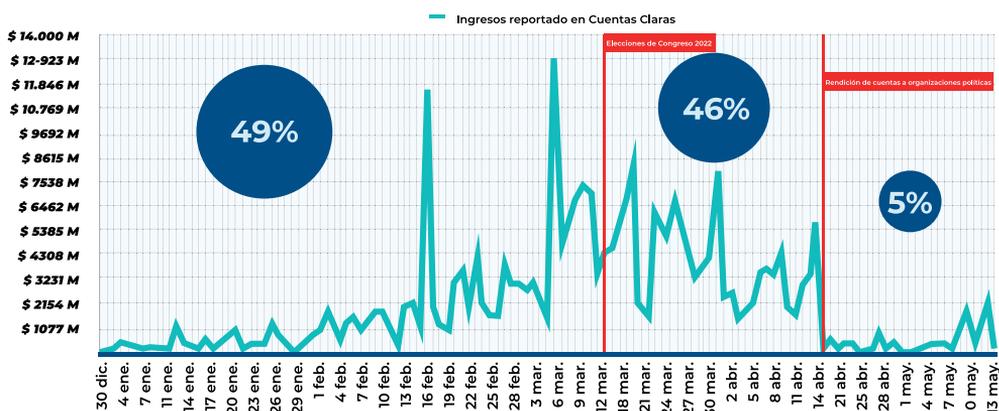
---

<sup>71</sup> Resulta notable que nueve de estos reportes se presentaron en blanco.

<sup>72</sup> Para esta medición no se tuvieron en cuenta a las candidaturas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

<sup>73</sup> Misión de Observación Electoral (2022) Informe Poselectoral: ¿Cómo fue la financiación de las campañas electorales al Congreso de la República en 2022? Disponible en: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/08/informe-de-financiacion-5.pdf>

**Figura 7.** Ritmo de reporte de ingresos de campaña en las Elecciones a Congreso de la República 2022



**Nota.** Fuente: Cuentas Claras. Elaboración MOE.

**Tabla 8.** Avance del proceso de rendición de cuentas de las campañas en las elecciones legislativas de 2022, con corte al día de la jornada electoral (13 de marzo de 2022)

Cámara/ Circunscripción	Total de candidaturas inscritas	Candidaturas que sí reportaron	
		Número de candidaturas	%
<b>POR CÁMARA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>			
Cámara de Representantes	1.493	740	50 %
Senado	925	434	47 %
<b>TOTAL</b>	<b>2.418</b>	<b>1.174</b>	<b>49 %</b>
<b>POR CIRCUNSCRIPCIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>			
Departamental	1.331	709	53 %
Internacional	22	13	59 %
Indígena	12	2	17 %
Afro	128	16	12,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>1.493</b>	<b>740</b>	<b>50 %</b>

POR CIRCUNSCRIPCIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA			
Nacional	903	432	48 %
Indígena	22	2	9 %
<b>TOTAL</b>	<b>925</b>	<b>434</b>	<b>47 %</b>

*Nota. Fuente: Cuentas Claras. Elaboración MOE*

Respecto a las elecciones de autoridades locales de 2023, se observó un incumplimiento generalizado por parte de las candidaturas en su obligación de reportar las transacciones durante la campaña electoral. A tres días de las elecciones, solo el 8,8 % de las más de 128.000 candidaturas había iniciado su reporte de ingresos y gastos<sup>74</sup>.

Al analizar los datos, se identificó que los aspirantes a gobernaciones y alcaldías habían reportado gastos inferiores al 10 % del tope, lo cual resulta inconsistente, ya que para esa fecha se habían cerrado las campañas en espacios públicos, momento en el cual ya deberían haber ejecutado la mayor cantidad de recursos.

**Tabla 9.** Avance de la rendición de cuentas de campaña en las Elecciones de Autoridades Locales de 2023, a corte del 27 de octubre

CARGO AL QUE ASPIRAN	REPORTAN	TOTAL	%	TIPO DE REPORTE	#	%
GOBERNACIÓN	130	246	52,8 %	INGRESOS Y GASTOS	107	43,5 %
				SOLO INGRESOS	14	5,7 %
				SOLO GASTOS	9	3,7 %
ALCALDÍA	1.498	6.108	24,5 %	INGRESOS Y GASTOS	974	15,9 %
				SOLO INGRESOS	344	5,6 %
				SOLO GASTOS	180	2,9 %

<sup>74</sup> Misión de Observación Electoral (2022) Informe Poselectoral: ¿Cómo fue la financiación de las campañas electorales al Congreso de la República en 2022? Disponible en: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/08/Informe-de-financiacion-5.pdf>

ASAMBLEA	650	3.733	17,4 %	INGRESOS Y GASTOS	449	12,0 %
				SOLO INGRESOS	148	4,0 %
				650	53	1,4 %
CONCEJO	7.887	103.267	7,6 %	INGRESOS Y GASTOS	2.815	2,7 %
				SOLO INGRESOS	934	0,9 %
				SOLO GASTOS	4.138	4,0 %
JAL	1.113	14.854	7,5 %	INGRESOS Y GASTOS	798	5,4 %
				SOLO INGRESOS	254	1,7 %
				SOLO GASTOS	61	0,4 %
TOTAL GENERAL	11.278	128.208	8,8 %	INGRESOS Y GASTOS	5.143	4,0 %
				SOLO INGRESOS	1.694	1,3 %
				SOLO GASTOS	4.441	3,5 %

**Nota.** Fuente: Cuentas Claras. Elaboración MOE

Para las asambleas departamentales, el nivel de reporte fue del 17,4 % de las candidaturas, mientras que en los concejos municipales y juntas administradoras locales las cifras son aún más críticas, con porcentajes del 7,6 % y 7,5 %, respectivamente. En contraste, aunque el nivel de reporte también es bajo, los aspirantes a gobernaciones y alcaldías tuvieron porcentajes de rendición de cuentas ligeramente superiores: 52,8 % y 24,5 %, en cada caso, como consta en la Tabla 9.

El panorama presentado sugiere que gran parte de los recursos utilizados durante la campaña

no fueron registrados en tiempo real, limitando la capacidad de los organismos de control y de veeduría ciudadana para fiscalizar el origen y la legalidad de los fondos. Además, el subreporte sistemático dificulta la evaluación de los posibles casos de violación de los topes de gastos y el uso de fuentes de financiación prohibidas o no declaradas. En este contexto, las normas sobre la rendición de cuentas, aunque claras en cuanto a los tiempos, parecen no ser suficientes para garantizar la transparencia financiera, lo que demanda un mayor esfuerzo en la vigilancia y sanción efectiva de estos incumplimientos.

## 2.5. Restricciones en el acceso a la información del aplicativo de rendición de cuentas para el control ciudadano

La información sobre la financiación de las campañas electorales es pública<sup>75</sup>, por tanto la autoridad electoral debe garantizar a los diferentes actores del proceso, el acceso los datos de manera gratuita, libre, oportuna, en las calidades, estructuras y formatos adecuados.

Con ocasión a las elecciones de 2023, la MOE realizó un monitoreo a las garantías de acceso a la información con las que debe contar la ciudadanía para consultar y analizar los ingresos y gastos correspondientes de las campañas electorales. Derivado de este monitoreo, se identificaron los siguientes problemas<sup>76</sup>.

- Restricciones para acceder a datos de los donantes y proveedores, así como fecha de cargue de los formularios<sup>77</sup>.
- La información registrada en algunos casos se encontraba incompleta, en la medida que ciertas candidaturas no aparecían registradas en el portal de consulta ciudadana del aplicativo, aun cuando ya habían gestionado sus credenciales de acceso en Cuentas Claras.

- Para algunas candidaturas sus reportes fueron incluidos en circunscripciones que no correspondían, lo que afectaba su consulta.
- A través de la consulta pública, los formularios y anexos de rendición de cuentas de campaña solo podían ser descargados en formato PDF no editable, sin posibilidad de descarga de archivos planos. Esto involucró que no se pudieron someter directamente a cálculos y análisis mediante software que permitieran extraer el valor de los datos.
- La información sobre las transacciones de cada campaña electoral está dividida en 14 archivos PDF que debían ser consultados uno a uno, sin la posibilidad de hacer una descarga —o al menos consulta— masiva de los datos.

Las dificultades y restricciones en el acceso a la información a través del aplicativo Cuentas Claras impactan gravemente la transparencia y dificultan la posibilidad de realizar una veeduría ciudadana efectiva sobre la financiación de las campañas electorales. Al no poder acceder de manera ágil y clara a la información financiera de las campañas, se compromete la capacidad de la ciudadanía y de los

<sup>75</sup> Algunos de los problemas detallados en este acápite pueden ser consultados en el “Informes MOE comisiones nacionales para la coordinación y seguimiento de los procesos electorales”. Disponible en: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2024/05/2024.05.16-Compilado-de-Informes-de-Comisiones-de-Seguimiento-DIGITAL.pdf>

<sup>77</sup> La ley de habeas data 1581 de 2012, artículo 10, estipula que se pueden acceder a datos sensibles si la información es de naturaleza pública.

actores involucrados para ejercer un control real sobre los ingresos y gastos de los candidatos.

## 2.6. Funcionalidad del aplicativo de rendición de cuentas

Dentro de las mesas de trabajo realizadas para este informe, varias personas que se candidatizaron para las elecciones de 2023 expresaron dificultades en su rendición de cuentas, justificadas en la funcionalidad del aplicativo Cuentas Claras. Estos problemas también fueron señalados en las comisiones nacionales, departamentales y municipales de seguimiento electoral en el marco de los comicios de 2023.

Con relación al uso del sistema por parte de los usuarios se identificaron dos problemas clave. En primer lugar, la complejidad de la plataforma, siendo calificada por algunos como “poco intuitivo”, lo cual dificultaba su uso, especialmente para quienes tenían poca experiencia en tecnología o administración financiera. En segundo lugar, aunque se realizaron capacitaciones por parte del Consejo Nacional Electoral, estas no fueron suficientes ni efectivas, dejando a muchos candidatos y equipos sin las habilidades necesarias para manejar adecuadamente la plataforma.

Estas dificultades eran comunes en los candidatos que contaban con un menor apoyo administrativo,

como aquellos postulados a la Alcaldía, Concejo y JAL, debido que al tener un tope de gastos menor a 200 SMMLV, no estaban obligados a contar con un gerente de campaña. Además, algunos de ellos enfrentaron dificultades por la falta de acceso o conocimiento en el uso de las TIC, especialmente en zonas rurales, donde su actividad cotidiana estaba relacionada con labores agrícolas.

De otra parte también se identificaron problemas técnicos de la herramienta, como intermitencias y caídas del sistema, acompañado de dificultades con la señal de internet, lo que obstaculiza el registro continuo y fiable de la información financiera de las campañas, generando retrasos en el proceso de rendición de cuentas<sup>78</sup>. Aunque no se conoce con exactitud el impacto de estas dificultades.

## 2.7. Problemas con la solicitud de anticipos de financiación estatal

Los anticipos son un mecanismo de financiación pública para campañas políticas que, según la Corte Constitucional:

favorece los principios de transparencia, igualdad y pluralismo jurídico, (...) ya que garantiza una financiación previa a la elección, abierta e igualitaria para todos los candidatos avalados por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, lo que contribuye a

<sup>78</sup> La Patria. Hay problema técnico para reportar financiación de campañas en Cuentas Claras. [En línea]. La Patria, 2023. [Consultado el 3 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.lapatria.com/politica/hay-problema-tecnico-para-reportar-financiacion-de-campanas-en-cuentas-claras>.

promover la pluralidad política en los procesos democráticos<sup>79</sup>.

En la práctica, el uso de este recurso por parte de las campañas es casi nulo. Como muestra la Tabla 9, en el último ciclo electoral ninguna candidatura a la Presidencia de la República, Gobernación o Asamblea Departamental utilizó los anticipos para financiar sus campañas. En el caso de los aspirantes a la Cámara de Representantes, alcaldías y concejos,

menos del 1% de los recursos de campaña provinieron de anticipos. Las candidaturas al Senado de la República fueron las únicas que utilizaron esta fuente de financiación, representando el 8.33% de los recursos totales, los cuales corresponden al caso del Partido Político Comunes que, en virtud del Acto Legislativo de Reincorporación 03 de 2017, tuvo derecho a este recurso.

**Tabla 10.** Porcentaje de ingresos por anticipos de financiación estatal 2022-2023

Corporación	Año	Porcentaje
<b>Presidencia</b>	2022	0,00%
<b>Senado</b>	2022	8,33%
<b>Cámara de Representantes</b>	2022	0,53%
<b>Gobernación</b>	2023	0,00%
<b>Asamblea</b>	2023	0,00%
<b>Alcaldía</b>	2023	0,05%
<b>Concejo</b>	2023	0,53%
<b>Juntas Administradoras Locales</b>	2023	0,00%

*Nota.* Elaboración MOE. Fuente CNE.

La cantidad de obstáculos a los que se enfrentan las candidaturas a la hora de tramitar la póliza que debe respaldar este tipo de solicitudes, es una de las principales razones por las que no se accede a la financiación por concepto de anticipos. Las aseguradoras, frecuentemente, niegan la expedición de estas pólizas debido a la falta de capacidad económica de las candidaturas, lo que implica que muchos candidatos

no puedan cumplir con este requisito. En otros casos, las pólizas de seriedad suelen tener un costo significativo, lo cual representa un obstáculo para las candidaturas más pequeñas o que provienen de sectores socioeconómicos menos favorecidos. Incluso se presentan retrasos en la entrega de estos recursos por parte del Ministerio de Hacienda para que realice el giro de los recursos a través de la Organización Electoral y este último a las candidaturas.

<sup>79</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

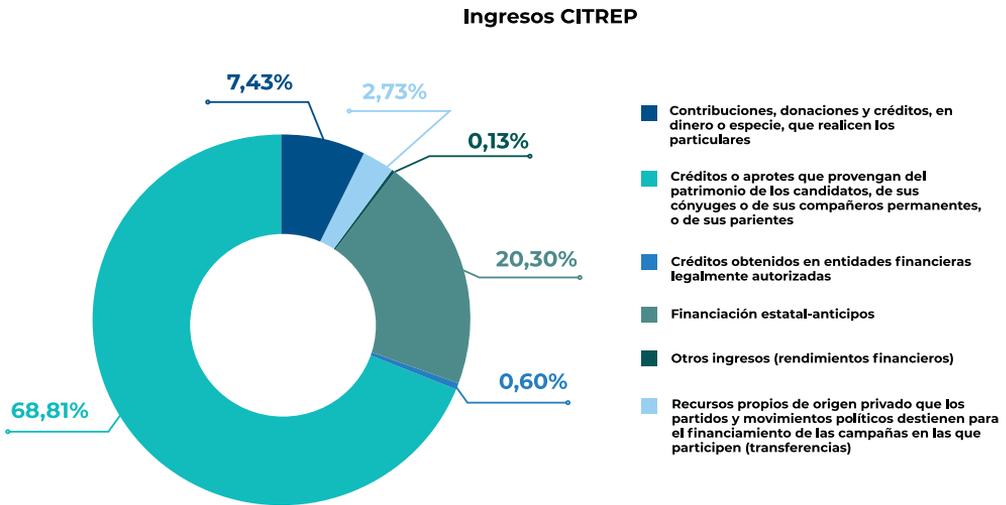
Un caso ejemplar que ilustra las dificultades para acceder a los anticipos fue el de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) en 2022. La normativa estableció que la financiación de las campañas en estas circunscripciones sería predominantemente estatal<sup>80</sup>, restringiendo drásticamente la financiación privada mediante la creación de un fondo especial y prohibiendo los aportes privados directos. No obstante, hubo un significativo retraso en el desembolso de los anticipos, hasta el punto que, a poco más de un mes de las elecciones, cuando solo quedaban cuatro semanas de campaña, ninguna de las candidaturas había recibido los fondos estatales.

Ante esta situación —y las dificultades administrativas que incluyeron la presentación de pólizas de seriedad y la apertura de cuentas bancarias

únicas— el Consejo Nacional Electoral autorizó el uso de recursos propios, así como la financiación mediante créditos y aportes de familiares. Esto dio lugar a una estructura de gasto en las campañas de las CITREP donde predominaron los recursos privados, contraviniendo lo estipulado por el Acto Legislativo 02 de 2021 que regulaba la financiación estatal. Este caso evidencia un problema estructural en el sistema de financiación pública mediante anticipos en Colombia.

De este modo, la estructura de gasto en las campañas a las CITREP, caracterizada por la predominancia de recursos privados en contravía a lo establecido por el acto legislativo que las creó y reguló, pone de manifiesto un problema estructural en la financiación pública mediante el sistema de anticipos en Colombia.

**Figura 8.** Fuentes de financiación de las campañas CITREP 2022



**Nota.** Fuente: CNE. Elaboración MOE.

<sup>80</sup> Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo 02 de 2021. Artículo transitorio 8.

# RECOMENDACIONES

N°	TEMA	PROBLEMA	RECOMENDACIONES	ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN				
				EXPEDICIÓN DE NORMATIVA			FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	DESARROLLO OPERATIVO
				Constitucional	Legal	Administrativa		
1	Las vicisitudes de la personería jurídica en los partidos políticos.	Dificultades de sectores políticos minoritarios para alcanzar categoría de partido político con personería jurídica, junto con sus derechos (financiación, postulación de candidatos, acceso a medios de comunicación social en todo tiempo) al estar supeditado al umbral de votación válida del 3% en elecciones de Senado de la República o Cámara de Representantes.	Reforma constitucional que cree nuevas reglas para otorgamiento de personería jurídica, no ligadas a umbral de votación, utilizando un esquema de adquisición progresiva de derechos, ligada al número de militantes de las organizaciones políticas					
2		Indebido otorgamiento de personería jurídica por inadecuada interpretación y aplicación de decisiones judiciales por parte del Consejo Nacional Electoral	Fortalecer los criterios jurídicos del Consejo Nacional Electoral para que la toma de sus decisiones sea acorde a los los parametros constitucionales, legales y las decisiones judiciales.					
3	El problema de los Grupos Significativos de Ciudadanos	Instrumentalización de la figura de GSC para realizar campaña electoral anticipada	a) Prohibir la posibilidad de que los GSC se coaliguen con partidos políticos.					
		Desnaturalización de los GSC producto de las coaliciones con partidos políticos	b) Prohibir la posibilidad de que para una misma elección, los partidos políticos otorguen avales a quienes hayan aspirado a un cargo de elección popular mediante la recolección de apoyos. c) Eliminar la figura de los GSC, siendo remplazada por el sistema de adquisición progresiva de derechos a partir de afiliados.					

4	<b>El problema de las coaliciones</b>	Actuación en bancada de las candidaturas electas por coalición.	Reglamentación a nivel legal de las coaliciones políticas a corporaciones públicas, al menos en los siguientes aspectos				
5		Inequidad en la obtención de personería jurídica mediante coalición.	a) Obligación de declaración política conjunta y actuación en bancada de las organizaciones coaligadas				
6		Ausencia de responsabilidad solidaria para partidos en caso de violaciones a la normativa electoral cometidas por alguna candidatura o campaña de la coalición.	b) Reglamentación de requisitos y obligaciones mínimas para participar en una coalición, incluyendo una proporción mínima de candidaturas a inscribir.				
7		Falta de claridad normativa sobre las consecuencias jurídicas de que la lista cerrada de una coalición supere el umbral de éxito electoral del 15%	c) Reglamentación de un régimen de responsabilidad solidaria de las organizaciones coaligadas, frente a posibles violaciones a la normativa electoral.				
8		Falta de sanciones por doble militancia a miembros de partidos políticos que se coaligan	d) Reglamentación de las consecuencias jurídicas de superar el tope de éxito electoral del 15% para coaliciones e) Reglas sobre doble militancia para partidos coaligados, en corporaciones públicas, elecciones a cargos uninominales y consultas interpartidistas. f) Causales de doble militancia en coaliciones.				
9	<b>Definición de campañas electorales y su impacto en el control y seguimiento en los reportes de financiación por parte de candidatos.</b>	Inadecuada interpretación por parte de diversos actores sobre la definición de campaña electoral y sus efectos en la financiación y la rendición pública de cuentas	Expedición de resolución y otros actos administrativos pertinentes por parte del CNE, en donde defina qué tipos de gastos deben ser reportados y en qué categorías deben ubicarse. Debe ser explícito el deber de reportar gastos de logística, testigos electorales y otros gastos esenciales para el funcionamiento de la campaña.				
10	<b>Problemas asociados a la apertura de cuenta única de campaña.</b>	Requisitos administrativos de difícil cumplimiento para la apertura de cuenta única de campaña	Consejo Nacional Electoral realice mesas técnicas con Organizaciones políticas y Superintendencia Financiera, para establecer: a) Requisitos que pueden ser flexibilizados. b) Formatos tipo que faciliten a candidaturas su diligenciamiento a efectos de cumplir con requisitos del sistema financiero. Estos deben ser debidamente socializados y compartidos para cada proceso electoral.				
11		No existe la obligación de cuenta única para todas las campañas. Sólo las que tienen como tope más de 200 SMMLV	Todas las campañas deben manejar cuenta única de campaña para garantizar la trazabilidad y seguimiento de los recursos de las campañas electorales. Excepción de municipios que no cuenten con entidad financiera.				

12		Ausencia de políticas de transparencia con respecto a los anuncios publicitarios contratados en las redes sociales diferentes a META	Tal como sucede en Argentina, las autoridades electorales lleven el registro de las cuentas de redes sociales, sitios de internet y demás canales digitales de comunicación de los precandidatos, candidatos y agrupaciones políticas.					
13	Ausencia de regulación para la fiscalización sobre la publicidad electoral en redes sociales.	Capacidades institucionales no aptas para la inspección y vigilancia de la publicidad electoral a través de redes sociales.	Tomando el ejemplo de México, la declaración de gastos de propaganda electoral se realice de manera separada o desagregada según el medio de campaña utilizado (anuncios en Internet, medios impresos, radio y televisión), de manera que se facilite el contraste de la información reportada.					
			Con base en un autodiagnóstico, el Consejo Nacional Electoral realice un acondicionamiento institucional para el monitoreo de la propaganda electoral en redes sociales o, en su defecto, se apoye en universidades públicas a través de la celebración de convenios interadministrativos que tengan por objeto la prestación de este servicio.					
			El Consejo Nacional Electoral adopte una metodología para avaluar a su precio comercial los anuncios publicitarios orgánicos de los que se determine que deban hacer parte de los gastos de propaganda electoral en el marco de una campaña.					
			Con el fin de facilitar la trazabilidad, el Consejo Nacional Electoral reglamente para cada proceso electoral un hashtag, etiqueta o numeral (#), al que tengan que hacer referencia las candidaturas anunciantes en todas sus publicaciones con fines proselitistas subidas a redes sociales a través de sus cuentas oficiales durante el periodo de campaña.					
			El Consejo Nacional Electoral celebre memorandos de entendimiento con las distintas compañías que presten el servicio de promoción de contenidos digitales, para facilitar el traspaso de la información de interés en el ejercicio de fiscalización de las campañas electorales.					
			Recogiendo aspectos de la normativa brasileña, el Congreso de la República ordene la creación de un registro de proveedores de propaganda electoral en Internet, que sea reglamentado por el Consejo Nacional Electoral, fuera del cual sea prohibido prestar este servicio, y que tenga como requisito o condición la puesta en marcha de una biblioteca de anuncios.					

14	Problemas asociados a la rendición de cuentas para realizar seguimiento en tiempo real de la financiación electoral.	Incumplimiento del reporte de ingresos y gastos de los Grupos Significativos de Ciudadanos durante la recolección de apoyos.	Condicionar la inscripción de candidaturas por parte de GSC a la entrega y certificación del reporte de ingresos y gastos de campaña ante el CNE.					
			Establecer sanción por no presentar informe de ingresos y gastos.					
			Establecer que las reglas sobre fuentes de financiación prohibida y fuentes de financiación de las campañas electorales, sean aplicables al proceso de recolección de apoyos a través de grupos significativos de ciudadanos					
			Fijar topes para la financiación del proceso de recolección de firmas					
		Incumplimiento en la rendición de cuentas por parte de las candidaturas durante la campaña electoral	Establecer sanción por generar asiento contable de manera extemporanea					
		Restricciones en el acceso a la información del aplicativo de rendición de cuentas para el control ciudadano.	El Consejo Nacional Electoral establezca una política de datos abiertos que permita el acceso y descarga en formatos procesables de toda la información de ingresos y gastos de las campañas electorales					
		Funcionalidad y adecuado uso del aplicativo de rendición de cuentas	Generar la obligación de gerentes para todas las campañas, para que sean los encargados de todo el manejo administrativo y contable de las campañas					
Brindar el mantenimiento permanente y necesario para la operatividad del aplicativo Cuentas Claras, ccontando con la capacidad suficiente para el cargue y soporte de la información de las candidaturas y la consulta ciudadana.								
15	Problemas con la solicitud de anticipos de financiación estatal	Giro de los recursos no llega oportunamente a las organizaciones políticas	Planificar la solicitud y giro del presupuesto de anticipos entre el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Hacienda para que este se desembolse de manera oportuna.					
			Crear mecanismos de financiación indirecta que suplan los anticipos					

# BIBLIOGRAFÍA

---

Colombia. Congreso de la República. *Acto Legislativo por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones*. Acto Legislativo 01 (3 de julio de 2003). Bogotá: Congreso de la República, 2003.

Colombia. Congreso de la República. *Acto Legislativo por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*. Acto Legislativo 02 (1 de julio de 2015). Bogotá: Congreso de la República, 2015.

Colombia. Congreso de la República. *Acto Legislativo por medio del cual se crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y se dictan otras disposiciones*. Acto Legislativo 03 (23 de noviembre de 2017). Bogotá: Congreso de la República, 2017.

Colombia. Congreso de la República. *Acto Legislativo por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030*. Acto Legislativo 02 (25 de agosto de 2021). Bogotá: Congreso de la República, 2021. Art. 8.

Colombia. Congreso de la República. *Ley Estatutaria por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*. Ley 1475 (14 de julio de 2011). Bogotá: Congreso de la República, 2011. Art. 22, 23, 24, 25, 27, 34.

Colombia. Congreso de la República. *Ley Estatutaria por la cual se regula la participación en los medios de comunicación durante las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*. Ley 996 (24 de noviembre de 2005). Bogotá: Congreso de la República, 2005. Art. 2, 11, 12, 14, 15.

Colombia. Congreso de la República. *Ley por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*. Ley 1581 (17 de octubre de 2012). Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2012. No. 48.587. Art. 10.

Colombia. Congreso de la República. *Ley por la cual se dictan normas sobre los partidos y movimientos políticos, su financiamiento y sobre la financiación de las campañas electorales*. Ley 130 (23 de marzo de 1994). Bogotá: Congreso de la República, 1994. Art. 9.

Colombia. Congreso de la República. *Ley por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Ley 1474 (12 de julio de 2011). Bogotá: Congreso de la República, 2011. Art. 2.

Colombia. Congreso de la República. *Por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática*. Ley 1864 (17 de agosto de 2017). Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2017. No. 50.328, Art. 15, 16, 17.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de mayo de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00038-00. M.P. Gómez Montoya, Gloria María. Bogotá D.C.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de mayo de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00060-00. M.P. Gómez Montoya, Gloria María. Bogotá D.C.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 18 de abril de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00058-00. M.P. Cardona Echavarría, Ximena. Bogotá D.C.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 18 de abril de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00059-00. M.P. Barreto Suárez, Ómar Joaquín. Bogotá D.C.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 19 de septiembre de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00034-00. M.P. Álvarez Parra, Luis Alberto. Bogotá D.C.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 7 de marzo de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00046-00. M.P. Álvarez Parra, Luis Alberto. Bogotá D.C.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de diciembre de 2022. Expediente 11001-03-28-000-2022-00193-00. M.P. Vanegas Gil, Pedro Pablo. Bogotá D.C.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 10 de agosto de 2023. Expediente 11001-03-28-000-2022-00198-00. M.P. Álvarez Parra, Luis Alberto. Bogotá D.C.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2023. Expediente 11001-03-28-000-2022-00258-00. M.P. Álvarez Parra, Luis Alberto. Bogotá D.C.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 7 de marzo de 2024. Expediente 11001-03-28-000-2023-00055-00. M.P. Álvarez Parra, Luis Alberto. Bogotá D.C.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. *Por la cual se establecen disposiciones relacionadas con la financiación y propaganda electoral para las elecciones de 2023*. Resolución 4737 de 2023. Bogotá: Consejo Nacional Electoral, 2023.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 1545 de 2023. Bogotá D.C.: Consejo Nacional Electoral, 2023.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 15588 de 2023. Bogotá D.C.: Consejo Nacional Electoral, 2023.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 16313 de 2023. Bogotá D.C.: Consejo Nacional Electoral, 2023.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 2126 de 2020. Bogotá D.C.: Consejo Nacional Electoral, 2020.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 2238 de 2023. Bogotá D.C.: Consejo Nacional Electoral, 2023.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 2239 de 2023. Bogotá D.C.: Consejo Nacional Electoral, 2023.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 5227 de 2022. Bogotá D.C.: Consejo Nacional Electoral, 2022.

Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional, 1991. Art. 108, 109, 111.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-089 (3 de marzo de 1994. M.P. Cifuentes Muñoz, Eduardo. Expediente P.E.-004. Bogotá D.C.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1153 (11 de noviembre de 2005). M.P. Monroy Cabra, Marco Gerardo. Expediente P.E.-024. Bogotá D.C.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1153 (26 de febrero de 2010). M.P. Sierra Porto, Humberto. Expediente P.E.-024. Bogotá D.C.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-955 (6 de septiembre de 2001). M.P. Monroy Cabra, Marco Gerardo. Expediente P.E.-3438. Bogotá D.C.

Colombia. Ministerio del Interior. *Informe Elecciones Territoriales 2023* [en línea]. Bogotá: Ministerio del Interior, 2023. [Consultado: 3 de octubre de 2024]. Disponible en: [https://somosdemocracia.mininterior.gov.co/documentos/Informe\\_postelectoral\\_2023.pdf](https://somosdemocracia.mininterior.gov.co/documentos/Informe_postelectoral_2023.pdf)

Colombia. Superintendencia Financiera de Colombia. *Publicaciones de marzo de 2024*. [En línea]. Superintendencia Financiera de Colombia, 2024. [Consultado el 3 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115165/marzo-2024/>.

La Patria. *Hay problema técnico para reportar financiación de campañas en Cuentas Claras*. [En línea]. La Patria, 2023. [Consultado el 3 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.lapatria.com/politica/hay-problema-tecnico-para-reportar-financiacion-de-campanas-en-cuentas-claras>.

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Expediente sobre la impugnación de elecciones*. Expediente SUP-JE-228/2021. Ciudad de México.

Misión de Observación Electoral (MOE). *Publicidad Electoral en Redes Sociales: Retos y Oportunidades para la Transparencia - Elecciones de Autoridades Locales 2023*. [En línea] Bogotá: MOE, 2024. [Consultado el 3 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.moe.org.co/publicidad-electoral-en-redes-sociales-retos-y-oportunidades-para-la-transparencia-elecciones-de-autoridades-locales-2023/>.

Misión de Observación Electoral. *Informe Poselectoral: ¿Cómo fue la financiación de las campañas electorales al Congreso de la República en 2022?* [en línea]. Bogotá: MOE, 2022. [Consultado: 3 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/08/Informe-de-financiacion-5.pdf>

Misión de Observación Electoral. *Informes MOE comisiones nacionales para la coordinación y seguimiento de los procesos electorales* [en línea]. Bogotá: MOE, 2023. [Consultado: 3 de octubre de 2024]. Disponible en: [https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2024/05/2024.05.16-Compilado-de-Informes-de-Comisiones-de-Seguimiento\\_DIGITAL.pdf](https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2024/05/2024.05.16-Compilado-de-Informes-de-Comisiones-de-Seguimiento_DIGITAL.pdf)

ISBN: 978-628-96230-3-1



9 786289 623031

## NUESTRAS PLATAFORMAS



Misión de Observación Electoral



Lupa Legislativa



DATOS ELECTORALES



www.pilasconelvoto.com



-  [www.facebook.com/moecolombia](https://www.facebook.com/moecolombia)
-  [www.instagram.com/moecolombia](https://www.instagram.com/moecolombia)
-  [www.twitter.com/moecolombia](https://www.twitter.com/moecolombia)
-  [www.youtube.com/@comunicacionmoe](https://www.youtube.com/@comunicacionmoe)
-  [www.tiktok.com/@moecolombia](https://www.tiktok.com/@moecolombia)

Con el apoyo de:

