

**EL LAVADO DE ACTIVOS EN EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS  
ELECTORALES COLOMBIANAS**

**ESPECIALIZACION EN AUDITORIA FORENSE**

**LUIS FRANCISCO GAITAN PUENTES**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

**FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA  
DIRECCION DE POSGRADOS Y EDUCACION CONTINUADA  
AGOSTO DE 2008  
BOGOTA**

*"A la memoria de mi Padre Alfonso Gaitán León  
y a mis hijos Juliana Lucía y Luis Felipe,  
motor de mi existencia."*

## Contenido

	Pág.
<b>Resumen.</b>	1
<b>Introducción.</b>	5
<b>Capítulo I: Financiamiento de las campañas políticas.</b>	8
1.1 Marco legal del financiamiento de las campañas políticas.	9
1.2. Comportamiento del financiamiento privado.	13
1.3. Comportamiento de los aportes públicos.	15
1.4. El control estatal del financiamiento.	17
1.4.1. La rendición de cuentas.	18
1.4.2. Funcionamiento del órgano estatal de control.	21
1.4.3. Proceso de divulgación y publicación del financiamiento.	24
1.4.4 Actual penalización de la conducta.	25
<b>Capítulo II. Posibles soluciones.</b>	27
2.1. Integración de estamentos.	27
2.1.2. Sana competencia política contra el favoritismo político.	30
2.1.3. La responsabilidad política.	31
2.1.4. Solidez de los partidos políticos.	34
2.1.5. Oposición vigorosa y transparente.	36
2.1.6. Control político efectivo.	37
2.1.7. Capacitaciones.	39

<b>Capítulo III. La confianza de la opinión pública.</b>	40
3.1. Importancia.	40
3.2. Desconfianza como castigo al infractor.	42
<b>Capítulo IV. Contribuciones y gastos.</b>	44
4.1. Límites a las contribuciones.	44
4.2. Seguimiento y control a los gastos.	47
<b>Capítulo V. Viabilidad de un fideicomiso ciego.</b>	50
5.1. Fideicomiso común y sus falencias.	50
5.2. Beneficios del fideicomiso ciego.	53
<b>Capítulo VI. Transparencia del ingreso y destinación de recursos.</b>	55
<b>Capítulo VII. Divulgación suficiente a la ciudadanía.</b>	57
<b>Capítulo VIII. No a la intromisión de los candidatos en el manejo y recaudación de fondos.</b>	59

<b>Capítulo IX. Rendición de cuentas.</b>	61
9.1. Contabilidad interna de los partidos.	61
9.2. Sanciones ante el incumplimiento en la rendición de cuentas.	70
9.3. Recomendar acciones al órgano de control estatal.	71
9.4. Confiabilidad de la rendición de cuentas.	72
9.5. Efectividad de las sanciones.	73
<b>Capítulo X. La importancia del control social en el lavado de activos.</b>	74
<b>Capítulo XI. Comentarios sobre el sipla electoral.</b>	76
<b>Recomendaciones.</b>	82
<b>Conclusiones.</b>	87
<b>Bibliografía.</b>	88



## **Resumen.**

Uno de los aspectos de la crisis de los partidos políticos es sin duda la necesidad de recaudar importantes sumas de dinero para poder encarar las campañas electorales, menoscabando, muchas veces, los fines y las funciones legítimas que están llamados a cumplir dentro del sistema democrático, y afectando seriamente su credibilidad. Los crecientes casos de corrupción y de dineros ilícitos en las campañas, nos alerta sobre la necesidad de controlar el ingreso del dinero a las mismas, especialmente si de campañas presidenciales se trata.

De esta preocupación han nacido los intentos legales en muchos países, para evitar la distorsión de los procesos electorales. En Colombia existe un marco legal que reglamenta el financiamiento de las campañas políticas: la Ley 58 de 1985, el Decreto 1926 de 1990, los artículos 109 y 265 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 130 de 1994, Ley de Partidos, y más recientemente la Resolución 067 de enero de 2.008 del CNE.

La Ley Penal Colombiana tipifica y sanciona algunas conductas que pueden presentarse en el financiamiento de las campañas electorales como el enriquecimiento ilícito, la receptación, los delitos contra el sufragio (perturbación electoral, violencia y fraudes electorales, voto fraudulento, alteración de resultados electorales, etc.) También se ha tipificado como delito el lavado de activos.

De acuerdo al marco legal establecido por la Ley 130 de 1994, se establecieron dos clases de financiación estatal: la directa, que hace relación a los montos que los candidatos tienen derecho a percibir por concepto de reposición

por voto obtenido, y la indirecta que se refiere al acceso a los medios de comunicación social del Estado y a la franquicia postal. El control estatal sobre los recursos de origen público audita la forma en que los partidos gastan el dinero de los ciudadanos, mientras que el control sobre los ingresos o financiamiento privado, pretende evitar la influencia indebida del dinero en la política.

La mayoría de las legislaciones propende por fijar límites máximos al costo total de las campañas electorales, pero también hay que tener en cuenta el origen de los dineros que ingresan en ellas, con el objeto de prohibir las contribuciones anónimas, y castigar la receptación y el lavado de activos.

El sistema colombiano, en lo que hace a la rendición sobre financiamiento privado, incluye informes sobre donaciones en especie, préstamos, bienes del partido político, recaudación de fondos en eventos realizados para tal fin, y autofinanciamiento en general; los informes también deben incluir información sobre la identificación del donante. Sin embargo, y a pesar del aparente avance del sistema, existen importantes niveles de desconfianza respecto a la confiabilidad de estos datos. Por otra parte el órgano de control no posee mucha credibilidad, ya que carece de independencia y de recursos materiales y humanos suficientes para emprender con éxito su tarea. Carece también del poder de sancionar las violaciones a las leyes que reglamentan el tema. Por otra parte los datos presentados por los partidos y candidatos a órganos estatales, son de difícil o nulo acceso para los actores del control social, a saber, los periodistas, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, los académicos y los aspirantes a cargos públicos, lo cual dificulta en grado sumo el control social.

Para lograr la transparencia en el manejo de dineros de las campañas políticas es necesario integrar los procesos que pretenden regular el financiamiento, con el control que ejerce el órgano estatal: el control social es ejercido por los ciudadanos siempre y cuando puedan tener acceso a los informes sobre el financiamiento. A su vez éstos deben reflejar fielmente la rendición de cuentas de los actores políticos, y la rendición se fundamenta en el sistema de contabilidad interna de los partidos. Toda la maquinaria descrita debe estar, a su vez, sujeta al control de un órgano estatal bien dotado e independiente de los demás ramas del poder estatal. De igual manera, la sana competencia política es una herramienta poderosa en la lucha contra la corrupción al interior de las campañas políticas.

Una de las posibles soluciones al problema de la corrupción sería la adopción de un fideicomiso ciego: como los candidatos desconocen la identidad de los donantes, éstos no están en condiciones de exigir que se les retribuyan los favores. Por otra parte la extorsión se haría difícil porque el candidato no podría saber si aquellos que pretenden presionarle realmente han aportado dinero a su campaña.

Conocer el origen de los recursos que financian las campañas electorales también se constituye en elemento importante para evitar la corrupción, en la medida en que permite a la ciudadanía identificar los intereses económicos que apoyan a los distintos candidatos. De esta manera, los ciudadanos están mejor preparados para ejercer su propio voto y para monitorear las actividades de los representantes una vez electos.

La normatividad que hace relación a las sanciones existe en nuestro país. Sin embargo es recomendable que se sancione de manera sistemática el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas, que se establezcan límites al número de rectificaciones que pueden hacer los partidos y candidatos y que la sanción, de acuerdo a la gravedad o a la reincidencia, pueda revestir carácter penal.

El SIPLA se encuentra organizado en Colombia, especialmente referido a las instituciones financieras. Lo que en últimas se propone respecto a la necesaria revitalización del Sipla, puede resumirse en los siguientes puntos: control a la financiación en general, control a las contribuciones y auditorias especiales.

Finalmente se resalta la importancia del sector empresarial en la consecución de la transparencia en la prevención de la corrupción. Este sector debe mostrar un alto grado de compromiso con la financiación de la política, asumiendo posturas éticas que apoyen al ciudadano, financiando por motivos ideológicos y para respaldar un programa, y sin esperar retribución o buscar influir sobre el elegido.

## **Introducción.**

El lavado de activos para el financiamiento de campañas políticas es una preocupación común de las democracias mundiales al considerarse entre otras cosas que el dinero distorsiona en gran medida los procesos electorales y en consecuencia, la legitimidad del mandato.

Garantizar la pureza de las contiendas electorales no es tarea fácil. En Colombia durante las dos últimas décadas, se han llevado a cabo una serie de reformas al sistema de financiamiento de la política, estableciendo topes, vetos y límites a los subsidios públicos, revitalizando el principio de la transparencia, introduciendo modificaciones en el financiamiento de campañas electorales para elecciones presidenciales, incrementando los subsidios públicos, estableciendo límites para la recepción de aportes privados, reglamentando la rendición de cuentas ante el órgano electoral, penalizando las conductas que afecten la transparencia del proceso y estableciendo parámetros para la divulgación al ciudadano del proceso de financiación, en aras de hacer posible el adecuado ejercicio del control social.

Pero a pesar del innegable avance que se ha propiciado en las últimas décadas, ni el ejercicio de la responsabilidad política, ni la regulación y presencia del Estado en los sectores involucrados, ni la penalización de las conductas, han logrado desarraigar la influencia indebida del dinero en la política.

Es por ello que el presente trabajo trata de determinar las estrategias para prevenir el lavado de activos tanto en sus etapas de colocación de recursos, como

en las de encubrimiento e integración, en el financiamiento de las campañas electorales colombianas.

El lavado de activos en el financiamiento de las campañas electorales colombianas, no sólo afecta la democracia en sí misma considerada, al permitir que los intereses económicos ejerzan una influencia desmedida tanto en el debate político electoral, como en el posterior mandato que favorecerá a los intereses de los grupos privilegiados, sino que perjudica el orden económico y social.

El tema es de mi preferencia por considerar que esta manifestación delictiva es caldo de cultivo de la injusticia social, de una inequitativa distribución de la riqueza y de la competencia desleal que destruye la industria y el comercio nacionales. Además financia el conflicto interno colombiano permitiendo a los grupos armados ilegales el mantenimiento de una guerra que destruye día a día a nuestro país.

En Colombia se han realizado variadas reformas que han implicado cambios en el sistema electoral, todos ellos orientados a la consecución de la transparencia en el ingreso de recursos a las campañas electorales. Sin embargo la problemática subsiste y las grietas jurídicas y de orden práctico han permitido que se eludan los límites y los controles para permitir el ingreso de los dineros sucios a las campañas. Este es un aporte personal para la prevención de esa conducta.

Pero además el tema se erige como un desafío tanto de orden práctico como académico: la normatividad existe, los controles se han puesto en marcha, y la sociedad es consciente de la problemática que deviene de esta conducta corrupta. Entonces, como explicar la presencia de los dineros provenientes del lavado de activos en las campañas electorales hoy en día? Es necesario legislar más sobre

el tema, adoptando tal vez regulaciones extranjeras que han tenido algún éxito en otros países? En ese caso, podría hablarse de un debate político libre y abierto en consonancia con la democracia que queremos consolidar? Por otra parte una conducta permisiva reduciría el crecimiento económico del país y se consolidaría como trofeo para la ineficiencia económica y la burocracia.

La información contable, veraz y confiable es parte fundamental en la etapa de rendición de cuentas tanto de partidos como de candidatos. De la actuación transparente, confiable y accesible de los auditores forenses depende en gran medida el control social que la ciudadanía ejercerá sobre sus candidatos y gobernantes.

## **Capítulo I: Financiamiento de las campañas políticas.**

Es evidente la gravedad de la corrupción al interior de las campañas electorales. La corrupción debilita al gobierno en la medida en que beneficia a personas y grupos privilegiados dejando pocas alternativas a los ciudadanos pobres o a quienes carecen de relación política con el grupo que ejerce el poder. Protege, por otra parte, la ineficiencia y la burocracia y puede disminuir la confianza de los gobernados en sus gobernantes.

Uno de los aspectos de la crisis de los partidos políticos se refiere -según la Organización de Estados Americanos e IDEA Internacional en su comentario a “De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina”- a

la necesidad que enfrentan estas instituciones de recaudar crecientes sumas de dinero para encarar las campañas electorales, así como a los caminos a menudo tortuosos por los que se aventuran para hacerlo, menoscabando, muchas veces, los fines y las funciones legítimas que están llamados a cumplir dentro del sistema democrático, y afectando seriamente su credibilidad. (Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID, 2004, p.1).

El financiamiento de la política no es en sí misma considerada una actividad corrupta, pero los crecientes casos de corrupción y de dineros ilícitos en las campañas, nos alerta sobre la necesidad de controlar el ingreso del dinero a las mismas, especialmente si de campañas presidenciales se trata.

De esta preocupación han nacido los intentos legales en muchos países, para evitar la distorsión de los procesos electorales y para lograr que las elecciones sean libres y transparentes. Colombia no ha sido ajena a esta tendencia y es así que desde 1985 ha intentado evitar el ingreso de los dineros ilícitos a las campañas políticas.

## 1.1 Marco legal del financiamiento de las campañas políticas.

En Colombia el primer intento de reglamentar la financiación de las campañas políticas se plasmó en la Ley 58 de 1985. Más adelante, en el Decreto 1926 de 1990 se habló de cauciones y del número de adherentes que los candidatos debían presentar al momento de su inscripción. También contemplaba la norma una garantía de seriedad de la candidatura, con el fin de evitar la proliferación de candidatos sin maquinaria política. Se estableció en la norma, una cuantía para la financiación de las campañas del nuevo Congreso, y de la elección popular de gobernadores.<sup>1</sup>

La constitución Política de Colombia, en sus artículos 109 y 265 aborda el tema de la siguiente manera:

Artículo 109. El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.

La ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. (Constitución Política de Colombia, 1994, p.59).

Artículo 265. El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:

...6. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley. (p.144)

La forma como el Estado Colombiano debe financiar el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo constituido con un aporte anual por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional, se

---

1. Ministerio del Interior, Análisis sobre financiación de campañas efectuado por el Grupo Electoral de la Dirección General de Asuntos Políticos y Electorales.

estableció en la Ley 130 de 1994, más conocida como el Estatuto de los Partidos y Movimientos Políticos, específicamente en sus artículos 12 al 21 y 48 y 49.

ARTÍCULO 12. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS. El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de ciento cincuenta pesos (\$150), por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. Al fondo se incorporará también el producto de las multas a las que se refiere la presente ley. En ningún caso este fondo será inferior a dos mil cuatrocientos (\$2.400) millones de pesos. El Consejo Nacional Electoral distribuirá los dineros de dicho fondo de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Una suma básica fija equivalente al 10% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos;
- b) El 50% entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República o para Asambleas Departamentales, según el caso;
- c) El 10% (sic);
- d) El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos:

PARÁGRAFO 1o. Las sumas previstas en los literales a) y b) serán de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos políticos.

PARÁGRAFO 2o. El Consejo Nacional Electoral reglamentará anualmente la forma de distribución del porcentaje señalado en el literal d) de este artículo, de manera que consulte el número de votos obtenidos en la elección anterior para la Cámara de Representantes.

PARÁGRAFO 3o. Los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos.

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

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

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

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

d) Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado por el respectivo Concejo Municipal. No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.

La reposición de gastos de campañas sólo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.

Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

Los partidos y movimientos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.

**ARTÍCULO 14. APORTES DE PARTICULARES.** Los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos, podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas.

Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares. El Consejo Nacional Electoral fijará esta suma seis (6) meses antes de la elección. Si no lo hiciere los Consejeros incurrirán en causal de mala conducta.

Las normas a que se refiere este artículo serán fijadas teniendo en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el Estado haga para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

El candidato que infrinja esta disposición no podrá recibir dineros provenientes de fondos estatales, sin perjuicio de las multas a que hubiere lugar de acuerdo con el literal a) del artículo 39 de la presente ley.

**ARTÍCULO 15. ENTREGA DE LAS CONTRIBUCIONES.** Las contribuciones particulares a un candidato determinado deberán ser entregadas al candidato mismo, o a la organización que lo represente, o al partido o al movimiento al cual pertenezca.

**ARTÍCULO 16. DONACIONES DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.** Toda donación que una persona jurídica realice a favor de una campaña electoral, deberá contar con autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios, según el caso. De ello se dejará constancia en el acta respectiva.

**ARTÍCULO 17. LÍNEAS ESPECIALES DE CRÉDITO.** La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignorción del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.

**PARÁGRAFO.** La reposición de los gastos electorales por parte del Estado deberá efectuarse dentro del mes siguiente a la respectiva elección.

En caso de no efectuarse la reposición de los gastos electorales por parte del Estado, en el mes siguiente a la respectiva elección, el Estado reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el Banco.

**ARTÍCULO 18. INFORMES PÚBLICOS.** Los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales a los que alude esta ley y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

- a) Los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año;
- b) La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados; y
- c) Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.

PARÁGRAFO. Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 19. CANDIDATOS INDEPENDIENTES. Los candidatos independientes deberán presentar el balance en la oportunidad señalada en el literal c) del artículo anterior.

ARTÍCULO 20. RENDICIÓN DE CUENTAS. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes categorías de ingresos:

- a) Contribución de los miembros;
- b) Donaciones;
- c) Rendimientos de las inversiones;
- d) Rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento;
- e) Créditos;
- f) Ayudas en especie valoradas a su precio comercial; y
- g) Dineros Públicos.

PARÁGRAFO. A los informes se anexará una lista de donaciones y créditos, en la cual deberá relacionarse, con indicación del importe en cada caso y del nombre de la persona, las donaciones y los créditos que superen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

Los partidos y movimientos deberán llevar una lista de las donaciones y créditos con la dirección y el teléfono de las personas correspondientes, la cual sólo podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley.

ARTÍCULO 21. CLASES DE GASTOS. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes clases de gastos:

- a) Gastos de administración;
- b) Gastos de oficina y adquisiciones;
- c) Inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, incluyendo publicaciones;
- d) Actos públicos;
- e) Servicio de transporte;
- f) Gastos de capacitación e investigación política;
- g) Gastos judiciales y de rendición de cuentas;
- h) Gastos de propaganda política;
- i) Cancelación de créditos; y
- j) Aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 49. AUDITORÍA INTERNA Y EXTERNA. Los partidos, movimientos o candidatos, que reciban aportes del Estado para financiar su sostenimiento o sus campañas electorales, deberán crear y acreditar la existencia de un sistema de auditoría interna, a su cargo. Sin perjuicio de las sanciones establecidas en otras disposiciones legales, el auditor interno será solidariamente responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de dichos recursos, cuando no informe al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades cometidas.

La Registraduría Nacional del Estado Civil contratará, de acuerdo con las normas vigentes, un sistema de auditoría externa que vigile el uso dado por los partidos, movimientos o candidatos a los recursos aportados por el Estado para financiar sus gastos de sostenimiento y sus campañas electorales. El costo de tal auditoría será sufragado por los

beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido. (Ley 130 de 1994).

A partir de 1995 se sucedieron varias iniciativas de reforma que no tuvieron éxito hasta el 2003. En este año la reforma política introdujo cambios profundos que incluían modificaciones en el sistema electoral - “ley de bancadas”- y sobre la democracia interna de los partidos. También se incluyó la reelección presidencial y cambios en el financiamiento de las campañas para elecciones presidenciales. Esto significó la creación de topes para el total de gastos autorizados, se incrementaron los subsidios públicos y se introdujeron límites para la recepción de aportes privados e individuales.<sup>2</sup>

## 1.2. Comportamiento del financiamiento privado.

En los artículos 14 y 15 de la Ley de Partidos se señala que los candidatos pueden recibir contribuciones de personas naturales o jurídicas. Pero estas sumas están limitadas a un monto que seis meses antes de la elección debe fijar el Consejo Nacional Electoral. Adicionalmente la ley establece que la Junta Directiva del Banco de la República ordenará a las entidades bancarias y financieras crear cuando menos tres meses antes de las elecciones, líneas especiales de crédito que se garantizarían con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado.

El Consejo Nacional Electoral ha emitido varias resoluciones mediante las cuales se fijan las sumas máximas que pueden invertir en la campaña electoral de 1998 los candidatos al Congreso, se reglamentan las misiones de los

---

2. Proyecto Crinis, “Dinero en la Política, asunto de todos”, p. 49.

observadores internacionales de los procesos electorales, se precisan las responsabilidades de los partidos, movimientos políticos y candidatos en la presentación de informes de ingresos, se fija el valor de las cauciones, se distribuyen los recursos del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para gastos de funcionamiento, etc.

En orden a fijar la transparencia en las campañas políticas, existen en trámite varios proyectos, así como también uno presentado por el Gobierno Nacional que recomienda entre otras las siguientes medidas:

- El Estado buscará financiar completamente las campañas electorales de los partidos y de los grupos de ciudadanos
- Las campañas presidenciales serán financiadas completamente por el Estado.
- Para reducir los costos de las campañas se prohibirá la publicidad pagada en televisión.
- El Fondo para anticipar el pago de los gastos a partidos, se distribuirá equitativamente entre quienes presenten candidatos a elecciones.
- Habrá incentivos adicionales que serán contemplados en la ley en beneficio de los partidos que hayan logrado la elección de mujeres, negros e indígenas en las Corporaciones Públicas. 3

Actualmente rige la resolución 067 de 2008 del CNE que establece para las contribuciones individuales un tope de \$3.400.000 (participación ciudadana).

---

3. Olano García, Hernán, Derecho Electoral: la financiación de campañas electorales, legislación desconocida, pp. 9-12

Después de enunciada la normativa que reglamenta el tema del financiamiento privado, cabe preguntarnos: ¿Qué se puede comprar con las donaciones a las campañas?

Los donantes no son tan poderosos como parecen, ni los candidatos tan vulnerables, ya que el dinero por sí sólo no garantiza una elección. Los individuos que donan dinero a título personal, prácticamente nunca realizan ofertas a cambio de favores. Sin embargo, no puede negarse que existe corrupción en las relaciones entre los políticos y los intereses privados. Pero la política está influenciada por muchos otros incentivos, y como es difícil diferenciar las actividades legítimas de apoyo de las conexiones ilícitas, hay que ser muy cuidadosos en cuanto a restringir los límites a las donaciones.

“Los aportes de dinero no inducen a los elegidos a desconocer su mandato, pero sí compran la oportunidad de abogar a favor de un tema determinado.”(Johnston, 2.000, p.58) Es ésta una valiosa influencia, que aumenta la ya gran desigualdad entre los aportantes de dinero y los ciudadanos comunes.

### 1.3. Comportamiento de los aportes públicos.

Vimos, que de acuerdo al marco legal establecido por la Ley 130 de 1994, se establecieron dos clases de financiación estatal: la directa, que hace relación a los montos que los candidatos tienen derecho a percibir por concepto de reposición por voto obtenido, y la indirecta que se refiere al acceso a los medios de comunicación social del Estado y a la franquicia postal.

En lo que hace a la primera, la Ley consagra condiciones para acceder a esta reposición. Para el caso de las elecciones uninominales, se debe alcanzar al

menos el 15% de los votos válidos de la elección, y para las plurinominales la tercera parte del mínimo residuo con curul. Cuando los partidos o los grupos reciban este dinero, deben distribuirlos de acuerdo a sus estatutos. Para el caso de las coaliciones, la distribución de los aportes se debe determinar previamente, puesto que de otra manera se pierde el derecho a la reposición.

Respecto a la financiación estatal indirecta, el acceso a los medios de comunicación estatales se restringe a los partidos políticos que tengan personería jurídica para que dentro de los treinta días anteriores a la elección del Congreso de la República, puedan efectuar propaganda a favor de sus candidatos. Si se trata de la elección de Presidente, los candidatos pueden exponer sus programas durante los treinta días anteriores a la elección. Si hubiera segunda vuelta, se les otorgará espacios a los candidatos con la misma finalidad. Si los candidatos lo solicitan conjuntamente, pueden realizar dos debates de una hora.

El Consejo Nacional Electoral, previo concepto de la Comisión Nacional de Televisión, establecerá el número y duración de los espacios. El pago por su utilización se hace con cargo al Presupuesto General de la Nación. En cuanto hace a la franquicia postal, los partidos y grupos políticos, siempre que tengan personería jurídica, tienen derecho durante los seis meses anteriores a cualquier elección popular, a remitir 400.000 impresos hasta de 50 gramos cada uno.

El control estatal sobre los recursos de origen público tiene la ambición de auditar la forma en que los partidos gastan el dinero de los ciudadanos, mientras que como vimos anteriormente, el control sobre los ingresos o financiamiento privado, pretende evitar la influencia indebida del dinero en la política.

#### 1.4. El control estatal del financiamiento.

Se ha propiciado un intercambio de experiencias entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil para que nuestro país adopte normas que reglamenten las contribuciones a las campañas electorales y que limiten su costo. 4

Existen, sin embargo, varios problemas que deberán tenerse en cuenta:

- Contribuciones: la mayoría de las legislaciones propenden por fijar límites máximos al costo total de las campañas electorales, pero también hay que tener en cuenta el origen de los dineros que ingresan en ellas, con el objeto de prohibir las contribuciones anónimas, y castigar la receptación y el lavado de activos. Otro tema de interés sería el de la equidad, en el sentido de revisar si este principio se cumple con la normatividad que consagra que los porcentajes que debe aportar el Estado a cada candidato se erogan de acuerdo a las votaciones.
- Es necesario revitalizar el SIPLA electoral, Sistema Integral para la Prevención de Lavado de Activos en las Campañas Electorales, lo cual podría lograrse mediante la expedición de un Decreto con base en los numerales 11 y 14 del artículo 189 de la Constitución, creando una especie de veedor que vigile la intromisión de dineros ilícitos en las campañas políticas.

---

4. Olano García, Hernán, Derecho Electoral: la financiación de campañas electorales, legislación desconocida, p. 18.

- Implementación del comité de transparencia del proceso electoral, que fue creado por el Decreto 2447 de 1997, para que se ocupe particularmente del problema del lavado de activos.

La posibilidad de aplicar sanciones en caso de transgresiones al control ejercido por el Estado, es importante en la medida en que desestimula la actividad punitiva, al prever que los partidos puedan perder los aportes públicos. Esta sanción debe acompañarse de sanciones de carácter político, como la inhabilidad de los candidatos o la supresión del partido. Pero, se reitera, lo más importante es la consagración de medidas preventivas, que logren la transparencia del proceso electoral, delimitando reglas muy claras respecto al control de las transacciones económicas, y fortaleciendo los partidos en el sentido de lograr un nivel de aprendizaje en el cual el ciudadano común entienda la importancia del financiamiento de las campañas políticas.

#### 1.4.1. La rendición de cuentas.

En un estudio reciente preparado por Transparencia Internacional y el Centro Carter, se señala que siguen persistiendo graves fallas en relación a la transparencia y rendición de cuentas en el financiamiento de los partidos políticos y las campañas. El anterior estudio hace referencia a países como Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. Se observa por estas organizaciones, que hay falta de control respecto a las donaciones privadas, que los candidatos no rinden cuentas de los dineros que reciben, que los datos presentados por los partidos son poco confiables y que en

la mayoría de los países mencionados la información sobre el financiamiento de las campañas políticas no se divulga al público.<sup>5</sup>

En la mayoría de los países, se ha consagrado la obligación de rendir cuentas ante un órgano de control estatal. Existe diferencia en lo que implica en cada caso, la rendición: a veces consiste en mantener los libros y la documentación a disposición del órgano electoral y en otras significa la entrega directa y regular de informaciones a las autoridades. Asimismo en algunos casos los informes deben dar cuenta exclusivamente de los gastos que se hacen con recursos de origen público y en otros deben incluirse todos los ingresos y gastos.

El proyecto Crinis recolectó información sobre ocho indicadores, siete sobre el marco legal y uno sobre su aplicación, y los resultados mostraron que en materia de rendición de cuentas “la normativa existe y está ampliamente difundida en la región.” (Proyecto Crinis, “Dinero en la Política, asunto de todos”, The Carter Center, 2007, p.14) Pero la posibilidad de que pueda hacerse uso efectivo de los informes depende de que éstos sean presentados en un formato estandarizado, cuestión que sólo está contemplada en la mitad de los países estudiados.

El formato de rendición de cuentas es decisivo en la facilidad o dificultad que se presente para el análisis de los datos por parte de los auditores públicos. El formato electrónico facilita la tarea, mientras que los informes en papel son más difíciles de ser organizados, y por ende acaban olvidados en algún cajón. Desde luego es necesario obtener avances en la informatización de la rendición de

---

5. López Jaime, Red probidad, Financiamiento de la política con dinero sucio, p. 1.

cuentas, puesto que el formato per se no garantiza a los auditores, verdaderos bancos de datos para el análisis estadístico.

En Colombia, existen tres etapas en la rendición de cuentas: contabilidad interna, presentación de informes ante el órgano electoral y divulgación pública. La contabilidad interna de los partidos es obligatoria y además debe ser realizada con auditores debidamente registrados.

Una vez aprobados los respectivos informes el órgano electoral divulga las rendiciones de cuentas de partidos y candidatos. Pero se hace énfasis en que en esta divulgación no se incluyen los anexos, en donde se encuentran detalles sobre las donaciones como la identificación de los donantes. Las barreras administrativas para acceder a esta información le imposibilitan al ciudadano su consecución.

El sistema colombiano, en lo que hace a la rendición sobre financiamiento privado, incluye donaciones en especie, bienes y servicios recibidos gratuitamente, préstamos, bienes del partido político, recaudación de fondos en eventos realizados para tal fin, y autofinanciamiento en general. Los informes también deben incluir información sobre la identificación del donante.

Si embargo, y a pesar del aparente avance del sistema colombiano, existen importantes niveles de desconfianza respecto a la confiabilidad de los datos. En el proyecto Crinis se estima que “sólo el 30% de los recursos involucrados son registrados en los informes” (Proyecto Crinis, 2007, p.51)

Por otra parte, y según el mismo estudio, el órgano de control no posee mucha credibilidad, ya que carece de independencia y de recursos materiales y

humanos suficientes para emprender con éxito su tarea. También carece del poder de sancionar las violaciones a las leyes que reglamentan el tema.

Deben incluirse –en aras de perfeccionar el sistema vigente- algunas medidas que más adelante se tratarán en profundidad, como la sanción adecuada y oportuna del incumplimiento en la rendición de cuentas, la capacitación en el tema, la publicación previa de la rendición de cuentas ante el Consejo Nacional Electoral, entre otras.

#### 1.4.2. Funcionamiento del órgano estatal de control.

La mayoría de los países delegan la función de control a los organismos electorales: Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala Honduras y Perú son ejemplos de esta delegación. En otros países se les asigna a los organismos electorales con la coadyuvancia de otras entidades estatales, como las Contralorías y/o el Ministerio Público.

El control estatal del financiamiento en Colombia se ejerce por la Registraduría Nacional del Estado, que es la entidad que se encarga del pago de los subsidios públicos, El Consejo Nacional Electoral que es el ente encargado de recibir y juzgar los informes sobre financiamiento, y El Fondo de Campañas que integra el Consejo Nacional Electoral, que es el que audita los informes financieros de las campañas y los partidos; realiza investigaciones de carácter administrativo e impone multas.

Artículo 120 de la Constitución Política de Colombia: “La Organización Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la Ley.

Tiene a su cargo las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas”.

#### FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

##### ARTÍCULO 265 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral.
2. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
3. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de Ley, y recomendar proyectos de decreto.
4. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.
5. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la Ley.
6. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
7. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.
9. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos políticos en los medios de Comunicación Social del Estado.
10. Darse su propio reglamento.
11. Las demás que le confiera la Ley.

##### DECRETO 2241 DE 1986 - CODIGO ELECTORAL

ARTÍCULO 11: El Consejo Nacional Electoral tendrá a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral y en el ejercicio de estas atribuciones cumplirá las funciones que le asignen las leyes y expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de éstas y de los decretos que la reglamenten.

ARTICULO 12: El Consejo Nacional Electoral ejercerá las siguientes funciones:

- Designar sus Delegados para que realicen los escrutinios generales en cada Circunscripción Electoral.
- Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, crédito o contra créditos.
- Aprobar los nombramientos de Secretario General, Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales de Bogotá.
- Aprobar las resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de sus sueldos y viáticos.
- Realizar el escrutinio para Presidente de la República y expedir la respectiva credencial.
- Conocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus Delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y llenar sus vacíos u omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieren presentado legalmente.
- Reunirse por derecho propio cuando lo estime conveniente.
- Expedir su propio reglamento de trabajo.
- Las demás que le atribuyan las leyes de la República.

PARAGRÁFO: El Consejo Nacional Electoral cumplirá las funciones que otras leyes asignaban o asignen a la Corte Electoral.

##### FUNCIONES DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

1. Proponer las iniciativas sobre proyectos de ley y presentarlos a consideración del Consejo Nacional Electoral por conducto del Registrador Nacional, así como los decretos y demás

normas relacionadas con la función de registro civil.

2. Adoptar las políticas del Registro Civil en Colombia y atender lo relacionado con la adopción, ejecución y control de los planes y programas propios del registro civil con miras a garantizar su óptimo funcionamiento.

3. Garantizar en el país y el exterior, la inscripción confiable y efectiva de los hechos, actos y providencias sujetos a registro, proferir las autorizaciones a los entes o autoridades habilitadas legalmente para que concurren en el cumplimiento de dicha función, y conocer mediante los actos administrativos pertinentes de todo lo relativo a cancelaciones, reconstrucciones, anulaciones, modelos de expedición y demás actos jurídicos sobre el registro civil.

4. Expedir las copias de registro civil de las personas que sean solicitadas de conformidad con las leyes vigentes.

5. Atender el manejo, clasificación, archivo y recuperación de la información relacionada con el registro civil.

6. Difundir las normas y procedimientos a seguir dentro del proceso de registro civil y adelantar campañas y programas de capacitación en la materia.

7. Coordinar y armonizar con los demás organismos y entes del Estado las políticas, desarrollo y consulta en materia de registro civil.

8. Adelantar inspección y vigilancia de los servicios de registro del estado civil de las personas.

9. Realizar o promover estudios, investigaciones y compilaciones en materia de registro del estado civil de las personas y divulgar los resultados.

10. Proteger el ejercicio del derecho al sufragio y otorgar plenas garantías a los ciudadanos, actuando con imparcialidad, de tal manera que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás.

11. Dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales.

12. Llevar el Censo Nacional Electoral.

13. Asesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos de elecciones de diversa índole en que las disposiciones legales así lo determinen.

14. Llevar las estadísticas de naturaleza electoral relacionadas con los resultados obtenidos en los debates electorales y procesos de participación ciudadana.

15. Coordinar con los organismos y autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y de participación ciudadana.

16. Proceder a la cancelación de las cédulas por causales establecidas en el Código Electoral y demás disposiciones sobre la materia y poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos, cuando se trate de irregularidades.

17. Asignar el Número Único de Identificación Nacional, NUIP, al momento de hacer la inscripción de nacimiento en el Registro del Estado Civil de las personas y ejercer los controles físico, lógico y técnico, para que dicho número sea exclusivo a cada ciudadano y

exista un único documento de identificación.

18. Responder las solicitudes de personas naturales o jurídicas y organismos de seguridad del Estado o de la rama judicial en cuanto a identificación, identificación de necrodactilias y demás requerimientos, de acuerdo a la normatividad vigente, teniendo como soporte la información contenida en las bases de datos de registro civil y el sistema de identificación.

19. Expedir y elaborar las cédulas de ciudadanía de los colombianos, en óptimas condiciones de seguridad, presentación y calidad y adoptar un sistema único de identificación a las solicitudes de primera vez, duplicados y rectificaciones.

20. Atender todo lo relativo al manejo de la información, las bases de datos, el Archivo Nacional de Identificación y los documentos necesarios par el proceso técnico de la identificación de los ciudadanos, así como informar y expedir las certificaciones de los trámites a los que hubiere lugar.

21. Celebrar los convenios que se requieran para que otras actividades públicas o privadas adelanten el registro civil de las personas.

22. Llevar las estadísticas sobre producción de documentos de identificación y el estado civil de las personas y su proyección.

23. Innovar en investigación y adopción de nuevas tecnologías, normas de calidad y controles que mejoren la producción de documentos de identificación y del manejo del registro civil.

24. Atender las solicitudes de expedición de la cédula de ciudadanía en los consulados de Colombia en el exterior para que quienes estén habilitados puedan ejercer sus derechos políticos como ciudadanos colombianos y brindar información acerca de su trámite.

25. Efectuar el recaudo del valor de los duplicados y rectificaciones de la cédula de ciudadanía, copias y certificaciones del registro civil y de los libros y publicaciones que edite la Registraduría, y las tarifas de los demás servicios que ésta preste.

26. Las demás que le asigne la Constitución Política y las disposiciones legales vigentes.

#### 1.4.3. Proceso de divulgación y publicación del financiamiento.

De acuerdo al proyecto Crinis, los resultados de un estudio revelan que “Al comparar las diez dimensiones de la transparencia... revelan que la divulgación pública es la peor calificada. Es la única categoría donde los ocho países en el promedio presentan resultados claramente insuficientes. Esto significa que los datos provistos por los partidos y candidatos a órganos estatales, son de difícil o nulo acceso para los actores del control social: los periodistas, los ciudadanos, las

organizaciones de la sociedad civil, los académicos y los aspirantes a cargos públicos.”<sup>6</sup>

La situación en Suramérica no es igual: hay países en donde ni siquiera se exige la rendición de cuentas (Salvador, Uruguay); en otros se exige la presentación de los estados contables, la cual se constituye en información reservada a la que no puede acceder el ciudadano común. (Nicaragua, Venezuela, República Dominicana, Guatemala y Honduras); en México, Colombia, Brasil y Argentina, se han hecho intentos para permitir que la información sea accesible al público, aunque el proceso adolece de irregularidades que deben ser materia de evaluación y modificación.

En Colombia recordemos que el tema está reglamentado, por la Ley 130 de 1994:

ARTÍCULO 18. INFORMES PÚBLICOS. Los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales a los que alude esta ley y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

- a) Los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año;
- b) La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados; y
- c) Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.

PARÁGRAFO. Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

#### 1.4.4 Actual penalización de la conducta.

La Ley Penal Colombiana tipifica y sanciona algunas conductas que pueden presentarse en el financiamiento de las campañas electorales como el enriquecimiento ilícito, la receptación, los delitos contra el sufragio (perturbación

---

6. Proyecto Crinis, “Dinero en la Política, asunto de todos”, p. 6.

electoral, violencia y fraude electorales, voto fraudulento, alteración de resultados electorales, etc.)

También se ha tipificado como delito el lavado de activos. De acuerdo a la Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas, la globalización de la economía ha aumentado significativamente con el desarrollo de los mercados, la desregulación de los sistemas financieros y la reducción de los controles en las fronteras. Este proceso de globalización beneficia a las organizaciones criminales que desarrollan mecanismos de lavado de dinero que les permiten rápida y discretamente inyectar en los mercados mundiales el capital que resulta de actividades ilícitas. En este contexto, el dinero en proceso de lavado genera movimientos rápidos de capital y por ende participa en los movimientos especulativos.

Entre los instrumentos más utilizados para disimular el origen del dinero figuran las letras bancarias, fideicomisos, autopréstamos y “swaps”. Y como consecuencia del desarrollo de técnicas más modernas de lavado de dinero, existe ahora una élite de profesionales como abogados, contadores y notarios, que son capaces de aprovechar las falencias legislativas para la comisión de delitos. Por otra parte, la oferta de servicios financieros por Internet, dificulta la identificación de las partes lo cual acarrea la impunidad en la investigación de las transacciones.

## Capítulo II. Posibles soluciones.

### 2.1. Integración de estamentos.

Para lograr la transparencia en el manejo de dineros de las campañas políticas es necesario integrar los procesos que pretenden regular el financiamiento, con el control que ejerce el órgano estatal. Además “las leyes de financiamiento de las campañas deben incorporarse dentro de una serie más amplia de políticas contra la corrupción.” (Johnston, 2000, p.80) Este autor hace referencia a que si se quiere inhibir la corrupción es necesario que las leyes que reglamentan el tema sean respaldadas por los ámbitos legales, políticos y de cultura política. Yo agregaría al control social como parte fundamental del engranaje.

El control social es ejercido por los ciudadanos siempre y cuando puedan tener acceso a los informes sobre el financiamiento. A su vez éstos deben reflejar fielmente la rendición de cuentas de los actores políticos, y la rendición se fundamenta en el sistema de contabilidad interna de los partidos. Toda la maquinaria descrita debe estar, a su vez, sujeta al control de un órgano estatal bien dotado e independiente de los demás ramas del poder estatal.

Para Uprimny, director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad hay dos razones para que las democracias busquen regular la financiación de la actividad política: 1). para evitar la perpetuación del *statu quo*. “Permite que los grupos pobres con vocación política tengan la probabilidad de acceder. Pero los fuertes, como son los fuertes, logran obtener mayores recursos, por lo que siguen siendo los fuertes”. 2). para evitar que la política, que en una

democracia debe estar volcada al interés común, esté condicionada a los intereses económicos legales (grandes empresas económicas) o ilegales (narcotráfico y grupos armados ilegales).<sup>7</sup>

El riesgo que enfrenta nuestro país de mantener aún un alto índice de corrupción en las campañas políticas, es real:

1. La captura de Enilce López ('La Gata'), sindicada de lavado de activos y relacionada con el patrocinio de grupos paramilitares.

2. La exclusión e inclusión en las listas al Senado de las representantes Rocío Arias y Eleonora Pineda, ambas cercanas a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Arias al ser excluida del partido Colombia Democrática dijo "Yo le entregué al senador Mario Uribe 25 millones de pesos en efectivo, que él me cobró por recibirme, y gasté otros 30 millones de pesos en publicidad para el movimiento".

3. El reconocimiento del alcalde de Riohacha, Wilder Antonio Ríos, de haber desviado dineros de la salud hacia las arcas del grupo paramilitar que lidera 'Jorge 40', considerado uno de los grandes electores de la costa atlántica.

El hecho de que las campañas al Senado, a la Cámara y a la Presidencia se crucen con la desmovilización de las AUC hace que el tema de la financiación de las próximas elecciones sea todavía más complejo.

En Colombia el control estatal del financiamiento es ejercido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, y el Consejo Nacional Electoral. Pero a pesar del número y la diversidad de medidas adoptadas por estos entes, su eficacia desaparece frente a la realidad política. En un artículo titulado *Dineros de*

---

<sup>7</sup> [http://www.revistadesarrollohumano.org/boletin/marzo\\_06/03\\_colombia.pdf](http://www.revistadesarrollohumano.org/boletin/marzo_06/03_colombia.pdf).

*campañas, ¿sin control?* el Tiempo reveló que en el Consejo Electoral todavía hay 5 mil cuentas por revisar de los comicios del 2003 para pagar reposición de votos. “La capacidad institucional del CNE es bastante limitada y el interés de la sociedad civil en la materia es escaso, aunque creciente”, agrega Humberto De la Calle. Parte de las limitaciones a su función radica –dice Antonio José Lizarazo, vicepresidente del CNE- en que la reforma que convirtió a ese organismo en garante electoral (Constitución de 1991) quedó inconclusa, pues “no se dio el paso” para dotarlo de recursos financieros y humanos. 8

Colombia tiene un sistema de financiación mixta -que destina dineros públicos (a través de la reposición de gastos por número de votos obtenidos) y que admite dineros privados (a través de donación y contribuciones); así la igualdad de los ciudadanos se ve afectada por varias razones. Primero, mientras para la elección presidencial existe límite tanto en el monto que cada candidato puede recibir por donaciones y contribuciones (20% sobre el total de gastos) como en donaciones individuales (2% sobre el total de gastos), no sucede lo mismo para la elección de congresistas: una sola contribución puede financiar totalmente la campaña de un candidato. Segundo, representa un desafío mayor la figura de la reelección presidencial, pues es evidente que el Presidente en ejercicio, con altos índices de popularidad, va a arrastrar la mayor cantidad de recursos. La sociedad civil por su parte hace esfuerzos pero no está suficientemente organizada y hay un

---

8 Artículo publicado en Hechos del Callejón N° 12. Esta revista del PNUD, busca hacer un seguimiento al conflicto colombiano teniendo en cuenta la perspectiva del Informe Nacional de Desarrollo Humano: El conflicto, callejón con salida. Ver <http://indh.pnud.org.co>

poder inocultable de los dineros de la mafia asociados con los de grupos armados ilegales, lo que cual dificulta cualquier control. 9

Por eso, el tema de la financiación va más allá de la imposición de reglas legales y ciudadanas. Debe necesariamente existir un órgano de control eficaz e independiente y para lograrlo se necesita de la voluntad política para que las normas existentes no se eludan. Por otra parte, es necesario derrumbar las trabas administrativas que no permiten a los ciudadanos acceder a los informes sobre el financiamiento, y conseguir que los informes que soportan las rendiciones de cuentas sean confiables, cuestión que no se ha logrado todavía ya que son incompletos y sólo el 30% de los recursos se registran en ellos, de acuerdo al estudio adelantado por la Fundación Crinis.

#### 2.1.2. Sana competencia política contra el favoritismo político.

La sana competencia política es una herramienta poderosa en la lucha contra la corrupción al interior de las campañas políticas. Las principales reformas en este sentido se han orientado, según Michael Johnston 10 hacia la transparencia y la administración segura. La independencia política de la burocracia se basa en los principios de mérito y prohíbe la contratación, el despido y las medidas disciplinarias que obedezcan a motivos políticos. Las políticas de transparencia incluyen contrataciones bien definidas y reglamentadas en la forma y en el fondo, con una serie de requisitos legales que deben contemplarse necesariamente para la contratación pública (en Colombia la Ley 80 de 1993).

---

9 Revista PNUD Hechos del Callejón N° 12.

10 Johnston Michael, Votos, dinero y buena política en los Estados Unidos, P.82

Pero ambos objetivos pueden ocasionar problemas si se llevan demasiado lejos, según Johnston. “La primera puede volver insensibles a los burócratas, y eximirlos de toda responsabilidad y la segunda puede recargar a los organismos con requerimientos de transparencia que acaban por distraer al personal y a los recursos de sus verdaderas misiones.” (Johnston, 2.000, p.32)

La buena política, continúa el autor, (2000, p.30) contribuye a preservar importantes valores pero también encierra diversas paradojas:

- Es abierta y competitiva, pero produce resultados decisivos.
- Involucra una cuota de interés propio, pero se desarrolla dentro de un marco normativo.
- Ofrece a los ciudadanos varias alternativas, pero no tantas como para que los mandatos se fragmenten.
- Moviliza a amplios sectores de la sociedad pero no le confiere a ninguno de ellos el poder total
- Les otorga a los ganadores un poder real de gobierno, pero los considera responsables de sus actos.

La buena política no es sólo política libre de corrupción sino que trata de un proceso que permite a la gente tener voz en las decisiones que afectan su vida, aumenta la vitalidad de la sociedad civil y ayuda a los más débiles. Es un equilibrio entre vitalidad y orden.

### 2.1.3. La responsabilidad política.

Es lo que los anglosajones llaman accountability. Existen diversos niveles de responsabilidad en lo que hace a las acciones políticas. Hay una responsabilidad

personal por los propios actos; hay una responsabilidad institucional, si esa persona encarna o forma parte integrante de una institución; hay una responsabilidad legal si esos actos violan normas legales y hay una responsabilidad política, que es la que tiene todo actor político respecto de todo lo que ocurre en su área de poder directo, aunque no haya intervenido directamente en ello. Es una responsabilidad que se ubica generalmente debajo de la cúspide del poder y arriba de las estructuras de ejecución. Solo en casos muy graves afecta a la cúspide porque el sistema privilegia la estabilidad del mando supremo y descarga, en lo posible, la responsabilidad política sobre las primeras líneas de las jerarquías de implementación. La ejecución de la responsabilidad política, en caso de error, generalmente se asume mediante la renuncia al cargo, y puede tener consecuencias sobre la carrera política posterior. La responsabilidad tiene dos caras: una cara intersubjetiva, que es la obligación del representante frente a sus electores por sus actos como tal; y otra cara funcional, en cuanto se supone que quien acepta postularse como representante está en condiciones de ofrecer un adecuado nivel de prestación en términos de eficiencia y capacidad; es decir, una conducta "responsable", confiada en último término a su "ciencia y conciencia". 11

Cuando no existen o son inoperantes los mecanismos que permiten indagar sobre la responsabilidad política de los funcionarios, la sensación que queda es la de que no hay un interés real en el ejercicio del control político y se suele ver en la

---

11 (D. Fisichella – 1990)

rama judicial la única opción para que los funcionarios respondan por sus actuaciones. 12

No todas las actuaciones de los servidores públicos generan sanciones desde el punto de vista jurídico, y si los controles políticos son inoperantes, se genera al interior de la sociedad, la sensación de corrupción e impunidad. Así, por ejemplo, cuando el Presidente de la República opta por extraditar a personas que tienen pendientes procesos en Colombia, está tomando la decisión de que ellos sean juzgados primero en Estados Unidos y luego en nuestro país; si se considera que lo correcto hubiera sido que esas personas fueran juzgadas inicialmente en Colombia y luego en el exterior, la actitud del Presidente se puede cuestionar sólo desde el punto de vista político.

Los parlamentarios que no cumplan correctamente con sus funciones o que no acaten los lineamientos trazados por el grupo político al que pertenecen, deben ser también objeto de un control político. El hecho de que la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara no haya mostrado buenos resultados, de que las mociones de censura contra los ministros no hayan llegado hasta sus últimas consecuencias, o el ausentismo de muchos congresistas han creado una sensación generalizada de inoperancia o falta de efectividad en los controles políticos. Por eso resulta especialmente importante que los mecanismos existentes para ejercer control político demuestren un buen funcionamiento ante la opinión pública y que se creen otros que generen en la comunidad la sensación de que sí existe una responsabilidad política.

---

12 Reyes Alvarado Yesid, Responsabilidad política y responsabilidad jurídica, 2008

Debe, sin embargo expresarse que para que funcione correctamente la responsabilidad política, se requiere de partidos sólidos, con arraigo en el electorado, para que puedan presentarse como alternativas unos de otros. Además la competencia debe ser leal y transparente. Estas son condiciones tan exigentes, que el simple ejercicio de la responsabilidad no alcanza para impedir la influencia indebida del dinero en la política.

#### 2.1.4. Solidez de los partidos políticos.

Los partidos políticos son organizaciones que se agrupan bajo determinadas doctrinas, cuya finalidad es proponer ideas al Estado con el fin de solucionar las necesidades de la población y propender por un mejor nivel de vida. Para que estos planteamientos sean válidos deben poder aplicarse a toda la sociedad, así como también la reivindicación de derechos deberá incluirlos a todos.

Necesitan, para cumplir sus propósitos, unos dirigentes que sepan canalizar las necesidades de su pueblo, sin abusar del poder que en un momento pudieran ostentar. Su origen se remonta a la lucha por el poder. Esta los enfrenta haciendo necesarias la división y la lucha. Las opiniones individuales al interior de los partidos se unen a las del grupo, pues sólo de esta manera podrán tener la fuerza necesaria para influir en la sociedad y en la vida pública.

José Páez Warton nos refiere que “Un segundo rol de los partidos políticos es precisamente organizar. Inicialmente atraer a sus filas a todos los que tienen intereses más o menos comunes a fin de organizarlos y luego orientar su conducta

política, lo que implica, un proceso de adoctrinamiento". (Páez Waron citado en Rodríguez Alegre)

Max Weber tiene conceptos más radicales en la medida en que expresa que los afiliados deben someterse a intenciones y directrices del grupo que los encabeza, y tiene como objetivo ocupar cargos en el gobierno a través de un proceso electoral, contra organizaciones similares

Los partidos se orientan hacia una clientela de electores actuales o potenciales aunque la presencia de un electorado "flotante" sustancial puede variar según el sistema. El Partido y su clientela, e incluso sus miembros, en cierto sentido se utilizan mutuamente en beneficio de todos; esto contribuye al carácter abierto y multifaccionario de la mayor parte de los partidos. Por otra parte, algunos partidos muy unidos, como los totalitarios de izquierda o de derecha, suprimen las banderías." (Weber citado en Rodríguez Alegre)

Los partidos, en todo caso, y de acuerdo a lo expresado por Iván Rodríguez Alegre en su artículo "De cómo los Partidos Políticos acabaron siendo meras oficinas de clientelaje o cómo el clientelaje arrimó a los Partidos a reducirse a él", deben reclutar miembros afines y generar programas de gobierno para satisfacer las demandas sociales y definir lo que en política se llama ideología.

El sistema de los partidos políticos es vital, es un organismo pensante y vivo que va a articular el pensar nacional y está en la capacidad de interpretar y sugerir mejoras adicionales en la política. Manuel Alcántara afirma que,

El funcionamiento de un sistema político democrático requiere de unos partidos políticos sólidos, estables y representativos, capaces de interrelacionarse en una arena política altamente conflictiva y cambiante de acuerdo a un conjunto de reglas más o menos compartidas por todos ellos. Este ideal, difícil de conseguir incluso en aquellas democracias más consolidadas, resulta en la actualidad un reto en los procesos latinoamericanos de consolidación democrática. (Alcántara Manuel, 1999, p.117)

Los partidos políticos latinoamericanos están en la necesidad de entrar en un proceso de reconstrucción organizativa e ideológica, luego de sufrir las

consecuencias de su propia inoperancia y de gobiernos neoliberales con un claro matiz autoritario. Esta reorganización está pasando por reconocer los errores cometidos en la década pasada, como los casos de corrupción, que hicieron que la sociedad les perdiera la fe y se dirigiera a los nuevos partidos independientes.

#### 2.1.5. Oposición vigorosa y transparente.

La oposición es un elemento básico de la democracia, refleja el pluralismo, la tolerancia y la libertad de expresión que la caracterizan. Gira en torno a las decisiones gubernamentales y se basa en convicciones diferentes a las del partido que detenta el poder. Su propósito es presentar a la sociedad críticas y propuestas con el fin de convertirse en alternativa de gobierno. (Guarín Rafael, p.139)

La Constitución garantiza los siguientes derechos a los partidos políticos de oposición:

1. Acceso a la información y a la documentación oficial
2. Uso de los medios de comunicación social del Estado
3. Réplica en los mismos medios de comunicación
4. Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados.

El Congreso es en Colombia el escenario de la oposición política. Su control sobre el Ejecutivo resulta necesario para que la oposición pueda cumplir con su función crítica. Sin embargo el Legislativo por la atomización y fragmentación de los partidos políticos, y por su falta de disciplina y cohesión, no ha podido cumplir eficazmente con esta tarea. Adicionalmente la inexistencia de plenas garantías a la oposición hace fallido su intento.

La reforma al Congreso Colombiano debe contemplar:

- Acceso a la información gubernamental.
- Mecanismos de control (mociones de censura y observación y comisiones de investigación)
- Papel fundamental en los organismos de investigación.
- Régimen de bancada
- Sesiones plenarias semanales para el control político
- Delegación legislativa automática.<sup>13</sup>

#### 2.1.6. Control político efectivo.

Uno de los fundamentos básicos del principio democrático es la separación de poderes que evite, en primer lugar, que el poder quede en unas solas manos, pero una vez dividido ese poder, es necesario que los que queden con la capacidad de gobernar, legislar o juzgar tengan a su disposición mecanismos de control eficaces.

---

<sup>13</sup> Guarín Rafael, Colombia: democracia incompleta introducción a la oposición política.

El proceso de control político del Congreso del cual hablé en el punto anterior, no es un ejercicio de simple crítica o revisión legal. Este es un ejercicio de deliberación, donde los argumentos técnicos y políticos deben mezclarse con honestidad y con reglas de juego claras para permitir que las partes, cuestionantes y cuestionadas, se escuchen. El objetivo del control político no debe centrarse en que haya un ganador y un perdedor sino que debe tratarse de hacer un análisis de un tema, de una decisión, de un proceso. El control político es la evaluación crítica y política del desempeño de un funcionario o la validez de las estrategias del Gobierno.

El reto del control político en el Congreso es el de respetar la premisa de "reglas claras, resultados inciertos". La transparencia en las reglas, la no manipulación del debate, la prioridad del argumento sobre los ataques, la crítica institucional y no la personal son condiciones necesarias para garantizar debates democráticos que permitan que surjan soluciones, conclusiones y propuestas que sean coherentes con el interés público y no con los de individuos o particulares.

Para que se garantice un adecuado ejercicio del control político se requieren condiciones externas que tienen que ver con las estructuras institucionales que garanticen la división de poderes, establezcan competencias de las entidades para ejercer el control y además, la existencia de normas jurídicas que definan los procesos y tipos de decisiones que cada funcionario o entidad debe y puede tomar.<sup>14</sup>

Pero también se requieren condiciones "internas" relacionadas con el desarrollo específico del control, donde estén establecidas las reglas para

---

<sup>14</sup> López Montaña, Cecilia, el valor del control político, abril 8 de 2008

promover y desarrollar un debate que garantice información adecuada para quien ejerce el control como garantías de defensa para el controlado. Hoy, cuando se identifican simultáneamente avances y amenazas a la democracia, el control político es una responsabilidad del Congreso de la República que debe recibir todo el apoyo de la ciudadanía

#### 2.1.7. Capacitaciones.

Finalmente y presentada como parte de la solución, se encuentra la necesidad de capacitar al ciudadano en el conocimiento de la financiación de los partidos políticos, tanto normativa como contablemente. Sólo de ésta manera se logrará un real control social sobre la corrupción en las campañas electorales.

Pero también es necesaria la capacitación al interior de los órganos de control, en la contabilidad interna de los partidos, respecto al conocimiento generalizado del régimen de sanciones penales e implicaciones políticas y sociales que generan estas conductas lesivas, y sobre todo, para que se entienda que el libre juego de la política no es en sí mismo el generador de la corrupción, sino la ambición de poder y dinero del ser humano.

### Capítulo III. La confianza de la opinión pública.

#### 3.1. Importancia.

Abordemos primero el concepto de opinión pública para con posterioridad encauzar su estudio dentro del tema que nos interesa, esto es, la fuerza crítica de la opinión pública dentro de una democracia.

El modelo de Habermas, o la opinión pública como proceso racional, es un proceso de acuerdos al interior de la sociedad, que otorga legitimidad al régimen democrático. Es el garante de la democracia.

Habermas construye una tipología de la acción. De ahí deviene la comprensión de la *acción* a través de dos formas, como *acción estratégica* y como *acción comunicativa*. La *acción estratégica* es aquella que se orienta a la consecución de fines y la *acción comunicativa* está orientada a la comprensión.

Es esta visión dual de la sociedad la que establece entonces dos niveles de acción: mundo de la vida y sistema. El sistema es el campo propio de la acción estratégica y, por tanto, de las acciones orientadas al éxito. La acción comunicativa es propia del mundo de la vida. Y es éste el espacio de las acciones orientadas al entendimiento. El espacio en el que los individuos reconocen, a través del lenguaje, las pretensiones de validez del otro. El ámbito en el que opera la opinión pública. 15

El segundo modelo es el elaborado por Noelle-Newman, más conocido como la opinión pública como control social. Este modelo ha sido desarrollado por la

---

15 Maricela Portillo Sánchez, Razón y palabra, n°18, 2000.

autora en su hipótesis de la Espiral del Silencio. Para ella, "la opinión pública es definida como esa especie de censura que se observa a través del control social que de manera natural todos los individuos de una sociedad tienden a reconocer intuitivamente.

De esta manera, la hipótesis de la Espiral del Silencio se basa en la idea del miedo al aislamiento social. La principal preocupación de Noelle-Neumann es identificar cómo se forma la opinión pública en el marco de una sociedad que castiga a los individuos que no piensan como la mayoría. El supuesto de fondo es que las personas suelen reaccionar ante el conjunto del que forman parte, lo cual indica que "es probable que teniendo que decidir dónde ubicarse respecto a un problema de importancia pública, muchas personas no se basen en su propia opinión sino en sus propias lealtades sociales para decidir (...) no eligen dónde posicionarse, sino con quién estar" (Wolf, 1992: 66). La hipótesis de la Espiral del Silencio señala que los individuos realizan una constante supervisión del entorno, de tal suerte que son plenamente conscientes acerca de cuáles opiniones son "políticamente correctas" o van "ganando terreno". (Portillo, Maricela, 2000, p.1)

Esta supervisión del entorno se da de manera natural y permite al individuo adherirse a la opinión de las "mayorías". Así, se inicia un proceso en espiral, en el cual, los individuos tienden a responder bien sea con el consentimiento o bien con el silencio. De esta manera

Quienes se sienten portadores de opiniones discrepantes de las mayorías tenderán, por la presión social del miedo, a sentirse aislados o en choque con lo mayoritario bien visto, a silenciar sus verdaderas opiniones, favoreciendo así la impresión de los que opinan en mayoría, de que su preponderancia social es incluso más extensa de la existente en realidad. (Portillo, Maricela, 2000, p.3)

Recordemos en este punto el pensamiento de Rousseau: en esta negociación que se da entre el consenso social y las convicciones individuales, se refleja la opinión pública.

Dicho de otra manera, la opinión pública refleja la lucha entre el nivel individual y el social. Podemos decir entonces, de acuerdo a la autora, que la opinión pública es el conjunto de presiones sociales básicas sentidas en una comunidad.

La visión de Habermas es una reflexión teórica que sin duda requiere del ingrediente del deber ser. A Noelle-Neumann puede criticársele el hecho de que reduce el concepto de opinión pública al de la tiranía de la mayoría. Pero bajo cualquier concepto, la importancia de la opinión pública en los sistemas políticos actuales, es innegable.

Un sistema político que ha caído en la corrupción pierde la lealtad y el apoyo de la mayoría de los ciudadanos. Lo importante no es en sí misma la corrupción sino “la percepción generalizada de que todo el sistema y las garantías que supuestamente proporciona a sus leales ciudadanos, han sido envilecidas por el dinero.” (Johnston Michael, Votos, dinero y buena política en los Estados Unidos, P.84).

No es entonces, y como conclusión, el comportamiento transparente el que necesariamente mantiene la lealtad de la ciudadanía, es la lealtad de ésta la que disuade la corrupción. La importancia de la opinión pública es sin duda incuestionable.

### 3.2. Desconfianza como castigo al infractor.

La preocupación por los sistemas electorales corruptos en donde el lavado de activos es el protagonista, es válida. Sin embargo no es sólo previniendo la corrupción como se limpiará el camino. Debe, como dijimos en aparte anterior, fomentarse además una política competitiva y abierta y la existencia de un Estado eficaz. Adicionemos también la confianza de la opinión pública en sus gobernantes y en las políticas públicas. Todo esto hará accesible a todos las ventajas de la democracia, y este será el remedio contra la corrupción.

Podríamos incluso pensar en una especie de voto de castigo de la opinión pública contra el político infractor. El voto es en general una afirmación positiva de la voluntad individual, un pronunciamiento a favor de algo o de alguien. El voto castigo por otra parte consiste en negar el apoyo electoral a quien se apoyó antes, para castigarlo por el descontento que ha producido su gestión, tratando de impedirle el acceso a una nueva representación política. Puede manifestarse como voto en blanco (que también expresa una disconformidad general con el sistema) o votando al adversario. 16

De esta manera el partido o candidato a quien la opinión pública le retire sus afectos por consideraciones de corrupción, tendrá que someterse al ostracismo político, sin que pueda serle posible acceder nuevamente a la vida política. Así tendríamos un arma eficaz de disuasión, el castigo de la opinión al corrupto.

---

16 [www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=541](http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=541) - 30k

## Capítulo IV. Contribuciones y gastos.

### 4.1. Límites a las contribuciones.

Como se dijo en capítulo anterior, se tienen que adoptar medidas para prevenir el lavado de activos, relacionadas con el origen, cantidad y volumen de las contribuciones. 17 La primera tarea sería establecer qué es una contribución, de acuerdo a las normas que rigen su cantidad, origen y equidad. En este sentido el Consejo Permanente de la OEA, manifiesta en sus recomendaciones: “En cuanto a la cantidad, en la mayoría de las legislaciones se fijan límites máximos al costo total de las campañas electorales y algunas, incluso, determinan límites individuales a lo que cada persona natural o jurídica puede contribuir a un candidato o partido político en una determinada campaña electoral. En cuanto al tema del origen, el problema suele plantearse en términos de prohibir las contribuciones anónimas y exigir, por el contrario, un registro minucioso de los contribuyentes. Por último, el tema de la equidad se plantea en términos de los porcentajes que debe aportar el Estado a cada candidato de acuerdo a las votaciones recibidas por los correspondientes partidos políticos en las elecciones inmediatamente anteriores así como en función de garantizar a todos un mínimo de espacio en los medios de comunicación social para que tengan la oportunidad de presentar sus ideas ante el electorado. La equidad también se persigue a través del establecimiento de límites de duración a las campañas electorales, de

---

17. Olano García, Hernán, Derecho Electoral: la financiación de campañas electorales, legislación desconocida, p. 18.

manera que aquellos candidatos con mayores recursos no tengan demasiadas ventajas con respecto a los candidatos con menor capacidad de recaudar fondos. Cuando se analizan cuidadosamente estas tres perspectivas, surge, sin embargo, una serie de dificultades que complican el tema significativamente.”

Abordemos un aspecto poco o nada tratado en el país y es el que se relaciona con la responsabilidad del sector empresarial en la financiación de campañas y candidatos políticos. Este sector debería alertar al país sobre la procedencia y el volumen de los recursos que se están invirtiendo en las campañas, asumiendo compromisos concretos en relación con la financiación de la política.

En ausencia de condiciones que garanticen que los ciudadanos puedan acceder a información sobre la financiación de las campañas, tema que se trató anteriormente, las contribuciones de los empresarios también pueden tergiversar las elecciones, en tanto que por este medio busquen obtener retribuciones de los elegidos por cuenta de los aportes recibidos.<sup>18</sup>

“Como no existen en la normatividad límites a las contribuciones privadas para financiar las campañas a gobernaciones, alcaldías, asambleas, concejos y JAL, puede suceder que los empresarios aporten grandes sumas de dinero y con ello comprometan fácilmente la independencia y autonomía de las decisiones de los candidatos que resulten elegidos, que tenderán a “pagar el favor” con nombramientos en cargos públicos, contrataciones con recursos estatales a favor de la empresa financiadora, o con la adopción de políticas públicas que beneficien

---

<sup>18</sup> Zúñiga Valcárcel Paola, 2007, ¿Puede el sector empresarial contribuir a transparentar el financiamiento de la política?, “Transparencia por Colombia”, p.1.

los intereses del gran contribuyente. Todo lo anterior en detrimento de la gobernabilidad y la estabilidad democrática.” Afirma Paola Zúñiga Valcárcel en su artículo publicado en la revista Transparencia por Colombia.

Dados estos riesgos, el sector empresarial debe mostrar un alto grado de compromiso con la financiación de la política, asumiendo posturas éticas que apoyen al ciudadano común en la consecución de una verdadera democracia participativa.

Invita la citada autora, a las empresas que financian campañas o partidos, a que hagan sus aportes respetando la normatividad; asumiendo algún grado de responsabilidad sobre el candidato o partido apoyado; que financien por motivos ideológicos y para respaldar un programa, y sin esperar retribución o buscar influir sobre el elegido; que verifiquen que su donación sea correctamente registrada en la contabilidad del partido o candidato apoyado y en la propia; y que apoyen candidatos y partidos comprometidos con la responsabilidad y la transparencia en el ejercicio de la función pública.

Creo que la tarea más importante no es reformar el marco legal existente estableciendo límites formales más estrictos, sino más bien, crear los incentivos para el cumplimiento de la ley y reducir los incentivos para el financiamiento ilícito de las campañas electorales.

Podría entonces controlarse la demanda de dinero por parte de los partidos políticos a través de estrategias que reduzcan sus necesidades reales. “Los elevados costos de las campañas electorales ponen a los partidos políticos en un contexto desfavorable, ya que los hace permeables a la influencia de los grandes donantes privados. Reduciendo el costo de las campañas políticas se reduce

también la necesidad de los partidos políticos de recolectar cifras millonarias a través de aportes privados.”<sup>19</sup>

Otra medida sería la de acortar la duración de las campañas, disminuyendo en consecuencia la necesidad de contratar espacios en los medios de comunicación, encuestas de opinión, oficinas, etc. El efecto colateral sería la desventaja de los partidos políticos menos conocidos o de los candidatos independientes frente a los partidos tradicionales. Para evitarlo podría aplicarse la norma pero de manera selectiva, “permitiendo a los partidos y candidatos realizar, por ejemplo, debates a través de espacios gratuitos cedidos por el Estado.”

#### 4.2. Seguimiento y control a los gastos.

En los procesos electorales tanto los partidos como los candidatos administran recursos económicos. En Colombia los candidatos son responsables de rendir cuentas en forma independiente de su partido. <sup>20</sup> Sin embargo, los recursos administrados por los candidatos generalmente se escapan al sistema de rendición de cuentas en mayor o menor medida, y por tanto la información divulgada, ya precaria en sí misma considerada, lo es aún más en términos de fiabilidad y transparencia. Esta brecha entre la transparencia y la rendición de cuentas de acuerdo al estudio Crinis, es una de las mayores debilidades de los sistemas de financiamiento político en la región, sobre todo si se tiene en cuenta que la recaudación de fondos por parte de los candidatos, tiende a producir

---

<sup>19</sup> Gruenberg Christian, La regulación del financiamiento político y sus efectos colaterales, junio de 2003.

<sup>20</sup> Proyecto Crinis, “Dinero en la Política, asunto de todos”, p. 10.

compromiso de los donantes, y por ende la influencia indebida sobre los asuntos públicos.

El grupo de interés de la reforma política, que hizo seguimiento a la discusión del Proyecto de Acto Legislativo # 14 del Senado y # 47 de la Cámara, expresa que en todo caso deberá tenerse en cuenta:

1. El establecimiento de topes a los aportes privados a todas las campañas.
2. La prohibición a contratistas del Estado para financiar campañas electorales o gastos ordinarios de Partidos y Movimientos Políticos.
3. La obligación de manejar en una cuenta bancaria única los ingresos y gastos de las campañas y los partidos, con el fin de facilitar su control y verificación.
4. Que la rendición de cuentas sobre los ingresos y gastos de todas las campañas no sólo sea una obligación ante las autoridades electorales y la ciudadanía, sino que además ésta se haga antes y después de las elecciones.
5. Que se faculte al Congreso para regular los gastos permitidos y prohibidos durante el desarrollo de las campañas, así como los gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

Creo que además de estas importantes consideraciones debe propenderse por posibilitar a la ciudadanía el acceso a datos completos y reales para que el control social pueda cumplir su cometido. Para ello la contabilidad interna de los partidos debe profesionalizarse e implementarse la tecnología. Las contribuciones privadas que generalmente son las más importantes deben obviamente ser parte de la rendición. Aquí el control ciudadano con su voto de desconfianza, el político, y las sanciones penales para el infractor, más que las nuevas reglamentaciones,

reducirán en gran medida los riesgos de corrupción asociados al financiamiento de las campañas electorales.

## **Capítulo V. Viabilidad de un fideicomiso ciego.**

### 5.1. Fideicomiso común y sus falencias.

La figura de la fiducia, más específicamente de la fiducia mercantil, se ha utilizado en las campañas electorales con el objeto de recaudar fondos de los donantes, quienes los aportan a una fiducia mercantil, a favor de su candidato preferido.

La fiducia se define como "un negocio jurídico en virtud de la cual una persona, llamada fiduciante o fideicomisario, transmite uno o más bienes especificados a otra, llamado fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de este o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario".

Las partes de la fiducia comprenden:

a) El fideicomitente o fiduciante.- Es la persona individual o colectiva, pública o privada que, teniendo capacidad para ello, transfiere al fiduciario el bien o bienes de su propiedad para que este los administre o los maneje en concordancia con un interés en favor de un tercero llamado "beneficiario" el cual puede ser el mismo fiduciante.

b) El fiduciario.- Es la sociedad fiduciaria o el establecimiento del crédito facultado por la Superintendencia Financiera para desarrollar negocios fiduciarios, que recibe en propiedad los bienes transferidos para administrarlos o manejarlos de acuerdo con el cargo fiduciario y las normas que obligan a este tipo de entidades.

c) El fideicomisario.- Es la persona que recibe los beneficios de los bienes dados en fiducia.

Se entiende por fideicomiso de inversión aquella actividad en la cual las entidades reciben sumas de dinero de sus clientes y las destinan a su adquisición de determinados títulos de inversión, de acuerdo con el encargo fiduciario.

Las sociedades fiduciarias y las entidades que se dedican a la fiducia, deben mantener como patrimonios autónomos los bienes entregados en fiducia, y los riesgos de los negocios que realizan no corren por su cuenta, salvo por razones de negligencia, habida la consideración de que, sus obligaciones son de medio y no de resultado.

Es imposible mantener físicamente separado del activo del fiduciario, del dinero fideicomitado. Pero es posible hacer esta separación en términos contables y en términos jurídicos, lo que significa cumplir la exigencia de especificar los bienes. Así, es posible realizar el negocio fiduciario sobre dinero.

Tipos de fideicomiso de inversión.

- ✓ Fideicomiso sin destinación específica.- En ellos tan solo se prevé la posibilidad de invertir o colocar sumas de dinero. Estos fideicomisos de inversión se realizan a través de los fondos comunes ordinarios. Un fondo común ordinario está integrado por los dineros de los contribuyentes al fondo, que dejan a discreción de la sociedad fiduciaria la elección de las inversiones, las cuales forzosamente deben hacerse al tenor del artículo tercero "en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por el Estado, otras entidades de derecho público, el Banco de la República, los

establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las corporaciones de ahorro y vivienda, y las compañías de financiamiento comercial; o en títulos autorizados por la Comisión Nacional de Valores o inscritos en bolsas de valores o que pueden negociarse en ellas y, en fin, en cualquier otro que autorice expresamente la Superintendencia Bancaria, siempre y cuando las sociedades emisoras o garantes de los títulos no sean matrices ni subordinadas de la sociedad fiduciaria". Igualmente, entran a formar parte de los fondos comunes de inversión los dineros de otros encargos fiduciarios a los que no se les ha determinado una destinación específica durante dicho lapso.

- ✓ Fideicomiso con destinación específica.- Es aquel en virtud del cual "las sociedades fiduciarias reciben sumas de dinero para manejarlas y destinarlas a los fines que previamente ha señalado el fiduciante bajo su responsabilidad".

Este fideicomiso se puede realizar por intermedio de fondos comunes especiales y contratos específicos.

Fondo común especial: al igual que en el caso anterior, los dineros de los contribuyentes se fusionan. La diferencia esencial consiste en el régimen de inversiones. Así, se elaborarían portafolios de acuerdo con las conveniencias de ciertos clientes. Contratos específicos: en ellos los dineros de los fideicomitentes no se fusionan, debiendo cumplir las instrucciones que al respecto haya dado el constituyente.

El fiduciario, en cumplimiento con el encargo, responderá hasta por la culpa leve. Sin embargo, sus obligaciones son de medio y no de resultado. El Código de

Comercio ilustra acerca de los deberes indelegables del fiduciario. Allí se dice que debe realizar diligentemente todos los actos necesarios para la consecución de la finalidad de la fiducia. De lo expresado se desprende que el fiduciario en ningún momento podrá garantizar un rendimiento para los dineros recibidos en fiducia, es decir, asumir en cabeza propia los riesgos del negocio fiduciario.<sup>21</sup>

La figura de la fiducia utilizada al interior de las campañas electorales, es caldo de cultivo para la corrupción puesto que al conocer los candidatos la identidad de sus donantes, se sienten obligados a retribuir la donación, mediante contrataciones millonarias, adopción de políticas públicas que favorecerán a unos pocos, etc. Si además consideramos que no se desglosan las donaciones y la opinión pública no puede acceder a esta información, tenemos un panorama en el cual no se hacen donaciones por el partido o por el candidato, sino en espera de las retribuciones o favores políticos de aquél cuando asuma su mandato. Para evitar esta distorsión debería utilizarse el llamado fideicomiso ciego.

## 5.2. Beneficios del fideicomiso ciego.

Mientras los candidatos sepan quiénes son sus donantes existirá una influencia corruptora y una figura casi extorsiva en la institución de las donaciones a las campañas mediante la figura del fideicomiso.

Pero un fideicomiso ciego remediaría la situación: como los candidatos desconocen la identidad de los donantes, éstos no están en condiciones de exigir que se les retribuyan los favores. Por otra parte la extorsión se haría difícil porque

---

<sup>21</sup> Cifuentes Muñoz, Manuel E., La Fiducia Mercantil, [judicial@uio.satnet.net](mailto:judicial@uio.satnet.net)

el candidato no podría saber si aquellos que pretenden presionarle realmente han aportado dinero a su campaña.

Adicionalmente se garantizaría el carácter reservado del voto, puesto que terminaría con el temor de algunos donantes a que publiquen el monto de sus donaciones, lo cual equivale a revelar su voto. La reserva mejoraría el clima de competencia política y de libre debate.<sup>22</sup>

Algunos se oponen a este tipo de fideicomiso por considerar que el hecho de que se impida la divulgación de la identidad de los donantes, traería consigo una disminución considerable de las donaciones, y así el proceso político carecería de los fondos que le son necesarios. Sin embargo, si consideramos que en la actualidad esos fondos provienen de orígenes oscuros y que consolidan la práctica de la retribución de favores, valdría la pena correr el riesgo, y en caso necesario, pensar en la posibilidad de subsidiar las campañas con dineros públicos.

“Si a los partidos se les exigiera recibir sus propios donativos directamente a través de fideicomisos ciegos, se podría destinar una mayor cantidad de subsidios a los partidos sin transformar a sus dirigentes en una fuente de corrupción centralizada.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Johnston Michael, Votos, Dinero y buena política en los Estados Unidos, P.68

<sup>23</sup> Johnston, 2000, p.70

## Capítulo VI. Transparencia del ingreso y destinación de recursos.

En su escrito de opinión “para ejercer un eficaz control de los dineros que financiarán las elecciones”, Martha Lucía Tamayo Rincón afirma que la lucha contra la corrupción en el financiamiento de la política debe propender por la transparencia y la rendición de cuentas. Para la autora el control sobre el origen, monto y destino de los recursos determina la calidad de la democracia.

La publicidad de tales asuntos es clave en la conformación de decisiones públicas y en la definición del voto. Gran parte de las condiciones para el funcionamiento y consolidación de la democracia están relacionadas con el voto libre, la libertad de contienda entre distintas candidaturas, la equidad en el acceso y la asignación de recursos para los partidos políticos, la transparencia respecto al origen del dinero de las campañas electorales y la transparencia con que éstos lo administren. La inevitable relación que existe entre dinero, partidos políticos y campañas electorales se ve amenazada por el incremento de la influencia del narcotráfico, el crimen organizado, los grandes grupos económicos, los particulares adinerados, las agencias internacionales, las fundaciones políticas y los fondos secretos, dispuestos a capturar la autonomía de las autoridades políticas en el cumplimiento de sus funciones. (Tamayo, Martha Lucía, La transparencia en la financiación de la política: el mayor reto en la lucha contra la corrupción en Colombia, 2007)

La publicidad es en este entorno, de gran importancia en la consecución de la transparencia. La Cumbre de las Américas en el 2001 trató el tema de la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, y la Carta Democrática Interamericana destacó la necesidad de prestar atención a los altos costos de las campañas y de aumentar la transparencia de su financiamiento. A nivel mundial, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (vigente desde 2005) establece el aumento de la transparencia en las elecciones y financiación de los partidos.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Tamayo, Martha, La transparencia en la financiación de la política: el mayor reto en la lucha contra la corrupción en Colombia, “Opinión”, 2007.

En Colombia, el influjo del paramilitarismo y el narcotráfico en las elecciones de 1994, 2002 y 2003, y las sospechas de ingreso de dineros ilícitos en las parlamentarias de 2006, ha disparado las alertas para las próximas elecciones territoriales. Los riesgos son aún mayores si tenemos en cuenta la incapacidad del Estado y de los partidos políticos para controlar los dineros que entran a financiar las elecciones. De ahí la gran importancia de la publicidad para que sea la opinión pública la que controle la limpieza electoral.

En las elecciones presidenciales, se prohíbe la contribución de las personas jurídicas; se limita el monto de las donaciones de las personas naturales al 2% del valor de gastos permitidos; se introduce la cuenta bancaria única; se establece la responsabilidad solidaria del candidato, tesorero, gerente y auditor de la campaña por la oportuna presentación de los informes y el cumplimiento del régimen de financiación; y se entrega por anticipado la financiación estatal para las campañas.

Sin embargo las campañas para cuerpos colegiados, alcaldes y gobernadores adolecen de similares controles, y no existen límites para las donaciones. Para avanzar en la consecución de la transparencia, se hace necesario un fuerte control institucional, tema que tratamos con anterioridad, un control social fuerte, que como vimos, debe fundamentarse en cifras auditadas ciertas, en una publicidad responsable y veraz, y en partidos políticos fuertes.

Por otra parte la centralización en el manejo de finanzas, la designación de un responsable encargado de recibir y manejar los fondos que recauden los partidos, la obligatoriedad de una cuenta única de campaña, facilita tanto a los entes de control como a la opinión pública, el control sobre la ejecución de los ingresos y su ulterior destinación.

## **Capítulo VII. Divulgación suficiente a la ciudadanía.**

De acuerdo al proyecto Crinis, ya mencionado varias veces a lo largo de este estudio, la ciudadanía no tiene suficiente acceso a la información. Así tenemos que a pesar del desarrollo de bancos de datos y el uso de la tecnología que permite Internet en términos de difusión de información, la divulgación a la ciudadanía de la información sobre las transacciones financieras de partidos y campañas, es el indicador que en general aparece peor evaluado en el índice Crinis. En Paraguay, Nicaragua y Guatemala, los actores a quienes se les pidió información detallada no respondieron las solicitudes presentadas por el equipo de investigación.

Conocer el origen de los recursos que financian las campañas electorales permite a la ciudadanía identificar los intereses económicos que apoyan a los distintos candidatos. De esta manera, los ciudadanos están mejor preparados para ejercer su propio voto y para monitorear las actividades de los representantes una vez electos. Durante los procesos electorales, pueden rechazar candidatos que basen su campaña en determinado perfil de donantes, como -por ejemplo- si los fondos provienen de industrias contaminantes. Por eso es importante que la información se conozca antes de las elecciones. Así mismo, después de las elecciones, será más fácil identificar si una empresa donante está siendo favorecida, por ejemplo en las licitaciones públicas.

En definitiva, que los ciudadanos se informen sobre las fuentes de financiamiento de los partidos y candidatos es una obligación ciudadana que, al

ser ejercida adecuadamente, permite que sus intereses sean mejor representados.<sup>25</sup>

Esta estrategia eficientemente aplicada, podría coadyuvar en la consecución del fin propuesto:

1.- Conformar una red de organizaciones civiles que respalden las investigaciones que se adelanten a políticos y funcionarios públicos.

2.- Invitar a los candidatos para que voluntariamente proporcionen información y firmen un acuerdo de transparencia.

3.- Monitoreo de Medios: con la información recabada sobre la propaganda se realizarán informes semanales y un informe mensual sobre los gastos de cada político con aspiraciones presidenciales.

4.- Socialización de resultados. Una vez revisado los informes serán socializados a través de conferencias de prensa, publicaciones en Internet, medios escritos, en foros y en debates.

---

<sup>25</sup> Proyecto Crinis, "Dinero en la Política, asunto de todos", p. 2.

## **Capítulo VIII. No a la intromisión de los candidatos en el manejo y recaudación de fondos.**

En los procesos electorales, son los candidatos y los partidos los que administran los fondos recaudados en la contienda electoral. En nuestro país la intromisión de los candidatos en las finanzas de las campañas es alta, aunque estén obligados a rendir cuentas en forma independiente de su partido. También tienen un papel importante en la recaudación de fondos para financiamiento de la campaña. 26

Siendo esto así, los recursos que son conseguidos y administrados por los mismos candidatos, eluden generalmente el sistema de rendición de cuentas en mayor o menor medida. En consecuencia, la divulgación a la ciudadanía de este aspecto, no se aviene con la realidad ni en cantidad ni en calidad de la información. Esto hace que el control social sea ineficiente e inoportuno, permitiendo la precariedad del control de dineros en general.

Los riesgos son entonces considerables: si no existe un adecuado control sobre la recaudación y manejo de fondos en manos de los mismos candidatos, se aumenta considerablemente la influencia que ejercen los particulares sobre los asuntos públicos, aumentando también el riesgo de la corrupción. La rendición de cuentas sobre los recursos privados es clave para que los órganos estatales puedan ejercer un adecuado control, pero debe hacerse sobre cifras ciertas.

---

26 Proyecto Crinis, "Dinero en la Política, asunto de todos", p. 10.

De acuerdo al informe Crinis, existen grandes niveles de desconfianza respecto a la confiabilidad de los datos, y se estima que sólo el 30% de los recursos que ingresan a las campañas electorales, son registrados en los informes.

Debe por tanto, apartarse a los candidatos no solo del proceso de la recaudación de fondos, sino de su posterior manejo. Lo más conveniente sería que una sola persona, por ejemplo algún miembro de reconocida probidad del partido, sea el único responsable del manejo de los recursos ante la sociedad y ante los entes que ejercen control.

## **Capítulo IX. Rendición de cuentas.**

### 9.1. Contabilidad interna de los partidos.

De acuerdo al informe Crinis, son tres las etapas de la rendición de cuentas: contabilidad interna, presentación de informes ante el órgano electoral y divulgación pública. Según el mismo informe el sistema colombiano presenta índices superiores al promedio regional; no sólo en relación con las prescripciones legales sino también en la práctica.

“En lo que hace a contabilidad interna de los partidos, además de ser obligatoria, suele ser realizada con auditores registrados y con mayor regularidad que la vigente en el resto de la región. Los informes anuales electorales son rendidos ante el órgano electoral. Una vez aprobados los informes, esta institución divulga las rendiciones de cuentas de partidos y candidatos (en el caso de los independientes). Sin embargo, es importante resaltar que la difusión pública no incluye los anexos, en los que se encuentran los detalles sobre las donaciones y la identificación de los donantes. Los ciudadanos sólo tienen acceso a este tipo de datos a partir de solicitudes específicas al órgano electoral. Esta institución impone barreras administrativas –largos plazos de respuesta, tasas de pago y condiciones limitadas de acceso- de modo de dificultarle al ciudadano la obtención de este tipo de información. En la práctica, este tipo de trabas administrativas limita el acceso de la ciudadanía a los informes sobre financiamiento. De hecho, en el marco de esta investigación, mientras que el órgano electoral respondió a las solicitudes, el resto de los actores consultados (partidos políticos, congresistas, empresas privadas y canales de televisión) no lo hizo; y, en su lugar, le sugirió a la

ciudadanía que se remitiese al órgano electoral. De este modo, los ciudadanos, estudiantes y periodistas no lograron acceder a los datos pautados en las pruebas de campo.”<sup>27</sup>

A este respecto la Resolución 3476 de 2005 establece lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO.- Adoptar el siguiente reglamento de los sistemas de auditoria interna y externa de los ingresos y egresos de gastos de funcionamiento de los partidos y Movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales:

TÍTULO I

DE LOS SISTEMAS DE AUDITORÍA

Capítulo I

DEL SISTEMA DE AUDITORÍA INTERNA

ARTÍCULO 1°. DEFINICIÓN. El Sistema de Auditoria Interna es el conjunto de órganos, políticas, normas y procedimientos, que deben crear o adoptar los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los candidatos independientes, para el adecuado control y seguimiento de sus ingresos y gastos de funcionamiento y/o de las campañas electorales en las que participan.

Dicho sistema deberá garantizar el cubrimiento de las actividades y campañas sujetas a la auditoria a que se refiere el artículo 49 de la Ley 130 de 1994.

PARÁGRAFO.- El sistema de auditoria interna deberá ser permanente y formar parte de la estructura interna de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica que reciben aportes del Estado para sus gastos de funcionamiento y/o para las campañas electorales en las que participan, el cual podrá ser organizado con personal propio o mediante contratación. En caso de contratación con personas jurídicas, éstas deben tener dentro de su objeto social la prestación del servicio de auditoria.

ARTÍCULO 2°. ACREDITACIÓN. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los candidatos independientes, según el caso, presentarán ante el Consejo Nacional Electoral -Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales-, un escrito suscrito por el representante legal de la respectiva organización política o por el candidato independiente, en el que se especificarán los órganos creados o las personas naturales o jurídicas contratadas, así como las políticas, reglamentos y manuales de procedimiento adoptados con esta finalidad, al cual se acompañarán los documentos que los contengan.

Los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales, acreditarán dicho sistema a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la inscripción de la correspondiente candidatura.

ARTÍCULO 3°. CALIDADES DEL RESPONSABLE DEL SISTEMA. El responsable del sistema de auditoria interna deberá ser Contador Público Titulado.

ARTÍCULO 4°. FUNCIONES. Además de las funciones previstas en la Ley y demás disposiciones vigentes, son funciones del auditor interno las siguientes:

1) Velar porque los recursos aportados por el Estado para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y/o para la financiación de las campañas electorales, se destinen al cumplimiento de los fines previstos en la ley.

2) Velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre financiación de las campañas electorales, entre ellas las relacionadas con las sumas máximas de las donaciones y contribuciones de los particulares, y de los gastos máximos de las campañas electorales.

---

<sup>27</sup> Proyecto Crinis, “Dinero en la Política, asunto de todos”, p. 50.

3) Proponer los diseños, formatos, procesos financieros y contables, así como el establecimiento de sistemas integrados de información financiera y otros mecanismos de verificación y evaluación confiables, aplicación de métodos y procedimientos de auto control, evaluación del desempeño y de resultados de los procesos de rendición de cuentas.

4) Informar al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades que se presenten en el manejo de los ingresos y gastos de funcionamiento y/o de las campañas electorales.

5) Elaborar el dictamen de auditoria interna que sobre los ingresos y gastos de funcionamiento y/o de las campañas electorales, deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral los partidos, movimientos y candidatos.

ARTÍCULO 5°. CONTENIDO DEL DICTAMEN. El dictamen de auditoria interna sobre los ingresos y gastos de funcionamiento y/o de las campañas electorales, deberá contener como mínimo lo siguiente:

1) Descripción del origen de los ingresos del partido, movimiento o campaña, según el caso, y del uso dado a los mismos.

2) En relación con los ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, información sobre el procedimiento utilizado para la aprobación democrática de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 12 de la Ley 130 de 1994.

3) En relación con los ingresos y gastos de las campañas electorales, concepto sobre la observancia de las normas legales y reglamentarias relacionadas con su financiación, en particular sobre los montos máximos de las donaciones y contribuciones de los particulares, como de los montos máximos de gastos.

4) Concepto sobre el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la Ley 130 de 1994.

5) Concepto sobre cumplimiento de los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia.

PARÁGRAFO: Dicho dictamen deberá acompañarse a los informes a que se refieren los artículos 18 y 19 de la Ley 130 de 1994, como condición para el reconocimiento de la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales.

ARTÍCULO 6°. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA. El auditor será solidariamente responsable si omite informar al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades en el manejo de los ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y/o de las campañas electorales que les corresponde auditar.

ARTÍCULO 7°. LEGISLACIÓN APLICABLE. Además de lo dispuesto en la presente resolución, el manejo de los libros de contabilidad de los partidos, movimientos y campañas, soportes, informes y auditoria, se regulará por los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, por las disposiciones sobre auditoria interna adoptadas por la Contaduría General de la Nación y demás normas sobre ejercicio profesional de la Contaduría Pública, en cuanto resulten compatibles con la naturaleza del sistema de auditoria regulado en la presente Resolución.

## Capítulo II

### DEL SISTEMA DE AUDITORÍA EXTERNA

ARTÍCULO 8°. El Consejo Nacional Electoral, por conducto del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, tendrá a su cargo la realización de la auditoria externa sobre los recursos de financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales.

ARTÍCULO 9°. COBERTURA Y OBJETO DEL SISTEMA DE LA AUDITORÍA EXTERNA. Dicho sistema deberá garantizar una cobertura nacional y será contratado con cargo al porcentaje del monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la financiación estatal, que fije el Consejo Nacional Electoral. El valor del contrato se determinará hasta por una suma máxima equivalente a dicho porcentaje y el pago se hará con base en las cuentas o informes efectivamente auditados.

Cuando se trate de las elecciones presidenciales, el objeto del contrato deberá comenzar a ejecutarse desde el inicio de la campaña electoral. En los demás casos, el objeto del contrato consistirá en realizar una auditoria posterior de los ingresos y gastos de las campañas electorales, con base en los informes presentados por los responsables de los

mismos, los libros de contabilidad, soportes y demás documentos o información que el auditor externo considere útil para el cabal desempeño de su labor.

ARTÍCULO 10º.- PORCENTAJES PARA EFECTOS DEL VALOR DEL CONTRATO. El valor del contrato del sistema de auditoría externa sobre los ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, será equivalente al 3% del monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la financiación estatal de dichas organizaciones políticas. El valor del contrato del sistema de auditoría externa sobre los ingresos y gastos de las campañas electorales, excepto la de Presidente de la República, será equivalente al 5% del monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la financiación estatal de las campañas de que se trate. El valor del contrato del sistema de auditoría externa sobre los ingresos y gastos de las campañas presidenciales, será equivalente al 7% del monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la financiación estatal de dichas campañas.

En todo caso, el pago del contrato se hará con base en las cuentas o informes efectivamente auditados, para lo cual la Registraduría Nacional del estado Civil pactará en el respectivo contrato los valores a reconocer por dicho concepto, teniendo en cuenta para ello las condiciones del mercado de la circunscripción, región o ciudad, en la que se realizará la auditoría.

ARTÍCULO 11º. El sistema de auditoría externa contratada deberá suministrar los informes que el Consejo Nacional Electoral le solicite para el cumplimiento de sus funciones, además de los informes periódicos de cada una de las visitas realizadas a los diferentes partidos, movimientos y candidatos, conforme al cronograma de actividades acordado con el Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.

Al finalizar su labor, el sistema de auditoría contratado entregará al Consejo Nacional Electoral los dictámenes relacionados con los ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y/o de las campañas electorales, detallando con precisión los hallazgos con indicación de las disposiciones legales que los sustentan. Igualmente, atenderán las solicitudes de ampliación o aclaración de los mismos dentro de las investigaciones administrativas que corresponde adelantar al Consejo Nacional Electoral con fundamento en dichos dictámenes.

ARTÍCULO 12º. El Consejo Nacional Electoral fijará el porcentaje que se descontará a los partidos, movimientos y candidatos, con destino a la financiación de los contratos de auditoría externa a que se refiere el artículo 49 de la Ley 130 de 1994, teniendo en cuenta para ello las condiciones del mercado y/o el valor pactado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Dicho porcentaje se aplicará, igualmente, en los casos en que, de conformidad con la ley, haya lugar al reconocimiento y pago de anticipos con destino a la financiación de las campañas electorales.

La Registraduría Nacional del Estado Civil llevará una cuenta especial de las sumas descontadas a los partidos, movimientos y candidatos, por concepto del porcentaje de auditoría externa. La diferencia entre las sumas descontadas y las efectivamente pagadas por concepto del sistema de auditoría externa contratada, será reintegrada a los partidos, movimientos y candidatos, en forma proporcional a su descuento.

ARTÍCULO 13º. La presente Resolución deroga la Resolución 099 de 1997 en cuanto a los sistemas de auditoría interna y externa, y aquellas que le sean contrarias.

El sistema de auditoría interna que los partidos y movimientos políticos deberán crear y acreditar en relación con los aportes que reciban por concepto de financiación estatal: las normas vigentes que regulan la materia son:

La Ley 130 de 1994 establece en su artículo 49, con respecto al sistema de auditoría interna a cargo de las organizaciones políticas, que:

*“Los partidos, movimientos o candidatos, que reciban aportes del Estado para financiar su sostenimiento o sus campañas electorales, deberán crear y acreditar la existencia de un sistema de auditoría interna, a su cargo. Sin perjuicio de las sanciones establecidas en otras disposiciones legales, el auditor interno será solidariamente responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de dichos recursos, cuando no informe al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades cometidas.... “*

Por su parte, el Decreto 2207 de 2003 dispone en relación con el sistema de auditoría interna, lo siguiente:

*“Artículo 8°. SISTEMA DE AUDITORIA INTERNA Para recibir los recursos a que alude el presente decreto, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos deberán acreditar un sistema de auditoría interna de acuerdo con los términos previstos en la ley.*

*La acreditación deberá hacerse dentro del mes siguiente a la fecha de expedición del presente decreto.*

*El auditor será solidariamente responsable del manejo que se haga de dichos recursos, por lo que deberá informar al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades que se cometan. De igual manera, debe dar cumplimiento a lo dispuesto en la parte pertinente de la Ley 130 de 1994.*

*El sistema de auditoría así como los términos y condiciones para la rendición de cuentas serán reglamentados por el Consejo Nacional Electoral”.*

Esta disposición fue a su vez, reglamentada por el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución 4904 del 29 de agosto de 2003, que dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO. ACREDITACIÓN DEL SISTEMA DE AUDITORÍA INTERNA Los representantes legales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los inscriptores, para el caso de los grupos significativos de ciudadanos y de los movimientos sociales, deberán acreditar, a más tardar el 5 de septiembre de 2003, un Sistema de Auditoría Interna ante el Consejo Nacional Electoral, por conducto del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.*

*Este Sistema deberá garantizar el cumplimiento de sus funciones en relación con todas y cada una de las campañas de los candidatos y listas inscritas o avaladas por los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos. Deberá formar parte de la estructura orgánica de los partidos y movimientos políticos, de conformidad con sus Estatutos y las normas de la presente resolución.*

*ARTÍCULO SEGUNDO.- DE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE AUDITORIA INTERNA. El Sistema de Auditoría Interna podrá ser organizado con personal propio o mediante contratación externa.*

*El responsable del Sistema deberá ser contador público matriculado y acreditar experiencia profesional no menor de tres (3) años. Igualmente, deberá allegar el certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Junta Central de Contadores. En caso de contratación del Sistema con personas jurídicas, éstas deberán tener dentro de su objeto social la prestación de servicios de auditoría.*

*ARTÍCULO TERCERO.- FUNCIONES DEL SISTEMA DE AUDITORIA INTERNA. Además de las previstas en los estatutos, el Sistema de Auditoría Interna cumplirá las siguientes:*

- 1) *Garantizar que los recursos aportados por el Estado para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y para la financiación de las campañas electorales, se destinen al cumplimiento de los fines previstos en la ley.*
- 2) *Velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre financiación de las campañas electorales y porque no se violen las sumas máximas de las contribuciones particulares y de los gastos de las campañas, de conformidad con las disposiciones vigentes.*
- 3) *Adoptar las medidas necesarias para que los responsables de rendir los informes de ingresos y gastos, registren los libros de contabilidad y presenten dichos informes dentro de los plazos y condiciones estipulados por la Ley y el Consejo Nacional Electoral*
- 4) *Identificar los análisis, diseños, documentación, mantenimiento y actualización eficiente de los procesos financieros y contables, así como el establecimiento de sistemas integrados de información financiera y otros mecanismos de verificación y evaluación confiables, aplicación de métodos y procedimientos de autocontrol, evaluación del desempeño y de resultados de los procesos de rendición de cuentas.*
- 5) *Informar al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades que se cometan en el manejo de los ingresos y gastos de funcionamiento y de las campañas electorales.*

*ARTÍCULO CUARTO.- PRESENTACIÓN DE INFORMES. El Auditor Interno o su delegado, o la auditoría contratada, según el caso, presentarán ante el Consejo Nacional Electoral, un dictamen sobre el manejo de los ingresos y gastos de funcionamiento y de las campañas, el cual deberá contener como mínimo lo siguiente:*

*Descripción del origen de los recursos y del uso dado a los mismos.*

*Información sobre observancia de los topes señalados en la Ley.*

*Certificación sobre el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 20 y 21 de la Ley 130 de 1994.*

*PARAGRAFO.- Dicho dictamen deberá acompañarse a los informes a que se refieren los artículos 18 y 19 de la Ley 130 de 1994, y dentro de los términos allí establecidos. En todo caso, este dictamen será requisito indispensable para el reconocimiento de la reposición de los gastos electorales.*

*ARTÍCULO QUINTO.- RESPONSABILIDAD. El auditor interno será solidariamente responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de los recursos, cuando no informe al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades cometidas en la rendición de cuentas, o cuando no se acredite el Sistema de Auditoría Interna. En todos los eventos antes citados, acarreará la apertura de una investigación administrativa por parte del Consejo Nacional Electoral, en los términos del artículo 39 de la Ley 130 de 1994.*

*ARTÍCULO SEXTO.- REMISIÓN. Los aspectos no previstos en esta resolución se regularán por las disposiciones sobre auditoría interna previstas en la Resolución 196 de 2001, proferida por la Contaduría General de la Nación, y demás normas sobre ejercicio profesional de la contaduría pública, en cuanto resulten compatibles con la naturaleza del sistema de auditoría reglamentado mediante la presente resolución”.*

Características del sistema de auditoría interna que se exige a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica en relación con los recursos que por financiación de su funcionamiento y campañas electorales reciben del Estado:

Conforme a las normas legales y reglamentarias a que se ha hecho referencia, el actual sistema de auditoría interna exigida a los partidos y movimientos políticos, por la Ley 130 de 1994, el Decreto 2207 de 2003 y la Resolución 4904 de 2003, presenta las siguientes características:

a) Sujetos pasivos de la obligación de acreditar el sistema de auditoría interna.

Los partidos, movimientos políticos con personería jurídica que reciban aportes del Estado para financiar su sostenimiento o sus campañas electorales, deberán crear y acreditar la existencia de un sistema de auditoría interna ante el Consejo Nacional Electoral, por conducto del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.

b) Finalidades del sistema de auditoría interna.

El Sistema deberá:

1) garantizar el cumplimiento de sus funciones en relación con todas y cada una de las campañas de los candidatos y listas inscritas o avaladas por los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos.

2) formar parte de la estructura orgánica de los partidos y movimientos políticos, de conformidad con sus Estatutos y las normas del Consejo Electoral.

c) Las calidades del responsable del sistema de auditoría.

El responsable del Sistema deberá ser contador público matriculado y acreditar experiencia profesional.

En caso de contratación del Sistema con personas jurídicas, éstas deberán tener dentro de su objeto social la prestación de servicios de auditoría.

d) Funciones del Sistema de Auditoría Interna.

Son funciones del Sistema de Auditoría Interna, conforme a las normas vigentes, las siguientes:

1. Garantizar que los recursos aportados por el Estado para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y para la financiación de las campañas electorales, se destinen al cumplimiento de los fines previstos en la ley.

2. Velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre financiación de las campañas electorales y porque no se violen las sumas máximas de las contribuciones particulares y de los gastos de las campañas, de conformidad con las disposiciones vigentes.

3. Adoptar las medidas necesarias para que los responsables de rendir los informes de ingresos y gastos, registren los libros de contabilidad y presenten dichos informes dentro de los plazos y condiciones estipulados por la Ley y el Consejo Nacional Electoral.

4. Identificar los análisis, diseños, documentación, mantenimiento y actualización eficiente de los procesos financieros y contables, así como el establecimiento de sistemas integrados de información financiera y otros mecanismos de verificación y evaluación confiables, aplicación de métodos y procedimientos de autocontrol, evaluación del desempeño y de resultados de los procesos de rendición de cuentas.

5. Informar al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades que se cometan en el manejo de los ingresos y gastos de funcionamiento y de las campañas electorales.

e) Obligación y responsabilidades del Auditor Interno.

El Auditor Interno o su delegado, o la auditoría contratada, según el caso, deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral, un dictamen sobre el manejo de los ingresos y gastos de funcionamiento y de las campañas.

El auditor interno será solidariamente responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de los recursos, cuando no informe al Consejo Nacional Electoral

sobre las irregularidades cometidas en la rendición de cuentas, o cuando no se acredite el Sistema de Auditoría Interna. 28

Sin embargo y de acuerdo al informe Crinis sobre el particular, el sistema colombiano no es perfecto, ya que a la hora de la difusión de la información el sistema presenta irregularidades. Se podría afirmar que la auditoría pública no lo es tanto, en la medida en que es un campo impenetrable a la ciudadanía en la actualidad. Las instituciones de control y fiscalización cierran las puertas al escrutinio de la sociedad, no obstante que los órganos de control se pronuncian sobre la gestión de los recursos públicos y que esto supone que los ciudadanos tienen el derecho a conocer cómo se gestiona su dinero. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben servir como modelos de rol para las entidades del sector público y la sociedad en general.

Por otra parte, la clandestinidad en la administración pública se deriva en gran medida de la falta de claridad del instrumento de evaluación. Así la auditoría pública es responsable de la inadecuada e insuficiente rendición de cuentas, y sobre todo, de contribuir al ocultamiento de los dineros que ingresan a los partidos políticos. Y este problema comienza desde su confusa denominación.

La auditoría pública se utiliza indistintamente como auditoría gubernamental, auditoría pública, fiscalización, fiscalización pública y fiscalización superior. No hay entonces unidad de criterio puesto que no se ha delimitado cada campo creando dificultades metodológicas que a su vez producen una confusión conceptual.

Es preciso por tanto, delimitar cada campo y ordenar la auditoría de acuerdo a su realidad, derivando su método, técnicas y normas que corresponden a cada sector. El problema de la indeterminación de la auditoría pública, es una cuestión grave en la medida en que es la disciplina encargada del control y evaluación de los fondos públicos.

## 9.2. Sanciones ante el incumplimiento en la rendición de cuentas.

El incumplimiento de la obligación de la presentación de los informes contables dentro del plazo establecido en el artículo 18 literal c) de la ley 130 de 1994, da lugar a la imposición de las sanciones de que trata el artículo 39 literal a), de la misma ley.

Corresponde al Consejo Nacional Electoral llevar a cabo todas las investigaciones administrativas y conforme a ellas, tiene la potestad sancionatoria para imponer multas ante el quebrantamiento de las disposiciones constitucionales y legales. De igual forma, lo expresa la Corte Constitucional en sentencia 089 de 1994:

*La competencia del Consejo Nacional Electoral consistente en velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos (CP art. 265), tiene naturaleza policiva y conduce a la aplicación de las sanciones que consagra la ley.*

Las sanciones que surgen por el incumplimiento de estas disposiciones son de carácter administrativo y están contenidas únicamente en la ley 130 de 1994; éstas se aplican en virtud de las atribuciones conferidas al Consejo Nacional Electoral por la Constitución Nacional y por la ley. El procedimiento para la imposición de estas sanciones se encuentra regulado por la Resolución 1487 de

marzo 11 de 2003 proferida por el Consejo Nacional Electoral y en lo no previsto por esta resolución se aplicarán en lo compatible las normas del Código Contencioso Administrativo.<sup>29</sup>

La normatividad que hace relación a las sanciones existe en nuestro país. Sin embargo es recomendable que se sancione de manera sistemática el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas, que –de acuerdo al informe Crinis- se establezcan límites al número de rectificaciones que pueden hacer los partidos y candidatos y que la sanción, de acuerdo a la gravedad o a la reincidencia, pueda revestir carácter penal.

### 9.3. Recomendar acciones al órgano de control estatal.

Siempre será deseable aumentar los programas de capacitación al interior del ente de control, pero también extenderlos a los partidos y la ciudadanía en general.

La revisión de informes deberá contar con un plazo más amplio para desarrollarse con eficacia.

Las recomendaciones que hiciera en su momento la fundación Crinis tienen aún vigencia: extender los cambios legales que hubo para las elecciones presidenciales a las elecciones de Congreso, especialmente en lo relacionado con el establecimiento de topes a las donaciones de particulares a las campañas y el veto a donaciones de empresas privadas.

Tanto la rendición de cuentas como su publicación, se deben realizar en forma previa a los comicios.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Consejo Nacional Electoral, Concepto de 25 de septiembre de 2003.

#### 9.4. Confiabilidad de la rendición de cuentas.

Donaciones privadas sin control: En la mayoría de los países la rendición de cuentas de los partidos tiene que ver principalmente con los recursos públicos recibidos, dejando en segundo lugar a las contribuciones privadas, que suelen ser los aportes más significativos durante los procesos electorales. Los órganos estatales no reciben informes sobre ingresos privados o los registran sin llevar a cabo ningún tipo de revisión o fiscalización de éstos, concentrándose sólo sobre el uso correcto de los recursos públicos.

La rendición de cuentas goza de baja confiabilidad: En los ocho países evaluados por la comisión Crinis, los expertos encuestados confirman que los informes presentados por candidatos y partidos al órgano electoral sobre sus ingresos y gastos no son confiables o están incompletos. En Argentina, Paraguay, Colombia, Costa Rica y Nicaragua, los expertos estiman que en general se declara menos que 50 por ciento de los fondos recaudados.

Cuando los políticos se sienten más comprometidos con sus donantes que con la ciudadanía, son los pobres quienes más sufren ya que sus recursos no alcanzan para influir a los políticos en el cumplimiento de sus promesas electorales. Esto afecta directamente la calidad de vida de la gente y la credibilidad de las democracias. Según el Barómetro Global de la Corrupción 2006 de Transparency International, los encuestados en diez países de Latinoamérica perciben a los partidos políticos como uno de los sectores más corruptos de la

---

30 Proyecto Crinis, "Dinero en la Política, asunto de todos", p.52.

sociedad, con una puntuación de 4,2 en una escala del 1 al 5 (1 menos, 5 más corrupto). 31

“Nuestra meta no es criticar sino aportar para que los gobiernos democráticos mejoren. Para una participación justa de los votantes, debemos evitar que los candidatos y partidos se beneficien de sus recursos económicos derivando ventajas indebidas con fondos superiores y asegurarnos de que los donantes no influyan indebidamente las decisiones de los representantes electos cuyas campañas ayudaron a financiar. La regulación del financiamiento político es esencial para una democracia saludable”, dijo Jimmy Carter, ex mandatario estadounidense y fundador del Centro Carter en una declaración.”

#### 9.5. Efectividad de las sanciones.

Examinamos ya cuáles son las sanciones ante el incumplimiento en la rendición de cuentas, y cómo existe toda una normatividad sobre el tema. Baste agregar que no es necesaria la adopción de nuevas normas o la inclusión de otras nuevas. Es el órgano de control quien debe vigilar por su aplicación estricta, en coordinación con las autoridades penales competentes ya que se hace necesario elevar a delito el incumplimiento a las normas de la rendición de cuentas, teniendo en cuenta que se afecta en mayor o menor medida el bienestar de la ciudadanía. Las normas existen, sólo es necesario aplicarlas.

---

31 Transparency International, Financiamiento de Partidos Políticos, 2007.

## **Capítulo X. La importancia del control social en el lavado de activos.**

Reproduzco aquí apartes del escrito de la Dra. María Cristina Chirolla Losada sobre el papel de la fiscalía contra el lavado de activos, en marzo de 2003:

“En Colombia, los instrumentos jurídicos implementados para neutralizar el blanqueo de capitales han sido el producto de la necesidad de responder eficientemente a los nuevos retos que día a día genera la criminalidad organizada y de respaldar eficientemente las acciones de prevención y control del lavado de activos adelantadas por distintas entidades públicas y privadas, especialmente, las adelantadas por el sector financiero.

Este proceso se ha caracterizado por la adopción de nuevos tipos penales, la implementación de instrumentos jurídicos extra-penales dirigidos a extinguir el dominio de bienes ilícitos y la especialización de autoridades en la investigación y represión del fenómeno delictivo.

Toda sociedad debe evitar que su economía sea lesionada por el crimen organizado, contraponiendo a este riesgo los imperativos éticos de control, prevención y represión antes mencionados, propios del interés general y legítimo de un Estado Social y Democrático de Derecho, el cual debe extenderse a todos los asociados, no como una imposición estatal, sino como un deber solidario de los titulares de derechos colectivos.

Las medidas que aplican las entidades prestadoras de servicios como instituciones bursátiles, financieras, cooperativas, entre otras, para el conocimiento de sus clientes y la detección de operaciones sospechosas, son valiosos

instrumentos que, complementados con el oportuno suministro de pruebas, facilitan una oportuna administración de justicia.”

Deducimos de lo anterior, sumado a consideraciones hechas a lo largo de este estudio que el control social como medida de control respecto al lavado de activos, podría funcionar de la siguiente manera:

- Concientización general sobre la lesión que causa a la economía del país el lavado de activos, y la intromisión de estos dineros a las campañas electorales, lo que además trae como consecuencia la corrupción del Estado.
- Prevención de estas conductas, delatando operaciones sospechosas.
- Voto de castigo para el político infractor que ocasionará la muerte política del corrupto.

## **Capítulo XI. Comentarios sobre el sipla electoral.**

Recordemos la forma como el SIPLA se encuentra organizado en Colombia, estando especialmente referido a las instituciones financieras. De acuerdo al Manual de Prevención de Lavado de Activos de la Asociación de Fiduciarias, del cual transcribo algunos apartes, el lavado de dinero es un proceso que comprende varias etapas:

1. Obtención o recolección del dinero: es la recepción física de grandes cantidades de dinero en efectivo en desarrollo y como consecuencia de actividades ilícitas.

2. Acumulación o colocación: intromisión de los fondos dentro del sistema financiero, aprovechando especialmente el de los países que son exigentes en materia de reserva bancaria y laxos en lo que se refiere a los requisitos exigidos para la identificación, registro de los clientes y la determinación de sus operaciones.

3. Estratificación o mezcla con fondos de origen legal.

Consiste en la realización de sucesivas operaciones financieras dirigidas a eliminar su rastro o bien a que éste sea más complejo de encontrar, de tal suerte que se impida conocer el verdadero origen ilícito de los dineros mediante al mezcla con dineros de origen legal.

4. Integración o inversión: Consiste en el proceso mediante el cual el dinero líquido se convierte en bienes tanto muebles como inmuebles o en negocios de fachada. Al efecto se utilizan mecanismos de traspasar los fondos blanqueados a organizaciones o empresas legales sin vínculos aparentes con el delito

organizado. Este proceso de lavado sirve a tres propósitos sustanciales: Formar un rastro de papeles y transacciones complicado, hacer ambiguo el origen y propiedad del dinero y mezclar dineros ilegales con transacciones financieras legítimas.

Cada vez que se imponen más medidas de control para las transacciones en efectivo, los dineros ilegales tienden a salir del país por otros conductos, especialmente a través de los giros bancarios a lugares donde las transacciones financieras se vigilan menos rigurosamente, tratando de confundir muchas veces las huellas electrónicas de las transferencias de dinero.

5. Reutilización: Consiste en reutilizar los activos para la financiación de nuevas actividades ilícitas. (Sobornos, “Asociación” o “Empresa” criminal, Ajuste de cuentas, Seguridad Privada, Insumos para procesamiento de narcóticos).

El SIPLA es el conjunto de políticas, mecanismos, instrumentos, procedimientos y reglas diseñados e implementados para prevenir y controlar el lavado de activos. Para la adecuada prevención y control del lavado de activos deben adoptar y aplicar metodologías y procedimientos propios dentro de un Sistema Integral de Prevención de Lavado de Activos (SIPLA).

Las políticas de las Fiduciarias en relación con el cumplimiento de las normas legales sobre prevención y control del lavado de activos, deben estar contenidas en el Código de Conducta.

Las políticas deben considerar los siguientes presupuestos:

a) La prevención y control del lavado abarca las operaciones relacionadas con los servicios y productos de las fiduciarias, sean éstas documentarias, electrónicas, en efectivo o desarrolladas en cualquier otra forma; se trate de

operaciones en moneda legal o extranjera; o sean operaciones activas, pasivas o neutras.

b) Es deber de las fiduciarias, sus órganos de administración y de control, su oficial de cumplimiento y demás funcionarios, asegurar el cumplimiento de las normas encaminadas a prevenir y controlar el lavado, particularmente las contenidas en los artículos 102 a 105 del Estatuto Orgánico del Sector Financiero, con el propósito no sólo de contribuir a la realización de los fines del Estado y de cumplir la ley, sino de proteger la imagen y la reputación nacional e internacional de las fiduciarias.

c) Cuando las fiduciarias realicen operaciones de compra o venta de inversiones de capital o compra o venta de aportes con personas que no estén vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Valores, se debe identificar al comprador o al vendedor y la actividad económica del mismo.

d) El lavado involucra activos de origen ilícito, es decir, aquellos que provienen de cualquiera de los delitos consagrados como tales en las normas penales.

e) La reserva bancaria no es oponible a las solicitudes de información formuladas de manera específica por las autoridades dentro de las investigaciones de su competencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución Nacional y en los artículos 63 C.Co., 260 del Código de Procedimiento Penal, 288 del Código de Procedimiento Civil y 105 del Estatuto Orgánico del Sector Financiero, o en aquellas normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

f) Para la prevención y control del lavado es indispensable que los mecanismos e instrumentos establecidos sean observados por parte de los

funcionarios que intervienen en la autorización, ejecución y revisión de las operaciones.

g) Las fiduciarias deben adecuar su SIPLA a los nuevos productos o servicios que diseñen, antes de ofrecerlos al público.

h) Cuando se cuente con clientes interesados en adquirir activos fijos o bienes que han sido recibidos en dación en pago es importante obtener la información para evaluar si existen características particulares sobre la operación, que no guarden relación con la actividad económica y la declaración de origen de fondos del potencial adquirente o pagador.

i) Es preciso controlar en forma detallada las operaciones que realizan personas que manejan recursos públicos, detentan algún grado de poder público o gozan de reconocimiento público. En estos casos se debe contar con procedimientos particulares para el control y el monitoreo del cliente.

j) Es imperativo anteponer la observancia de los principios éticos al logro de las metas comerciales, considerando que es primordial generar una cultura orientada a aplicar y hacer aplicar las normas establecidas para la prevención y detección del lavado de activos.

k) El SIPLA debe permitir a las fiduciarias detectar operaciones sospechosas que puedan estar vinculadas con la canalización de recursos de origen ilícito hacia la realización de actividades terroristas o que pretendan el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades y de informar oportunamente de ello a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

l) El SIPLA debe permitir a las fiduciarias determinar el riesgo implícito en las operaciones que realicen con personas o entidades de países que no aplican las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

m) En los eventos en los cuales las autoridades con funciones en la lucha contra el lavado de activos identifiquen de manera particular y soliciten por intermedio de la Superintendencia Financiera de Colombia un monitoreo especial de cierto tipo de operaciones o de clientes, el SIPLA debe contar con procedimientos que le permitan a las fiduciarias atender oportunamente tales solicitudes y reportar sus resultados en las condiciones que en cada caso se determinen.

- Los procedimientos que incluyen la responsabilidad, los deberes y las facultades de los distintos órganos de dirección y administración de la entidad en el adecuado cumplimiento del SIPLA.

- El conjunto de mecanismos e instrumentos diseñados para cumplir adecuadamente las normas sobre prevención del riesgo de lavado de activos.<sup>32</sup>

Respecto al SIPLA electoral, Olano García, autor ya citado en apartes anteriores, habla de la necesidad de revitalizar el sistema y propone que “sería conveniente expedir un Decreto con base en los numerales 11 y 14 del artículo 189 de la Constitución y en las Leyes, para revitalizar el llamado SIPLA ELECTORAL, Sistema Integral para la Prevención de Lavado de Activos en las Campañas Electorales, creando también un oficial de cumplimiento o veedor

---

<sup>32</sup> Manual de Prevención de Lavado de Activos  
Asociación de Fiduciarias, pp. 27-30

ciudadano que cumpla esa misión de control durante un período que se determinaría en la norma, volviendo en cierta medida a dar aplicabilidad al artículo 34 transitorio de la Constitución Política que creó en su momento y de manera temporal la Veeduría del Tesoro, pero esta vez, ampliando sus funciones para evitar cualquier tipo de inclusión de capitales ilícitos en las campañas políticas, sancionado con penas que pueden ir de los cinco (5) a los veintiún (21) años de prisión como se citó anteriormente.”

“El problema del lavado de activos es particularmente pertinente en este contexto y por tanto, ha de implementarse la puesta en funcionamiento del comité de transparencia del proceso electoral, creado por el Decreto 2447 de 1997, como un apéndice de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, creada por el Decreto 2267 de 1997” 33

Lo que en últimas se propone respecto a la revitalización del Sipla, puede resumirse en los siguientes puntos:

1. Control a la financiación en general.
2. Control a las contribuciones.
3. Auditorías especiales.

De ésta manera el sistema sería una verdadera herramienta de lucha contra la corrupción electoral.

---

33 Olano García Hernán, Derecho Electoral: la financiación de campañas electorales, legislación desconocida, pp. 1-8

## **Recomendaciones.**

1. Consagración de medidas preventivas que logren la transparencia del proceso electoral, delimitando reglas muy claras respecto al control de las transacciones económicas, y fortaleciendo los partidos en el sentido de lograr un nivel de aprendizaje en el cual el ciudadano común entienda la importancia del financiamiento de las campañas políticas.
2. Las campañas presidenciales serán financiadas completamente por el Estado.
3. Para reducir los costos de las campañas se prohibirá la publicidad pagada en televisión.
4. El Fondo para anticipar el pago de los gastos a partidos, se distribuirá equitativamente entre quienes presenten candidatos a elecciones.
5. El control estatal recaerá tanto sobre los recursos de origen público como los privados y auditará no sólo la forma en que los partidos gastan el dinero de los ciudadanos, sino también buscará la influencia indebida del dinero en la política.
6. Deberá revisarse si el principio de la equidad se cumple con la normatividad que consagra que los porcentajes que debe aportar el Estado a cada candidato se erogan de acuerdo a las votaciones.
7. Es necesario revitalizar el SIPLA electoral, Sistema Integral para la Prevención de Lavado de Activos en las Campañas Electorales, mediante la expedición de un Decreto con base en los numerales 11 y 14 del artículo

189 de la Constitución, creando una especie de veedor que vigile la intromisión de dineros ilícitos en las campañas políticas.

8. Implementación del comité de transparencia del proceso electoral, que fue creado por el Decreto 2447 de 1997, para que se ocupe particularmente del problema del lavado de activos.
9. Aplicar sanciones en caso de transgresiones al control ejercido por el Estado, para desestimular la actividad punitiva, al prever que los partidos puedan perder los aportes públicos. Esta sanción debe acompañarse de sanciones de carácter político, como la inhabilidad de los candidatos o la supresión del partido.
10. Para lograr la transparencia en el manejo de dineros de las campañas políticas es necesario integrar los procesos que pretenden regular el financiamiento, con el control que ejerce el órgano estatal. Es necesario que la normatividad existente sea respaldada por los ámbitos legales, políticos y de cultura política. El control social es parte fundamental del engranaje.
11. La sana competencia política es una herramienta poderosa en la lucha contra la corrupción al interior de las campañas políticas. Las principales reformas en este sentido se han orientado hacia la transparencia y la administración segura. La independencia política de la burocracia se basa en los principios de mérito y prohíbe la contratación, el despido y las medidas disciplinarias que obedezcan a motivos políticos. Las políticas de transparencia incluyen contrataciones bien definidas, con una serie de

requisitos legales que deben contemplarse necesariamente para la contratación pública (en Colombia la Ley 80 de 1993, Ley 1150/07).

12. La ejecución de la responsabilidad política, en caso de error, se asumirá mediante la renuncia al cargo, y tendrá consecuencias sobre la carrera política posterior.
13. Voto de castigo de la opinión pública contra el político infractor, que consiste en negar el apoyo electoral a quien se apoyó antes, para castigarlo por el descontento que ha producido su gestión, tratando de impedirle el acceso a una nueva representación política.
14. El sector empresarial debe mostrar un alto grado de compromiso con la financiación de la política, asumiendo posturas éticas que apoyen al ciudadano, financiando por motivos ideológicos y para respaldar un programa, y sin esperar retribución o buscar influir sobre el elegido; que verifiquen que su donación sea correctamente registrada en la contabilidad del partido o candidato apoyado y en la propia; y que apoyen candidatos y partidos comprometidos con la responsabilidad y la transparencia en el ejercicio de la función pública.
15. Acortar la duración de las campañas, disminuyendo en consecuencia la necesidad de contratar espacios en los medios de comunicación, encuestas de opinión, oficinas, etc.
16. La obligación de manejar en una cuenta bancaria única los ingresos y gastos de las campañas y los partidos, con el fin de facilitar su control y verificación.

17. Que la rendición de cuentas sobre los ingresos y gastos de todas las campañas no sólo sea una obligación ante las autoridades electorales y la ciudadanía, sino que además ésta se haga antes y después de las elecciones.
18. Facultar al Congreso para regular los gastos permitidos y prohibidos durante el desarrollo de las campañas, así como los gastos de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.
19. Posibilitar a la ciudadanía el acceso a datos completos y reales para que el control social pueda cumplir su cometido.
20. La contabilidad interna de los partidos debe profesionalizarse e implementarse la tecnología.
21. Establecimiento de un fideicomiso ciego en donde los candidatos desconocen la identidad de los donantes, por lo cual éstos no están en condiciones de exigir que se les retribuyan los favores. Por otra parte la extorsión se haría difícil porque el candidato no podría saber si aquellos que pretenden presionarle realmente han aportado dinero a su campaña.
22. Estrategias de divulgación:
  - a) Conformar una red de organizaciones civiles que respalden las investigaciones que se adelanten a políticos y funcionarios públicos.
  - b) Invitar a los candidatos para que voluntariamente proporcionen información y firmen un acuerdo de transparencia.
  - c) Monitoreo de Medios: con la información recabada sobre la propaganda se realizarán informes semanales y un informe mensual sobre los gastos de cada político con aspiraciones presidenciales.

d) Socialización de resultados. Una vez revisado los informes serán socializados a través de conferencias de prensa, publicaciones en Internet, medios escritos, en foros y en debates.

23. Apartar a los candidatos no solo del proceso de la recaudación de fondos, sino de su posterior manejo. Algún miembro de reconocida probidad del partido, sería el único responsable del manejo de los recursos ante la sociedad y ante los entes que ejercen control.

24. Es recomendable que se sancione de manera sistemática el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas, que se establezcan límites al número de rectificaciones que pueden hacer los partidos y candidatos y que la sanción, de acuerdo a la gravedad o a la reincidencia, pueda revestir carácter penal.

Tanto la rendición de cuentas como su publicación, se deben realizar en forma previa a los comicios.

## **Conclusiones.**

Al abordar el desarrollo de este trabajo, me encontré con una extensa literatura sobre varios aspectos del tema que, sin embargo, no conservaban un derrotero y se disgregaban en comentarios aislados, estudios anacrónicos y comentarios parciales, que no lograban dar cuerpo a la pretensión final del presente estudio. Sin embargo, la información recopilada se constituyó en fundamento valioso del tema a desarrollar, y en tema de profundización, lo que, finalmente, constituye la pretensión del autor.

Me queda la sensación de que el producto de este esfuerzo se sintetiza en orden y profundidad: orden por cuanto la información se organiza de manera pedagógica y actual y profundidad porque el análisis acompaña cada norma, cada comentario, cada pensamiento que se involucra en el tema. Es desde luego el comienzo de otro estudio: el del lector que haciendo suyo el conocimiento general, aporta su propio pensamiento, y concluye sobre cuáles serían las soluciones al problema de la corrupción al interior de las campañas electorales, actuando - espero- en consecuencia.

El aporte de esta investigación es no sólo académico y profesional, en la medida en que el tema de la corrupción es una vivencia cotidiana. Es más bien un pensamiento, una manera de ver la política, una nueva voluntad de cambio, que interesa tanto al ciudadano común, como al político. De lenguaje sencillo y exposición clara, este trabajo es para la persona que quiere a su país y necesita confiar en sus instituciones.

## Bibliografía

Becker, G., "Crime and Punishment: An Economic Approach", Quarterly Journal of Economics, 76, (March/April 1968), pp. 169–217.

Cifuentes Muñoz, Manuel E., La Fiducia Mercantil, [judicial@uio.satnet.net](mailto:judicial@uio.satnet.net)

Consejo Nacional Electoral, Concepto de 25 de septiembre de 2003.

Consulta Consejo Nacional Electoral 2061/2004.

Constitución Política de Colombia.

D. Fisichella – 1990.

Decreto 1926 de 1990.

Decreto 2207 de 2003.

De Soto, H., "El Otro Sendero", Instituto Libertad y Democracia, Lima, 2001.

FATAF/GAFI, "The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering", [www.oecd.org/fatf](http://www.oecd.org/fatf), 2002.

Ferreira, Delia, "Construir Democracia no es para impacientes", La Prensa, 2006.

Guía Pedagógica Elecciones 2006,"Transformaciones en los sistemas electoral y de partidos políticos", CV, Indi, Honrad Adenauer.

Griner, S. y Zovatto, D, "De las Normas Las Buenas Prácticas", Editorial OEA-IDEA Internacional, 2004.

Gruenberg Christian, La regulación del financiamiento político y sus efectos colaterales, junio de 2003.

Legislación americana sobre la materia.

Legislación Penal: enriquecimiento ilícito, Enriquecimiento ilícito de particulares (Decreto 1895 de 1989), Receptación, Lavado de Activos, delitos contra el sufragio.

Ley 58 de 1985

Ley 130 de 1994: "Estatuto de los Partidos y Movimientos Políticos".

López Jaime, Red probidad, Financiamiento de la política con dinero sucio, p. 1

Manual de Prevención de Lavado de Activos Asociación de Fiduciarias, pp. 27-30

Masciandaro, D., "Money Laundering: the Economics of Regulation", European Journal of Law and Economics, n.3., 1999, pp. 245-240.

Michael Johnston, "Votos, Dinero y Buena Política en los Estados Unidos", Estudios Públicos, 2000.

Ministerio del Interior, Análisis sobre financiación de campañas efectuado por el Grupo Electoral de la Dirección General de Asuntos Políticos y Electorales.

Olano García Hernán, Derecho Electoral: la financiación de campañas electorales, legislación desconocida, pp. 1-8

Periódico El Tiempo.

Portillo Sánchez Maricela, Razón y palabra, n°18, 2000.

Proyecto Crinis, "Dinero en la Política, asunto de todos", The Carter Center, 2007.

Proyecto Ley (en trámite) 003 de Claudia Blum de Barberi

Resoluciones 285 de agosto 26 de 1997, 447 de septiembre 23 de 1997, 721 de octubre 9 de 1997, 1311 de 1997, 1334 de diciembre 30 de 1997, 2883 de 1997, 003 de enero 15 de 1998, 014 de enero 15 de 1998, 015 de enero 15 de 1998, 018 de enero 15 de 1998, 024 de enero 22 de 1998, 4904 de 29 de agosto de

2003, 3476 de 22 de diciembre de 2005, 067 de 2008 del Consejo Nacional Electoral.

Revista PNUD Hechos del Callejón N° 12.

Reyes Alvarado Yesid, Responsabilidad política y responsabilidad jurídica, 2008.

Tamayo, Martha, La transparencia en la financiación de la política: el mayor reto en la lucha contra la corrupción en Colombia, "Opinión", 2007.

Transparency International, Financiamiento de Partidos Políticos, 2007.

Ungar, Elisabeth, "No con menos sino con más, se puede conocer la verdad", Revista del Buen Gobierno, pp. 12-13, 2007.

Zúñiga Valcárcel Paola, 2007, ¿Puede el sector empresarial contribuir a transparentar el financiamiento de la política?, "Transparencia por Colombia", p.1.

[www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org)

[www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=541](http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=541) - 30k

[www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co)

[www.ife.org](http://www.ife.org)

[www.lavadodinero.com](http://www.lavadodinero.com)

[www.probidad.net](http://www.probidad.net)

[http://www.revistadesarrollohumano.org/boletin/marzo\\_06/03\\_colombia.pdf](http://www.revistadesarrollohumano.org/boletin/marzo_06/03_colombia.pdf)

[www.terra.com.co](http://www.terra.com.co)