



Instituto de Ciencia Política



Con el apoyo de la fundación



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

## OBSERVATORIO AL PROYECTO DE LEY DE FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS

### Contexto

>El escándalo generado en las elecciones presidenciales de 1994 sensibilizó a diversos sectores del país que mostraron preocupación por la fuente de los recursos empleados por los candidatos. Pero más allá de la coyuntura de la década anterior, la financiación de campañas políticas es un tema central en la estructura de un sistema democrático en la medida en que repercute en el equilibrio de las oportunidades de participación, la independencia de los elegidos, la transparencia del proceso electoral, el derecho a difundir los programas de los partidos, entre otros aspectos.

>Las últimas iniciativas para reformar y consolidar un sistema de financiación de campañas han sido diversas pero no exitosas, como se observa en el desenlace de algunos proyectos presentados en la última década. Pese a que con la expedición de La Ley 130 de 1994 se buscó establecer normas eficientes en esta materia, su debilidad se hizo evidente con las anomalías presentadas en las elecciones de ese mismo año. Ante esta situación, en la legislatura de 1995 el Gobierno y el Consejo Nacional Electoral (CNE) presentaron proyectos para su modificación, que por "inconveniencia" no pasaron de la Comisión Primera. Tiempo después, se presentaron varios proyectos de ley en Senado y Cámara que tampoco fueron aprobados por motivos de diferente orden. En algunos casos, porque no alcanzaban un consenso político, y en otros, porque se aplazaba su discusión ante el estudio de reformas políticas que planteaban nuevas disposiciones constitucionales



que dejarían sin fundamento cualquier modificación legal en este tema.

>Pretendiendo ser el primer paso para cubrir los vacíos del actual sistema, el Acto Legislativo No. 3 de 2003 (Reforma Política) modificó el artículo 109 de la Constitución, referente a la Financiación de Campañas y Partidos Políticos. En éste, se incluyeron aspectos relacionados con la votación mínima para acceder a la financiación estatal, los topes de gastos y los informes financieros de las campañas. Adicionalmente, la reforma introdujo aspectos como la pérdida de investidura por la violación de topes de gastos y el aumento del aporte de financiación del Estado.

>Como segundo paso, y con la necesidad de consolidar dicha Reforma, el 20 julio de 2003 se presentó el Proyecto de Ley No.27/03 del Senado "Por el cual se reglamenta la financiación de campañas electorales". La iniciativa, actualmente pendiente para primer debate, tiene como principales ejes temáticos: i)el Régimen de los recursos de las campañas y su administración; ii)la presentación y revisión de las cuentas; iii)la reposición estatal por votos obtenidos; iv)las medidas para la reducción del costo de las campañas electorales y v) las medidas de control y sanciones.

### Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca i)brindar información oportuna acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso; ii)generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos y iii)contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

### Hoja De vida del proyecto

- > **Autor(a):** Senadora Claudia Blum.
- > **Ponentes:** Para Primer Debate en Comisión Primera de Senado: Rafael Pardo Rueda, Hernán Andrade Serrano, Andrés González Díaz.
- > **Trámite:** esta pendiente de primer debate en Comisión Primera del Senado. Por la actual congestión de proyectos en la Comisión Primera Senado, es probable que el debate se realice en marzo del 2004 dentro de la siguiente legislatura.
- > **Gaceta del Congreso:** No. 353-2003. Secretaría del Senado: [www.secretariadelsenado.gov.co](http://www.secretariadelsenado.gov.co)

### Para mayor información acerca de financiación de campañas

- > Proyecto Votebien. [www.votebien.com](http://www.votebien.com)
- > Administration and Cost of Election Project. [www.ace.project.org](http://www.ace.project.org)
- > Election Process Information Collection. [www.epicproject.org](http://www.epicproject.org)
- > Unidad de Promoción para la Democracia, OEA. [www.upd.oas.org](http://www.upd.oas.org)
- > Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. [www.idea.int](http://www.idea.int)

# ¿Qué cambiará?

- **Campaña Electoral:** conjunto de actividades políticas que desarrollan los partidos y movimientos políticos, y los grupos significativos de ciudadanos, que organizadamente buscan acceder con sus candidatos a los cargos de elección popular.
- **Captura del Estado:** proceso mediante el cual grupos económicos privados y poderosos ejercen influencia sobre las decisiones estatales. Esto suele lograrse gracias a la financiación de campañas políticas, entre otros mecanismos. Los candidatos una vez elegidos retribuyen con favores a quienes financiaron su campaña.
- **CNE (Consejo Nacional Electoral):** autoridad electoral, que dentro de sus funciones, ejerce la inspección y vigilancia de la organización electoral y distribuye los aportes para el financiamiento de las campañas electorales para asegurar la participación política de los ciudadanos y asigna los montos máximos de los gastos de campaña.
- **Consultas populares internas:** convocatoria realizada por los partidos políticos y movimientos a sus miembros para decidir sobre asuntos internos de su colectividad tales como la elección de sus candidatos.
- **Corporaciones de Elección Popular:** instituciones plurales (colegiadas) que representan a la ciudadanía ante el Estado y que usualmente ejercen funciones de control político. En Colombia, son corporaciones de elección popular el Congreso, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales.
- **Reposición de votos:** mecanismo que tiene como objeto prioritario cubrir los gastos de la campaña en que haya incurrido el candidato o el partido.
- **Sistemas de financiación de campañas:** una de las clasificaciones que existen divide los sistemas en: público, en donde el Estado asume la financiación total de las campañas; privado, en la cual el Estado no participa y la financiación la hacen patrocinadores del sector privado; o mixto, donde se establece un balance, por medio del cual sector público y privado participan en diferentes proporciones y formas. La contribución a las campañas puede ser directa (aportando dinero) o indirecta (a través de acceso a medios de comunicación, incentivos tributarios a donantes, etc.).
- **Voto preferente:** mecanismo mediante el cual cada votante puede señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenen de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

## 1 Recursos de las campañas y su administración

- Para campañas de circunscripción nacional, los recursos de las campañas electorales serán administrados por los partidos o movimientos bajo la dirección y responsabilidad de su representante legal. En las demás elecciones, los recursos podrán ser recibidos y administrados por candidatos, tesoreros o gerentes de campaña de nivel municipal o departamental siempre que cuenten con la autorización del representante legal del respectivo partido u organización.
- En las listas que opten por el **voto preferente** y en las votaciones de **consultas populares internas**, los candidatos podrán administrar los recursos en forma centralizada o acogerse al sistema de topes de gastos individuales.
- Los partidos, movimientos o grupos de ciudadanos no podrán actuar ni recibir recursos por conducto de fundaciones, asociaciones, corporaciones o sociedades de cualquier tipo, a menos que para el desarrollo de sus actividades de campaña se organicen bajo una de esas estructuras organizativas.
- Sólo se podrán acudir a las siguientes fuentes de financiación:
  - > Aportes estatales en forma directa y por reposición de votos.
  - > Contribuciones que realicen los candidatos.
  - > Contribuciones y donaciones que realicen personas naturales colombianas.
  - > Contribuciones o ayudas en especie, valoradas en su precio comercial.
  - > Contribuciones que realicen los partidos, movimientos políticos o grupos políticos con personería jurídica.
- La recepción de fondos con destino a una campaña electoral sólo podrá realizarse desde los tres meses anteriores a la fecha de iniciación de la campaña.

- Quedan prohibidas las siguientes contribuciones:<sup>1</sup>
  - > De extranjeros.
  - > Personas naturales con resolución acusatoria o vinculadas en procesos de extinción de dominio.
  - > Personas jurídicas de carácter público o mixto.
  - > Contribuciones anónimas y aportes en efectivo.
  - > Ninguna donación podrá superar por separado o en conjunto un porcentaje superior al 5% del total de las donaciones y el aporte personal del candidato no podrá superar el 20% del total del costo de la campaña.
- Los partidos, movimientos o grupos de ciudadanos, enviarán quincenalmente al CNE un informe sobre las contribuciones y donaciones recibidas. Con esta medida se pretende conformar un registro de datos de los contribuyentes que sirva para la verificación de la evaluación de los libros contables de las campañas.
- Ningún partido, movimiento político o grupo de ciudadanos podrá gastar en la respectiva campaña electoral una suma que sobrepase el monto máximo que fije el CNE.

## 2 Presentación y revisión de cuentas

- Las campañas, dentro de treinta días calendario contados a partir de la fecha de las elecciones, deberán presentar ante el CNE, un balance detallado de los ingresos y egresos de la campaña soportado con anexos.
- Se deberá presentar el informe que sobre la campaña electoral rinda la auditoría interna establecida en la Ley 130 del 94.
- Las listas que optaron por el voto preferente deberán rendir cuentas mediante un informe global elaborado por el partido y un informe individual del candidato.

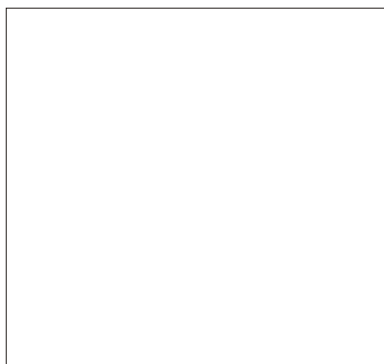
<sup>1</sup> Ver en Perspectiva Internacional el cuadro "Prohibición de determinados tipos de contribuciones en Latinoamérica".

### 3 Reposición estatal por votos obtenidos

- El Estado repondrá a los partidos, movimientos y grupos una suma proporcional al número de votos obtenidos en la respectiva elección. El CNE establecerá el valor en pesos correspondiente a la reposición por voto que pagará el Estado en cada elección. Así mismo, la Reforma Política estableció un aumento en el valor por reposición.
- Para las listas que optaron por el voto preferente y los distintos candidatos de una lista que hayan manejado en forma separada los ingresos y gastos de campaña, cada partido o grupo político hará la distribución correspondiente de la reposición, conforme a sus propios estatutos.
- Se estipula que no habrá derecho a reposición cuando:<sup>2</sup>
  - > Se sobrepase el límite máximo de gastos permitidos.
  - > No se presenten oportunamente las cuentas y el balance definitivo de la campaña o cuando este no corresponda a lo permitido.
  - > Se hayan recibido contribuciones en contravención de lo dispuesto en la Ley.
  - > No se acredite la existencia del sistema de auditoría interna al momento de presentar las cuentas de la campaña.
  - > Los partidos que obtengan menos de la mitad de los votos válidos depositados por la última lista que logre superar el umbral o votación mínima exigida para acceder a la distribución de curules.
  - > Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que no alcancen en elecciones unipersonales, al menos el 5% del total de los votos válidos.

### 4 Reducción del costo de campañas electorales

- Habrá publicidad política en radio y televisión costeados por el Estado, sin perjuicio de que las campañas inviertan más en este renglón.<sup>3</sup>



Los espacios de publicidad costeados por el Estado se distribuirán así:

- > Para las elecciones al Congreso, asambleas y concejos se asignará un 40% en espacios iguales para todos y un 60% en proporción directa al número de votos válidos obtenidos en las últimas elecciones para Senado y Cámara de Representantes.
- > Para las elecciones de Presidente, gobernadores y alcaldes se accederán a los espacios de publicidad en igualdad de condiciones, en medios de televisión y radio con cobertura nacional, regional, zonal y local.
- Sobre los medios de comunicación:
  - > Tendrán que abstenerse de aplicar tarifas diferenciales entre las distintas campañas políticas. Los canales de televisión, emisoras de radio, y medios escritos de amplia circulación nacional o regional, presentarán durante el término de duración de las campañas electorales, un informe mensual al CNE de la divulgación de propaganda electoral que hayan contratado con los partidos, movimientos o candidatos políticos.
- El Estado asumirá el costo y garantizará el servicio público de transporte para los electores el día de las elecciones, las alcaldías serán las responsables. Así mismo, queda prohibido para los partidos y candidatos contratar directa o indirectamente vehículos de servicio público para el transporte de electores.

### 5 Financiación estatal a los partidos y movimientos políticos

- En relación al porcentaje de distribución de la destinación de algunos recursos del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, la suma básica distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos equivaldrá al 20%; la asignada en proporción al número de curules obtenidas en la última elección al Congreso o asambleas departamentales, al 50%; y la orientada a actividades que realicen los partidos para el cumplimiento de sus fines, al 30%.

### 6 Medidas de control y sanciones

- El CNE podrá adelantar investigaciones administrativas. Así mismo, podrá sancionar a los partidos, movimientos políticos, candidatos y medios de comunicación.
- Los partidos y movimientos políticos, las coaliciones y grupos significativos de ciudadanos que infrinjan el régimen de financiación estarán sujetos a medidas como:
  - > Pérdida de investidura y del cargo, la cual sólo se producirá por la violación debidamente comprobada de los toques máximos de financiación.
  - > Multa de 100 a 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
  - > Pérdida del derecho a la reposición de gastos.
  - > Suspensión de la personería jurídica por espacio de uno a treinta y seis meses.
  - > Ser demandado ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo la nulidad de la elección hecha en favor de un candidato o de una lista, y la cancelación de las respectivas credenciales.

<sup>2</sup> Ver en Perspectiva Internacional el cuadro "Barreras legales y criterios para la asignación de fondos".

<sup>3</sup> Ver en Perspectiva internacional el cuadro de "Regulaciones y subsidios en 104 Países".

# Una perspectiva internacional de la financiación de campañas



Barreras legales y criterios para la asignación de Fondos		
País	Barrera legal	Criterios para asignación de fondos
Argentina	Los partidos oficialmente reconocidos deben haber participado en las elecciones anteriores para diputados nacionales.	Combinado (por votos recibidos / equitativamente)
Bolivia	Los partidos deben obtener al menos 3% del total de votos válidos emitidos en el nivel nacional en las elecciones generales anteriores (o las municipales, según corresponda).	Por votos recibidos
Brasil	Asignación proporcional al número de votos obtenidos en la última elección de representantes ante la Cámara de Diputados.	Por votos recibidos
Chile	Solo financiamiento público indirecto	
Ecuador	Un partido debe recibir el cociente mínimo de 0,04 de los votos emitidos en elecciones plurinominales.	Combinado (por votos recibidos / equitativamente)
Mexico	2% del total de votos válidos emitidos.	Combinado (por votos recibidos / equitativamente)
Paraguay	No existen barreras legales.	Combinado (por votos recibidos / equitativamente)
Perú	Solo financiamiento público indirecto	
Venezuela	No existe financiamiento público.	

Fuente: "La Política Importa" . BID-IDEA, 2003

Actividades que Reciben Financiamiento Público				
País	Del extranjero	De organizaciones políticas o sociales	De contratistas del gobierno	De contratistas del gobierno
Argentina	X	X	X	X
Bolivia	X	X		X
Brasil	X	X	X	X
Chile	X			
Ecuador	X		X	X
Mexico	X		X	X
Paraguay	X	X	X	
Venezuela	X		X	X

Fuente: "La política importa" . BID-IDEA,2003

Actividades que Reciben Financiamiento Público		
País	Campañas electorales y otras finanzas del partido	Sólo actividades electorales
Argentina	x	
Bolivia		x
Brasil	x	
Chile	Sólo financiamiento público indirecto	
Ecuador		x
Mexico	x	
Paraguay	x	
Perú	Sólo financiamiento público indirecto	
Venezuela	Ninguno	

Fuente: "La política importa" . BID-IDEA,2003

Regulaciones y subsidios en 104 países	
Regulaciones	Países que lo han incorporado
Rendición de cuentas	62 %
Prohibición de donaciones extranjeras (parcial y/o completa)	49 %
Topes (límites a los gastos de campaña)	41 %
Rendición de cuentas de los donantes individuales( parcial y/o completa)	32 %
Límites a cualquier contribución	28 %
Prohibición sobre el pago de publicidad política en Televisión	22 %
Prohibición sobre donaciones de empresas (parcial)	16 %
Prohibición sobre donaciones de empresas (completa)	8 %
Subsidios	
Publicidad Política financiada por el Estado	79 %
Subsidios públicos directos	59 %
Subsidios en especie( aparte de los Publicid Política)	49 %
Exenciones tributarias por donaciones políticas	18 %

Fuente: "Financing Politics: A Global View" En Journal of Democracy. The Johns Hopkins University Press. Octubre de 2002.

Esquema de desembolso de fondos públicos directos para fines comerciales					
País	Antes	después	Antes y después	Otros	Facilidades para partidos políticos nuevos
Argentina	X				X
Bolivia			X		
Brasil				X	
Chile	No existe financiamiento público directo				
Ecuador		X			
Mexico					X
Paraguay		X			
Perú	No existe financiamiento público directo				
Venezuela	No existe financiamiento público directo				

Fuente: "La política importa" . BID-IDEA,2003