



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, 21 de mayo de 2021

Señores  
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN  
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
Ciudad

El (Los) suscrito(s):

Jennifer Liliana Campos Chau, con C.C. No. 1.075.254.042,  
Silvia Cristina Gómez García, con C.C. No. 36.287.750

Autor(es) de la tesis y/o trabajo de grado titulado CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A CANDIDATOS, PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS POR PARTE DEL CONSEJO NACIONAL presentado y aprobado en el año 2021 como requisito para optar al título de la Maestría en Derecho Público; Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma:

JENIFER LILIANA CAMPOS CHAUX

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma:

SILVIA CRISTINA GÓMEZ GARCÍA

Vigilada Mineducación



**TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO:**

**AUTOR O AUTORES:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
CAMPOS CHAUX	JENNIFER LILIANA
GÓMEZ GARCÍA	SILVIA CRISTINA

**DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LOPEZ DAZA	GERMAN ALFONSO

**ASESOR (ES):**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
GÓMEZ GARCÍA	CARLOS FERNANDO

**PARA OPTAR AL TÍTULO DE: MAESTRO EN DERECHO PÚBLICO**

**FACULTAD:** CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**PROGRAMA O POSGRADO:** MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

**CIUDAD:** Neiva **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2021 **NÚMERO DE PÁGINAS:**

**TIPO DE ILUSTRACIONES** (Marcar con una X):

Diagramas\_\_\_ Fotografías\_\_\_ Grabaciones en discos\_\_\_ Ilustraciones en general\_\_\_ Grabados\_\_\_  
Láminas\_\_\_ Litografías\_\_\_ Mapas\_\_\_ Música impresa\_\_\_ Planos\_\_\_ Retratos\_\_\_ Sin ilustraciones\_\_\_ Tablas  
o Cuadros

**SOFTWARE** requerido y/o especializado para la lectura del documento: WORD Y PDF

**MATERIAL ANEXO:**



PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

Español

Inglés

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| 1. Partidos políticos                      | Political Parties                  |
| 2. Movimientos políticos                   | Political Movements                |
| 3. Consejo Nacional Electoral              | National Electoral Council         |
| 4. Facultad Sancionadora                   | Power of Sanction                  |
| 5. Proceso Administrativo Sancionatorio    | Administrative Sanctions Procedure |
| 6. Propaganda Electoral                    | Electoral Propaganda               |
| 7. Informes públicos                       | Public Reports                     |
| 8. Encuestas                               | Surveys                            |
| 9. Registraduría Nacional del Estado Civil | National Registry of Civil Status  |
| 10. Cobro Coactivo                         | Coercive Collection                |

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

El presente trabajo corresponde a la investigación realizada como requisito de grado de la Maestría en Derecho Público de la Universidad Surcolombiana, denominada CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A CANDIDATOS, PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS POR PARTE DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL dentro de la cual se identifican las causas y consecuencias de las sanciones a candidatos, partidos y movimientos políticos por parte del Consejo Nacional Electoral en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control, otorgada por el artículo 265 de la Constitución Política durante los años 2007 a 2015, razón por la cual se aborda el tema, estudiando las generalidades históricas y teóricas de los partidos y movimientos políticos y del Consejo Nacional Electoral, así mismo las generalidades del proceso administrativo sancionatorio y el procedimiento aplicado por el Consejo Nacional Electoral durante este periodo; así mismo, **muestra el resultado del estudio de los actos administrativos decisión de los procesos administrativos sancionatorios, proferidos por el Consejo Nacional Electoral** durante el periodo comprendido entre el año 2007 al año 2015, que permitió a partir del precedente administrativo establecido por éstos, **caracterizar** las conductas por las cuales el Organismo Electoral ha sancionado durante dicho periodo.



--

**ABSTRACT:** (Máximo 250 palabras)

This work corresponds to the research carried out as a degree requirement of the Master's Degree in Public Law at the Universidad Surcolombiana, entitled CAUSES AND CONSEQUENCES OF SANCTIONS IMPOSED ON CANDIDATES, PARTIES AND POLITICAL MOVEMENTS BY THE NATIONAL ELECTORAL COUNCIL, in which the causes and consequences of the sanctions imposed on candidates, parties and political movements are identified by the National Electoral Council in exercise of its inspection, surveillance and control function, granted by Article 265 of the Political Constitution during the years 2007 to 2015, this is the reason why the topic is addressed, studying the historical and theoretical generalities of political parties and movements and the National Electoral Council, as well as the generalities of the administrative sanctioning process and the procedure applied by the National Electoral Council during this period; **It also shows the results of the study of the administrative acts and decisions of the administrative sanctioning processes, issued by the National Electoral Council** during the period from 2007 to 2015, which allowed, based on the administrative precedent established by them, to **characterize** the conducts for which the Electoral Body has sanctioned during this period.

#### APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado: HELBER MAURICIO SANDOVAL CUMBE

Firma:

Nombre Jurado: HELBER MAURICIO SANDOVAL CUMBE

Firma:

**CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A  
CANDIDATOS, PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS POR PARTE DEL  
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

**SILVIA CRISTINA GÓMEZ GARCÍA  
JENNIFER LILIANA CAMPOS CHAUX**

**Maestría en Derecho Público**

**Universidad Surcolombiana  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Maestría en Derecho Público**

**Neiva**

**2020**

## **TABLA DE CONTENIDO**

### **INTRODUCCIÓN**

### **CAPÍTULO I. GENERALIDADES HISTORICAS Y TEORICAS DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN COLOMBIA**

#### **1.1. ANTECEDENTES Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS EN COLOMBIA**

1.1. Definición de partidos y movimientos políticos

1.2. El origen de los partidos políticos en Colombia

1.3. Los partidos y movimientos políticos en la actualidad

#### **1.2. ANTECEDENTES Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN COLOMBIA**

1.2.1. Organización electoral y su función

1.2.2. Origen del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría del Estado Civil

1.2.3. Organización Electoral en la actualidad

### **CAPÍTULO II. FACULTAD SANCIONADORA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y TIPICIDAD DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR EL CONSEJO NACIONAL**

#### **2.1. GENERALIDADES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

2.1.1. Proceso Administrativo Sancionatorio del Consejo Nacional Electoral

#### **2.2. TIPICIDAD DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR EL CONSEJO NACIONAL DURANTE LOS AÑOS 2007 AL 2015**

2.2.1. Tipicidad de las sanciones impuestas por el Consejo nacional Electoral conforme lo consagrado en la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011

2.2.2. Cobro coactivo de las sanciones

## CAPÍTULO III. CARACTERIZACIÓN DE LAS CONDUCTAS SANCIONADAS POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DURANTE LOS AÑOS 2007 AL 2015

- 3.1. Propaganda Electoral
- 3.2. Publicidad y rendición de cuentas
- 3.3. Presentación de Informes Públicos (Artículo 18 Ley 130 de 1994, Artículo 25 Ley 1475 de 2011)
- 3.4. Clases de Ingresos y Gastos
- 3.5. Límites a Ingresos y Gastos (Artículo 10 Numeral 4 y artículo 24 Ley 1475 de 2011)
- 3.6. Aportes – Financiación (Artículo 14 Ley 130 de 1994, Artículo 97 Ley 134 de 1994, Artículo 10 Numeral 3 y Artículo 23 Ley 1475 de 2011)
- 3.7. Encuestas (Artículo 30 Ley 130 de 1994)
- 3.8. Garantías en la información (Artículo 27 Ley 130 de 1994)
- 3.9. Uso del servicio de radio privada y periódicos. (Artículo 28 Ley 130 de 1994)
- 3.10. Auditoría interna y externa de los partidos y movimientos políticos (Artículo 49 Ley 130 de 1994)
- 3.11. Denominación de símbolos (Artículo 5 Ley 130 de 1994)
- 3.12. Inscripción de candidatos sin el cumplimiento de requisitos (Artículo 10 Numeral 5 Ley 1475 de 2011)

CONCLUSIONES

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## INTRODUCCIÓN

En un Estado con un sistema político democrático, se hace necesaria, dentro de su estructura administrativa, la realización de elecciones públicas, las cuales tienen como propósito ofrecer un ambiente en el cual se garantice la isonomía, permitiéndole a los ciudadanos la posibilidad de elegir y ser elegidos para desempeñar actividades políticas. En ese sentido, la democracia es considerada, en la actualidad, como un sistema que permite alcanzar la libertad, igualdad y solidaridad, a modo de realización política superior a otras existentes como la monarquía o la oligarquía; sin embargo, y pese a innumerables voces a favor de esta, también existen detractores de este modelo al encontrarlo ineficiente y viciado por terceros como los medios de comunicación. Dichas razones ocasionan que la democracia en general y los sistemas electorales que se insertan de dicho modelo en particular, sean repensados y replanteados constantemente, en un intento por no quedar en un estado anacrónico.

Lo anterior ha generado una constante mutación conceptual, la cual ha ampliado el concepto de democracia y las implicaciones que este trae; así, en este punto, la promulgación de leyes y decretos en diferentes estados, tienden a suplir falencias y vacíos que una denominada práctica democrática pueda traer. Puntualmente, los sistemas electorales se han visto alterados constantemente en dicha evolución durante los últimos 100 años, ocasionando no pocas controversias, pero siempre con la intención de fortalecer la idea de democracia y su práctica dentro de la ciudadanía y Colombia no ha sido ajeno a dichas alteraciones y controversias.

Dicha situación, ha sido estudiada y repasada por diferentes teóricos y filósofos políticos, principalmente de tradición occidental, quienes de una y otra forma han contribuido a moldear la idea de democracia que en la actualidad se tiene; Duverger, Bobbio, Dahl, Nohlen, Pasquino y Sartori, son algunos de los exponentes del pensamiento político del siglo XX y quienes han incidido en el moldeamiento de las estructuras democráticas y los organismos que la componen, partiendo de conceptos como opinión pública, medios de comunicación y globalización. Así, una de los organismos con mayor relevancia en los sistemas democráticos, son

aquellos que vigilan y regulan la realización de elecciones, los cuales, indiferente del Estado en que se encuentre, tienen su estructura administrativa dada por la Constitución o la Ley.

En Colombia el establecimiento de una entidad especializada encargada de organizar, declarar y administrar los actos electorales, como función del Estado nació paralelamente al surgimiento de la República, luego de la independencia en 1810; no obstante, solo hasta que la Ley 7ª de 1887 creara el Gran Consejo Electoral, se constituyó la primera autoridad de cobertura nacional en esta materia, cuya función era efectuar los escrutinios de las elecciones nacionales, presidente y vicepresidente, y declarar la nulidad de los votos depositados a favor de candidatos inelegibles, función última que fue suprimida por la Ley 7ª de 1932, que limitó las funciones de este organismo, solo a escrutadoras y declarativas. Posterior a esta fecha, dicho Consejo ha presentado modificaciones, las cuales se han realizado a partir de sucesivas leyes, a través de las cuales se ha procurado mejorar la estructura de dicho organismo, así como incrementar la transparencia de sus decisiones; es en este último aspecto donde se han realizado mayores esfuerzos, los cuales no han estado exentos de polémicas.

De esto también se puede extraer que la relación entre democracia y elecciones también se presenta entre estas y la idea de Constitución, siendo esta última el epítome de todo Estado que se presente como liberal y democrático y, por lo tanto, admisible en la sociedad internacional. Dicha situación ha generado una atomización del pensamiento político partidista, en un intento por dar cabida a los diferentes idearios políticos, reflejándose esto en Colombia a partir de la Constitución de 1991 con el surgimiento de diferentes partidos y movimientos políticos, en un intento por suprimir el bipartidismo que dominó el escenario político colombiano desde su independencia.

Así, los partidos políticos se verán elevados a la categoría de actores principales en las diferentes contiendas electorales que han acontecido desde la década de 1990 en Colombia, potenciado principalmente por las facilidades que otorgó la Constitución de 1991 en los artículos 107 y 108 en cuanto a la participación política;

no obstante, esto no impidió que se presentaran faltas y, por lo tanto, sanciones a candidatos y partidos políticos.

Es en esto último en lo que el presente trabajo pretende ahondar y analizar las diferentes causas y consecuencias de las sanciones administrativas impuestas a los candidatos, partidos y movimientos políticos, por parte del Consejo Nacional Electoral en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control, otorgada por el Artículo 265 de la Constitución Política, durante los últimos 10 años; igualmente, se debe estudiar las conductas de candidatos, partidos y movimientos políticos sujetas a sanciones por parte del Consejo Nacional Electoral en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control, de conformidad con lo previsto en la Constitución, la Ley y la jurisprudencia.

También, en las siguientes páginas, se encontrará la caracterización de los procedimientos administrativos sancionatorios adelantados por el Consejo Nacional Electoral en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control otorgada por el Artículo 265 de la Constitución Política, durante los últimos 10 años.

Para esto, se inicia el estudio, partiendo del concepto de partidos y movimientos políticos; su conceptualización, sus orígenes a partir de los momentos históricos más representativos, hasta su reglamentación actual. Paralelo al nacimiento de los partidos políticos, y como parte esencial del ejercicio del poder público, también se realizará un estudio de la función electoral en Colombia, vista desde el órgano encargado de dicho ejercicio, el Consejo Nacional Electoral; su composición y funciones a lo largo de la historia, hasta su reconocimiento constitucional en la Carta de 1991, y las posteriores reformas de las que ha sido objeto especialmente en lo referente a las funciones a éste otorgadas.

También, con el propósito de analizar las causas y consecuencias de las sanciones a candidatos, partidos y movimientos políticos por parte del Consejo Nacional Electoral en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control, otorgada por el artículo 265 de la Constitución Política durante los años 2007 a 2015, se estudiarán las generalidades y cambios normativos del procedimiento administrativo sancionatorio aplicado por el Consejo Nacional Electoral durante este periodo,

adelantado por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 130 de 1994 y en la Ley 1475 de 2011; así mismo, muestra el resultado del estudio de los actos administrativos decisión de los procesos administrativos sancionatorios, proferidos por el Consejo Nacional Electoral durante el periodo comprendido entre el año 2007 al año 2015, que permitió a partir del precedente administrativo establecido por éstos, caracterizar las conductas por las cuales el Organismo Electoral ha sancionado durante dicho periodo.

Por lo anterior, se justifica la realización de una investigación que aborde el tema de la función de inspección, vigilancia y control ejercida por el Consejo Nacional Electoral a los candidatos, movimientos y partidos políticos, que coadyuvan a garantizar la participación otorgada a todos los ciudadanos en el ejercicio del poder político y en la organización del estado, conforme los mandatos constitucionales, razón por la cual resulta importante y relevante analizar las causas y consecuencias de las sanciones administrativas impuestas a los candidatos, partidos y movimientos políticos, por parte de éste constituyéndose en una herramienta útil a la ciudadanía coadyuvante de dicha inspección, vigilancia y control electoral.

Desde este punto de vista es importante conocer y analizar los procedimientos administrativos sancionatorios adelantados por el Consejo Nacional Electoral en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control otorgada por el Artículo 265 de la Constitución Política y las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, durante los últimos 10 años.

En cuanto a la organización del presente trabajo, se encuentra dividido en tres capítulos y las conclusiones finales; en el primer capítulo se realizará un desarrollo histórico y conceptual del sistema electoral colombiano, así como de los partidos políticos, partiendo de concepciones teóricas hasta asentarlos en la práctica política desarrollada en el país, lo cual permite entender la actualidad de estos organismos y su incidencia en la historia democrática de Colombia.

En el segundo capítulo se procede a exponer las generalidades del proceso administrativo sancionatorio y la tipicidad de las sanciones realizadas entre 2007 y 2015 por el Consejo Nacional Electoral; este capítulo se soportará en las leyes 130

de 1994 y 1475 de 2011 y contendrá una fuerte referencia jurisprudencial cuando sea necesario, así como ejemplos que ayuden a clarificar las decisiones tomadas por el organismo nacional.

Para el último capítulo, se tienen las diferentes conductas sancionadas por el Consejo Nacional Electoral, entre las cuales se encuentra la propaganda electoral, los topes en cuanto a los aportes a las campañas y las encuestas; es importante resaltar que este tipo de conductas, que llegan a ser sancionadas, en diversos casos, se terminan por ajustar a una norma con el propósito de efectuar un proceso electoral sobre el cual no recaigan dudas y se generalice una transparencia, característica que se hace indispensable al momento de consolidar una democracia.

Finalmente, se tendrán las conclusiones de dicho trabajo, en donde se presentan las incidencias que diversos acontecimientos históricos han tenido en la configuración política y electoral (democrática) en Colombia, sin olvidar su respectivo soporte teórico. También se hace un repaso de los datos estadísticos obtenidos en materia de sanciones, buscando resaltar la labor del Consejo Electoral y su impacto en la correcta operación de las elecciones en Colombia.

## **CAPÍTULO I**

### **GENERALIDADES HISTORICAS Y TEORICAS DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN COLOMBIA**

#### **1.1. ANTECEDENTES Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS EN COLOMBIA**

Al momento de investigar las causas y consecuencias de las sanciones a candidatos, partidos y movimientos políticos por parte del Consejo Nacional Electoral en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control, otorgada por el Artículo 265 de la Constitución Política, durante los últimos 10 años, se hace indispensable realizar un análisis histórico y teórico de la organización electoral y de los partidos políticos en Colombia; estos últimos son los actores esenciales al tener constante acercamiento a la ciudadanía quien elige entre los candidatos que presentan a las diferentes instituciones de elección popular.

Por lo tanto, a continuación, se revisarán los antecedentes históricos y teóricos de los partidos políticos en Colombia, su estructura administrativa y ubicación dentro de la organización electoral. De esta última se debe observar la ley, la doctrina y la jurisprudencia que la cobija, “resaltando la importancia de la función electoral y su posición autónoma y neutral en el ejercicio del poder público realizado por parte de las tres ramas (ejecutiva, legislativa y judicial)” (Campos & Gómez, 2020).

Así, con la aparición de los partidos políticos en el escenario de la sociedad, como instrumento de ésta para organizarse políticamente y acceder al poder, surge la necesidad de un órgano, externo a éstos, que no solo los organice, reglamente y controle, sino que los vigile y garantice el ejercicio libre de la democracia representativa, ocasionando que conocer el origen de los partidos y movimientos políticos en Colombia, y estudiar su desarrollo histórico, permite entender la transformación de los mismos, la dinámica de su actuar hoy en día y lo que ha conllevado a reglamentar su organización interna, a fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones como representantes del pueblo.

La Constitución Política de 1991, marca un importante hecho para la existencia y organización de los partidos políticos en Colombia; lo que hasta entonces había imperado como bipartidismo, se ve irrumpido por la Carta Magna, que da el primer paso a la gran transformación de estas organizaciones, promoviendo un multipartidismo que, aunque infructuoso, ha permeado la poca solidez de los dos partidos tradicionales, el liberal y conservador, imperantes aún en el escenario político del país, para dar lugar a un sin número de partidos y movimientos políticos.

Paralela a la transformación que han sufrido los partidos políticos en Colombia, la organización electoral, que tiene a cargo el ejercicio de dicha función a través de los órganos que la componen, también se ha visto permeada por las nuevas exigencias que el constituyente primario le impuso, al considerarla “como la piedra angular del sistema democrático”, dotándola de autonomía, neutralidad e independencia.

En Colombia han existido órganos competentes para ejercer la función electoral, los cuales se han esforzado en garantizar autonomía e independencia de las ramas del poder público, alejándose de la influencia de los partidos políticos en el ejercicio de las funciones que desempeñan; no obstante, siendo político el origen de los referidos órganos, históricamente se ha dificultado la separación verdadera de la función electoral de la influencia de éstos.

La organización electoral se encuentra regulada legalmente desde 1888 con la creación del Gran Consejo Electoral; sin embargo, solo hasta 1991 con la Constitución, adquirió por primera vez rango constitucional y se promulgó su autonomía e independencia.

Actualmente, la organización electoral en Colombia se encuentra compuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil como encargada de las elecciones y la identificación de las personas y por el Consejo Nacional Electoral quien ejerce la suprema inspección, vigilancia y control de toda la organización electoral. Desde esta perspectiva, con el estudio realizado se puede observar el escenario político y electoral del país, que obedece a transformaciones que la misma sociedad colombiana ha demandado, ante la deficiente representación de quienes ostentan el poder político.

### **1.1.1. Definición de partidos y movimientos políticos**

Muchos autores coinciden en que no existe una definición satisfactoria y completa de Partidos Políticos; sin embargo, han hecho aproximaciones a conceptos que encierran sus principales componentes y características. Una de las definiciones más famosas es la realizada por Max Weber, quien precisó que partido es “la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”. (Weber, 1969, p.228).

Por su parte, Giovanni Sartori, citado en El Sistema Electoral y El Sistema de Partidos en Colombia, manifiesta que

los partidos son conductores de expresión; son instrumentos para representar al pueblo al expresar sus exigencias. Los partidos no se desarrollan para comunicar al pueblo los deseos de las autoridades, sino para comunicar a las autoridades los deseos del pueblo (Duque, Giraldo, & Londoño, 2011. p.41).

Más recientemente, Germán Lozano Villegas concluye que estos son organizaciones con vocación de permanencia, que “se conforman para desarrollar actividades políticas, procesos electorales y participar en asuntos públicos de manera general, y son los sujetos legitimados para acceder al poder político a través de la postulación de candidaturas y listas en los procesos electorales (Padrón, 2012)”. (Lozano, 2015, p.120).

Resulta relevante lo aducido por Fernando Giraldo, al referir que “pueden señalarse como partidos aquellos movimientos políticos que alcanzan una organización dentro del sistema político y que, asumiendo intereses sociales y haciendo unos de las instancias del poder, los reflejen en el establecimiento de políticas públicas”. (Giraldo. 2003, p.26).

En Colombia, la Ley 130 del 23 de marzo de 1994 “Por la cual se dicta el estatuto

básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones", hizo un acercamiento a la definición no solo de partidos políticos, sino de los movimientos políticos, al precisar en su Artículo 2 lo siguiente:

Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

La Corte Constitucional al efectuar el control previo al proyecto de ley estatutaria que dio lugar a la Ley 30 de 1994, sobre la definición líneas arriba señalada, manifestó:

En estricto rigor la definición de partido que consagra el artículo 2 recoge, en lo esencial, las funciones sumariamente descritas, como quiera que la anterior relación de funciones, equivale a postular que en aquél se refleja el pluralismo político y, por su conducto, se promueve y encauza la participación de los ciudadanos y la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas. (Corte Constitucional, C-089, 1994).

Para efectos de la presente investigación, y recogiendo lo que la doctrina, la ley y la jurisprudencia han señalado sobre el asunto, se concluye como parte de éste primer estudio, que los partidos políticos son instituciones organizadas, con vocación de permanencia, que se conforman para desarrollar actividades políticas, procesos electorales, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación, siendo instrumentos para representar los intereses del pueblo.

De otra parte, con la Constitución Política de 1991 aparece el concepto de movimiento político, que hasta el momento la doctrina no había conceptualizado ni establecido diferencia alguna con el concepto de partido político. No obstante, tal como los define el Artículo 2 de la Ley 30 de 1994, "son asociaciones de ciudadanos

constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones”.

El Consejo de Estado precisó al establecer la diferencia entre unos y otros, que ésta radica

En los fines fundantes de los mismos, los cuales son completamente diferentes entre sí, en el caso de los partidos políticos estos buscan acceder al poder, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación, mientras que los movimientos políticos buscan influir en la formación de la voluntad política o participar en las elecciones, en cuanto a los grupos significativos de ciudadanos recogen una manifestación política coyuntural. (Consejo de Estado, NR: 2085271, 2016).

Siendo así, los partidos políticos, dada su naturaleza de permanencia cuya finalidad es acceder al poder, se diferencian de los movimientos políticos en tanto éstos se convierten en asociaciones temporales con ocasión a las circunstancias que acaecen en el escenario político con miras a influenciar en la voluntad política del pueblo, que en algunos casos pueden llegar a ser expresiones de disidencia de los partidos.

### **1.1.2. El origen de los partidos políticos en Colombia**

Quienes han estudiado el surgimiento de los partidos políticos en las diferentes sociedades, coinciden en afirmar que estos tuvieron su origen en Europa y Estados Unidos. Según Maurice Duverger, surgieron a mediados de siglo XIX en Inglaterra, diferenciando su origen en interno (Fragmentaciones al interior del parlamento inglés entre Tories/conservadores y Whigs/liberales) y externo (Producto de las luchas de grupos como sindicatos, entidades religiosas y periódicos, no integrantes del parlamento); sin embargo es hasta la revolución industrial cuando las masas ven al necesidad de acceder al poder y hacer parte de la toma de decisiones a través de representantes. En ese sentido, un hecho histórico que no puede omitirse es la Revolución Francesa, que sirvió de referente para todas las sociedades en camino a organizarse políticamente para acceder al poder en condiciones de igualdad y en

contra de las opresiones de la clase burguesa enraizada en el poder.

Para German Lozano Villegas,

Los partidos se originaron en Europa alrededor del año 1808, cuando Napoleón depuso al legítimo rey de España, Fernando VII, tomando presos a la familia real e instaurando a uno de sus hermanos bajo el nombre José I. A diferencia de otros países en donde Napoleón había destronado a sus respectivos monarcas, en España, ese hecho desencadenó una revuelta. Como resultado, se creó la Junta Central Acuartelada en Sevilla, la cual obstinadamente destituyó al rey y mantuvo su lealtad a Fernando VII. (Lozano, 2015, p.13).

Lo cierto es que, para un gran número de autores, los partidos políticos surgen a mediados del siglo XIX, como organizaciones conformadas por grupos regionales que perseguían los mismos intereses.

Según Bartolini, los partidos políticos tienen su origen en el siglo XIX en Europa Occidental, en el que concurren dos variables:

Desde una perspectiva histórica – conflictiva se enfatiza en la formación de divisiones socio- estructurales, las relativas a los procesos de formación del Estado y del desarrollo industrial que constituyen la base para la existencia de identidades colectivas y de grupos y movimientos, potencialmente en conflicto.

El énfasis en variables institucionales, el origen de los partidos políticos se hace remontar al proceso de ampliación del sufragio, que genera condiciones para la formación de un mercado electoral y genera tendencias competitivas al proceso de consolidación de las instituciones democrático – representativas. La naturaleza y el rol de los partidos están determinados en gran parte por estas dos condiciones iniciales. (Bartolini, 1988, p 236) (Duque, Giraldo, & Londoño, 2011. p. 41).

Importante reseñar lo aducido por Alberto Ricardo Dalla Via, quien considera que la idea de democracia representativa inicialmente concebida después de las

revoluciones francesas y norteamericana, “se desvirtuó con la aparición de un nuevo fenómeno social motivado por la irrupción de las masas en el poder: los partidos políticos” (Dalla Via, 2006, p. 176).

En Colombia su origen se analiza desde la época de la conquista, sin que exista unanimidad sobre el tema; historiadores y algunos autores coinciden en afirmar que en Colombia los dos grandes partidos que han persistido a lo largo del tiempo, (Partido Liberal y partido Conservador) tienen su origen en Santander y Bolívar, “se estima que esos partidos proceden de una pálida división derivada de las facciones independentistas, patriotistas, federalistas y centralistas” (Villegas, 2015, p.20).

En medio del conflicto bélico, Pedro Alcántara Herrán ganó las elecciones a la presidencia y sucedió a Márquez. Herrán tenía como aliados a antiguos seguidores de Bolívar. Ellos ocuparon los cargos públicos durante el mandato de Herrán y, por eso, se les empezó a llamar ministeriales o partido ministerial. En realidad, constituyeron un partido, en forma embrionaria, que en 1848 adoptaría el nombre de Partido Conservador. Sus oponentes, por su parte, comenzaron a abandonar el nombre de progresistas y volvieron nuevamente a denominarse liberales en el año de 1849. Para todos los efectos, habían nacido los dos partidos tradicionales de Colombia. (Villegas, 2015, p 23).

De otra parte, algunos autores consideran que “la tradición según la cual Bolívar y Santander habrían sido los fundadores de los dos partidos, existentes hoy en nuestro país, no tiene mucha razón” (Suárez. Ob. cit., p. 14). Empero, en la totalidad de los escritos se reconoce que los partidos aparecen como reflejo de divisiones sociales que llegan al campo de lo político. (Gechem, 2009, p. 135).

Carlos E. Gechem, señala que “el Partido Liberal estaba compuesto por comerciantes y artesanos que por primera vez hacían parte del panorama político, propugnaban una separación del Estado y la Iglesia, el libre cambio y el federalismo”. En cambio “El Partido Conservador, por su parte, estaba compuesto por los grandes terratenientes, el clero y las familias tradicionales del país” (Gechem, 2009, p. 135), lo que a su juicio constituyó una de las primeras divisiones

partidista en Colombia.

El Partido Liberal aparece por primera vez en el escenario político, en el que materializa su pensamiento ideológico, con el artículo “La razón de mi voto” en el año de 1948:

En el cual Ezequiel Rojas expone un programa según el cual el partido aboga por la defensa y el respeto de los derechos y las libertades públicas, la abolición de la esclavitud, la entrada en vigencia de las libertades religiosas y de enseñanza, el libre cambio y la disminución del poder ejecutivo.

Entre tanto el Partido Conservador, que fue fundado por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro en el año de 1849, da a conocer sus bases ideológicas en una declaratoria política publicada en el periódico “La Civilización”, con una clara defensa por la prolongación de la alianza Iglesia – Estado, un gobierno autoritario y la continuidad de la esclavitud.

Sus afiliados son principalmente terratenientes, esclavistas, funcionarios, sacerdotes y militares. Estos sectores caracterizan la pretensión de frenar las reformas que los liberales venían realizando, en especial porque éstas alteraban el sistema de jerarquías en que se basaba el poder de la aristocracia criolla. Al contraste con el partido liberal configuraba una institución elitista. (Giraldo, 2003, p. 27).

Desde ese momento suceden hechos importantes que marcan la historia de los partidos políticos en Colombia y que conllevan a lo que es hoy el escenario bajo la Constitución de 1991 y las reformas que le han seguido, hechos que serán reseñados conforme a la relevancia para efectos de la presente investigación.

El Partido Liberal constituye la organización de esta naturaleza que más tiempo ha ostentado el ejercicio del poder en Colombia, iniciando su hegemonía en el año 1930 cuando Enrique Olaya Herrera asumió la presidencia de la República. (Irragorri, & Gómez. 2005) y es la agrupación que más poder ha tenido cronológicamente en toda América Latina, pues lleva 150 años compitiendo por el poder, de los cuales la mayor parte del tiempo ha sido dominante, excepto durante la Hegemonía conservadora (1886-1930), el periodo de La Violencia, dos

presidenciales pactadas y dos presidenciales en competencia libre (Alcántara & Freidenber, 2003, p.157).

Para Francisco Gutiérrez Sanín:

El liberalismo se ha mantenido como partido mayoritario porque ha logrado hacerse pasar como una expresión antielitista. A pesar de que la ejecutoria gubernamental de los liberales ha sido ideológicamente muy heterogénea, lo cual identifica elementos programáticos en común, se han caracterizado por sus tendencias reformistas en la organización popular y en la modernización estatal (Irragorri & Gómez, 2005, p. 319).

Por su parte el Partido Conservador, surgió como resultado de la oposición a su principal adversario, el Partido Liberal, ha compartido el poder con éste desde hace 150 años, “Se le suele describir como representante principalmente de intereses de sectores tradicionales y manteniendo una fuerte oposición a las reformas liberalizadoras que en diferentes momentos históricos ha intentado adelantar el Partido Liberal”. (Alcántara & Freidenber, 2003, p.195). No obstante, a pesar de haber permanecido en el poder durante un largo periodo (1886 – 1930), ha sido un partido minoritario, que ha requerido de la división del partido liberal para acceder al poder.

En la historia del país, la hegemonía del Partido Liberal imperó inicialmente durante el periodo de 1850 – 1876; durante éste aparece el federalismo como contrapeso al desbordado poder autónomo regional, ocasionando que el poder termine en manos de poderosos terratenientes, dueños de grandes extensiones de tierra, ante la debilidad del poder central.

La crisis económica suscitada a partir de 1970 que se conoce como la “crisis del tabaco”, da lugar a cuestionamientos al Partido Liberal, que se ha visto incapaz de lograr la unidad nacional y consolidar la economía del país, lo que conlleva a la pérdida de apoyo de la clase dominante, razón por la cual:

La idea de un nuevo proyecto, capaz de lograr un acuerdo entre las clases dominantes y satisfacer las necesidades exportadoras del país ronda en los sectores conservadores. Se requiere de un nuevo estado capaz de reunir las

provincias dispersas, con el fin de organizar las actividades políticas y económicas de la República. Rafael Núñez inicia el proceso de construcción de este proyecto en 1880, cuando asume por primera vez la Presidencia, y lo continúa en 1884, cuando asume por segunda vez. (Giraldo, 2003, p.28).

Es promulgada la Constitución de 1886 en un contexto económico difícil, con un grave y alto déficit fiscal, de corte conservadora, bajo el liderazgo político de Miguel Antonio Caro (conservador), la cual consagra fundamentos escolásticos que definen el origen divino del poder del Estado y por tanto en voluntad soberana. Con esta carta, se limita la democracia, el poder no reside en el pueblo, y en lo que se refiere a los partidos políticos sigue imperando el regionalismo.

La década de 1920, es importante para los partidos políticos, ya que se alimentan de partidarios intelectuales que de alguna forma, empiezan a influenciar al interior de estos; sin embargo, ello trae consigo la fragmentación, como lo refiere Fernando Giraldo:

Desde entonces puede observarse uno de los rasgos característicos de los partidos políticos colombianos: el fraccionalismo, lo cual explica la cohabitación al interior de los partidos, desde los inicios del siglo XX, de posturas de derecha y de izquierda, contradictorias en muchas ocasiones y lideradas por diferentes “caudillos” y que, sin fracturar la institucionalidad de los partidos, son el preludio de evoluciones ideológicas. (Giraldo, 2003, p.29).

Se agudiza una crisis política y social del país, como resultado de las limitaciones consagradas en la Constitución de 1886, la cual solo había contemplado derechos políticos para los sectores dominantes excluyendo a los analfabetos. Es de advertir que solo hasta 1936 se reimplanta el sufragio universal masculino y con el plebiscito de 1957 el femenino.

La guerra civil denominada “La Violencia”, marca un hecho histórico importante para el ejercicio del poder por parte de los partidos liberal y conservador. La Violencia surge como consecuencia, del inconformismo de la clase menos favorecida, quienes se cansan de soportar las inclemencias del capitalismo, la concentración de la riqueza en unos pocos, entre otros. Un sector liberal hace frente a dichas

situaciones, con propuestas de reformas sociales y económicas que son frenadas por los conservadores y por sectores liberales de centro, dando lugar a esta desfavorecedora guerra para el país. Según reseña Fernando Giraldo:

Las causas de La Violencia han sido estudiadas e interpretadas desde diversas perspectivas, una de ellas se apoya en la tesis según la cual el Partido Liberal abandona paulatinamente sus promesas reformistas en la búsqueda de acercarse a las elites tradicionales, al tiempo que crece en su interior una fracción liderada por Jorge Eliecer Gaitán que recoge diversas preocupaciones populares. Esta fracción política se convierte en un símbolo de lucha contra la “oligarquía liberal-conservadora”, a pesar de carecer de una doctrina articulada y un programa coherente. (Giraldo, 2003, p.30).

Un hecho que marca la historia del país, y por ende el escenario político, es el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, que fue visto como un acto político, y dio lugar a una oleada de violencia que terminó entregando a los militares el poder en cabeza de general Gustavo Rojas Pinilla; golpe de Estado organizado políticamente por la corriente conservadora liderada por Mariano Ospina Pérez y apoyada por los dirigentes liberales. Durante este periodo nacen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, ante la declaratoria de ilegal de los partidos comunistas por parte del General Rojas Pinilla, ya que estos se niegan a dejar las armas.

Posteriormente, surge lo que se conoce como el Frente Nacional (1958 – 1974), como contraposición a la idea del nacimiento de un movimiento independiente del bipartidismo y en manos de militares:

Cuyo legado principal será la reconciliación de los intereses en conflicto y la conquista de la paz, sin embargo, el régimen frente nacionalista produce la despolitización de la sociedad, la derrota de todo intento de oposición o creación de nuevos partidos, el crecimiento del fenómeno de la abstención, la consolidación de las guerrillas liberales y de tendencia ideológica comunista, el debilitamiento de las estructuras partidistas y la formación exacerbada y perversa de un sistema de clientelismo que habrá de sustituir

de manera significativa el Estado en sus funciones de servicio. (Giraldo, 2003, p.31).

A partir de 1970 se suscita nuevamente una crisis política, toda vez que los gobernantes de esta época se limitan a “repartirse milimétricamente la burocracia estatal y a acordar medidas económicas y sociales de difícil aplicación”. (Giraldo, 2003, p.32).

El 18 de julio de 1985, se expide la Ley 58 de 1985 "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales", con la que se promueve la institucionalización normativa y formal de los partidos, con la inscripción de éstos en Consejo Nacional Electoral y otorgando de alguna manera garantías en el ejercicio de sus actividades proselitistas. Esta constituye la primera reglamentación a los partidos políticos en Colombia.

Sin embargo, ésta reforma política no fue suficiente para otorgar legitimidad al régimen político en Colombia, en un escenario marcado nuevamente por la violencia producto del narcotráfico, que conllevó al país a la necesidad de proponer un cambio que permitiera a la sociedad ser representada eficientemente por sus dirigentes, ante una democracia representativa fracturada.

*La séptima papeleta*, así se le denominó al movimiento que incluyó en las elecciones presidenciales de 1990, la propuesta para convocar a una asamblea nacional para reformar la Constitución, dando lugar a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), la primera elegida por el voto popular en la historia política del país y con esto el inicio del proceso de democratización y cambio en el régimen político colombiano. (Giraldo, 2003).

La composición política de dicha asamblea caracteriza la relativa debilidad de los partidos tradicionales, la presencia notable de grupos que representan una opción fuera de lo tradicional, como la Alianza democrática M-19 y una presencia significativa de fuerzas minoritarias, como los indígenas, los cristianos protestantes y sectores de izquierda representados en la Unión Patriótica (UP) y en ex guerrilleros del Ejército Popular de Liberación (EPL), del partido revolucionario de los trabajadores (PRT) y del movimiento Quintín

Lame.

Por una parte, el partido liberal, aunque de modo formal constituye la bancada más grande de la Asamblea, caracteriza su fragmentación y en contadas ocasiones actúa de manera unitaria. Por otra parte, el partido social conservador se destaca por su presencia reducida y su división, al presentarse una lista liderada por el ex presidente Misael Pastrana Borrero, dos listas de conservadores independientes, encabezadas por Rodrigo Lloreda Caycedo y Juan Gómez Martínez y el Movimiento de Salvación Nacional, liderado por Álvaro Gómez Hurtado; sin embargo, es la bancada más cohesionada de la Asamblea y vota casi siempre de manera unánime en las cuestiones políticas e ideológicas. (Giraldo, 2003, p.34).

### **1.1.3. Los partidos y movimientos políticos en la actualidad**

La Constitución de 1991 introdujo un cambio importante para los partidos políticos, algunos autores lo definen como el reconocimiento constitucional de los partidos políticos en Colombia. Dentro de los cambios más significativos están el derecho a fundar, organizarlos y el derecho a afiliarse y/o retirarse. De igual manera se les reconoce personería jurídica por parte del Consejo Nacional Electoral. En este mismo sentido se les reconoce apoyo para el funcionamiento por parte del Estado. Se creó la prohibición de contribuir a las campañas políticas a quienes ejerzan funciones públicas y se consagró el uso de medios de comunicación como un derecho de los partidos.

El cambio al régimen democrático y al sistema de partidos que consagró la nueva constitución, dio lugar a la creación de un sin número de partidos y movimientos políticos, dada la flexibilidad de la norma constitucional en la exigencia para la creación de estos (50.000 firmas).

Un aspecto que resulta importante mencionar, se refiere a la autonomía que se le otorgó a los partidos, referente a su organización y regulación interna, si bien inicialmente se pretendió introducir una norma que reglamentara este aspecto, la iniciativa no tuvo acogida entre los constituyentes:

El resultado de la decisión de no “interferir” en la organización interna de los partidos los dejó sin responsabilidad en la selección de los candidatos, los convirtió en cambio en organizaciones autónomas que avalaban candidaturas, solicitaban apoyos y votaban en el congreso sin compromiso ni obligación alguna. (Ruiz. 2006, p. 18).

En el año de 1994, a través de la Ley 130, se modificó la Ley 58 de 1985, ajustando sus preceptos a lo consagrado en la Constitución de 1991, lo que, para German Ruiz Páez, coadyuvó a la fragmentación de los partidos políticos con la proliferación de movimientos como una degradación de la actividad política. (Ruiz. 2006).

Diversos autores coinciden en afirmar que el viraje constitucional, si bien pretendía la proliferación de partidos y movimientos políticos, conllevó a una fragmentación interna de los dos partidos tradiciones existentes (liberal y conservador), sin que se haya conseguido una verdadera ruptura del bipartidismo, y por tanto ninguno de los partidos que surgieron se han logrado consolidar como tal en el escenario político del país.

Ante la necesidad de introducir mayores controles a la organización de los partidos políticos y después de muchos intentos infructuosos, el 3 de julio de 2003 fue aprobado el Acto Legislativo No. 001, el cual modificó aspectos importantes en lo que se refiere a la organización de éstos. Por un lado, cambió las exigencias para otorgarles personería jurídica, a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, quienes debían obtener para ello, votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. (Artículo 2 del Acto Legislativo No.01 de 2003).

Por otra parte, implementó un nuevo sistema de asignación de curules, las cuales se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones. (Artículo 12 del Acto Legislativo No.01 de 2003).

Finalmente, esta reforma, consagró la obligación para que los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuaran en ellas como bancada de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Una aguda crisis suscitada por los notorios vínculos entre los partidos políticos y grupos ilegales, da lugar a una nueva reforma política, como respuesta a los reclamos de la sociedad civil, quienes exigían que se estableciera mayores sanciones a los partidos y se garantizaran mecanismos de responsabilidad política más efectivos.

Así, es expedido del Acto Legislativo No. 001, el 14 de julio de 2009, en el que se introducen importantes reformas al sistema de partidos; se modificó la exigencia para el otorgamiento de la personería jurídica de éstos, al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. (Artículo 108 de la C.P.); así mismo, en la asignación de curules distribuidas mediante el sistema de cifra repartidora, estableció el 3% como el mínimo de votos que deben tener las listas para el Senado de la República y el 50% del cociente electoral en el caso de las demás Corporaciones.

En materia de sanciones, multas e inhabilidades para partidos y movimientos políticos, la reforma del 2009, consagra que éstas se dan en los eventos en que avalen candidatos que resulten condenados por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o por delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

El nuevo modelo de democracia participativa consagrado en la Constitución de 1991, el nuevo sistema de partidos políticos, aunado a la crisis de los partidos políticos tradicionales en Colombia, envueltos en la corrupción y el clientelismo, son factores que han permitido que se incremente el número de movimientos y partidos políticos, sin embargo marcadamente débiles, inestables y volátiles, que de igual forma demandan que exista un sistema electoral efectivo con organismos electorales dispuestos a realizar control que garantice el cumplimiento de los fines del Estado por parte de éstos y no el ejercicio democrático para satisfacer intereses

particulares.

Para German Ruiz Páez (2006), dichos cambios en el sistema político de Colombia “ha sido potenciar la fragmentación de los partidos políticos tradicionales (iniciada en el Frente Nacional) y la imposibilidad de aglutinar las fuerzas nuevas en partidos sólidos con respaldo ideológico y con responsabilidad política”. (p.19).

El Acto legislativo de 2009, da lugar a la expedición de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, Estatuto vigente de los partidos, consagrando una normatividad en materia de partidos más exigente no solo de su organización interna sino de transparencia ante la sociedad.

Según los reportes del Consejo Nacional Electoral a 23 de noviembre de 2016, existían con personería jurídica vigente 10 partidos políticos (Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Opción Ciudadana, Partido Cambio Radical, Partido Alianza Verde, Partido Alianza Social Independiente “ASI”, Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U, Partido Polo Democrático Alternativo, partido Unión Patriótica “UP” y Centro Democrático) y 3 movimientos políticos (Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia “AICO”, Movimiento MIRA y Movimiento Alternativo Indígena y social “MAIS”). (CNE. 2016)

## **1.2. ANTECEDENTES Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN COLOMBIA**

### **1.2.1. Organización electoral y su función.**

En un Estado democrático como Colombia el cual ha estado dividido históricamente de conformidad con las funciones de legislar, administrar e impartir justicia, es indispensable la existencia de órganos electorales que ejerzan de manera independiente la organización y funcionamiento de la función electoral, entendida ésta como “la expresión orgánica e institucional del principio democrático” ( Corte

Constitucional, C – 055, 1998), toda vez que no es suficiente la universalidad, transparencia, imparcialidad y libertad en el sistema electoral para que sea democrático, si los órganos que ejercen dicha competencia no son neutrales a las demás ramas del poder público. (Vanegas, 2008).

Frente a la necesidad de neutralidad de determinados órganos del Estado, puede señalarse que

los tres poderes políticos, tales como los hemos conocido hasta el presente, son tres resortes que deben cooperar cada uno por su parte al movimiento general; pero cuando estos, sacados fuera de su lugar, se mezclan entre sí o se chocan, es necesario buscar una fuerza que los ponga en su lugar. Esta fuerza no puede existir en ninguno de los tres resortes, porque serviría para detener a los demás; y así, debe estar fuera y ser neutra en cierta manera a fin de que su acción se aplique en todas partes donde sea necesaria. (Constant, 1981, p.23).

Puede concluirse que la función electoral en un Estado democrático como el colombiano debe ser regulada y controlada por un órgano neutro e imparcial que constituya la fuerza que dirige y controla la función electoral como máxima expresión del pueblo como único soberano del cual emana el poder público, a través de los diferentes mecanismos y procedimientos electorales que permiten la toma de decisiones de manera directa o indirecta en el estado democrático, razón por la cual incluso se señala que la función electoral es ejercida por una rama independiente, denominada rama electoral (Rodríguez, 1983), o “máxima autoridad del Estado” como fue llamada en la ponencia sobre estructura del Estado por el Constituyente de 1991.

Frente a la función electoral y el órgano competente de su regulación y control, el Constituyente de 1991 señaló que

desde el punto de vista funcional, y contra el pensamiento de muchos respetables autores, la función electoral es distinta de las demás funciones del Estado, por su naturaleza, por sus objetivos y por la forma como se ejecuta. El acto electoral no es la aplicación de la ley, ni su creación; es en

sí el acto por medio del cual se integran los órganos de decisión en la dirección del Estado; por eso es distinto, de naturaleza y fines diferentes. (Gaceta Constitucional N° 59 del 25 de abril de 1991, pp. 12 – 13).

Tan es así que el referido órgano además de regular, hacer cumplir y proteger la función electoral “confiere nada menos que el poder público” (Ibídem), a través del ejercicio de dicha función por parte de las ramas del poder público, de los partidos políticos y de cada uno de los ciudadanos, garantizando de esta manera la legitimidad de las decisiones de poder y representatividad del Estado y la sociedad.

En concordancia con lo precedente puede determinarse que la función electoral es pública ya que por medio de ella se conforman los órganos del Estado, pero no estatal, ya que los ciudadanos contribuyen con la misma a través del ejercicio de los derechos de manera propia y no a nombre del Estado (Lizarazo, 2015).

El ejercicio correcto de la función electoral a través de los derechos de participación, mecanismos de participación ciudadana, cumplimiento y establecimiento de las reglas electorales en una democracia constituyen el vehículo a través del cual la sociedad se autogobierna, toda vez que las normas son creadas por los mismos que están obligados a cumplirlas y se puede controlar los órganos de representación y decisión por medio del principio de mayorías, por consiguiente puede concluirse que la función electoral es integral y comprende muchas aristas y actores que son necesarios para el cumplimiento de la misma y por ende para alcanzar una sociedad realmente democrática.

Conforme lo expuesto, puede evidenciarse la importancia de la función electoral para un Estado democrático como el colombiano, razón por la cual se ha propendido porque el órgano competente para tal fin sea independiente a las ramas del poder público y a la influencia de los partidos políticos, toda vez que es necesario que el órgano encargado de regular y controlar la actividad electoral sea consiente del papel estratégico y prevalente en la democracia y por consiguiente en la legitimación del propio Estado.

Como consecuencia de lo anterior, a través de la historia del Estado Colombiano han existido múltiples órganos electorales con diferentes estructuras y funciones

que resultan pertinentes conocer, toda vez que permite comprender la evolución e importancia de la función electoral en la democracia del país; en el siguiente cuadro se muestra dicha evaluación histórica:

<b>ORGANO</b>	<b>ELECCION</b>	<b>FUNCION PRINCIPAL</b>
Asambleas Parroquiales, Juntas Parroquiales, Electores de Provincia y Corporaciones Municipales	Elección popular	Escrutinio
Gran Consejo Electoral (Ley 7 de 1888)	Cámara de Representantes, el Senado y el Presidente de la Republica	Escrutinio y declaratoria de nulidad de votos
Gran Consejo Electoral modificación de 1932	Cámara de Representantes y el Senado.	Escrutinio y declarativa
Corte Electoral (antes Gran Consejo Electoral), Ley 89 de 1948	La ley determina la composición por expresidente más antiguo, dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, el rector de la Universidad Nacional y el Gerente del Banco de la República.	Escrutinio
Registraduría Nacional del Estado Civil - Ley 89 de 1948	Corte Electoral	Identificación de los colombianos y de la organización de las elecciones

ORGANO	ELECCION	FUNCION PRINCIPAL
Corte Electoral modificación de 1979	Corte Suprema de Justicia: cuatro por cada uno de los dos partidos que hubieren obtenido el mayor número de votos en la última elección de Congreso y uno por el partido distinto de los anteriores que les siga en votación.	Inspección y vigilancia de la organización electoral - cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral
Registraduría Nacional del Estado civil (1949 – 1987)	Corte Electoral	Expedición de cédula de ciudadanía, tarjetas de identidad y registro civil de los colombianos.
Consejo Nacional Electoral – Ley 96 de 1985.	Consejo de Estado: Tres por cada partido que hubiere obtenido mayoría de votos en el congreso y uno por el partido diferente a los anteriores que siga en número de votos	Escrutadora-declarativa de las elecciones, de inspección y vigilancia de la organización electoral y administradoras
Consejo Nacional Electoral – Constitución de 1991.	Consejo de Estado: terna elaborada por partidos políticos con personería jurídica, la cual debía refleja la composición política del Congreso.	Escrutinio y declaración de elecciones; inspección, vigilancia y control; garante de los procesos electorales, resolución de conflictos y normativa (regulación y reglamentación).

ORGANO	ELECCION	FUNCION PRINCIPAL
<p>Registraduría Nacional del Estado civil - Constitución de 1991.</p>	<p>Consejo Nacional Electoral</p>	<p>Identificación de los colombianos y estructuración de los procesos electorales (órgano técnico)</p>
<p>Consejo Nacional Electoral  Acto Legislativo 01 de 2003</p>	<p>Congreso de la República es el encargado de la correspondiente elección de conformidad con la terna presentada por los partidos políticos o las respectivas coaliciones, mediante el sistema de cifra repartidora</p>	<p>Escrutinio y declaración de elecciones; inspección, vigilancia y control; garante de los procesos electorales, resolución de conflictos y normativa (regulación y reglamentación).</p>
<p>Registraduría Nacional del Estado civil - Acto Legislativo 01 de 2003</p>	<p>Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos</p>	<p>Identificación de los colombianos y estructuración de los procesos electorales (órgano técnico)</p>
<p>Consejo Nacional Electoral  Acto Legislativo 01 de 2009</p>	<p>Congreso de la República es el encargado de la correspondiente elección de conformidad con la terna presentada por los partidos políticos o las respectivas coaliciones, mediante el sistema de cifra repartidora</p>	<p>Escrutinio y declaración de elecciones; inspección, vigilancia y control; garante de los procesos electorales, resolución de conflictos y normativa (regulación y reglamentación) - Nulidad electoral</p>

**\*Cuadro elaborado por las autoras**

### **1.2.2. Origen del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría del Estado Civil.**

Tal como lo afirma Dieter Nolhen, la relevancia y pertinencia del contexto y la búsqueda de una mejor y más legítima democracia crean los cambios electorales, en administrar los actos electorales, como función del Estado nació paralelamente al surgimiento de la República, luego de la independencia en 1.810 (Nolhen, 1981); en un principio la función electoral fue ejercida en temas de escrutinios por pequeñas organizaciones a nivel municipal y departamental tales como asambleas parroquiales, juntas parroquiales, electores de provincia, corporaciones municipales y corporaciones municipales, las cuales estaban conformados por miembros elegidos de manera directa, es decir por votación popular, situación que evidentemente denota el origen político de los órganos que iniciaron a ejercer la función electoral en el país, es pertinente señalar que no existe referencia legal ni constitucional desde la época señalada hasta el año 1888 de un órgano a nivel nacional encargado de la competencia electoral en Colombia. (Mejía, 2015).

Sólo hasta 1888 se creó el Gran Consejo Electoral a través de la Ley 7, como primera autoridad de cobertura nacional en esta materia, teniendo en cuenta como antecedente el sufragio de los ciudadanos en Colombia con la Constitución de 1886, su función era efectuar los escrutinios de las elecciones nacionales, presidente y vicepresidente, y declarar la nulidad de los votos depositados a favor de candidatos inelegibles, el referido organismo estaba compuesto por seis miembros para periodos de seis años, eran elegidos por la Cámara de Representantes, el Senado y el Presidente de la Republica. (Sánchez, 2006).

Es pertinente indicar que desde su creación hasta el año 1936 el Gran Consejo Electoral fue modificado en múltiples oportunidades en el número de sus miembros, los órganos encargados de nombrar a los mismos e incluso en las funciones, toda vez desde 1932 su función fue solo escrutadora y declarativa, pues se pretendía separar la función electoral de los intereses de los diferentes partidos, es decir crear una organización neutra, así fue señalado en la exposición de motivos que dio lugar

a la Ley 7 de 1932, al determinar que

Los principales preceptos de este proyecto traducen en efecto, el anhelo, hondamente arraigado en la Nación, de obtener un equilibrio político en la constitución de los organismos electorales, como único medio de amparar el libre y efectivo ejercicio del derecho al sufragio y de crear un ambiente de paz y de lealtad en las juntas cívicas de los partidos. (...) Sobra decir que esta innovación corresponde a otra aspiración de la opinión pública, tan sentida y exteriorizada como la relativa a la constitución de una institución electoral neutral (Mayorga, 2007. p.628).

Posteriormente, luego del asesinato de Gaitán se aviva la necesidad de una organización electoral independiente, neutral e imparcial a los partidos políticos, razón por la cual en 1948 a través de la Ley 89 se creó la Organización Electoral, conformada por la Corte Electoral (antes Gran Consejo Electoral), y por el Registraduría Nacional del Estado Civil, ésta última encargada de la identificación de los colombianos y de la organización de las elecciones, en la referida norma se le otorgó mayores funciones electorales a la Corte, por consiguiente ésta se convirtió en el principal órgano de la función electoral en el país, en principio estuvo compuesto por el ex presidente más antiguo, dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, el rector de la Universidad Nacional y el Gerente del Banco de la República, para periodo de un año, su composición fue modificada en varias ocasiones desde su creación hasta el año 1979, momento en el cual adicionalmente la Ley 28 le asignó como función la inspección y vigilancia de la organización electoral y lo cataloga como cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral, más las funciones ya señaladas de escrutar las elecciones nacionales, presidente, Congreso e incluso asambleas, y declarar sus resultados, más la elección del registrador, ésta última función se mantuvo incluso hasta después de la Constitución de 1991.

Es relevante señalar el anhelo de independencia que se pretendía con la creación de la Corte Constitucional frente a los partidos políticos del país, así quedó asentado en la exposición de motivos al señalar que se encuentran fallas en el Sistema

Electoral de Colombia, la primera consistente en que los miembros del órgano electoral son representantes de los partidos políticos y la segunda el ejercicio defectuoso de las funciones del mismo sin ningún tipo de responsabilidad al respecto (Mayorga, 1995), en concordancia con lo anterior, se pretendía que la Registraduría del Estado civil igualmente gozará de autonomía y fuese inmune a los partidos políticos y por consiguiente no se permitiera las ventajas a los mismos relacionadas con obtención de cédulas, formación de censos electorales o escrutinios. (Sánchez, 2006).

La Registraduría Nacional del Estado civil centralizó la expedición de cédulas de ciudadanía, así como los archivos dactiloscópicos de conformidad con las recomendaciones efectuadas por la Misión Técnica Canadiense en 1949, obteniendo como resultado el primer colombiano con cédula de ciudadanía, el Presidente de la época Laureano Gómez y en 1956 a la primera mujer con documento de identificación, Carola Correa de Rojas, esposa del General Rojas Pinilla, posteriormente en 1970 inicia la expedición de las tarjetas de identidad a los mayores de 7 años de edad y en 1987 asume el Registro Civil de los colombianos. (Registraduría Nacional del Estado Civil).

La referida Ley 28 de 1979 tenía como propósito la separación de la función desempeñada por la autoridad electoral y la influencia de los partidos en el Estado Colombiano, así fue señalado en la exposición de motivos al indicar:

Tiene, pues, este proyecto de ley por objeto mantener y perfeccionar una organización electoral ajena a la presión de los partidos políticos, para que de él no se deriven ventajas para ninguna de las corrientes políticas en actividad y sea visible un manto de imparcialidad en quienes, de una u otra forma, participen como garantes de la pureza de los procesos electorales (Mayorga, 2007, p.127).

Ya en 1985 a través de la Ley 96, cambia de denominación y la llamada Corte Electoral pasa a llamarse como se conoce hoy, Consejo Nacional Electoral, el cual estaba compuesto por “siete magistrados elegidos por el Consejo de Estado, tres por cada partido que hubiere obtenido mayoría de votos en el congreso y uno por el

partido diferente a los anteriores que siga en votación” (Ley 96, 1985); igualmente se establecen sus funciones, siendo de tres tipos, a saber, (i) escrutinio, (ii) inspección y vigilancia de la organización electoral y administradoras, estas últimas referidas a la elección del Registrador Nacional del Estado Civil (de nominación y presupuestales). (Hernández, 1986), así como la elección del Registrador Nacional por un periodo de cinco años.

En esta oportunidad, el cambio de nombre de Corte a Consejo se debe principalmente a sugerencia del Consejo de Estado quien señaló: “El vocablo Corte produce la sensación de ser un organismo jurisdiccional siendo que la Corte Electoral no es sino una corporación administrativa cuyos actos están sujetos al control de la jurisdicción administrativa” (Mejía, 2015, p. 52).

El referido Consejo Nacional Electoral adquirió rango constitucional solo hasta 1991 con la expedición de la nueva Carta Magna, su función fue transformada al otorgársele el carácter de ente regulador de toda la actividad electoral de los actores políticos; quien ejerce inspección, vigilancia y control de aquellos y de la organización electoral; agrupando cinco grandes tipos de funciones, a saber, escrutinio y declaración de elecciones; inspección, vigilancia y control; garante de los procesos electorales, resolución de conflictos y normativa (regulación y reglamentación).

Igualmente, la Registraduría Nacional del Estado civil se elevó a rango constitucional como órgano autónomo e independiente, parte de la Organización Electoral y con la función de identificación de los colombianos y estructuración de los procesos electorales, razón por la cual se afirma que corresponde al órgano técnico de la organización electoral en Colombia.

### **1.2.3. Organización Electoral en la actualidad**

La organización electoral, previo a la Constitución de 1991, obedecía a un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado, es decir una democracia representativa; con la expedición de la Constitución Política de 1991, se adopta un sistema de democracia participativa, así se encuentra

expresamente en el Preámbulo al establecer que:

el pueblo colombiano en ejercicio de su poder soberano y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo sanciona y promulga la Constitución (Preámbulo C.P. 1991).

La Constitución Política de 1991, en su integralidad evidencia el tránsito a una democracia participativa al establecer entre otras en (i) el artículo primero que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, (ii) el artículo segundo, establece como fines del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, (iii) el derecho fundamental de participación (artículo 40) en la conformación, ejercicio y control del poder político, (iv) los mecanismos de participación ciudadana como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, entre otras múltiples manifestaciones que como ha sido definido por la Corte Constitucional corresponden a una “extensión del concepto de ciudadanía y a un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo electoral y estatal” (Corte Constitucional, T – 637, 2001).

El referido replanteamiento incluye el derecho fundamental de origen constitucional de participación para constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, otorgado a todo ciudadano con el fin de que pueda participar en el poder político y en la organización del estado.

El rango constitucional otorgado a la Organización Electoral en Colombia tiene su origen en la garantía de participación ciudadana a través de diferentes mecanismos como voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato, a través de los cuales se materializa la expresión de la soberanía popular.

Así mismo, con la promulgación de la Constitución de 1991, se adoptó un modelo de autoridad electoral autónomo e independiente consagrado en los artículos 113 y

120, integrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, es decir, que no se encuentran en el marco de las tres ramas del poder público, los referidos órganos debían responder al cambio de sistema de participación política, razón por la cual es la primera vez que se le otorga rango constitucional, lo cual fue motivado por los Constituyente de la época al señalar:

Es con la elevación a jerarquía constitucional del manejo del todo sistema electoral, de sus autoridades, facultades y deberes, que mejor se garantiza la independencia que debe informar la estructura y manejo de las elecciones, las consultas populares, los referendos, plebiscitos que abren las puertas a la participación ciudadana en el manejo de los asuntos políticos (Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, Imprenta Nacional. p. 237).

La citada independencia de la Organización Electoral, tiene fundamento en la constante intromisión por parte de las ramas en el sistema electoral del país, lo que desde incluso antes de la Constitución del año 1991 originó la necesidad de órganos autónomos e independientes a las ramas del poder público, así fue manifestado por la Constituyente de la Carta Magna al manifestar:

la función electoral que tiene por objeto obtener la pura, seria y genuina expresión de la voluntad general de la opinión pública para mantener o transformar la estructura, organización y funcionamiento del Estado, es otra función pública que requiere ser regulada en forma autónoma e independiente, no sólo porque lógicamente y materialmente no encuadra dentro de la clásica teoría tripartita, sino porque debe garantizarse la pureza y autenticidad de esa expresión de voluntad, alejándola de cualquier indebida intromisión para que se conserve y amplíe aún más al esencia de la democracia y por sobre todo, se fortalezca el Estado de Derecho. (Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 59. Informe a la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente. Tema Estructura del Estado. 1991. pp. 14-15).

La Constituyente de la época pretendía una organización electoral autónoma e independiente a tal punto que llegó a plantearse como una rama más del poder

público, toda vez que la historia política del país había demostrado claramente la intromisión de los partidos políticos en el órgano electoral y por tanto en la democracia y sus correspondientes expresiones en el país.

En la Carta Magna se mantiene como función principal de la Registraduría Nacional del Estado Civil de organización de las elecciones y la identificación de las personas, gracias al cual ha sido catalogada por diferentes tratadistas e incluso por la Corte Constitucional como un órgano técnico, toda vez que sus funciones son operativas y logísticas. (Pabón, 2002), dentro de las cuales se encuentran “(i) Organizar y vigilar el proceso electoral, (ii) ordenar investigaciones y visitas para asegurar el correcto funcionamiento de la organización electoral, (iii) dar a conocer de la opinión pública los resultados electorales”, (D. 2241, 1986) entre otras.

En el texto original de la Carta se establecía que el registrador nacional del estado civil era elegido por el Consejo Nacional electoral para un periodo de cinco años y no podía ser reelegido, sin embargo con la expedición del Acto Legislativo 001 de 2003 se modificó su elección, por tanto desde su entrada en vigencia el Registrador Nacional del Estado Civil es escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos, para un período será de cuatro (4) años y deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, frente al cambio en el que se elige al Registrador Nacional, la Corte Constitucional señala que:

Al sustraer a la Registraduría Nacional del Estado Civil “de la influencia partidista” mediante el concurso de méritos para la elección del Registrador y la previsión de una carrera administrativa especial, el Constituyente también tuvo en cuenta la índole de las funciones encomendadas al organismo, funciones que en el proceso de adopción de la reforma fueron calificadas como de carácter “operativo” o de carácter político y técnico. (Corte Constitucional, C – 230, 2008).

Con la Constitución de 1991 el Consejo Nacional Electoral estaba conformado por siete miembros elegidos por el Consejo de Estado por un periodo de cuatro años,

de terna elaborada por partidos políticos con personería jurídica, la cual debía reflejar la composición política del Congreso, posteriormente con el Acto Legislativo 01 de 2003 se modificó la conformación de magistrados a nueve y el Congreso de la República es el encargado de la correspondiente elección de conformidad con la terna presentada por los partidos políticos o las respectiva coaliciones, mediante el sistema de cifra repartidora y suprimió la función de elegir al Registrador Nacional, así como la exigencia de que la elección correspondiera a la composición política del mismo, toda vez que ello muy seguramente se garantizará al ser elegidos por la misma corporación.

Frente al particular, en la intervención del Senador Rodrigo Rivera Salazar en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República señala que:

La regulación constitucional surgida del Acto Legislativo 01 de 2003 denota la índole política del Consejo Nacional Electoral y el peso que tienen los partidos y movimientos políticos tanto en la elección de sus miembros, como en la definición de las funciones que se le han asignado, de modo que vendría a ser “una especie de escenario de concertación de distintas tendencias políticas en torno a temas que el legislador le ha deferido a su regulación (Acta No. 25 de abril 2 de 2003 de la Gaceta del Congreso No. 200 del 13 de mayo de 2003, p. 6).

Finalmente, en el año 2009 a través de Acto Legislativo 01 se introdujo una nueva función al Consejo Nacional Electoral, referente a nulidad electoral, toda vez que para ejercer medio de control ante la jurisdicción de lo Contencioso administrativo es requisito de procedibilidad acudir a la actuación administrativa del Consejo Nacional electoral cuando el fundamento corresponda a irregularidades en el proceso de votación y escrutinio, frente a la composición del referido órgano no hubo modificación alguna en el mencionado Acto Legislativo.

Adicionalmente en el Acto Legislativo 01/09 se reitera que el Consejo Nacional Electoral “regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento

de los principios y deberes que a ellos corresponden” (Artículo 12 del Acto Legislativo No.01 de 2009), así como se introdujo una nueva función referente a la revisión de escrutinios en los procesos administrativos, con la finalidad de garantizar veracidad en los resultados. (Acto Legislativo No.01 de 2009).

Como consecuencia de la mencionada independencia – autonomía y rango constitucional otorgado al Consejo Nacional Electoral en 1991 se especifican tipos de funciones a saber, escrutinio y declaración de elecciones; inspección, vigilancia y control; garante de los procesos electorales, resolución de conflictos y normativa (regulación y reglamentación), dentro de las cuales se destacan específicamente: (i) vigilancia y control de la actividad electoral de partidos y movimiento políticos, (ii) inspección, vigilancia y control de la organización electoral, (iii) declaratorias de elecciones y expedición de credenciales, (iv) ser cuerpo consultivo en materia electoral del gobierno y presentar proyectos de actos legislativos y ley, (v) distribuir aportes de financiamiento de las campañas electorales, (vi) reconocer y revocar personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, entre otras. (Constitución Política, 1991).

La Corte Constitucional de Colombia como garante y guardiana de la Constitución en su amplia jurisprudencia ha destacado la importancia del Consejo Nacional Electoral en el Estado Social de Derecho, a tal punto de afirmar que su modificación o supresión alteraría la estructura del Estado, toda vez que su función se convierte en puente “que articula al pueblo -como fuente soberana de todo poder (CP art. 3º)- con las instituciones que de él emanan” (Corte Constitucional, C-055, 1998), es decir que sin un órgano electoral autónomo, independiente y neutral no es posible el ejercicio de una verdadera democracia, pues no existiría garantía de una verdadera expresión de la voluntad popular, de ahí el origen o la causa de la función e independencia otorgada por el Constituyente al Consejo Nacional Electoral y ratificada por la referida Corte en sus decisiones a través de la historia de vigencia de la misma.

Puede evidenciarse de las funciones del Consejo Nacional Electoral que este órgano se convierte en el garante y protector de la democracia del Estado Social de

Derecho, toda vez que sus competencias determinan la transparencia, neutralidad y aseguramiento de la expresión de las decisiones populares en el Estado, por consiguiente se considera adecuada la denominación adoptada por el constituyente como “máxima autoridad del Estado”, pues además de regular toda la organización electoral y ejercer control, inspección y vigilancia, es el encargado de declarar las elecciones y resolver todos los conflictos administrativos que surjan como consecuencia de la función electoral ejercida por los ciudadanos, los partidos y movimientos políticos e incluso por el mismo Estado.

Conforme lo expuesto, puede evidenciarse que la Organización Electoral (Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral), son sincronizadas, pero independientes, en virtud del origen y de las funciones asignadas a cada uno por el Constituyente, frente al particular la Corte Constitucional en sentencia C 230A de 2008 concluye que la Registraduría es competente previo las elecciones y durante la ejecución de las mismas, lo cual incluye la preparación operativa, técnica y logística de las mismas para garantizar imparcialidad y transparencia en el proceso electoral, es decir funciones de tipo técnico y no político, razón por la cual la elección del Registrador por concurso de méritos se encuentra acorde con las funciones, mientras que el Consejo cumple con el mandato constitucional otorgado una vez las elecciones se hayan realizado, pues sus funciones se encuentran relacionadas con los partidos y movimientos políticos, lo que evidencia el carácter y origen político del referido órgano, lo cual es ratificado por la forma como se eligen los magistrados del mismo, por el Congreso de la República.

## CAPÍTULO II

### FACULTAD SANCIONADORA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y TIPICIDAD DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR EL CONSEJO NACIONAL

#### 2.1. Generalidades del Proceso Administrativo Sancionatorio

La facultad sancionatoria administrativa, obedece al ejercicio del “ius puniendi” del Estado, considerado por la Corte Constitucional como

una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado corresponden al denominado derecho administrativo sancionador. (Corte Constitucional, C-818, 2005).

Desde 1994 el Alto Tribunal Constitucional definió claramente la naturaleza jurídica de dicha potestad, al calificarla como administrativa, diferenciándola de la potestad asignada por la ley al juez para imponer penas con ocasión de un ilícito penal; la define como un instrumento de autoprotección, dada su contribución a preservar el orden jurídico institucional. (Corte Constitucional, C-214, 1994).

A lo anterior, la Corte Constitucional, ha señalado que dicha potestad surge como respuesta a la insuficiencia del modelo absoluto de separación de funciones del poder público ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores del Estado que, ante su incumplimiento, merecen la imposición de una sanción que no siempre requiere la imposición de una sanción por parte de la justicia penal sino una sanción directa por la administración. (Corte Constitucional, C- 818, 2005).

Por su parte, el Consejo de Estado, considera que:

La potestad sancionatoria del estado y en especial de la administración surge como un instrumento eficaz para facilitar el ejercicio de las funciones públicas y un medio para asegurar la consecución de los fines estatales que consiste

en la facultad de imponer sanciones de tipo correctivo, encaminada a reprimir la realización de acciones u omisiones antijurídicas en las que incurren tanto los particulares como los funcionarios públicos. (Consejo de Estado, NR 2164, 2014).

Autores como Manuel Alberto Restrepo Medina y María Angélica Nieto Medina, afirman que en Colombia no había existido, hasta la Ley 1437 de 2011, una norma regulatoria de carácter general sobre el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria; han sido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado quienes lo han caracterizado a través de jurisprudencia. (Restrepo & Nieto. 2017, p.13).

El antiguo Código Contencioso Administrativo -Decreto Ley 01 de 1984-, tan solo hacía mención en el Artículo 38 al término de caducidad de la facultad sancionadora de la administración, la que estableció en tres (3) años desde la ocurrencia de los hechos.

Para Jorge Iván Rincón Córdoba, al no existir reglas procedimentales a las que se pudiera remitir la autoridad en ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria, los vacíos o lagunas que se presentaban se solucionaban mediante la remisión directa al procedimiento administrativo general contenido en la primera parte del Decreto 01 de 1984, con lo que, a su juicio, “ello resultaba insuficiente cuando de limitar el poder punitivo del Estado se trataba” (Benavides 2013, p.136).

La reglamentación contenida en la Ley 1437 de 2011 es el resultado de la necesidad de unificar normativamente el procedimiento administrativo sancionatorio, establecer generalidades del mismo, ajustarlo conforme el nuevo modelo de Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991 y garantizar seguridad jurídica en el ejercicio de la potestad sancionadora a cargo de la administración. (Eseverri et al, 2016).

Además de regular y organizar el procedimiento administrativo sancionatorio, con las novedades introducidas por la Ley 1437 de 2011, se

busca la protección de los derechos de las personas en sede administrativa y aplica para ello los principios y valores constitucionales, los fines del Estado Social de Derecho y la garantía de los derechos fundamentales previstos en

la Constitución Política. (Laverde 2016, p.37).

Es de resaltar que la reglamentación contenida en los artículos 47 al 52 de la Ley 1437 de 2011, se convirtió en las normas y principios rectores que rigen el procedimiento administrativo sancionatorio general, sin perjuicio de la aplicación que existe en normas especiales para diferentes sectores, tanto así que en la Sentencia C-818 de 2005 la Corte definió el derecho sancionador así:

Es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas. (Corte Constitucional, C-818, 2005).

### **2.1.1. Proceso Administrativo Sancionatorio del Consejo Nacional Electoral**

La facultad sancionadora otorgada al Consejo Nacional Electoral tiene origen a partir de lo señalado en el Numeral 6 del Artículo 265 de la Constitución de 1991 y que refiere la obligación a éste de

velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. (Const., 1991, art. 265).

En ese sentido, la Ley 130 de 1994 “Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, en su Artículo 39 literal a), otorga la función de adelantar las investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en dicha ley y sancionar a los

partidos, movimientos políticos y candidatos, con multas pecuniarias al Consejo Nacional Electoral.

En la norma referida se establece un procedimiento muy general e incluso con grandes vacíos, toda vez que solamente se señalan como etapas, la formulación de cargos, quince (15) días para descargos, pruebas y fijación de las cuantías para la correspondiente multa – sanción; lo que necesariamente implicaba remitirse a la norma general de procedimiento, es decir al Decreto 01 de 1884 Código Contencioso Administrativo; no obstante, como ya ha sido mencionado éste solamente hacía referencia al procedimiento administrativo sancionatorio en el artículo 38 en relación con la caducidad de la facultad sancionadora.

Pese a esto y ante la evidente inseguridad jurídica que podía llegar a presentarse, así como ineficacia de la función administrativa, el Consejo Nacional Electoral expidió ciertas Resoluciones buscando reglamentar el procedimiento para adelantar investigaciones administrativas sancionatorias, entre ellas la Resolución No. 134 de 1995, 024 de 1998, 369 de 2000, 1487 de 2003 y 3531 de 2008 las cuales remiten en lo no regulado por éstas al Código Contencioso Administrativo.

Para el periodo estudiado, son de aplicabilidad las Resoluciones No. 1487 de 2003 y 3531 de 2008, las cuales son complementarias y regulan de manera mucho más específica el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por el Consejo Nacional Electoral, toda vez que establecen etapas y términos claros, lo que evidentemente coadyuva a la seguridad jurídica, eficacia de la función administrativa y al debido proceso de los investigados. (Corte Constitucional, C-089, 1994).

De manera general las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio desde el año 2007 hasta mediados del año 2011, son las siguientes:

- (i) Indagación preliminar si a ello hubiere lugar, (ii) Apertura de investigación administrativa y formulación de pliego de cargos cuando existe identificación del sujeto y tipificación de la conducta, (iii) Descargos y solicitud de pruebas por un término de quince (15) días, (iv) Práctica de pruebas de hasta treinta (30) días las cuales también pueden ser de oficio en cualquier etapa de la

investigación, (v) Resolución de decisión, la cual debe ser aprobada por las dos terceras partes de la Sala y es objeto de recurso de reposición, (vi) Acto Administrativo por medio del cual se decide el recurso si es interpuesto, contra éste acto no procede recurso alguno, es decir que la decisión queda en firme, por tanto se agota la vía gubernativa, el acto es objeto de control jurisdiccional, y (vii) el expediente es remitido a la Registradora Nacional del Servicio Civil para cobro coactivo en caso de no cancelación oportuna de la respectiva multa. (Consejo Nacional Electoral, Resoluciones No. 1487 de 2003 y 3531 de 2008).

Las investigaciones administrativas sancionatorias pueden iniciarse de oficio o a solicitud de parte, el término de duración es de máximo seis (6) meses desde la resolución que ordena la apertura y puede ser terminada en cualquier momento cuando se demuestre que el hecho no existió, no se encuentre tipificado o el sujeto no lo cometió. Igualmente, estas Resoluciones señalan la obligación del Consejo Nacional Electoral de reglamentar el valor máximo y mínimo de las sanciones para cada año las cuales, de conformidad con el Artículo 12 de la Ley 130 de 1994, son destinadas al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales. (Consejo Nacional Electoral, Resoluciones No. 1487 de 2003 y 3531 de 2008).

La expedición de estos actos administrativos por parte del Consejo Nacional Electoral, permitió eliminar muchos vacíos procedimentales respecto al ejercicio de la potestad sancionatoria; no obstante, aún existe una laguna legal frente a la graduación de la sanción, ya que, si bien es cierto existe un valor mínimo y máximo para la imposición de la multa de manera anual, no existe en la Constitución, ni en la Ley 130 de 1994, ni en las Resoluciones expedidas por el Consejo Nacional Electoral ya referenciadas y tampoco en el Código Contencioso Administrativo, criterios definidos para la graduación de las sanciones, lo que puede generar una discrecionalidad excesiva por parte de la Administración, contraviniendo los principios de la función administrativa y del principio de proporcionalidad, toda vez que “la graduación de la sanción es una actividad que reúne elementos reglados y discrecionales, sujetos al control judicial, para comprobar si la motivación se ajusta a los principios de objetividad, racionalidad e interdicción de la arbitrariedad”.

(Laverde, 2016, p.137).

Posteriormente, en el año 2011 se expidió la Ley Estatutaria 1475 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, la cual complementa la Ley 130 de 1994 en materia procedimental sancionatoria a partidos políticos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos; asimismo, facultó para que fueran dichas organizaciones, quienes, de acuerdo a su reglamentación interna, adelantaran procesos sancionatorios contra los candidatos.

Además de reafirmar la potestad sancionadora del Consejo Nacional Electoral, el legislador estableció de manera mucho más completa el procedimiento respecto de la Ley 130 de 1994, incluyendo las etapas ya mencionadas líneas arriba, el traslado para presentar alegatos de conclusión tanto al Ministerio Público como a las partes. (Ley 1475, 2011, Art .13).

Es importante resaltar la facultad que puede ejercer el Consejo Nacional Electoral para decretar medidas cautelares para salvaguardar el interés general, así como la remisión expresa al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, el cual, a diferencia del anterior, establece de manera clara un procedimiento administrativo sancionatorio general, el cual a juicio de las suscritas aporta aspectos de suma importancia al procedimiento especial adelantado por el Consejo Nacional Electoral, tales como son los términos para resolver recurso de reposición contra el acto administrativo de decisión, términos de caducidad y prescripción y los criterios de graduación de la sanción; además de aplicársele aspectos generales como los principios y notificaciones.

De conformidad con lo expuesto, el anterior procedimiento es el que cobija las investigaciones administrativas sancionatorias por el Consejo Nacional Electoral desde mediados del año 2011 hasta el año 2015, lo que permite concluir que, en la actualidad, se encuentra vigente la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011, con sus respectivas conductas y sanciones, en concordancia con las normas previstas en la Ley 1437 de 2011.

## **2.2. TIPICIDAD DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR EL CONSEJO NACIONAL DURANTE LOS AÑOS 2007 AL 2015**

### **2.2.1. Tipicidad de las sanciones impuestas por el Consejo Nacional Electoral conforme lo consagrado en la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011**

El principio de legalidad, como parte integrante del debido proceso, se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y refiere que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

Ha dejado claro la Corte Constitucional que en el derecho sancionatorio, el principio de legalidad desempeña una función esencial orientada a que el ejercicio del poder se supedite en todo a la ley vigente al momento de ocurrencia de los hechos constitutivos de infracción al ordenamiento. Este principio implica que cuando el Estado ejerza su función sancionatoria, la conducta antijurídica constitutiva de infracción esté tipificada en la ley y asignada la competencia para imponer la correspondiente sanción. (Corte Constitucional, 699, 2015).

A consideración del Alto Tribunal, el principio de legalidad exige:

- (i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable.

Lo que tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad. (Corte Constitucional, 713, 2012).

Sobre el particular, esta Corporación en Sentencia C-343 de 2006, señaló:

Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la

Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la “exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras.

Para que se pueda predicar el cumplimiento del contenido del principio de tipicidad, se habrán de reunir tres elementos, que a razón de la dinámica constitucional se pueden entender

- (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;
- (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley;
- (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción;”. (Corte Constitucional, 713, 2012)

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional ya ha realizado un análisis y caracterización de las conductas sancionatorias, tipificadas en la Ley 130 de 1994 y Ley 1475 de 2011, corresponde analizar y estudiar, dicha tipicidad frente a la sanción impuesta, producto del poder sancionatorio del Consejo Nacional Electoral, a partidos y movimiento políticos, candidatos y ciudadanos en general, durante los años 2007 a 2015. Posteriormente, el Consejo Nacional Electoral, impone una sanción que en la mayoría de los casos es una multa pecuniaria.

Inicialmente, la Ley 130 de 1994 contempló, en el literal a) del Artículo 39, los límites pecuniarios de las sanciones impuestas a partidos, movimientos y candidatos, al indicar que no podría ser “inferior a dos millones de pesos (\$2.000.000), ni superior a veinte millones de pesos (\$20.000.000), según la gravedad de la falta cometida”. Adicionalmente consagró que, “las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos”.

Respecto a estas sanciones, el artículo 40 ibidem señaló que dichos valores se

reajustarían anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. En el caso las conductas analizadas y contenidas en la Ley 130 de 1994, puede concluirse que ésta no estableció una sanción diferente o especial para cada de ellas; pues conforme las normas señaladas se evidencian que, en todos los casos, la multa fue de tipo pecuniario.

En los 252 procesos en los que impuso sanción teniendo como fundamento el Artículo 24 de la Ley 130 de 1994, referente a “Propaganda Electoral”, la sanción fue de tipo pecuniario.

Situación similar ocurre con las sanciones impuestas por violación a la presentación de informes públicos; en las 133 sanciones impuestas teniendo como fundamento la totalidad del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994, la sanción fue pecuniaria.

Asimismo, las sanciones impuestas por violación a las normas que precisan las clases de ingresos y gastos (art. 21 Ley 130 de 1994), violación a las reglas sobre aportes y financiación (art. 14 Ley 130 de 1994), vulneración a los preceptos infracción a los preceptos sobre denominación de símbolos (art. 5 Ley 130 de 1994), transgresión de las normas referentes a garantías en la información, del servicio de radio privada, periódicos y auditoría interna y externa de los partidos y movimientos políticos, (arts. 27, 28 y 49 Ley 130 de 1994, respectivamente), fueron pecuniarias.

La única sanción de tipo no pecuniaria impuesta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011, se da por violación al Artículo 30 de la Ley 130 de 1994, relacionado con la publicación de encuestas.

La Resolución 0157 del 31 de enero de 2006 y derogada posteriormente por la Resolución 330 del 30 de mayo de 2007 *“Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se dictan otras disposiciones”*, ambas proferidas por el Consejo Nacional Electoral, en el Artículo 35, consagra las clases de sanciones a aplicar por la vulneración de normas frente a la financiación de las campañas a la Presidencia de la República, en los siguientes términos:

1. Multa entre el uno por ciento (1%) y el diez por ciento (10%) de los recursos desembolsados por el Estado para la respectiva campaña.
2. Congelación de los giros respectivos.
3. La devolución total o parcial de los recursos entregados, en caso de sobrepasar el tope de recursos permitidos, bien por recibir donaciones privadas mayores a las autorizadas o por superar los topes de gastos. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 330, 2007).

Igualmente, la Resolución 330 de 2007, en el Artículo 36, establece como criterios para la graduación de la cuantía de la sanción:

- a). Haber sido sancionado administrativamente por faltas contra el régimen de financiación estatal, dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga;
- b). La diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo de la función;
- c). El atribuir infundadamente la responsabilidad de un tercero;
- d). La confesión de la falta antes de la formulación de cargos;
- e). Haber procurado por iniciativa propia resarcir el daño o compensar el perjuicio causado;
- f). Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubiere decretado en otro proceso;
- g). El grave daño social de la conducta;
- h). La afectación a derechos fundamentales;
- i). El conocimiento de la ilicitud. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 330, 2007).

De otra parte, la Resolución 1487 del 3 de noviembre de 2003 *“Por la cual se reglamenta el procedimiento para adelantar investigaciones administrativas en el*

Consejo Nacional Electoral y se derogan las Resoluciones 134 de 1995 y 024 de 1998”, en el Artículo 25, ordenó que, de conformidad con el literal a) del Artículo 39 de la Ley 130 de 1994, el Consejo Nacional Electoral durante los primeros quince (15) días de cada año calendario, debía reglamentar las sumas mínima y máxima dentro de las cuales se impondrían las sanciones.

En el siguiente cuadro se relacionan los actos administrativos proferidos durante los años 2007 a 2015 por el Consejo Nacional Electoral, en las que establece los montos mínimos y máximos de las sanciones a imponer:

<b>Año</b>	<b>Acto administrativo</b>	<b>Mínimos</b>	<b>Máximos</b>
2007	Resolución 053 de 2007	8.237.835	82.378.347
2008	Resolución 242 del 19 de febrero de 2008	8.706.568	87.065.675
2009	Resolución 0005 del 20 de enero de 2009	9.374.297	93.742.970
2010	Resolución 33 del 23 de enero de 2010	9.561.783	95.617.825
2011	Resolución 0001 de 2011	9.864.891	98.648.910
2012	Resolución 070 de 2012	10.232.851	102.328.514
2013	Resolución 005 de 2013	10.482.533	104.825.330
2014	Resolución 0284 del 28 de enero de 2014	10.685.894	106.858.941
2015	Resolución 131 de 2015	11.076.998	110.769.998

**\*Cuadro Elaborado por las autoras**

\*\*Fuente: Información recibida en respuesta a derecho de petición de fecha 21/02/2017 por parte del CNE.

Posteriormente, la Ley 1475 de 2011 consagró las sanciones única y exclusivamente para la inobservancia de las conductas previstas en ésta, pues en las conductas prescritas en la Ley 130 de 1994 que no fueron derogadas, se continuó aplicando el criterio sancionador señalado en ésta y en las resoluciones

reglamentarias vigentes.

Conforme la Ley 1475 de 2011, Artículo 12, las sanciones aplicadas a partidos y movimientos políticos con personería jurídica son:

1. Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del Artículo 10 de la Ley 1475 de 2011.
2. Suspensión de su personería jurídica, hasta por cuatro (4) años, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 4 del artículo 10.
3. Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas a las que se refieren los numerales 4 al 8 del artículo 10.
4. Cancelación de su personería jurídica, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 4 al 8 del artículo 10.
5. Disolución de la respectiva organización política, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 7 al 8 del artículo 10, y
6. Cuando se trate de condenas ejecutoriadas en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, el partido o movimiento que inscribió al condenado no podrá presentar candidato para la siguiente elección en la misma circunscripción. Si faltaren menos de 18 meses para la siguiente elección no podrá presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Precisó que, los partidos o movimientos políticos pierden el reconocimiento de su personería jurídica, cuando al restarle los votos obtenidos por los

congresistas condenados por los delitos a que se refiere el numeral 5° del artículo 10, no se alcance el umbral. En estos casos se ordenará adicionalmente la devolución de la financiación estatal de la campaña en una cantidad equivalente al número de votos obtenido por el congresista o congresistas condenados. La devolución de los recursos de reposición también se aplica cuando se trate de candidatos a cargos uninominales. En los casos de listas cerradas la devolución aplicará en forma proporcional al número de candidatos elegidos. (Ley 1475, 2011, art.12).

Conforme a la revisión efectuada de las sanciones impuestas por el Consejo Nacional Electoral, tanto a partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos, medios de comunicaciones y ciudadanos en general, durante el periodo comprendido entre 2007 a 2013, se puede evidenciar que con la aplicación de la Ley 130 de 1994 y las resoluciones reglamentarias expedidas por el Consejo Nacional Electoral, si bien se establecieron mínimos y máximos de cuantías a imponer, existen bajo este régimen criterios muy generales que conllevan a la imposición subjetiva de multas por parte del organismo electoral, pues en las decisiones estudiadas, no existen argumentos claros que justifiquen la cuantía impuesta.

Situación que resulta atenuada en mayor grado con la expedición de la Ley 1475 de 2011; sin embargo, solo frente a las sanciones de tipo no pecuniario previstas para el incumplimiento de las conductas en ella establecidas, por ser más claras y definidas. En lo que tiene que ver con sanciones tipo multa de naturaleza pecuniaria, con la entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011, el Consejo Nacional Electoral continúa aplicando los criterios ya previstos en la Ley 130 de 1994 y en las resoluciones reglamentarias expedidas por ellos mismos.

Dicha situación cambia de cierta manera a favor del principio de razonabilidad de las sanciones, desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, que en el artículo 50, contempló dentro del procedimiento administrativo sancionatorio general, criterios de graduación en la imposición de las sanciones que, durante los años 2014 y 2015, el operador jurídico electoral tuvo en cuenta en ejercicio de los

procesos adelantados, disminuyendo con esta el grado de discrecionalidad del que hasta entonces ostentaba.

La siguiente grafica muestra las sanciones de tipo pecuniario impuestas por el Consejo Nacional Electoral durante el periodo comprendido entre el año 2007 a 2015:

CONDUCTA	VALOR	PORCENTAJE DEL TOTAL
Auditoría	\$ 10.000.000	0,16%
Inscripción de candidatos sin el cumplimiento de requisitos	\$ 11.300.000	0,18%
Límites a Ingresos y Gastos	\$ 16.828.249	0,27%
Garantías en la información	\$ 30.000.000	0,48%
Denominación de símbolos	\$ 30.000.000	0,48%
Uso del servicio de radio privada y periódicos	\$ 56.471.485	0,91%
Clases de Ingresos y Gastos	\$ 69.000.000	1,11%
Encuestas	\$ 240.552.500	3,89%
Aportes – Financiación	\$ 370.476.568	5,99%
Informes Públicos	\$ 2.662.762.151	43,02%
Propaganda electoral	\$ 2.692.409.415	43,50%
<b>Total general</b>	<b>\$ 6.189.800.368</b>	<b>100,00%</b>

### \*Gráfica elaborada por las autoras

\*\*Fuente: Información recibida en respuesta a derecho de petición de fecha 21/02/2017 por parte del CNE.

Y la siguiente gráfica, muestra el valor consolidado de las sanciones pecuniarias impuestas durante los años 2007 a 2015.

Etiquetas de fila	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total general
Ley 130 de 1994, Artículo 14			\$ 18.106.568	\$ 9.600.000		\$ 10.300.000		\$ 22.600.000		\$ 60.606.568
Ley 130 de 1994, Artículo 18, Literal a)	\$ 34.360.275	\$ 18.706.568	\$ 28.134.297	\$ 15.000.000						\$ 96.201.140
Ley 130 de 1994, Artículo 18, Literal c)	\$ 63.889.717	\$ 253.253.663	\$ 301.497.571	\$ 430.011.460	\$ 241.970.176	\$ 629.663.016	\$ 495.316.737			\$ 2.415.602.340
Ley 130 de 1994, Artículo 18, Parágrafo			\$ 9.374.297	\$ 9.500.000						\$ 18.874.297
Ley 130 de 1994, Artículo 21		\$ 10.000.000	\$ 9.000.000	\$ 50.000.000						\$ 69.000.000
Ley 130 de 1994, Artículo 24	\$ 159.418.130	\$ 451.801.642	\$ 571.170.935	\$ 116.065.726	\$ 19.729.782	\$ 496.512.851	\$ 713.824.455	\$ 143.200.000	\$ 10.685.894	\$ 2.682.409.415
Ley 130 de 1994, Artículo 27			\$ 30.000.000							\$ 30.000.000
Ley 130 de 1994, Artículo 28, Parágrafo y Resolución 117 de 2007, Artículo 3			\$ 46.871.485	\$ 9.600.000						\$ 56.471.485
Ley 130 de 1994, Artículo 30		\$ 45.225.000	\$ 9.400.000	\$ 0	\$ 24.850.000	\$ 27.557.500	\$ 104.730.000	\$ 28.790.000		\$ 240.552.500
Ley 130 de 1994, Artículo 49		\$ 10.000.000								\$ 10.000.000
Ley 130 de 1994, Artículo 5			\$ 19.000.000				\$ 11.000.000			\$ 30.000.000
Ley 134 de 1994, Artículo 97					\$ 198.000.000					\$ 198.000.000
Ley 1475 de 2011, Artículo 10, Numeral 3								\$ 11.300.000		\$ 11.300.000
Ley 1475 de 2011, Artículo 10, Numeral 4								\$ 11.300.000		\$ 11.300.000
Ley 1475 de 2011, Artículo 10, Numeral 5								\$ 11.300.000		\$ 11.300.000
Ley 1475 de 2011, Artículo 23								\$ 100.570.000		\$ 100.570.000
Ley 1475 de 2011, Artículo 24								\$ 11.300.000	\$ 5.528.249	\$ 16.828.249
Ley 1475 de 2011, Artículo 25						\$ 10.300.000		\$ 66.900.000	\$ 54.884.374	\$ 132.084.374
Ley 996 de 2005, Artículos 2 Y 3		\$ 10.000.000								\$ 10.000.000
<b>Total general</b>	<b>\$ 257.668.122</b>	<b>\$ 798.986.873</b>	<b>\$ 1.042.555.153</b>	<b>\$ 639.777.186</b>	<b>\$ 484.549.958</b>	<b>\$ 1.174.333.367</b>	<b>\$ 1.324.871.192</b>	<b>\$ 395.960.000</b>	<b>\$ 71.098.517</b>	<b>\$ 6.189.800.368</b>

### \*Gráfica elaborada por las autoras

\*\*Fuente: Información recibida en respuesta a derecho de petición de fecha 21/02/2017 por parte del CNE.

Las gráficas anteriores muestran claramente, las conductas por las cuales el Consejo Nacional Electoral impuso en dinero, sanciones. En la primera de ellas, se muestran los valores consolidados por conducta, durante el periodo 2007 a 2015. Claramente, la violación a las normas sobre propaganda electoral, siendo la conducta más sancionada, resulta ser la conducta por la que más se ha impuesto sanción monetaria, con un total de \$2.692.409.415, seguida por el incumplimiento en la presentación de informes públicos por \$2.662.762.151.

En lo que se refiere a las sanciones impuestas bajo las conductas consagradas en la Ley 1475 de 2011, resulta importante resaltar que, solo en cinco procesos administrativos sancionatorios, el Consejo Nacional Electoral impuso sanción de naturaleza no pecuniaria como valor a pagar por parte del sancionado.

Por violación al artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, que tiene que ver con “Límites a la financiación privada” el organismo electoral, en 3 procesos, de los 12, en los que impuso sanción, ésta se fue privar al Partido Político del derecho a financiación estatal, al que hubiera podido acceder con ocasión a la reposición por voto válido.

El Partido Cambio Radical fue objeto de dicha sanción en 3 procesos, mediante resoluciones 1860 y 3197 del 2014 y 1027 del 23 de junio de 2015, por violación a los límites de financiación privada por parte de candidatos avalados por este, para lo cual ordena, al Fondo Nacional de Financiación Política, en el caso de las dos primeras (2014), dar por terminado el trámite de reconocimiento de reposición de gastos por voto válido al partido con ocasión de la campaña del candidato correspondiente.

En la sanción impuesta en el año 2015 por medio de la Resolución 1027 del 23 de junio de 2015, la sanción tiene que ver con la restricción de derechos en desfavor del partido, y suspende su derecho a inscribir candidatos o listas para las próximas elecciones a la Alcaldía del Municipio de Cota del Departamento de Cundinamarca que se llevarían a cabo el 25 de octubre de 2015.

El otro partido sancionado (Resolución 3048 de 2014), corresponde al Partido Opción Ciudadana por violación a los límites de ingresos y gastos de la campaña electoral de un candidato avalado para la Alcaldía Municipal de Villavieja - Huila en las elecciones del 30 de octubre de 2011. Previo a declarar la violación a la conducta, ordena sancionar al partido, con la suspensión al derecho de inscribir candidatos a la Alcaldía Municipal de Villavieja en las próximas elecciones.

Otra de las conductas sancionadas con restricción de derechos, por parte del Consejo Nacional Electoral se da mediante Resolución 3049 del 29 de julio de 2014, al Partido Social de unidad Nacional – Partido de la U, por violación de los límites de ingresos y gastos en la campaña electoral de candidato por este avalado; conducta regulada en el Numeral 4 del Artículo 10 de la Ley 1475 de 2011.

La sanción consistió en suspender el derecho del partido a inscribir candidatos a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán – Meta en las próximas elecciones que se efectuaran. Adicionalmente el Consejo Nacional Electoral, ordenó al partido el reintegro del valor ya pagado con ocasión de la reposición de votos válidos obtenidos por el candidato a la alcaldía de Puerto Gaitán, esto fue la suma de \$5.821.848 m/cte.

Así mismo, el Consejo Nacional ordenó, en cumplimiento de lo señalado en el Artículo 26 de la Ley 1475 de 2011, remitir copia del acto administrativo que impuso la sanción, a la oficina jurídica de la corporación, para que presentara ante la autoridad competente (jurisdicción de lo contencioso administrativo), solicitud de pérdida del cargo del candidato, toda vez que fue elegido.

### **2.2.2. Cobro coactivo de las sanciones**

Finalmente, de las sumas impuestas por el Consejo Nacional Electoral a título de sanción, en contra de partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos, personas jurídicas y ciudadanos en general, durante los años 2007 – 2015, la organización electoral, dada la competencia prevista en la Ley 130 de 1994, remitió a la Registraduría del Estado Civil, los actos administrativos ejecutoriados y de los cuales no fue cancelada la sanción impuesta, para el inicio

de un proceso de cobro coactivo a fin de lograr el pago de dichas sanciones.

La Registraduría del Estado Civil se encuentra facultada por el legislador para ejercer cobro coactivo de obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del estado, específicamente a través del Artículo 112 de la Ley 6 de 1992, en concordancia con lo previsto en el Artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, o el Artículo 98 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según la vigencia de cada uno de éstos últimos.

Por lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la Resolución 0557 de 2007 y posteriormente la Resolución 5510 de 2012, con el fin de establecer el reglamento interno de recaudo de cartera, dentro del que se encuentran a cargo, la obligación de cobro de las sanciones impuestas por el Consejo Nacional Electoral a partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos, personas jurídicas y ciudadanos en general.

La Registraduría Nacional del Estado Civil adelanta el proceso de cobro coactivo de conformidad con el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario, así lo dispone la Ley 1066 de 2006.

Posteriormente, la Ley 1437 de 2011, estableció reglas para las entidades estatales, referente al procedimiento de cobro coactivo, y precisó que para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.
2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.
3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario. (Ley 1437, 2011, art. 100).

Una vez el Consejo Nacional Electoral remite el acto administrativo ejecutoriado por medio del cual impuso la sanción, dicha Entidad adelanta el correspondiente proceso de cobro persuasivo y en caso de no obtenerse el pago, se profiere mandamiento de pago y se ordenan las medidas cautelares a que haya lugar y el respectivo registro de embargo a salarios, bienes inmuebles, vehículos y otros

bienes objeto de registro cuyo titular sea el sancionado, se da respuesta a excepciones en caso de ser propuestas, y se continúa el proceso incluso hasta el remate con el fin de hacer efectiva la obligación impuesta a través de la Resolución Sanción proferida por el Consejo Nacional Electoral.

De igual forma, Guillermo Francisco Reyes (2006) señala que el proceso de cobro coactivo se adelanta de conformidad con todas las garantías constitucionales, procesales y legales establecidas en el ordenamiento jurídico, incluido el debido proceso, acuerdos de pago, terminación del mismo por prescripción, y en general todas aquellas actuaciones propias de la jurisdicción coactiva, es decir, la función y la facultad de Registraduría del Estado Civil frente a las sanciones impuesta por el Consejo Nacional Electoral se limita al cobro de las mismas, a la exigibilidad de éstas, con el fin de obtener dinero para el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales del país.

Conforme a la información reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en desarrollo de la presente investigación, se pudieron establecer los valores consolidados por los años 2007 al 2015, que recaudaron con ocasión a las sanciones impuestas por el CNE.

Es de advertir que no fue posible individualizar los sancionados deudores de los pagos de las sanciones y que son objeto de procesos de cobro coactivo, como quiera que la Registraduría Nacional, argumentó reserva en la información con fundamento en los artículos 15 de la Constitución Política, en el Artículo 5 de la Ley 1581 de 2012 y el Artículo 849-4 del Estatuto tributario; este último, sobre reserva del expediente del proceso coactivo.

En el siguiente cuadro se muestra, de una parte, los valores de las sanciones impuestas por el Consejo Nacional Electoral durante los años 2007 al 2015, y por otra, los valores de los procesos avocados por el Grupo de Cobros Coactivos de la Registraduría y, por último, los valores recaudados:

<b>Año</b>	<b>Valor sanciones impuestas CNE (*1)</b>	<b>Valor procesos avocados registraduría (*2)</b>	<b>Valor recaudo registraduría (*3)</b>
2007	\$ 257.668.122	\$ 138.930.644	\$ 7.290.000
2008	\$ 798.986.873	\$ 244.489.944	\$ 18.451.733
2009	\$ 1.042.555.153	\$ 799.746.156	\$ 802.528.360
2010	\$ 639.777.186	\$ 742.230.233	\$ 479.406.255
2011	\$ 484.549.958	\$ 255.499.608	\$ 326.866.004
2012	\$ 1.174.333.367	\$ 188.987.979	\$ 223.415.497
2013	\$ 1.324.871.192	\$ 1.157.789.042	\$ 396.761.211
2014	\$ 395.960.000	\$ 1.468.189.740	\$ 464.241.484
2015	\$ 71.098.517	\$ 1.101.973.013	\$ 257.955.812
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 6.189.800.368</b>	<b>\$ 6.097.836.359</b>	<b>\$ 2.976.916.356</b>

**\*Cuadro elaborado por las autoras**

\*1. Fuente: Resultado revisión de la presente investigación.

\*2. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil oficio 025081 del 22/05/2019, respuesta a derecho de petición.

\*3. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil oficio 029683 del 14/06/2019, respuesta a derecho de petición.

\*4. Fuente: Información recibida en respuesta a derecho de petición de fecha 21/02/2017 por parte del CNE.

Del cuadro anterior, no puede efectuarse un análisis preciso de los valores pagados efectivamente con ocasión a las sanciones impuestas por el Consejo Nacional Electoral durante los años 2007 – 2015, toda vez que no se realizó un análisis de los procesos coactivos como tal y tampoco se pudo obtener información acerca de estos dada la reserva de la información, que permitiera establecer con certeza los partidos, movimientos o candidatos morosos.

En ese mismo sentido, se aclara que no puede inferirse que, el valor anual de los procesos avocados por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, corresponden en su totalidad a las sanciones que impuso el Consejo Nacional Electoral durante el respectivo año, ni que el valor recaudado corresponde exclusivamente a los procesos avocados.

Lo anterior, como quiera que se presentan múltiples variables que pueden afectar descifrar la información año por año, pues no siempre el inicio del proceso de cobro es el mismo año en el que se da traslado por parte del Consejo Nacional Electoral del acto administrativo ejecutoriado, adicionalmente deben adelantarse las acciones persuasivas, previas a proferir el mandamiento de pago correspondiente.

De lo expuesto se puede evidenciar claramente por ejemplo en el año 2010, en el que las sanciones impuestas durante ese año por parte del Consejo Nacional Electoral, son por \$639.777.186 y el valor de los procesos avocados por parte de la Registraduría Nacional fueron por un mayor valor, equivalente a \$742.230.233.

De otra parte, sobre el valor del recaudo año por año, tampoco puede concluirse que corresponde al valor avocado en determinado año, caso claro de esto, resultan los años 2011 y 2012, en los que el recaudo por parte de la Registraduría, fue mayor al valor de los procesos avocados. Mientras que en el año 2011 ésta avocó por \$ 255.499.608, el recaudo fue por \$ 326.866.004 y en el año 2012, se avocaron procesos coactivos por \$ 188.987.979 y el recaudo fue por \$ 223.415.497.

Sin embargo, pese a lo expuesto, si puede evidenciarse que, de los nueve años revisados, el valor total por concepto de sanciones impuestas por el Consejo Nacional Electoral, \$6.189.800.368, en su mayoría no es cancelado por parte de los sancionados, y peor aún, del valor total de los procesos avocados por la Registraduría Nacional del Estado Civil para su cobro coactivo, \$6.097.836.359, el recaudo es mínimo, tan solo de \$2.976.916.356.

Las sumas recaudadas, conforme lo señala el inciso final del Artículo 12 de la Ley 130 de 1994, van directamente al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, para el funcionamiento de los mismos partidos y las campañas electorales. Dicha norma prescribe:

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. (Ley 130, 1994, art. 12).

Es de resaltar que, como resultado de la presente investigación, se pudo establecer que la omisión en el pago de las multas por parte de partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos, personas jurídicas y ciudadanos en general, no tiene un impacto o consecuencia adicional a la impuesta en desarrollo del proceso coactivo, tales como medidas cautelares a efectos de lograr su cobro.

Ni la Ley 130 de 1994, ni posteriormente la Ley 1475 de 2011, establecen una consecuencia adicional por el no pago de la multa impuesta a estos, con ocasión a la sanción impuesta por la vulneración de las conductas descritas en ellas, por parte del Consejo Nacional Electoral. Posiblemente cada partido conforme su reglamentación interna, análisis que no corresponde a la presente investigación, tendrá establecida la imposición de alguna restricción a los candidatos avalados por ellos, cuando por causas imputables a éstos, el partido ha resultado sancionado.

### CAPÍTULO III

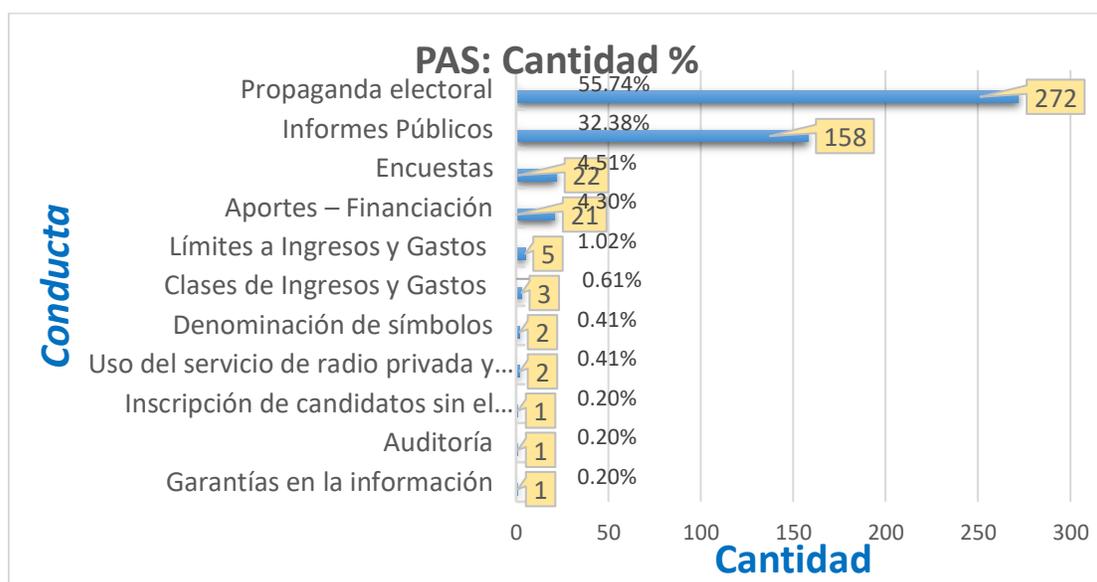
## CARACTERIZACION DE LAS CONDUCTAS SANCIONADAS POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DURANTE LOS AÑOS 2007 AL 2015

El resultado del trabajo de grado que presentamos a continuación fue realizado con base en información suministrada por el Consejo Nacional Electoral mediante respuesta a derecho de petición de fecha 21/02/2017.

Para poder materializar la información presentada anteriormente, en ejercicio de la facultad sancionadora administrativa, el Consejo Nacional Electoral durante el periodo comprendido entre el 2007 al 2015, adelantó 488 procesos administrativos sancionatorios en contra de partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos, personas jurídicas y ciudadanos en general, dentro de los cuales impuso 449 sanciones, que corresponde el 92.01% y en tan solo 39 procesos decidió no imponer sanción, que equivale al (7.99%).

La siguiente grafica muestra la clasificación de las conductas por las cuales el Consejo Nacional Electoral adelantó Procesos Administrativos Sancionatorios (PAS), durante el periodo referido:

Grafica 1.



Conforme a lo expuesto, a continuación, se caracterizan las conductas que fueron objeto de investigación por el Consejo Nacional Electoral, para lo cual, se tendrá como fundamento el articulado normativo, la jurisprudencia y el precedente administrativo establecido por éstos en las decisiones adoptadas.

### **3.1. Propaganda Electoral**

El Artículo 24 de la Ley 130 de 1994 define la propaganda electoral como “la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas que los apoyen, con fin de obtener apoyo electoral”, y establece como término mínimo para realizarla tres (03) meses antes de la fecha de las elecciones, con la expedición de la Ley 1475 de 2011 se amplió el concepto en el Artículo 35, definiéndola como

toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.

Adicionalmente establece que en la misma solo puede hacerse uso de los elementos como símbolos o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral y determina que solo puede realizarse sesenta (60) días antes de las elecciones a través de medios de comunicación social y tres (3) meses antes de las elecciones en espacio público.

De la anterior definición legislativa puede evidenciarse que no existe una contraposición entre las mismas, por el contrario la Ley 1475 de 2011 complementa y extiende la definición, logrando un alcance mayor frente a lo que debe entenderse por propaganda electoral, adicionalmente es pertinente resaltar que la sanción aplicada por el Consejo Nacional Electoral corresponde a la establecida en el Artículo 39 de la Ley 130 de 1994, es decir a una multa, independientemente de si se invoca el Artículo 24 de la Ley 130 de 1994, el Artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 o los dos, teniendo en cuenta su complementariedad.

Frente al objetivo de la propaganda electoral, la Corte Constitucional a través de Sentencia C – 490 de 2011 ha señalado que “constituye una de las actividades principales de la campaña electoral y cumple la función de promover masivamente los proyectos sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate”, de ahí la importancia de la determinación legislativa de los términos y condiciones frente al uso de la misma, pues sin regulación alguna se generarían condiciones de desigualdad entre los sujetos activos por la contienda electoral y entre los sujetos pasivos por la mayor exposición a determinada información, por tanto lo que pretende la normatividad es precisamente la “preservación del equilibrio informativo”. (Corte Constitucional, C – 490, 2011).

A partir de lo expuesto, el Consejo Nacional Electoral a través de sus decisiones administrativas - sancionatorias materializadas a través de actos administrativos ha desarrollado una línea reiterativa frente a lo que debe entenderse por propaganda electoral, los presupuestos y características de la misma, lo que permite afirmar la existencia de un precedente administrativo sancionatorio, en los siguientes términos:

Como definición complementaria a la legislativa establecida en la Ley 130 de 1994, el Consejo Nacional Electoral determina que la propaganda electoral es:

Aquella que se caracteriza por la difusión de mensajes dirigidos al público en general e indeterminado, utilizando medios de comunicación que permitan impactar a las personas, aún sin que medie su voluntad. Fija como criterio esencial de la misma la identificación del apoyo electoral, es decir que se efectúe de manera voluntaria y con conocimiento de causa, y excluye como propaganda electoral la realización de invitaciones privadas y el derecho a informar. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 249, 2012).

Frente a lo expuesto surgen cuestionamientos relacionados con la diferencia del derecho a informar y las invitaciones privadas con lo que constituye propaganda electoral, pues esa delgada línea puede constituir violación a las normas sobre la materia y en consecuencia la correspondiente sanción, razón por la cual Consejo

Nacional Electoral realiza diferencia entre informar y propagar, al señalar que:

La palabra informar, la cual literalmente significa “enterar o dar noticia de algo” y propagar “extender el conocimiento de algo”. Si bien para extender el conocimiento de algo hay que dar noticia del mismo, no son necesariamente lo mismo, en tanto, que la propagación o propaganda requiere de una actividad que multiplique la difusión del conocimiento de la información. Es decir, una información o noticia divulgada, en tanto no se repita o multiplique sistemáticamente o tenga presencia permanente por un medio de comunicación con capacidad de impactar al público en general no vulnera la disposición prevista en el artículo 24 de la Ley 130 de 1994; contrario sensu cuando la información se presenta sistemática o permanentemente se incurre en violación del artículo 24 de la ley 130 de 1994, siempre y cuando la propaganda se presente de manera extemporánea. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 3209, 2013).

Si bien es cierto no se efectúa un desarrollo expreso relacionado a las invitaciones privadas a votar como exclusión de propaganda electoral, del precedente administrativo sancionatorio del Consejo Nacional Electoral frente a casos (CNE, Resolución 249, 2012) en los cuales se alega por parte de los investigados que elementos como almanaques fueron distribuidos únicamente a familiares y allegados, situación que podría enmarcarse dentro de invitaciones privadas, sin embargo para el caso en comento con el material probatorio se determinó que los referidos almanaques fueron distribuidos a más personas a las relacionadas por la investigada, es decir no era una invitación privada sino que realmente se pretendía propagar y multiplicar la información contenida en los almanaques, lo que traspasa la línea entre invitación privada y propaganda electoral.

Adicionalmente, frente al sin número de casos con propaganda electoral en la que aparentemente no se busca dicho apoyo de manera directa, sino a través de mensajes indirectos con el componente electoral implícito, el Consejo Nacional Electoral ante dicha práctica tan común, utilizada con el fin de realizar propaganda electoral antes del término legal establecido para tal fin, ha referido que no es

necesario que en la misma se solicite de manera directa el apoyo electoral, basta con la exaltación de determinados aspectos que puedan ser fácilmente recordados durante el proceso electoral, a partir de slogans, símbolos o colores que por regla general son utilizados posteriormente en el término legal permitido como propaganda electoral, es decir no es necesario que se establezca el periodo de gobierno, el partido o el cargo al que se aspira para ser considerado como propaganda electoral o que la misma sea realizada por medios tradicionales, pues del análisis del precedente administrativo sancionatorio puede determinarse como presupuesto fáctico la utilización de medios vanguardistas de propaganda electoral tales como internet, redes sociales, murales, pasacalles entre otros. (CNE, Resolución 2119, 2013).

De lo expuesto, el Consejo Nacional Electoral ha compilado una serie de presupuestos y características para determinar cuándo se configura propaganda electoral, los que deben presentarse de manera simultánea. Estos son: (i) el sujeto activo debe ser un partido político, movimiento político, grupo significativo, candidatos de elección popular y personas naturales o jurídicas que los apoyan, (ii) el sujeto pasivo debe ser el público en general sin mediación de voluntad, (iii) búsqueda de apoyo electoral ya sea de manera directa o indirecta y (iv) temporalidad de conformidad con el término establecido en la norma. (CNE, Resoluciones 1309 - 1555, 2012).

Se considera pertinente hacer alusión a dos precisiones que realiza el Consejo Nacional Electoral frente al presupuesto (i) sujeto activo, en primer lugar frente a los candidatos, no necesariamente estos deben encontrarse inscritos para considerarse que realizan propaganda electoral en virtud de dicha calidad, es decir basta con la intención de aspirar a un cargo de elección popular para determinar que existe la condición de candidato, la inscripción corresponde un acto de trámite, razón por la cual el argumento de defensa relacionado con el hecho de no encontrarse inscrito de manera formal a la fecha de realizar propaganda electoral, no es de recibo para el Consejo Nacional Electoral. (CNE, Resolución 032, 2007).

En segundo lugar, dentro de los sujetos activos se encuentran las personas

naturales o jurídicas que apoyan electoralmente a partidos políticos, movimientos políticos, grupos significativos, candidatos de elección popular, que realicen propaganda electoral en los términos y condiciones ya establecidos, por tanto, son sujetos de las sanciones establecidas en el Artículo 39 de la Ley 130 de 1994. (CNE, Resolución, 1551, 2012).

De conformidad con lo precedente, el Consejo Nacional Electoral ha determinado que los candidatos, partidos políticos, movimientos políticos, grupos significativos son responsables de las campañas electorales, lo que incluye la propaganda electoral incluso realizada por las personas que los apoyan de manera extemporánea, tal obligación resulta de la calidad de garantes solidarios y directores de las campañas, por tanto su falta de cuidado y diligencia también puede ser sancionada en ese sentido de conformidad con el Artículo 39 de la Ley 130 de 1994. (CNE, Resoluciones 2119 - 2364, 2013).

Adicionalmente a los preceptos establecidos por el Consejo Nacional Electoral frente a la propaganda electoral en el año 2013, se puede afirmar que con la expedición de la Ley 1475 de 2011, se introdujo un elemento de suma importancia como es la realización de propaganda electoral solamente con símbolos o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral y la prohibición de utilizar símbolos patrios o de elementos parecidos a los registrados por otros partidos que puedan generar confusión en la contienda electoral, al respecto, en el análisis de constitucionalidad realizado por la Corte en la sentencia C – 490 de 2011 ha señalado que la norma

pretende establecer reglas orientadas a propiciar claridad y lealtad en la identificación de los partidos, movimientos y candidatos en el diseño de los mensajes publicitarios que se emiten en el desarrollo de sus campañas electorales y garantizar el ejercicio libre del derecho al sufragio. (Corte Constitucional, C – 490, 2011).

Frente a las características de la propaganda electoral, definidas por el Consejo Nacional Electoral en su precedente administrativo pueden determinarse que son: (i) masiva, es decir que exista circulación libre, (ii) indiscriminada, referente a que

se encuentre al alcance de cualquier persona y que no sea difícil acceder a su contenido, a tal punto que no se pueda elegir si ser sujeto o no de la información y (iii) extemporánea, cuando se realiza por fuera del término establecido por la ley para tal fin. (CNE, Resolución 955, 2013).

Adicionalmente, es de resaltar que el legislador además de la definición de propaganda electoral, ampliamente definida y estructurada por el Consejo Nacional Electoral en su precedente administrativo sancionatorio, también estableció condiciones para la realización de propaganda electoral, con el objetivo de garantizar equilibrio en las campañas electorales, dentro de los aspectos más importantes se encuentran: (i) El Consejo Nacional Electoral deberá reglamentar el acceso de medios de comunicación social del Estado en cuanto a número y duración de dichos espacios, (ii) los noticieros y espacios de televisión, así como los de radio y periódicos deben garantizar equilibrio informativo, imparcialidad e igualdad, para lo cual el Consejo Nacional Electoral debe regular el número de cuñas y publicaciones que pueden realizarse por partido y (iii) los alcaldes y registradores municipales deben determinar los espacios públicos en los que se puede realizar propaganda electoral. (Ley 130, 1994, Art. 25 al 29).

Una vez caracterizado los elementos, presupuestos y definición de la propaganda electoral, se considera pertinente hacer énfasis en la diferencia con el concepto de divulgación política, el cual ha sido definido en el Artículo 23 de la Ley 130 de 1994, al señalar que corresponde a divulgación institucional de los partidos y movimientos políticos con el objetivo de difundir sus programas, políticas y principios, sin que con eso se pueda buscar apoyo electoral; tal distinción fue realizada por el legislador toda vez que “la restricción legal no puede llegar hasta anular la permanente vocación de poder que caracteriza a los partidos y movimientos políticos”, adicionalmente es de suma importancia y es reiterada de manera constante en el precedente administrativo sancionatorio del Consejo Nacional Electoral toda vez que tal definición constituye uno de los principales argumentos de los investigados para no ser sancionados, no obstante en los casos analizados en los que fue invocado tal argumento, no fue de recibo por parte del Consejo Nacional Electoral, toda vez que se pretendía camuflar propaganda electoral con divulgación política, cuando existe diferencia marcada entre

las dos. (Corte Constitucional, C – 089, 1994).

Finalmente, una vez analizadas las resoluciones expedidas por el Consejo Nacional Electoral durante los años 2007 – 2015 en ejercicio de su competencia sancionatoria, se determina el número de investigaciones de manera anual por propaganda electoral, así:

<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>TOTAL</b>
16	58	56	10	2	51	64	14	1	272

**Tabla propia**

De la tabulación anterior, se observan que los años de mayores procesos adelantados por propaganda electoral corresponden a 2008, 2009, 2012 y 2013, razón por la cual es importante analizar las razones de las mismas.

En primer lugar, por temporalidad es pertinente resaltar hechos de importancia por bloque de años, es decir 2008 – 2009 y 2012 - 2013, frente al primer conjunto de años, es importante resaltar que el 28 de mayo de 2006 se efectuaron elecciones presidenciales y el 12 de marzo de la misma vigencia elecciones al Congreso y el 28 de octubre de 2007 de gobernadores y alcaldes; respecto al segundo grupo de años, el 30 de mayo y 20 de junio de 2010 se llevaron a cabo elecciones presidenciales, primera y segunda vuelta respectivamente, el 14 de marzo de 2010 a congreso y el 30 de octubre de 2011 elecciones locales, lo que genera la diferencia significativa en sanciones respecto a los otros años.

Los acontecimientos electorales ya relacionados, desde luego originaron por parte de los partidos políticos, movimientos políticos, grupos significativos, candidatos de elección popular y personas naturales o jurídicas que los apoyan, generación de información a través de mensajes directos o indirectos que buscan apoyo electoral promoviendo los diferentes proyectos a la población en general a través de circulación libre, sin mediación de la voluntad y de fácil acceso, es decir de manera masiva e indiscriminada, lo que como ya se expuso líneas arriba constituye propaganda electoral, conducta que se encuentra plenamente regulada y permitida

por el ordenamiento jurídico colombiano, excepto cuando la misma se realiza por fuera del término establecido para tal fin, tal como ocurrió en los hechos objeto de sanción por parte del Consejo Nacional Electoral en los años ya referenciados.

Adicionalmente, se considera pertinente indicar que, del análisis de las sanciones impuestas por propaganda electoral en los años 2008, 2009, 2012 y 2013 la mayoría fueron impuestas por hechos de propaganda electoral en las elecciones de gobernadores y alcaldes, seguidas por elecciones de congreso en un número muy reducido y finalmente por elecciones presidenciales casi nulo, lo que permite concluir que existe mayor violación a las normas referentes a propaganda electoral por parte de los sujetos activos en las elecciones locales que en las nacionales o no existe el mismo número de quejas o de investigaciones de oficio referente a éstas últimas, o las mismas no terminan en sanción por parte del Consejo Nacional Electoral, situaciones que valdrían la pena investigar, dado el carácter político de este órgano.

Conforme a la revisión efectuada, se determinó que, por esta conducta solo fue sancionado un partido político, el Partido Alianza Democrática Nacional - ADN, antes Movimiento Colombia Viva, toda vez que la publicidad efectuada por éste por fuera del término establecido en la ley, era exclusivamente relacionada con el partido, no hacía referencia a ningún candidato específico, como en los otros casos sancionados, en los cuales la publicidad pretendía apoyo a determinado candidato en la que estaba inmerso el partido.

De lo anterior, puede concluirse que efectivamente (i) el sujeto activo de la presente conducta corresponde a un partido político, movimiento político, grupo significativo, candidatos de elección popular y personas naturales o jurídicas que los apoyan, no sólo recae la conducta sobre estos los tres últimos como normalmente ocurre, y (ii) los candidatos de elección popular, así como las personas que los apoyan constituyen el grupo de sujetos más sancionados por ésta conducta, quizás por el afán de buscar apoyo electoral en la ciudadanía lo más pronto posible, incluso sin ser conscientes de la sanción por dicha conducta, o peor aun conociendo la misma, pero considerando que ésta es mínima frente a los votos que se pueden obtener

para el cargo al que se aspira.

Por otro lado, es pertinente indicar que la Ley 996 de 2005 establece en el artículo tercero un término de cuatro (4) meses previo a las elecciones presidenciales para realizar propaganda electoral a favor de un candidato presidencial; durante el periodo de investigación, el Consejo Nacional Electoral solo sancionó por esta conducta a un candidato a ser representante de la Cámara de Representantes por realizar propaganda electoral fuera del término de los cuatros meses a través de una valla publicitaria al entonces candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez en el periodo 2006 – 2010. El proceso corresponde al año 2008, dentro de la tabla relacionada líneas arriba.

Como puede observarse, el número de sanciones por esta conducta es mínima en relación con la conducta establecida en el Artículo 24 de la Ley 130 de 1994, lo cual puede explicarse porque el número de candidatos es mucho menor en las campañas electorales presidenciales que en las de gobernadores, alcaldes o congresistas.

### **3.2. Publicidad y rendición de cuentas**

Como consecuencia del aporte estatal a campañas políticas, partidos, movimientos y candidatos, previstos en la Constitución Política de 1991, la Ley 130 de 1994, desarrolló un sin número de normas tendientes a garantizar la transparencia en el manejo de los recursos, previendo de esta manera, la obligación de aquellos de presentar informes públicos, así mismo, reglamentó el tipo y límite de gastos, donaciones, aportes de particulares, entre otros.

Desde esa óptica, en la presente investigación se analizaron las sanciones que el Consejo Nacional Electoral impuso con relación al incumplimiento de estas obligaciones por parte de partidos y movimientos políticos y candidatos, que aunque en todos los eventos se refieren a publicidad y a rendición de cuentas en general, las conductas analizadas, se refieren de manera específica a inobservancia en la presentación de informes públicos ( de Artículo 18 de la Ley 130 de 1994), violación al tipo de gastos (Artículo 21 de la Ley 130 de 1994) e infracción a límite de gastos

(numerales 4 y 24 del Artículo 10 de la Ley 1475/2011), las cuales se analizan a continuación.

### **3.3. Presentación de Informes Públicos Artículo 18 Ley 130 de 1994, Artículo 25 Ley 1475 de 2011**

El origen Constitucional de la obligación de rendir informes, que le asiste a partidos, movimientos y organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales, nace como consecuencia de lo preceptuado en el Artículo 109 de la Carta, referente al deber del estado de concurrir con la financiación del funcionamiento de éstos e igualmente de las campañas electorales adelantadas por ellos.

Teniendo como fundamento la referida norma, la Ley 130 de 1994 consagró en el Artículo 18 los tipos de informe que Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral, así:

- 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.

La Corte Constitucional en ejercicio del control previo y automático de la Ley Estatutaria 130 de 1994, al referirse específicamente a la referida obligación, señaló:

Cada uno de los tres informes cuya presentación y publicidad se exige, responden a un deber que se ajusta a los postulados constitucionales y el cual es coherente con las demás normas que consagra el proyecto de ley. En efecto, se ordena la rendición de un informe anual sobre los ingresos y egresos del partido o movimiento, lo cual se desprende del principio de publicidad de las fuentes de financiación (Const., 1991, art.109). También se

debe informar sobre la destinación y ejecución de los dineros públicos asignados, carga ésta que es derivación directa del propósito de diafanidad en el manejo de los dineros públicos la que se justifica sobradamente en razón del origen público de dicha financiación (CP art. 109). Finalmente, se plasma la obligación de informar sobre ingresos y gastos de las campañas, cuestión ésta que también es fruto de los propósitos enunciados más arriba y que permite a las autoridades verificar el cumplimiento de las normas sobre la materia (Const., 1991, art. 265). (Corte Constitucional, C – 089, 1994).

Posteriormente la Ley 1475 del 14 de julio de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, en el Título II reglamenta “De la Financiación en Política” y en el Artículo 25 específicamente se refiere a la Administración de los recursos y la presentación de informes.

Es pertinente referir que la Ley 1475 de 2011, no derogó de manera taxativa, ni en su totalidad la Ley 130 de 1994; no obstante, en el caso específico del Artículo 18 de ésta última, se produce una derogación tácita, como quiera que el Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, consagró lo pertinente a la presentación de informes ante el Consejo Nacional Electoral por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

Con fundamento en las atribuciones consagradas en los numerales 5 y 6 del Artículos 265, de la Constitución Política, y en especial en el Artículo 20 de la Ley 996 de 2005, que otorga al Consejo Nacional Electoral la facultad de reglamentar el sistema único de información contable de las campañas presidenciales, el contenido y la presentación de los informes públicos de ingresos y gastos, el periodo de evaluación y publicidad de los mismos, entre otros, lo que corresponde a la competencia que tiene la corporación para reglamentar los aspectos operativos y técnicos de las disposiciones que regulan la financiación, publicidad y control, de las campañas electorales, el Consejo Nacional Electoral, expidió la Resolución 0157 del 31 de enero de 2006 “Por medio de la cual se establece el procedimiento para la presentación de informes sobre ingresos y egresos de las campañas electorales,

el reconocimiento y pago de la financiación estatal, y se dictan disposiciones en materia de contabilidad electoral”.

Esta norma reglamentaria, estuvo vigente hasta la expedición por parte de dicha Corporación de la Resolución 330 del 30 de mayo de 2007 “Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se dictan otras disposiciones”, la cual la derogó en su totalidad.

Estas normas reglamentarias expedidas por el Consejo Nacional Electoral, establecieron el procedimiento para que partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos realizaran el registro y diligenciamiento de libros; presentación, revisión de los informes de ingresos y gastos y del reconocimiento de los gastos de campaña, de las consultas populares; y consagraron normas especiales relacionadas con la financiación de campañas electorales presidenciales y las faltas y sanciones a imponer por ésta.

Producto de la investigación realizada, se encontró que entre los años 2007 a 2013, el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de su función administrativa sancionadora otorgada por el Artículo 265 de la Constitución Política, impuso sanciones teniendo como fundamento la vulneración de las obligaciones consagradas en el Artículo 18 de la Ley 130 de 1993, y en las vigencias 2014 y 2015, las sanciones impuestas tuvieron como fundamento lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

En todo caso, bajo una norma u otra, y teniendo como base el fundamento constitucional referido, la obligación para los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos nace como respuesta a la obligación de éstos de demostrar a la ciudadanía a través del control y la vigilancia del Consejo Nacional Electoral, la procedencia y utilización de sus fondos y recursos, así como la destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados. Esta obligación es considerada por el Consejo Nacional Electoral como una obligación de resultado, siendo aquella en la que se exige el desarrollo de una determinada

acción u omisión y solo hay cumplimiento si el resultado se obtiene. Por tanto, solo se cumple con la obligación de presentar informes, cuando los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, estando obligados a ello, efectivamente los presentan.

El Consejo Nacional Electoral ha sido reiterativo en afirmar que:

es importante recalcar que la obligación de rendir los informes constituye un elemento esencial que hace efectivo el principio de la transparencia en un proceso electoral y su incumplimiento desequilibra injustificadamente la igualdad que se predica entre los intervinientes en una contienda electoral. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 1104, 2012).

En ese orden de ideas, la obligación de presentar informes por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos corresponde al ejercicio de control y vigilancia que le asiste al Consejo Nacional Electoral, con ocasión de los recursos con los que el Estado concurre a la financiación del funcionamiento y campañas de éstos.

Tal como se indicó líneas arriba, el Artículo 18 de la Ley 130 de 1994, consagró 3 tipos de informes, con lo que configuró, una conducta sancionable por cada uno. Entre el 2007 y el 2013, el Consejo Nacional Electoral profirió sanción por el literal a) del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994, en 12 procesos, que corresponde al 2.46% del total de sanciones proferidas por el periodo analizado.

Por el literal c) de la norma referida, adelantó 131 procesos, que corresponden a 26.84%. Esta conducta constituye, la segunda causal más sancionada por la cual el Consejo Nacional Electoral durante el 2007 al 2015, periodo de análisis de la presente investigación.

Teniendo como fundamento única y exclusivamente el literal b) de la norma en comento, el Consejo Nacional Electoral no sancionó de manera específica, sin embargo, sí invoca este literal, relacionándolo como un tipo de información que se debe incluir en los mencionados informes, ya que se refiere a “La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados”.

Por su parte, el párrafo único del artículo 18, hace mención a que “Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral”, norma que fue invocada para adelantar 2 procesos administrativos sancionatorios por parte del Organismo electoral, correspondiente al 0.41%.

A continuación, se hará un análisis de la norma referida, iniciando por la conducta contenida en el literal c) del Artículo 18, toda vez que, además de ser la segunda conducta más sancionada, encierra el análisis general de la conducta por parte del Consejo nacional Electoral que permite entender las otras conductas sancionadas en los demás literales.

### **3.3.1. Literal c) del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994**

El literal c) del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994, consagra la obligación de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos de presentar informes, referente a “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”.

Para el Consejo Nacional Electoral:

la falta se configura cuando los partidos, movimientos y candidatos, no presentan los informes de ingresos obtenidos y gastos realizados durante las campañas electorales de sus candidatos avalados, dentro del término legal establecido perentoriamente en el literal c) del artículo 18 de la Ley 130 de 1994, es decir, a más tardar (1) mes después del correspondiente debate electoral, obligación impuesta con el objeto de verificar el cumplimiento de las sumas máximas permitidas para cada campaña electoral y establecer el origen y destino de los dineros invertidos, a fin de garantizar la transparencia de los procesos electorales y las condiciones de igualdad de que gozan todos los candidatos; además, para posibilitar la publicidad de los mismos, que tiene lugar, una vez revisados por el Consejo Nacional Electoral, en términos del párrafo del artículo 18 de la Ley 130 de 1994”. (Consejo Nacional

Electoral, Resolución 833, 2010).

Es de advertir que, en el acto administrativo citado, el Consejo Nacional Electoral hace referencia a los candidatos en el entendido que, si estos no reportan la información al partido o movimiento político, éste no podrá posteriormente, rendir la información ante el organismo electoral. Ha dejado claro el CNE que desde 2007 el sujeto activo de esta obligación es el partido o movimiento político con personería jurídica. Diferente en el grupo significativo de ciudadanos, pues quien tiene la responsabilidad es un responsable (persona natural) designado por la mayoría de los inscriptores de la correspondiente lista.

En desarrollo del proceso administrativo sancionatorio, el Consejo Nacional Electoral, determinó tres elementos estructurales de la falta investigada, así:

1. **Sujeto activo:** Para este caso, el sujeto activo, son los partidos o movimientos políticos que conceden avales a candidatos a cargos de elección popular. Tal como se aclaró, dicha situación cambia en el caso de grupos significativos de ciudadanos, pues quien tiene la responsabilidad es un responsable (persona natural) designado por la mayoría de los inscriptores de la correspondiente lista.

Sobre este elemento debe decirse que no siempre existió uniformidad en el Consejo Nacional Electoral sobre la responsabilidad en cabeza de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, pues inicialmente mediante resolución reglamentaria No. 99 de 1997<sup>1</sup> expedida por el Organismo Electoral, éste entendió que la obligación recaía en los candidatos.

En razón a las modificaciones efectuadas por el Acto Legislativo 01 de 2003, el Gobierno Nacional expidió el Decreto con fuerza de ley No. 2207 del 5 de agosto de 2003, en el que entre otros, determinó en el artículo 11 que:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos

---

<sup>1</sup> La Resolución 99 de 1997, fue derogada por la Resolución 0157 de 2006, que posteriormente fue también derogada por la Resolución 330 de 2007, e igualmente consagraba el procedimiento para la presentación de informes por parte de partidos y movimientos políticos una vez entrada en vigencia la Ley 130 de 1994.

significativos de ciudadanos deberán determinar para cada lista en cada circunscripción electoral la persona responsable de la presentación de estos informes.

Conforme la interpretación del Consejo Nacional Electoral, según la norma citada daba:

claridad a la obligación por parte de los partidos de rendir las cuentas electorales, pero también les otorga el deber de delegarla determinando por cada lista y en cada circunscripción quien deberá presentar los informes y libros de contabilidad de las campañas. De manera que los integrantes de cada lista, que los candidatos avalados no tendrían, por mandato de la Ley la obligación directa de presentar las cuentas de sus campañas al Consejo Nacional Electoral. Dicha obligación se cumpliría por determinación o delegación del partido a una persona, candidata o no, por cada lista en cada circunscripción electoral. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 477, 2008).

El 17 de octubre de 2003, es proferida la Ley 844, norma que modifica lo establecido en el Decreto 2207 de 2003, al señalar en el artículo 13 que:

Para tener derecho a la reposición de gastos electorales, los candidatos que participen en las elecciones del 26 de octubre de 2003 deberán presentar ante las Oficinas de la Registraduría donde se inscribieron, los informes públicos a que se refieren los artículos 10 y 11 del Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003 en la forma y con los requisitos que les exigió la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de la inscripción. También podrá presentarse el informe por la entidad u organización que el candidato haya acreditado ante la Organización Electoral para el efecto.

Mediante Sentencia C - 515 del 27 de mayo de 2004, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Artículo 13 de la Ley 844 de 2003 y mediante sentencia C - 523 del 19 de mayo de 2005, el Decreto 2207 de 2003.

Como consecuencia de lo anterior, el Consejo Nacional Electoral, continuó aplicando lo reglamentado por la Resolución 99 de 1997, que en materia de

titularidad en el deber de presentar informes establecía que debía ser el candidato, hasta que profirió la Resolución 0157 del 31 de enero de 2006, en cuyo Artículo 1º dispuso que la responsabilidad de la presentación de los informes estaba en cabeza de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que inscriban candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, excepto para presidente de la República, de conformidad con el literal c) del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994.

La mencionada reglamentación, aclaró que los candidatos a cargos de elección popular, excepto para Presidente de la República, inscritos por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos son los responsables de presentar directamente ante la organización electoral los informes referidos, y los candidatos a corporaciones públicas inscritos por estos grupos lo harán a través del responsable asignado por los inscriptores al momento de la inscripción de la correspondiente lista.

Con la Resolución 330 de 2007, además de ratificar la obligación en cabeza de los partidos y movimientos políticos, consagró la responsabilidad de los candidatos de presentar ante el partido o movimiento político que los haya inscrito, el informe de ingresos y gastos de su campaña individual, dentro de la oportunidad fijada por la agrupación política.

Durante los procesos fallados en la vigencia 2008 y algunos de 2009, los argumentos expuestos como defensa por parte de algunos partidos políticos, se fundamentó en que dicha obligación era responsabilidad del candidato, sin embargo, el Consejo Nacional Electoral, mantuvo su posición clara frente a la vigencia y aplicación de las normas y la titularidad de la obligación durante cada una de éstas.

Conforme a la revisión efectuada, se determinó que, por esta conducta los partidos más sancionados corresponden al Partido Liberal Colombiano con 8 procesos de los cuales en 7 se le impuso sanción, el Partido Cambio Radical y Partido Polo Democrático Alternativo – PDA con 5 sanciones cada uno, de los cinco procesos adelantados contra ellos, el Partido Conservador Colombiano y Partido

Social De La Unidad Nacional - Partido de la U, cada uno con 4 procesos adelantados, de los cuales en 3 se les impuso sanción.

Reglamentación especial consagró el Consejo Nacional Electoral, cuando se trata de campañas presidenciales, así lo refiere la Resolución 157 de 2006 y posteriormente la Resolución 330 de 2007:

Los gerentes de las campañas adelantadas por los candidatos a la Presidencia de la República son los responsables de la presentación de los informes de ingresos y gastos, dentro del término previsto en el literal c) del artículo 18 de la Ley 130 de 1994. No obstante, el candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de las campañas responderán solidariamente por su oportuna presentación como del cumplimiento del régimen de financiación (Consejo Nacional Electoral, Resolución 330, 2007).

Durante el periodo analizado en la presente investigación, el Consejo Nacional Electoral impuso por esta conducta solo una sanción por \$10.000.000 mediante Resolución No. 0358 del 20 de junio de 2007 y confirmada mediante Resolución 1879 del 2 de septiembre de 2008, en contra de candidato a la presidencia de la república Carlos Arturo Rincón Barreto, el gerente de campaña Juan Vera Parada, Tesorero Edgar Luis Figueroa Mendoza, y Pedro Malaquías León León como auditor. Dentro de la investigación administrativa sancionatoria, el organismo electoral, encontró que las elecciones para presidente se realizaron el 28 de mayo de 2006 y por tanto el termino para presentar el informe era el 28 de junio de 2006 y de las pruebas obrantes en el proceso se determinó que el informe de ingresos y gastos fue presentado el 30 de junio de 2006, es decir extemporáneo y por tanto lo tiene por no presentado.

2. **La conducta:** No presentar oportunamente los informes de los ingresos y gastos realizados durante las campañas electorales.

El término legal previsto para el efecto, conforme lo consagró el literal c) del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994, es a más tardar (1) mes después del correspondiente debate electoral, término que se amplió a dos (2) meses con fundamento en lo preceptuado en el Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, a saber:

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación. (Ley 1475, 2011, Art. 25).

Sobre la conducta, aunado a lo ya expuesto líneas arriba en las generalidades de la obligación de rendir información, ha de indicarse que el Consejo Nacional Electoral, ha sido enfático en sancionar, no solo por la no presentación de los referidos informes que se radican ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, que hace parte del organismo electoral, sino también por su extemporaneidad, teniéndolos como no presentados, cuando no se realiza dentro del término previsto.

Así mismo, dada la responsabilidad clara en cabeza del partido, no ha aceptado como argumento de defensa el incumplimiento por parte de los candidatos frente al partido o movimiento, e independientemente de las sanciones que este imponga al candidato en con ocasión de dicha renuencia.

3. **La sanción:** En lo que se refiere a la sanción impuesta, ya sea multa o cualquier otro tipo de sanción, su estudio más detallado se realizó en el capítulo anterior de la investigación efectuada.

### **3.3.2. Literal a) del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994**

Esta norma consagra el informe que los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, deben presentar antes del 31 de enero de cada año, ante el Consejo Nacional Electoral, a través del Fondo de Financiación y Campañas Electorales, acerca de los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento.

De los procesos analizados en la presente investigación, se evidencia que el

Consejo Nacional Electoral adelantó tan solo 12 procesos por esta conducta, en 11 procesos el investigado correspondió a Movimiento Políticos, y tan solo en uno a persona natural, sin que se haya iniciado alguno en contra un Partido Político, con lo que se concluye el cumplimiento por parte de estos de la referida obligación.

De otra parte, esta conducta, hasta que permaneció vigente<sup>2</sup>, solo fue objeto de sanción desde el 2007 al 2010, evidenciándose que año tras año, el incumplimiento de la referida obligación por parte de los partidos y movimientos políticos disminuyó. En el año 2007, de los 5 procesos adelantados, se sancionó a 4 movimientos, en 2008 se impuso sanción a 2, en 2009 sancionó a 3 (2 movimientos y una persona natural) y en 2010 de los dos procesos adelantados, solo en uno impuso sanción; en el otro operó el fenómeno de la caducidad.

### **3.3.3. Parágrafo del Artículo 18 de la Ley 130 de 114**

Finalmente, el parágrafo del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994, contempla que todos estos informes deben ser publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

Dicha publicación, está a cargo de cada partido o movimiento político, y nace con posterioridad a la revisión que el Consejo Nacional Electoral realiza a los informes presentados por estos.

Durante las vigencias revisadas en la presente investigación, se encontró que el organismo electoral tan solo sancionó teniendo como fundamento el parágrafo del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994, en dos ocasiones mediante Resolución No. 1113 del 18 de noviembre de 2009, imponiendo sanción por \$9.374.297 al Movimiento Nacional de Reconciliación en Liquidación y con Resolución No. 834 de 2010, sancionó con \$9.500.0000, al Movimiento Nacional Afrocolombiano “AFRO”.

Como argumento en una de las sanciones impuestas, el Consejo Nacional Electoral

---

<sup>2</sup> Es de recordar que el Artículo 18 de la ley 130 de 1994 en su totalidad fue derogado de manera tacita por la Ley 1475 del 14 de julio de 2011, que en el Artículo 25 reglamento la obligación referente a la Administración de los recursos y presentación de informes, y a partir de esa fecha constituyo el fundamento legal de la sanción.

consideró que:

EL MOVIMIENTO NACIONAL AFROCOLOMBIANO "AFRO" infringió lo fijado en el parágrafo del artículo 18 de la Ley 130 de 1994, pues el archivo provisional del informe que tuvo que hacer el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales impidió su publicación en un diario de amplia circulación afectando la transparencia que debe existir en todos los procesos electorales (Consejo Nacional Electoral, Resolución 834, 2010).

#### **3.3.4. El Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, como sanción a la luz del CNE.**

En lo que se refiere a la presentación de informes, esta norma a partir del inciso 4, consagró las condiciones en que tanto partidos, movimientos políticos como grupo significativo de ciudadanos deben hacerlo.

La referida ley estatutaria facultó de manera expresa al Consejo Nacional Electoral para reglamentar el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, y establecer las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, con el fin de reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados.

Así mismo indicó que, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la votación, e impuso a los gerentes de campaña y candidatos el deber de presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.

Resulta evidente que la ley estatutaria en su Artículo 25 no consagró la obligación para partidos y movimientos políticos con personería jurídica de presentar informes de ingresos y gastos anuales, tal como lo prescribía el literal a) del Artículo 18 de la

Ley 130 de 1994 y tal como lo admite el Consejo Nacional Electoral, el mencionado artículo 18, fue derogado por aquella de manera tácita. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 443, 2015).

Adicionalmente, pese a la facultad reglamentaria otorgada de manera expresa en el inciso 4 del Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, el Consejo Nacional Electoral no actualizó la reglamentación del procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas y hasta el año 2015, en las sanciones impuestas tuvo como fundamento el procedimiento ya previsto en la Resolución 330 de 2007, que sobre el particular hace referencia al término para presentar los referidos informes de un (1) mes con fundamento en el literal c) del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994, sin embargo al estudiar la conducta, el organismo electoral, aplica el termino de dos (2) meses previsto en el Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011. Así se evidencia en la Resolución 443 de 2015, cuando señala:

Debemos señalar que el literal c del artículo 18 de la Ley 130 de 1994, que disponía que los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas deberían ser presentados a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral, fue derogado por el artículo 25 de la ley 1475 de 2011, que establece que, los Partidos, Movimientos políticos y Grupos Significativos de Ciudadanos deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado, dentro de los dos meses siguientes a la fecha de votación. Por lo tanto, para el caso bajo estudio, se entenderá este último, el término legal para la presentación de los informes consolidados.

Sobre los procesos adelantados por el Consejo Nacional Electoral después de entrada en vigencia la Ley 1475 de 2011, se evidencian tan solo 13 procesos adelantados con fundamento en esta norma, es decir por la omisión de partidos y movimientos políticos en la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas electorales de candidatos avalados por estos. Para el año 2012 se adelantó 1 proceso que finalizó con la imposición de sanción, sin embargo, en este

proceso se sancionó en concordancia con lo previsto en la Resolución 1044 de 2011 del Consejo Nacional Electoral, la cual señala:

Exige a los candidatos a las Gobernaciones, las Alcaldías de Capitales de Departamento, al Congreso de la República, al Parlamento Andino y a los promotores del voto en blanco, que los asientos contables de sus campañas electorales sean registrados en el módulo de "INGRESOS Y GASTOS", en el software aplicativo "CUENTAS CLARAS", a más tardar durante la semana siguiente al día en que se hubiesen efectuado las operaciones. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 601, de 2012).

Durante la vigencia 2013 no hubo sanciones por esta conducta y para la vigencia 2014, se fallaron 4 procesos que finalizaron con sanción impuesta al Movimiento de Inclusión y Oportunidades (MIO), Partido Alianza Social Independiente (ASI), Partido Cambio Radical y Polo Democrático Alternativo. Para el Partido Alianza Social Independiente y Polo Democrático Alternativo, el origen del proceso administrativo sancionatorio, tuvo lugar las elecciones para alcaldes, gobernadores, consejos y asambleas llevadas a cabo el 30 de octubre de 2011, para el MIO la investigación tuvo origen en las elecciones atípicas febrero de 2013 y para el Partido Cambio Radical las elecciones atípicas llevadas a cabo el 2012.

Durante el año 2015, el Consejo Nacional Electoral falló 8 procesos de los cuales solo 4 terminaron en sanción, en 2 resolvió no sancionar y en 2 opero el fenómeno de la caducidad.

### **3.4. Clases de Ingresos y Gastos**

#### **3.4.1. Artículo 21 Ley 130 de 1994, concordancia Artículo 20 rendición cuentas**

Siguiendo con las obligaciones derivadas del Artículo 109 de la Constitución Política, los artículos 20 y 21 de la Ley 130 de 1994, consagran las categorías de ingresos que deben incluirse en los informes públicos de que trata el Artículo 18 de la Ley 130 de 1994 y las clases de gastos, respectivamente.

En efecto, la ley determinó que en las rendiciones de cuentas que presentaran los

partidos, movimientos políticos y candidatos, se debían consignar por los 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.

Adicionalmente prevé la norma que, a los informes se debe anexar una lista de donaciones y créditos, en la que se relacione, 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.

Con relación a los partidos y movimientos, les impuso la obligación de llevar una lista de las donaciones y créditos con la dirección y el teléfono de las personas correspondientes, la cual sólo puede ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas establecidas en la ley.

En lo referente a los gastos, preciso la Ley 130 de 1994, las clases de gastos que mínimo se deben consignar en los informes o rendiciones de cuentas, como lo define el Artículo 21, a saber:

- 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.

Sobre el cumplimiento de estos preceptos el Consejo Nacional Electoral, ha señalado:

Los informes en mención deben ser presentados cumpliendo con los requisitos mínimos previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley 130 de 1994; por consiguiente, la obligación legal comprende no solamente la presentación oportuna de los mencionados informes, antes del 31 de enero de cada año, sino a rendir las cuentas y especificar sus gastos, en los términos ya señalados, en aras de establecer en forma puntual el origen de los dineros que perciben los movimientos políticos con personería jurídica, así como el destino de los mismos; igualmente, para verificar el uso de los dineros estatales recibidos para su financiación. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 0850, 2009).

De la revisión de los procesos adelantados por el Consejo Nacional Electoral objeto de la presente investigación, se determinó que entre el año 2007 al 2015, llevo a cabo tan solo 3 procesos por esta conducta, uno en el año 2008, otro en el año 2009 y el ultimo en el año 2010, que corresponden al 0,63% de todos los expedientes analizados. En 2 de los 3 procesos, los llevados a cabo en los años 2008 y 2009, se tuvo como fundamento para imponer la sanción los artículos 20 y 21 de la ley 130 de 1994. En el proceso adelantado en el 2010 la sanción solo tuvo como fundamento el Artículo 21.

Los sancionados por parte del Consejo Nacional Electoral obedecen a:

- Proceso 2008: Ramiro José Lora Aldana ex candidato a la alcaldía de Corozal - Sucre, para las elecciones atípicas del 30 de octubre de 2005. El investigado interpuso recurso de reposición en contra de la sanción, sin embargo, el organismo electoral determinó confirmar la sanción por \$10.000.000.

- Proceso 2009: El Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. 850 del 16 de septiembre de 2009 sanciona e impone multa por \$9.000.000 al Movimiento Nacional Progresista en Liquidación.
- Proceso 2010: Movimiento Nacional Afrocolombiano (AFRO). El organismo electoral impone una sanción al movimiento en cuantía de \$50.000.000, sanción que no fue objeto de recurso.

Durante las siguientes vigencias 2011 a 2015, no se adelantaron procesos teniendo como fundamento las normas de la Ley 130 de 1994; la Ley 1475 de 2011 no contempla una norma que reglamente de la misma manera las clases o tipos de ingresos y gastos que los partidos y movimientos políticos y candidatos deben incluir en sus informes públicos. Por su parte el Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, hoy vigente, reglamentó en su totalidad lo referente a los informes públicos, y con fundamento en éste el organismo electoral ha efectuado vigilancia y auditoria al manejo de los recursos por parte de aquellos.

Es de señalar que corresponde al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, de manera directa o a través de la firma contratista encargada de efectuar auditoría externa de que trata el Artículo 49 de la Ley 130 de 1994, determinar el cumplimiento o no por parte de movimientos y partidos políticos y candidatos tanto la presentación de los informes públicos como la información consignada en los mismos.

### **3.5. Límites a Ingresos y Gastos (Numeral 4 del Artículo 10 y Artículo 24 de la Ley 1475 de 2011)**

El límite a los gastos a las campañas electorales tiene fundamento constitucional el inciso cuarto del Artículo 109 de la Carta de 1991, al indicar que, “también se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley”.

Con fundamento en lo anterior, el numeral 4 del Artículo 10 de la Ley 1475 de 2011,

reglamentó como falta sancionable por parte del Consejo Nacional Electoral, imputable a los directivos de los partidos y movimientos políticos, violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.

Sobre la constitucionalidad de la norma, el máximo tribunal en su oportunidad se refirió en los siguientes términos:

Debe resaltarse que el inciso décimo del artículo 107 C.P. prevé la reserva de ley frente a las sanciones aplicables a los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que le confieren personería jurídica a la agrupación política. Esta precisión es importante, puesto que de acuerdo con la legislación estatutaria y en armonía con los postulados constitucionales, la responsabilidad de los directivos debe estar precedida de la acreditación de la culpabilidad en la comisión de la falta, merced de haber faltado al deber de diligencia y cuidado antes aludido. (Corte Constitucional, C-490, 2011).

Si bien la norma en comento hace referencia a que dicha conducta es imputable a los directivos de los partidos y movimientos políticos, en el único proceso adelantado durante el periodo 2007 al 2015, el organismo electoral sancionó al Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U, por violación de los topes electorales de la campaña del candidato Edgar Humberto Silva González a la alcaldía de Puerto Gaitán – Meta, para las elecciones del 30 de octubre de 2011.

Mediante Resolución No. 3049 del 29 de julio de 2014, el organismo electoral concluyó que, frente a la violación al límite de ingresos y gastos de las campañas electorales, solo está llamado a responder la organización política y no el candidato.

Como argumento el Consejo Nacional Electoral aduce que:

la misma ley 1475 de 2011 es diáfana en señalar que los partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán ser objetos de las sanciones descritas en esta ley cuando las faltas sean imputables entre otros a sus candidatos a cargos de elección popular... Así las cosas, para esta Corporación entendiendo que las Organizaciones Políticas se encuentran en

un escenario de Responsabilidad Subjetiva, habida cuenta de la relación que existe entre sus candidatos y ellas mismas, son estas últimas quienes tienen que responder ante la Autoridad Electoral por las infracciones o violaciones imputables a sus candidatos. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 3049, 2014).

Si bien el Consejo Nacional Electoral en la providencia analizada no hace referencia, la misma Ley 1475 de 2011 en el Artículo 8, precisa de manera clara que, serán responsables los partidos y movimientos políticos por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 10 de dicha ley, como es del caso analizado.

En este caso, la sanción impuesta por el Consejo Nacional Electoral al Partido de la U, no tuvo carácter pecuniario y consistió de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del Artículo 12 de la Ley 1475 de 2011, en la suspensión en las próximas elecciones a celebrarse, del derecho a inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometió la falta, es decir para la Alcaldía del Municipio de Puerto Gaitán en el Departamento del Meta.

En concordancia con la conducta analizada, la Ley 1475 de 2011, previó en el Artículo 24 de manera taxativa “Límites Al Monto De Gastos”, para lo cual encargó al Consejo Nacional Electoral la obligación de fijar en el mes de enero de cada año, los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas.

Precisó la norma que, el monto máximo de gastos se fijará por parte del organismo electoral, por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular, y que, en el caso de listas con voto preferente, el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos.

Así mismo, precisó que el Consejo Nacional Electoral debe señalar, adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas.

En providencia de Constitucionalidad, el Alto Tribunal al revisar la exequibilidad de la norma, precisó:

Considera la Sala que este artículo se encuentra regulando una trascendental materia, como es la relativa a los límites de gastos de las campañas electorales de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, y que lo hace de una manera razonable y proporcional, utilizando criterios que garantizan la igualdad, la transparencia, el pluralismo político y la moralidad pública, y que otorgan competencias al Consejo Nacional Electoral para establecer estos límites, por lo que no se encuentra objeción alguna desde el punto de vista constitucional. (Corte Constitucional, C-490, 2011).

Invocando esta conducta (Artículo 24 de la Ley 1475/2011) el Consejo Nacional Electoral, adelantó 4 procesos, dos en la vigencia 2014, dentro de los cuales en uno impuso sanción al Partido de la U y en el otro no sancionó por haber operado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionadora. En la vigencia 2015, sancionó al Partido Cambio Radical y Partido Político Polo Democrático Alternativo (PDA). En el caso del Partido Cambio Radical, la sanción impuesta no fue pecuniaria y obedeció a la suspensión del derecho a inscribir candidatos o listas para las próximas elecciones a la Alcaldía del Municipio de Cota del Departamento de Cundinamarca. En los otros dos casos sancionados, se impuso multa pecuniaria en cuantía de \$11.300.000 para el Partido de La U y de \$5.528.249 para el PDA.

Fue reiterativo el Consejo Nacional Electoral en señalar en todos los procesos que, si bien los candidatos tienen a su cargo la obligación frente al respectivo partido que avala su campaña electoral, para lo cual responden disciplinariamente, es finalmente la organización política la llamada a responder frente a la autoridad electoral, en lo que tiene que se refiere a las faltas previstas en los artículos 10 y 24 de la Ley 1475 de 2011, referente al límite de gastos de las campañas electorales.

Adicionalmente, se evidencia que, en todas las sanciones impuestas, el Consejo Nacional Electoral invoca como fundamento de la sanción por la conducta analizada, el numeral 4 del Artículo 10, en concordancia con el Artículo 24, los dos de la Ley 1475 de 2011.

Finalmente y como sanción adicional, en todos los casos estudiados, el organismo electoral ordena la devolución o reintegro de los partidos políticos de los valores reconocidos y pagados correspondientes a la reposición de votos, en virtud de lo consagrado en el Artículo 14 de la Ley 130 de 1994, que al particular señala que, ningún candidato podrá invertir en la respectiva campaña electoral suma que sobrepase la fijada por el Consejo Nacional Electoral, en consecuencia, el candidato que infrinja esta disposición no podrá recibir dinero alguno proveniente de los fondos estatales.

### **3.6. Aportes – Financiación (Artículo 14 ley 130 de 1994, Artículo 97 Ley 134 de 1994, Artículo 10 Numeral 3 y Artículo 23 Ley 1475 de 2011)**

El Artículo 109 de la Constitución Política consagra el deber del estado de concurrir con la financiación del funcionamiento de Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, e igualmente la financiación de las campañas electorales adelantadas por ellos y por grupos significativos de ciudadanos.

Inicialmente, la Constitución de 1991 (art. 109) señalaba que el Estado contribuía al funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales adelantadas por éstos. Frente a los grupos significativos de ciudadanos que postularan candidatos, se harían acreedores a este beneficio siempre que obtuvieran el porcentaje de votación que la ley señalara.

Así mismo, facultó al legislador para que, si así lo consideraba, pudiera limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos pudieran realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales y la obligación a partidos, movimientos y candidatos de rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

El referido precepto, ha sido objeto de dos reformas, la primera mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, en el cual se cambió el concepto de contribución a cargo del Estado, y se precisó que, frente a la financiación de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, el Estado concurriría con ésta, entendiéndose que ante dicha financiación, el Estado acudiría junto con otros sectores, por ejemplo, entidades de naturaleza privada, a dicha financiación.

Creó el sistema de reposición de votos depositados, a favor no solo de partidos y movimientos con personería jurídica, sino también para grupos significativos de ciudadanos que postularan candidatos e igualmente cuando se tratara de consultas populares internas de los partidos y movimientos.

El Acto legislativo de 2003, fue más explícito al señalar la forma en la que se debía realizar la financiación anual de las campañas al incluir un parágrafo en el Artículo 109 que establecía un límite porcentual del aporte estatal, al precisar que:

La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999 - 2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

En el año 2009, se modifica nuevamente esta norma mediante el Acto Legislativo 01, vigente actualmente; y acerca de la financiación refirió:

El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación. (Acto Legislativo 01, 2009, Art. 3).

En lo que tiene que ver con los límites al monto de gastos que los Partidos y Movimientos Políticos y Grupos Significativos de Ciudadanos o Candidatos, puedan

realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, facultó la posibilidad de limitarlos a través de la Ley que para dicho fin se proferiría. Tal como se analizará más adelante, la Ley 130 de 1994, incluyó una norma reglamentando dicho límite.

El inciso final del Artículo 109 de la Constitución Política, incluyó de manera taxativa que “es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público”.

En ese orden de ideas, se concluye que, en Colombia existe un sistema de financiamiento mixto en el que concurren recursos estatales y privados, para el financiamiento, tanto de funcionamiento de organizaciones políticas con personería jurídica como de campañas electorales.

### **3.6.1. Financiación para Funcionamiento**

El desarrollo normativo por parte de la Ley 130 de 1994, incluye la creación del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales (art. 38), sin personería jurídica, como sistema especial de cuentas, adscrito al Consejo Nacional Electoral, a través del cual funcionaría el sistema de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el congreso.

Igualmente determinó que dicho Fondo, se constituirá anualmente con un aporte de ciento cincuenta pesos (\$ 150), por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional y los dineros producto de las multas impuestas por el Consejo Nacional Electoral.

Así mismo, estableció criterios taxativos para la distribución de los dineros entre los partidos y movimientos políticos, así:

- 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 obtenida en la última elección para el Congreso de la República o para asambleas departamentales, según el caso; sobre estos dos literales, precisó que serían de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos políticos;

c) El 10%. Este porcentaje no se distribuye toda vez que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-089/94, que contemplaba inicialmente la distribución de estos recursos para las organizaciones femeninas, juveniles, indígenas, de negritudes, discapacitados físicos, sindicatos y organizaciones dentro de sus partidos y movimientos. (Ley 130, 1994, art. 38).

Acerca de este porcentaje que fue declarado inexecutable, el Alto Tribunal consideró que

la contribución pública a la financiación de los partidos y movimientos políticos (actividad política) no puede confundirse con el subsidio a sectores específicos de la población - organizaciones femeninas, negritudes, discapacitados etc. -, o extenderse a éstos, menos todavía si se tiene presente que la ley estatutaria sobre organización y régimen de los partidos y movimientos de este modo se convertiría en subterfugio para decretar un género de auxilios constitucionalmente prohibidos (CP art. 355). (Corte Constitucional, C-089, 1994).

d) y finalmente 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, teniendo como fundamento la cantidad de votos obtenidos en la elección anterior para la Cámara de Representantes.

Sin embargo, impuso la obligación a partidos y movimientos con personería jurídica a debatir y a aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos.

En concordancia con lo expuesto y teniendo en cuenta el sistema mixto de financiación, los particulares también pueden aportar a la financiación del funcionamiento conforme lo señala el Artículo 20 de la Ley 130 de 1994, a saber:

- a) Contribución de los miembros;
- b) Donaciones;
- c) Rendimientos de las inversiones;
- d) Rendimientos 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.

Posteriormente la Ley 1475 de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, en el Título II reglamenta “De la Financiación en Política”. Sobre el particular precisó, por un lado, las fuentes de financiación y por otro, los criterios para la distribución de los recursos aportado por el Estado a partidos y movimientos políticos con personería jurídica<sup>3</sup>.

### **3.6.2. Financiación de Campañas Electorales**

Por su parte la Ley 130 de 1994, reglamentó lo referente a la financiación de las campañas electorales y sobre el particular determinó que para dicho fin partidos y movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos

---

<sup>3</sup> Sobre las fuentes de financiación, señaló de manera taxativa el Artículo 16 de la Ley 1475 de 2011,

1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.
2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.
3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.
4. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.
5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.
6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.
7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

que postulen candidatos, debían atender las siguientes reglas (art. 13 ley 130/94):

Tipo de elección	Primera Vuelta	Segunda Vuelta (Solo en las presidenciales)	Observación
Presidente	\$400	\$200	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
Congreso de la República	\$400	N/A	
Gobernadores y Diputados	\$250	N/A	
Alcaldes y Concejales	\$150	N/A	
Juntas Administradoras Locales			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.

\*Tabla creada por los autores

\*\*Fuente: Información recibida en respuesta a derecho de petición de fecha 21/02/2017 por parte del CNE.

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.

Finalmente, la norma estatutaria puntualizó que 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.

Posteriormente, la Ley 1475 de 2011, norma hoy vigente, si bien no derogó de manera taxativa la Ley 130 de 1994, sí reglamentó en su totalidad algunos temas que aquella contemplaba, como en el caso bajo análisis, en lo que tiene que ver con la financiación de las campañas electorales.

Sobre el particular determinó en el Artículo 20 que, los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, podrían acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales:

1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.
2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.

3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.
4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.
6. La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley.

### **3.6.3. Conductas sancionadas en virtud de la financiación de campañas electorales**

En la presente investigación, se encontró que durante el periodo 2007 al 2015, el Consejo Nacional Electoral adelantó 6 procesos por violación al Artículo 14 de la Ley 130 de 1994, relacionada con los parámetros en que se debe efectuar el aporte de particulares a las campañas electorales. En los 6 procesos adelantados, el organismo electoral impuso sanción, a los candidatos investigados.

<b>Investigado</b>	<b>Acto Administrativo de Decisión</b>	<b>Valor de la Sanción</b>
<p><b>Víctor Hugo Moreno Bandeira</b></p> <p>Candidato a la Alcaldía Municipal de Leticia (Amazonas), en las elecciones del 28 de octubre de 2007.</p> <p>Avalado por el Partido Convergencia Ciudadana</p>	<p>Resolución 225 del 31 de marzo de 2009</p>	<p>\$ 9.400.000</p>
<p><b>Javier Sarco Conquista</b></p> <p>Candidato a la Alcaldía Municipal del Litoral del San Juan (Chocó), en las elecciones del 28 de octubre de 2007.</p> <p>Avalado por partido Cambio Radical</p>	<p>Resolución 1020 del 27 de octubre de 2009</p>	<p>\$ 8.706.568</p>

<b>Investigado</b>	<b>Acto Administrativo de Decisión</b>	<b>Valor de la Sanción</b>
<p><b>Jorge Mario Ramírez Cardona</b></p> <p>Candidato al Concejo de la circunscripción de Caldas del Municipio de Chinchiná, en las elecciones del 28 de octubre de 2007.</p> <p>Inscrito por Movimiento Independiente De Renovación Absoluta “Mira”</p>	<p>Resolución 0626 del 24 de marzo de 2010</p>	<p>\$9.600.000</p>
<p><b>Álvaro Alarcón Ávila</b></p> <p>Candidato único a la Alcaldía de Palermo (Huila) por el Partido Conservador Colombiano, en la escogencia interna de aquel que lo representaría en las elecciones del 30 de octubre de 2011</p> <p>Partido Conservador Colombiano</p>	<p>Resolución No. 4018 del 14 de noviembre de 2012</p>	<p>\$10.300.000</p>
<p><b>Jhon Fredy Cifuentes Marín</b></p> <p>Candidato a la consulta interna del partido Conservador Colombiano, para Alcaldía Municipal de Nariño Departamento de Antioquia a realizarse en el 30 de octubre de 2011.</p> <p>Partido Conservador Colombiano</p>	<p>Resolución No. 1312 del 26 de marzo de 2014</p>	<p>\$11.300.000</p>
<p><b>Oscar Alfredo Vásquez Rocha</b></p> <p>Candidato a la Alcaldía del Municipio de Bolívar, departamento de Santander, por el Partido Conservador con ocasión de las consultas realizadas el 29 de mayo de 2011</p>	<p>Resolución No. 885 del 25 de febrero de 2014</p>	<p>\$11.300.000</p>

<b>Investigado</b>	<b>Acto Administrativo de Decisión</b>	<b>Valor de la Sanción</b>
Partido Conservador Colombiano		

**\*Cuadro elaborado por las autoras**

\*\*Fuente: Información recibida en respuesta a derecho de petición de fecha 21/02/2017 por parte del CNE.

El Artículo 14 de la Ley 130 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el Artículo 109 constitucional frente a las fuentes de financiación público-privadas de las campañas electorales, precisó que tanto 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.

Para dicho fin consagró que ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase el límite que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares.

En ese orden de ideas impuso la obligación al Consejo Nacional Electoral de fijar esta suma seis (6) meses antes de la elección, 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.

Y de manera clara y taxativa la norma puntualizó que, el candidato que infrinja dicha norma no podría recibir dineros provenientes de fondos estatales, sin perjuicio de las multas a que hubiere lugar, en razón a la facultad sancionadora otorgada al Consejo Nacional Electoral.

Para el Consejo Nacional Electoral,

El establecimiento de los Topes Máximos a invertirse en las Campañas Electorales por los Candidatos a cargos de Elección popular, encuentra su

razón de ser, en la imperiosa necesidad que asiste al Estado de preservar con los instrumentos legales necesarios, la transparencia de los comicios electorales, como máxima expresión de la Democracia Representativa, y salvaguardar con estas herramientas jurídicas, el principio de Igualdad de todos los participantes. (Resolución 1020, 2009).

Por su parte la Ley 1475 de 2011 en el Artículo 23 reglamentó en ese mismo sentido, el límite a la financiación privada en las campañas electorales, señalando que ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total.

Diferente a lo consagrado en el Artículo 14 de la Ley 130 de 1994, la financiación originada en recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley, no estará sometida a los límites individuales referidos en la disposición, sin embargo, precisó que en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.

Adicionalmente la norma precisó que, con posterioridad a las campañas y previa autorización del Consejo Nacional Electoral, las obligaciones pendientes de pago se podrían cancelar con la condonación parcial de créditos o con recursos originados en fuentes de financiación privada y dentro de los límites individuales señalados en la misma norma, pero tales condonaciones, aportes o contribuciones no tendrían el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la ley para este tipo de donaciones

El organismo electoral adelantó 13 procesos por infracción de esta norma, dentro de los cuales en 12 impuso sanción; de éstas, en 9 impuso multa en dinero y 3, la sanción correspondió a la privación del derecho a Financiación Estatal, al que hubiera podido acceder con ocasión de la reposición de gastos por voto válido

obtenidos. Es de señalar que los procesos adelantados con fundamento en la Ley 1475 de 2011, se llevaron a cabo en contra del partido y no del candidato como sí ocurrió con los procesos en vigencia de la Ley 130 de 1994.

Los partidos sancionados fueron, Partido Conservador Colombiano (4), Partido Alanza Verde (3), Partido Cambio Radical (2), Partido Opción Ciudadana (2) y Cambio Radical (1).

La investigación adelantada en contra del Partido de la U, terminó sin sanción, sin embargo llama la atención que el proceso administrativo sancionatorio se inició teniendo como fundamento la violación o desconocimiento por parte de éste de las normas contenidas en el numeral 4 del Artículo 10 y Artículo 23 de la Ley 1475/2011 por violación de los límites de financiación privada en la campaña al Concejo Municipal de la Cumbre – Valle del Cauca del candidato Orlando Lucio López para las elecciones del 30 de octubre de 2011, pero finalmente en virtud del recurso de reposición interpuesto en contra de la sanción inicial, el Consejo Nacional Electoral decide no responsabilizar al partido político con fundamento en el Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 que se refiere a la presentación de informes públicos.

De otra parte, el Artículo 97 de la Ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, precisó frente a la financiación durante el proceso de recolección de firmas que, los promotores podrán recibir contribuciones de los particulares para sufragar los gastos de dicho proceso y para ello deberán llevar una cuenta detallada de las mismas y de los fines a que hayan sido destinadas.

Les impuso la obligación para que 15 días después de terminado el proceso de recolección de firmas, presenten a la Registraduría el balance correspondiente, suscrito por un contador público juramentado.

La norma señala que, desde el inicio del proceso de recolección de firmas, cualquier persona podrá solicitar que se haga público el nombre de quienes hayan financiado la iniciativa, en dinero o en especie, por un valor superior a un salario mínimo mensual.

Y, finalmente, consagró límite a dicha contribución al indicar que ésta no podrá

superar el monto que cada año fije el Consejo Nacional Electoral.

Por esta norma, el Consejo Nacional Electoral durante el periodo de la presente investigación adelantó una investigación, que finalizó en el 2011 con sanción, a los promotores con ocasión de la financiación del proceso de recolección de firmas adelantado en desarrollo de la Iniciativa Legislativa Popular que buscaba la convocatoria de un Referendo Constitucional para la reforma del inciso 1° del Artículo 197 de la Constitución Política.

### **3.7. Encuestas (Artículo 30 Ley 130 de 1994)**

El Artículo 30 de la Ley 130 de 1994 establece que las encuestas electorales cuando son publicadas o divulgadas deben cumplir con algunos requisitos, entre los que se encuentran (i) publicarse totalmente, (ii) persona que la realizó ya sea natural o jurídica, (iii) fuente de financiación, (iv) tipo y tamaño de muestra, (v) preguntas realizadas y candidatos por los que se preguntó, (vi) área y fecha de la encuesta y (vii) margen de error, es decir, lo que se conoce como ficha técnica de encuesta.

Frente a las encuestas electorales el Consejo Nacional Electoral a través de Resolución 23 de 1996, modificada posteriormente por la Resolución 50 de 1997 ha reglamentado su realización y divulgación, en primer término, amplía los requisitos establecidos por el legislador para publicar o divulgar encuestas electorales, tales como el procedimiento para seleccionar la muestra, el universo geográfico y universo de la población y la técnica de recolección de datos ya sea personal, telefónica o electrónica, es decir que al momento de realizar una encuesta electoral y publicarla en un medio de comunicación nacional, regional o local, o simplemente su divulgación se debe cumplir además de lo establecido como requisitos de la ficha técnica con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 130 de 1994, también se debe dar cumplimiento al Artículo 4 de la Resolución 23 de 1996.

En el Artículo 30 de la Ley 130 de 1994 igualmente se establecen dos aspectos de suma relevancia, el primero referente a la prohibición de divulgar o publicar resultados el día de las elecciones o información de cómo votarán o votaron los ciudadanos el día de las elecciones, y el segundo relacionado con la obligación del

Consejo Nacional Electoral de vigilar a las personas ya sea natural o jurídica que realicen profesionalmente encuestas electorales, frente a éste último aspecto la Resolución 23 de 1996 adiciona como obligación de estas entidades el registro ante el Consejo Nacional Electoral y los requisitos que deben cumplir como tal fin, por tanto solo las encuestas de las personas que se encuentren registradas son las que pueden ser publicadas y divulgadas, además porque las mismas deben ser remitidas al Consejo Nacional Electoral una vez sean publicadas con el fin de verificar el cumplimiento de la normatividad vigente sobre la materia, así lo determina la Resolución en mención.

Frente a la constitucional del Artículo 30 de la Ley 130 de 1994, la Corte, en sentencia C- 089 de 1994, ha señalado la importancia de la misma al expresar como objetivo del artículo el “preservar la autenticidad y objetividad de las encuestas y evitar que ellas den pábulo a la distorsión informativa”, toda vez que la información tiene el poder de influir en los receptores, para el caso concreto en el electorado, razón por la cual puede ser usada como instrumento para buscar el correspondiente apoyo electoral, de ahí lo imprescindible de una regulación a las encuestas electorales con objetividad, imparcialidad, equilibrio informativo y veracidad, pues ello garantiza el régimen democrático; en relación con lo anterior, el Magistrado de la Corte Constitucional, Fabio Morón Díaz en aclaración del voto de la sentencia citada previamente, señala

la búsqueda de la transparencia en el proceso democrático exige que el poder de manipulación de las “encuestas de opinión” no perturbe ni distorsione la auténtica y limpia voluntad de los electores, al producir la máxima decisión que le reconocen al ciudadano las instituciones para ejercer el derecho al sufragio.

Una vez analizadas las sanciones impuestas por el Consejo Nacional Electoral durante los años 2007 – 2015, por el Artículo 30 de la Ley 130 de 1994, puede determinarse que los sujetos activos de la misma corresponden a las personas naturales o jurídicas que realizan las encuestas electorales y los medios de comunicación que las divulgan o publican, es pertinente realizar la precisión, toda vez que uno de los argumentos más comunes de defensa en las investigaciones de éstos últimos correspondía precisamente a que ellos no eran las personas que realizaban

las encuestas electorales, no obstante el Consejo Nacional Electoral en su precedente administrativo – sancionatorio no admitió el mismo, por considerar que los medios de comunicación tienen responsabilidad social con la información que es divulgada y publicada, razón por la cual deben dar cumplimiento a la publicación de la ficha técnica conforme los requisitos legales ya mencionados.

Otro de los argumentos de los medios de comunicación se encuentra relacionado con el derecho constitucional de informar y ser informado de manera veraz e imparcial, si bien es cierto los medios de comunicación son libres, no menos importante es que tienen responsabilidad social, razón por la cual la Corte Constitucional en sentencia T – 094 de 2000 ha señalado el deber de diligencia y verificación de la información con datos objetivos, en el mismo sentido el Alto Tribunal en sentencia T – 439 de 2009 determina que el derecho constitucional en mención tiene límites y no es absoluto, razón por la cual el constituyente y el legislador puede establecer los mismos.

Adicionalmente a lo expuesto, la Corte Constitucional en sentencia C – 1153 de 2005 se pronuncia de manera expresa sobre las funciones del Consejo Nacional Electoral en relación a las encuestas electorales y señala que “la norma establece así, una inspección constante de esta actividad que busca garantizar el manejo responsable, profesional, veraz y neutral de la información que se recopila” y hace especial referencia a la importancia de la idoneidad técnica que deben tener las encuestas electorales.

En concordancia con lo precedente, el Consejo de Estado al resolver acción de nulidad de la Resolución No. 23 de 1996 expedida por el Consejo Nacional Electoral, señala expresamente frente a la limitación del derecho constitucional consagrado en el Artículo 20, lo siguiente:

Como se evidencia de la lectura de las normas transcritas, ninguna de ellas consagra una prohibición de regulación de la libertad de información, por medio de actos administrativos generales. Por el contrario, esas disposiciones muestran que ésta libertad no es absoluta sino que puede estar sujeta a la limitación o restricción -no suspensión o anulación- propia de la ponderación con otros derechos y libertades también protegidos constitucionalmente

(artículo 95, numeral 1, de la Constitución) y, fundamentalmente, derivada de la responsabilidad social de quien ejerce esa actividad, lo cual busca proteger, entre otras, la seguridad nacional, el orden público, la salud y moralidad públicas. (Consejo de Estado, 2001, NR 2592).

Por consiguiente, para el Consejo Nacional Electoral no es de recibo el argumento de los medios de comunicación referente al derecho a informar como sustento para el no cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios para la divulgación y publicación de encuestas electorales, por tanto, el precedente administrativo – sancionatorio del Consejo Nacional Electoral es uniforme y reiterativo en la sanción, máxime con el sustento legal, jurisprudencial y con el carácter vinculante de los actos administrativos que regulan la conducta que a la fecha tienen aplicabilidad.

Es de resaltar que el precedente administrativo – sancionatorio del Consejo Nacional Electoral frente a las encuestas electorales ha sido uniforme y reiterativo, no obstante, no se evidencia una caracterización propia de la conducta por parte de la Entidad, como si ocurre verbigracia con la propaganda electoral, lo que puede deberse a las siguientes causas: (i) el reducido número de sanciones frente a otro tipo de sanciones o (ii) la regulación minuciosa frente a los requisitos para la publicación y divulgación de encuestas electorales y por consiguiente la inexistencia de necesidad de creación de tal caracterización, pues en la decisiones sancionatorias – administrativas se evidencia la constante cita del precepto legal, reglamentario y jurisprudencial como motivación de dichos actos administrativos.

Respecto a la sanción por esta conducta, es pertinente indicar que corresponde a una multa diferente a la establecida en el Artículo 39 de la Ley 130 de 1994, el Artículo 30 de la referida norma establece dos tipos de sanciones autónomas para esta conducta, la primera de ellas corresponde a multa entre 25 y 40 salarios mínimos mensuales y la segunda a la suspensión o prohibición de realizar la actividad de encuestas electorales.

Finalmente, una vez analizadas las resoluciones expedidas por el Consejo Nacional Electoral durante los años 2007 – 2015 en ejercicio de su competencia sancionatoria, se determina el número de sanciones de manera anual por encuestas electorales, así:

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
0	4	2	1	2	2	8	3	0	22

De la tabulación anterior, se observa que el año de mayor sanción impuesta por el Consejo Nacional Electoral por encuesta electoral corresponde a 2013, por tanto, es importante analizar la razón de las mismas.

En primer lugar, es importante resaltar que el día 30 de octubre de 2011 se realizaron elecciones locales, acontecimiento electoral que desde luego originó la realización de encuestas electorales por parte de las personas naturales o jurídicas que se dedican profesionalmente y la divulgación y publicación de las mismas por los diferentes medios de comunicación, conducta que se encuentra plenamente regulada y permitida por el ordenamiento jurídico colombiano, excepto cuando la misma se realiza sin los requisitos establecidos para tal fin, tal como ocurrió en los hechos objeto de sanción por parte del Consejo Nacional Electoral.

De los resultados expuestos, es de destacar que el año de mayor sanción coincide con el de propaganda electoral, precisamente por el acontecimiento electoral ya relacionado, no obstante si es particular la sustancial diferencia con las sanciones por dicha conducta en otros años en los que hubo elecciones presidenciales y de congreso, situación que no se presenta con la divulgación y publicación de encuestas electorales, pues por el contrario se genera una diferencia significativa entre el año 2013 y los otros, en los que las sanciones por ésta conducta corresponde a un promedio de 2,33 anual, lo que adicionalmente permite concluir que no existe infracción representativa a nivel nacional por divulgación y publicación de encuestas electorales, máxime si se tiene en cuenta que de conformidad con la Resolución No. 23 de 1996 las encuestas electorales divulgadas y publicadas son enviadas al Consejo Nacional Electoral, lo que genera control por parte de éste órgano y en consecuencia las pocas sanciones frente a la misma.

Adicionalmente, se evidencia que de las sanciones analizadas la sanción aplicada corresponde únicamente a la multa entre 25 y 40 salarios mínimos mensuales, es

decir no se impuso como sanción la suspensión o prohibición de realizar la actividad de encuestas electorales, situación que también valdría la pena investigar.

### **3.8. Garantías en la información (Artículo 27 ley 130 de 1994)**

El Artículo 27 de la Ley 130 de 1994 establece que los concesionarios de noticieros y espacios de opinión en televisión deben garantizar el equilibrio en la información, así como la imparcialidad y pluralismo durante la campaña electoral, lo anterior con el fin de brindar garantía en la información.

De la conducta anterior, el sujeto activo corresponde a: (i) concesionarios de noticieros y (ii) espacios de opinión en televisión, toda vez que corresponden a medios de comunicación masiva en los que generalmente el sujeto pasivo que corresponde al público en general no media su voluntad, razón por la cual pueden influir en la decisión del electorado y obtener apoyo electoral, por tanto, es necesario garantizar que la información que brindan éstos sujetos se basen en el equilibrio, imparcialidad y pluralismo. La Corte Constitucional ha determinado frente a esta conducta:

La objetividad de los noticieros y espacios de opinión es un derecho de las personas que aspiran a conocer verazmente, por su conducto, los sucesos de la vida nacional e internacional. La imparcialidad de los restantes concesionarios asegura la igualdad de oportunidades para todos los actores políticos y previene que sobre el electorado se ciernan influencias extrañas - usualmente imperceptibles - procedentes de los personajes que identifica la opinión. En fin, la norma precave que gracias a la presencia de los candidatos en espacios de distinta naturaleza, se violen las limitaciones a las normas sobre publicidad y, por otra parte, se dé ocasión para crear subrogados de donativos encubiertos que de otro modo no serían fácilmente detectables. (Corte Constitucional, C – 089, 1994).

Durante el periodo de investigación el Consejo Nacional Electoral sancionó en una única oportunidad a un concesionario de noticieros, por proceso administrativo sancionatorio llevado a cabo en la vigencia 2009, en contra del Concesionario

Corporación Canal de Televisión Local Ciudadana del Área Metropolitana de Bucaramanga, al cual le impuso sanción por \$30.000.000.

### **3.9. Uso del servicio de radio privada y periódicos. (Artículo 28 ley 130 de 1994)**

Del estudio de los procesos administrativos sancionatorios adelantados por el Consejo Nacional Electoral del 2007 al 2105, el organismo tan solo sancionó en dos procesos por violación al Artículo 28 de la Ley 130 de 1994, que se refiere al uso del servicio de la radio privada y los periódicos, para publicidad política pagada, a la que tienen derecho en condiciones de igualdad todos los partidos, movimientos y candidatos.

La norma señalada contempla la obligación de los concesionarios de las frecuencias de radio, para que durante los sesenta (60) días anteriores al correspondiente debate electoral, pasen propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la comercial que rija en los seis (6) meses anteriores a la fecha del mismo debate.

Así mismo prevé que, de la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y por tanto se tendrá como donación al respectivo partido, movimiento o candidato, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas cobradas a otros partidos o personas.

Se estableció en la norma, que estas mismas condiciones, regirían para los concesionarios privados de espacios de televisión y, en general, para todas las modalidades de televisión legalmente autorizadas en el país.

En lo que se refiere a las cuñas radiales, avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias, la norma estatutaria le impuso al Consejo Nacional Electoral, establecer el numero límite de tales, que puedan tener en cada elección el respectivo partido o individualmente cada candidato a las corporaciones públicas.

Por esta conducta como se dijo líneas arriba, el Consejo Nacional Electoral, tan solo adelantó dos procesos administrativos sancionatorios, que tuvieron origen en los mismos hechos, y sanciona a seis ciudadanos, cinco en el primer proceso y uno en el segundo. En los dos casos impuso sanción, pese al recurso de reposición que en

cada uno interpusieron los investigados.

En el proceso iniciado en el año 2009, sancionado mediante Resolución 1090 del 10 de noviembre de 2009 y confirmada mediante Acto Administrativo 307 del 6 de febrero de 2010, el organismo electoral impuso sanción a 5 ciudadanos, simpatizantes de la campaña electoral de un candidato a la Alcaldía de Ciénaga de Oro – Córdoba, para las elecciones de octubre de 2007; a cada uno impuso sanción por \$9.374.297. En el proceso llevado a cabo en el año 2010, sancionó a un ciudadano mediante resolución 156 del 2 de febrero de 2010 por valor de \$9.600.000, decisión que confirmo mediante Resolución 695 del 30 de marzo de 2010.

Sobre esta conducta, el Consejo Nacional Electoral, refirió:

Es así que, para el caso de las vallas, el parágrafo del artículo 28 de la ley 130 de 1994 ha determinado que "El Consejo Nacional Electoral señalará el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueda tener en cada elección el respectivo partido o individualmente cada candidato a las corporaciones públicas", y en este número se incluyen todas las que puedan tener, bien tenga origen en el partido, el mismo candidato o las personas que lo apoyen.

Como quiera que una campaña es una organización jerarquizada que tiene como jefe natural al candidato, al partido o a quienes ellos deleguen, todo particular que pretenda hacer propaganda electoral a favor de un candidato ha de articular con su campaña la ejecución de la misma; de lo contrario se expone a contrariar las disposiciones legales de las modalidades de propaganda regulada o limitada, y por lo tanto, a responder ante las autoridades por ello. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 1090, 2009).

Finalmente resulta importante precisar que, para cada elección, el Consejo Nacional Electoral, en cumplimiento de lo señalado por el Artículo 28 de la Ley 130 de 1994, mediante acto administrativo establece el número límite de cuñas radiales, avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias, que puedan tener en cada elección el respectivo partido o individualmente cada candidato a las corporaciones

públicas, teniendo en cuenta la categoría de cada municipio.

Posteriormente la Ley 1475 de 2011, reguló ampliamente lo referente al acceso a radio y televisión por parte de los partidos y movimientos políticos, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos, que hayan inscrito candidatos y los promotores del voto en blanco. Es de señalar que, durante los años revisados en la presente investigación, el Consejo Nacional Electoral no inició ni sancionó teniendo como fundamento esta norma.

Igualmente, como se ha referido, si bien la Ley 1475 de 2011, no derogó de manera expresa ninguna norma contenida en la Ley 130 de 1994, sí se produce una derogación tácita de algunas normas, como es el caso del artículo 28, cuya conducta fue regulada en el Artículo 36 y siguientes de la Ley 1475 de 2011.

En efecto, la mencionada norma, precisa que:

dentro de los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma, los partidos y movimientos políticos, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos, que hayan inscrito candidatos y los promotores del voto en blanco, tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, proporcionalmente al número de elegidos, para la realización de las campañas de sus candidatos u opciones a la Presidencia de la República y de sus listas al Congreso de la República. (Ley 1475, 2011, art. 36).

Así mismo, incluye de manera obligatoria y previa a la asignación por parte del Consejo Nacional Electoral, de los espacios gratuitos con cobertura en la correspondiente circunscripción, para la propaganda electoral, concepto del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces.

Adicional a dicho concepto, la norma prevé el cumplimiento de las siguientes reglas:

1. Se otorgará igual número de espacios a cada una de las listas, candidatos u opciones electorales inscritas, en cada franja de transmisión, razón por la

que se asignará el número de espacios necesarios para garantizar la igualdad aquí consagrada.

2. La duración de los espacios podrá ser diferente y variable teniendo en cuenta la naturaleza de la elección.

3. Los espacios se sortearán por franjas de horario teniendo en cuenta la audiencia o sintonía de cada franja, y garantizando que se otorgarán espacios en horarios de mayor sintonía o audiencia.

4. El sorteo garantizará que ninguna campaña pueda repetir espacio en la misma franja hasta tanto no hayan tenido oportunidad de hacerlo las demás campañas.

5. Los espacios no son acumulables, razón por la cual se perderán cuando no sean utilizados por las respectivas campañas.

6. Los costos de producción serán asumidos por las campañas beneficiarias de los mismos.

7. Durante dicho lapso los espacios gratuitos otorgados a los partidos y movimientos políticos para la divulgación política institucional podrán utilizarse en las campañas electorales en las que participen, de conformidad con el reglamento que adopte el Consejo Nacional Electoral.

Y finalmente el Artículo 37 de la Ley 1475 de 2011, de manera taxativa consagra que es el Consejo Nacional Electoral, quien señalará el número y duración de emisiones en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos.

### **3.10. Auditoría interna y externa de los partidos y movimientos políticos (Artículo 49 Ley 130 de 1994)**

El Artículo 49 de la Ley 130 de 1994, hoy aún vigente, consagra la obligación a cargo de los partidos, movimientos o candidatos que reciban aportes del Estado

para financiar su sostenimiento o sus campañas electorales, de contar con una auditoría interna, a su cargo; determinando que el Auditor interno designado por cada partido, es solidariamente responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de dichos recursos, cuando no informe al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades cometidas.

Adicional a la auditoría interna, la Ley 130 de 1994 determinó, que sería la Registraduría Nacional del Estado Civil la encargada de contratar un sistema de auditoría externa, para vigilar 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 es sufragado por los beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido.

Al estudiar la constitucionalidad de la norma estatutaria, el mayo órgano jurisdiccional, invocó la necesidad concomitante al recibo de recursos por parte del estado para el financiamiento de campañas electorales, que cada partido y movimiento político, cuente con una auditoría interna a su cargo y a la vez, una auditoría externa que garantice la transparencia en el manejo de los recursos. Preciso el Alto Tribunal:

En relación con la auditoría externa, el proyecto establece que esta será contratada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. El costo de este control será financiado por los beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido. En relación con los partidos y movimientos, la norma no configura una suerte de exigencia a la organización interna de los partidos y movimientos de las del tipo que la Constitución prohíbe. Se trata de una previsión genérica del Legislador, orientada a la conformación de un órgano que resulta indispensable para asegurar la transparencia del proceso de asignación y uso de los fondos públicos. Por su parte, la auditoría externa - la que debe entenderse sin perjuicio del control fiscal que le compete ejercer a la Contraloría General de la República -, refuerza el escrutinio llevado a cabo por la auditoría interna y contribuye a fiscalizar el uso dado a los recursos aportados por el Estado. (CConst. C-089 de 1994).

Ahora bien, por su parte la Ley 996 de 2005 “Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”, en el Artículo 18, previó un sistema de auditoría interna y externa en concordancia con lo señalado en el Artículo 49 de la Ley 130 de 1994, y en el inciso final faculta al Consejo Nacional Electoral para que reglamentara lo pertinente, frente al sistema de auditoría externa.

Posteriormente, el Consejo Nacional Electoral profiere la Resolución 3476 de 2005, hoy aún vigente, reglamentó los sistemas de auditoría interna y externa de los ingresos y egresos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales, dentro de la cual estableció y consolidó 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. (Consejo Nacional Electoral, Resolución 3476, 2005).

Dentro del análisis de las conductas sancionadas por el Consejo Nacional Electoral durante las vigencias 2007 al 2015, tan solo adelantó un proceso que finalizó en sanción, al Movimiento Unión Cristiana (UC), por violación entre otras normas, del Artículo 49 de la Ley 130 de 1994.

Mediante Resolución 3749 de 2008, el organismo electoral determinó que el movimiento político, además de desconocer normas contables referentes al registro de ingresos y gastos, diligenciamiento de libros contables, no permitió que la firma Nexia Internacional Montes y Asociados Ltda., empresa contratada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el año 2006, para realizar auditoría externa a partidos, movimientos y candidatos beneficiarios de aportes estatales, emitiera concepto sobre el manejo de los recursos entregados por parte del Estado a éste en tanto, no remitió la información necesaria y a la que estaba obligado para dicho fin.

Refirió el CNE:

El Movimiento Unión Cristiana en Liquidación, incurrió en las siguientes violaciones a la norma en materia de contabilidad electoral, contenidas en la Ley 130 de 1994 y la resolución 0157 de 2006 del Consejo Nacional Electoral:

1. 1. No suministrar a la delegada para la auditoría externa, el libro de ingresos y egresos de que trata el artículo 18 de la Ley 130 de 1994, en los literales a, b, c.

1.2. Presentar en forma indebida los estados financieros básicos a diciembre 31 de 2006, ya que "el balance general y el estado de ganancias o pérdidas", se encuentran suscritos por el representante legal señor Víctor Velásquez Reyes y por el contador Carlos Eduardo Forero Barrera, presentando ausencia de la firma del Auditor del Partido

1.3. No suministrar la certificación a los estados financieros de que trata la Ley 222 de 1995 (reforma al Código de Comercio).

1.4. No suministrar a la delegada para la auditoria los libros oficiales de contabilidad con la información debidamente actualizada. Debe entenderse para este efecto como libros oficiales los referidos en la Resolución 0157 de 2006 del Consejo Nacional Electoral.

1.5. No suministrar el informe de auditoría interna de que trata el artículo 49 de la ley 130 de 1994.

1.6. La ausencia en el informe de ingresos y egresos suministrado a la firma para efectos de la auditoria, de la firma por el auditor del partido.

### **3.11. Denominación de símbolos (Artículo 5 Ley 130 de 1994)**

El Artículo 5 de la Ley 130 de 1994 determina como propiedad de los partidos y movimientos políticos su nombre y símbolo debidamente registrado ante el Consejo

Nacional Electoral, los cuales no pueden ser usados por otros partidos o movimientos.

El referido artículo determina que los nombres y símbolos de los partidos deben ser lo suficientemente claros para distinguirse de los demás, así como no tener similitud con símbolos patrios determinados en la Ley 12 de 1984, lo anterior con el fin de garantizar que la ciudadanía no tenga confusión entre partidos y movimientos políticos y que éstos tengan normas que regulen la competencia, frente al particular la Corte Constitucional ha determinado:

Estos instrumentos de recordación se integran como piezas importantes en el lenguaje y comunicación de masas. Su sistemática utilización en los diferentes eventos políticos, convierte este instrumental en verdadero bien intangible del partido cuyo valor de uso en el escenario político demanda su empleo exclusivo por parte de la organización que lo ha creado y se sirve de él en la contienda política, amén de que resulta decisivo para su propia cohesión y disciplina internas. Adicionalmente, la sana competencia que debe presidir la lucha política, la lealtad y la buena fe de los actores que en ella participan, requieren que se proscriban las prácticas en cuya virtud una formación política pretenda presentarse ante el electorado o en cualquier foro usufructuando la simbología de otra organización o de la nación. Esta manipulación, de otra parte, puede inducir a confusión al ciudadano desprevenido y hacer que se equivoque en la adopción de sus decisiones.” (Corte Constitucional, C – 089, 1994).

Durante el periodo de investigación el Consejo Nacional Electoral sancionó en dos oportunidades, razón por la cual no existe precedente administrativo por parte del Consejo Nacional Electoral frente al particular; no obstante, una vez revisados algunos conceptos muy generales emitidos por la referida autoridad puede determinarse que se encuentran en coherencia con la norma en el sentido de garantizar la libre competencia de los partidos y movimientos políticos, así como evitar confusiones entre los electores, una vez éstos han registrados sus símbolos.

Es pertinente indicar que los conceptos emitidos por el Consejo Nacional Electoral

corresponden a consultas realizadas por los partidos o movimientos políticos previo a la realización de determinada conducta, como por ejemplo incluir la imagen del presidente en propaganda electoral, el cambio de un determinado símbolo ya registrado o simplemente la procedencia de los colores patrios, no obstante los mismos no son suficientes para determinar la postura del Consejo Nacional Electoral frente a la conducta.

### **3.12. Inscripción de candidatos sin el cumplimiento de requisitos (Numeral 5 del Artículo 10 de la Ley 1475 de 2011)**

Otra de las conductas sancionadas por el Consejo Nacional Electoral consagradas en el numeral 5 del Artículo 10 de la Ley 1475, hace referencia a la inscripción de candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incurso en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Dentro de los procesos analizados, el organismo de control adelantó un solo proceso por esta conducta que finalizó en el año 2014, con sanción al Partido Cambio Radical, quien avaló la campaña electoral del candidato Carlos Fernando Jaramillo Sánchez y quien fuera elegido concejal del Municipio de Ansermanuevo – Valle del Cauca. Fue el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca quien informó al Organismo Electoral, que la elección del referido concejal había sido declarada nula como quiera que fue inscrito por el partido Cambio Radical estando inhabilitado pues, mediante sentencia de 31 de mayo de 2001, de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, se confirmó la sentencia de primera instancia que condenó a pena principal de dos (2) años de prisión, por falsedad material de particular en documento público.

Sobre esta conducta, el Consejo Nacional Electoral, no ha desarrollado doctrina al respecto, ello sumado a que tan solo sancionó en una oportunidad durante la

vigencia revisada.

La Corte Constitucional al revisar la exequibilidad de la norma estatutaria en ejercicio del control previo y automático, preciso al respecto:

Ahora bien, como se ha reiterado en este apartado, la responsabilidad de los directivos en la comisión de la falta analizada, debe estar sujeta a los presupuestos constitucionales del derecho sancionador. Esto significa que, *(i)* según lo prescribe el artículo 11 del Proyecto de Ley, la responsabilidad del directivo derivada de la inscripción de candidatos que cometieren los delitos reseñados en la norma analizada, dependerá de que se compruebe que el directivo imputado ha incumplido con los deberes de diligencia y cuidado respecto de la verificación de las condiciones del candidato; y *(ii)* la imposición de la sanción debe estar precedida de la garantía de los contenidos propios del derecho al debido proceso. (Corte Constitucional, 490, 2011).

## CONCLUSIONES

Dentro del entramado de conceptualizaciones referentes a las definiciones de partido político, se encuentra que múltiples autores como Marx Weber, Giovanni Sartori, Germán Lozano y Fernando Giraldo, llegan a un mismo punto de partida y es que los partidos políticos tienen como fin la permanencia en el poder, para lograr y ser canal de interlocución del pueblo mediante procesos políticos, sociales, electorales y de participativos. Asimismo, dentro del acervo legal del Estado colombiano, encontramos el Estatuto básico de partidos y movimientos políticos en la Ley 130 de 1994, el cual los plantea como instituciones de acceso al poder, con finalidades dentro del sistema político y las voluntades políticas.

Por lo anterior, las concepciones de partidos políticos tienen como objetivo principal la fundamentación y la guía a seguir tanto estructural como de procesos políticos y sociales entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, las cuales dan apertura a los parámetros de interlocución, pluralismo, participación democrática e interacciones del ejercicio político que repercuten en la sociedad dentro de los procesos del sistema político. Por lo anterior, el Estatuto es fundamental en la rigidez de los partidos y movimientos políticos del país, dada su importancia en la financiación y procesos electorales para el aumento en los niveles de neutralidad e imparcialidad con garantías y parámetros normativos.

Para dar razón del funcionamiento y origen de los partidos políticos se da un recorrido histórico de los mismos, iniciando a mediados del siglo XIX en Europa y Estados Unidos, producto de la ola de tensiones por el acceso al poder de diversos actores sociales (burguesía – proletariado). Un hito de partida de estas tensiones es la Revolución Francesa la cual logró fraccionar en organizaciones políticas a los actores involucrados en la presencia y ausencia de poder. Este proceso se ve fuertemente impulsado por acontecimientos democráticos como la ampliación del sufragio, permitiendo el pluralismo social con la aparición de ideas e intereses sociales que representan a la misma.

En Colombia, los partidos tradicionales (Conservador – Liberal) son analizados estudiados desde la época de la Conquista, donde se caracteriza al partido

Conservador por su discurso de alianza entre la iglesia – Estado y evidentes rasgos ideológicos de exclusión social (clase, raza, religión, partidista), mientras en el partido Liberal aboga por la separación de las instituciones mencionadas anteriormente; cabe aclarar que los partidos contaban con jerarquías sociales completamente diferentes, lo cual evidenció la primera división partidista del país.

La transformación de estos partidos tradicionales se da por múltiples factores económicos de limitación en las clases sociales y de acople con el Estado colombiano, es así como el fraccionalismo interno de estos, toma principal relevancia ideológica, siendo fuente de conflictos y actos de violencia directa, dando origen a una guerra civil conocida en términos coloquiales como “La Violencia”, asesinato de líderes partidistas como Jorge Eliécer Gaitán y la conformación del Frente Nacional.

Estos hechos históricos marcaron el posicionamiento de los dos partidos políticos en la permanencia en el poder sin importar los cimientos ideológicos que los conformaban, evidenciando la desestabilización de la democracia – representativa con la prohibición del acceso al poder de nuevos partidos políticos, que dio lugar a fuertes confrontaciones, y por tanto el surgimiento de grupos armados insurgentes, así como el latente clientelismo e intromisión del narcotráfico en la crisis política, social, cultural, económica y democrática del país.

A partir de los cimientos históricos de los partidos políticos en Colombia y sus sucesos, toma relevancia la normativa de funcionamiento y constitución de los mismos, por un proceso de características democráticas y de garantías frente a nuevos partidos políticos y toda la estructuración del sistema político para los mismos. Por esta razón la Constitución de 1991, establece nuevas normas y parámetros de organización y consolidación, que tienen como consecuencia principal el cerrar las brechas de corrupción dentro de los partidos y movimientos políticos, a través de sanciones y multas que logren disminuir proporcionalmente los casos.

Es así como se pone de parámetro los problemas de fácil acceso a la creación de los partidos y la facultad que los mismos tienen para acceder al poder, ocasionando

dificultades al el Estado la financiación de todos los nuevos partidos políticos que surgían para la actividad política; con el surgimiento de los actos legislativos se logró regular, vigilar y organizar a los partidos, como ocurrió con el Acto Legislativo No. 001 en 2003 de tal manera que los sucesos de violencia y de ilegalidad produjeron la nueva introducción y modificación del acto legislativo en 2009, ya que los vínculos de corrupción, clientelismo y de ilegalidad se evidenciaron dentro de los partidos políticos esto causó una reforma política por las inconformidades de interlocución que mantenían la esencia del partido y la sociedad, estas últimas obligaron a la exigencia de mayores sanciones y garantías en los mecanismos democráticos dentro del sistema de partidos.

Se concluye que la caracterización principal de la función electoral surge por la autonomía y autogobierno de sus competencias por parte del Estado de brindar legitimidad del poder y representatividad ante la sociedad, con independencia, autonomía, imparcialidad y neutral a las ramas del poder y partidos políticos. Gracias a la estructuración de Colombia como Estado democrático se da un sistema electoral que tiene como principal función el acoplamiento de las diversas ramas, estas relaciones han ocasionado distanciamientos por la compleja articulación de los órganos de poder y falencias en la neutralidad democrática, amparando hechos de corrupción, bajo apoyo político, baja legitimación de la cultura política para el electorado. Por tal razón, es necesario el cumplimiento de los compromisos de la rama electoral para el eficaz funcionamiento, regulación y control de los partidos y movimientos políticos.

A partir de allí, el surgimiento de las funciones y transformaciones dentro de los órganos electorales, trajeron consigo cambios organizacionales y de representación dentro la acción de neutralidad, un ejemplo de ello es la evolución de las funciones principales y de integración del mismo órgano de Organización Electoral, el cual estipulaba que los representantes de los partidos políticos la debían de integrar originando un ejercicio defectuoso de las funciones y generador de ventajas en ciertas corrientes políticas en actividad, por esta razón el cambio continuo fue evidente para la garantía de los procesos electorales, que solo hasta la Constitución de 1991 (artículos 113 y 120), logró la integración del Consejo Nacional Electoral,

adquiriendo rango constitucional su función de ente regulador en la actividad electoral de los actores políticos, inspección, vigilancia y control de la organización electoral, regulación y reglamentación, también la Registraduría Nacional del Estado civil se caracterizó como órgano autónomo, independiente, técnico y logístico con funciones de identificación y estructuración de los procesos de organización electoral en Colombia.

Este órgano es fundamental para los procesos de equilibrio y neutralidad en los ejercicios democráticos, por tal razón su alteración o supresión de la Organización Electoral perturbaría constitucional y sistémicamente el funcionamiento de la estructura del Estado, toda vez que su función se convierte en puente articulador de los procesos dentro del sistema electoral.

Las facultades sancionatorias administrativas juegan un papel esencial en la autocorrección de las inadecuadas prácticas por parte de los partidos y movimientos políticos como lo indica la Corte Constitucional, y el Consejo de Estado, clasificándola como una disciplina compleja con naturaleza jurídica, instrumento de autoprotección y preservación del orden jurídico institucional, es sancionatorio de tipo correctivo ante el incumplimiento de la consecución de los fines estatales y en busca de la regulación y organización de los procedimientos. Esta facultad sancionadora es otorgada al Consejo Nacional Electoral, la cual vela por el cumplimiento y verificación de las normas sobre partidos políticos, movimientos políticos y su accionar dentro del sistema electoral.

Dentro de las facultades del Consejo Nacional Electoral las resoluciones reglamentarias expedidas cuentan con criterios muy generales que conllevan a la imposición subjetiva de multas por parte del organismo electoral, pues en las decisiones estudiadas, no existen argumentos claros que justifiquen la cuantía impuesta en las sanciones de los años 2007 – 2015.

Teniendo en cuenta ese margen de discrecionalidad del Consejo Nacional Electoral a la hora de tasar pecuniariamente la sanción, se consideró pertinente establecer la posición del Consejo de Estado frente al particular, encontrando que existen muy pocos pronunciamientos, razón por la cual no es posible establecer una línea

jurisprudencial; concluyendo de esta manera que dichos actos no han sido objeto de control jurisdiccional, lo cual es realmente importante en un Estado Social de Derecho.

Para el caso de las conductas directas que distorsionaban de alguna u otra manera los principios de legitimación, representación y participación de los Órganos Electorales, lo cual el Consejo Nacional Electoral durante el periodo comprendido entre el 2007 al 2015, se adelantaron 488 procesos administrativos sancionatorios en contra de partidos políticos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos, personas jurídicas y ciudadanos en general, dentro de los cuales impuso 449 sanciones, que corresponde el 92.01% y en tan solo 39 procesos decidió no imponer sanción, que equivale al (7.99%) de los procesos de incumplimiento de la norma, de esta manera los procesos administrativos sancionatorios PAS son el principal mecanismo de control del Estado ante el ejercicio para llegar a la consecución del poder político dotado de voluntad popular.

En cuanto a la propaganda electoral, esta es una actividad y forma de publicidad que pretende el apoyo en la obtención de votos de la sociedad civil en las campañas electorales, con el uso de elementos como símbolos o logotipos que promueven masivamente sus proyectos. Sus características son la circulación libre, indiscriminada y facilidad en acceso a su contenido. De esta manera se concluye que la propaganda electoral es una de las actividades que más acciones sancionatorias emite el CNE con un porcentaje de 55,74% con 272 procesos administrativos sancionatorios. Esto evidencia que los años con mayor número de sanciones son caracterizadas por ser elecciones a nivel regional, departamental y nacional, una causa del elevado número es la distorsión de la propaganda, el apoyo extemporáneo, la reglamentación en los espacios, duración en los medios de comunicación y la falta de regulación de los candidatos frente a esta actividad.

Por las estadísticas recolectadas, se evidencia una mayor violación a las normas referentes a propaganda electoral en las elecciones locales debido a la búsqueda desenfrenada de apoyo ciudadano que en las del nivel nacional esto puede estar influenciado por la reducción de candidatos en las contiendas presidenciales,

resulta ser la conducta por la que más se ha impuesto sanción monetaria; la aplicación de estas leyes, parte de un análisis de equilibrio e igualdad en las campañas electorales.

Producto de la investigación realizada, se encontró que entre los años 2007 a 2013, el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de su función administrativa, impuso sanciones a partir de la vulneración de las obligaciones consagradas en el Artículo 18 de la Ley 130 de 1994, y en las vigencias 2014 y 2015, las sanciones impuestas tuvieron como fundamento lo previsto en el Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011. Por esta razón los dos informes de mayor impacto fueron los del Literal (a) y (c), los cuales cuentan con una conducta sancionable cada uno.

Literal c) del Artículo 18 de la Ley 130 de 1994: En el cual se adelantaron 131 procesos, que corresponden al 26.84% del PAS. Esta conducta constituye, la segunda causal más sancionada por la cual el Consejo Nacional Electoral durante el 2007 al 2015, estos procesos se dieron por el incumplimiento de la presentación de los informes y la ex temporalidad de los mismo. Este literal c, pone como índice fundamental la obligación de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica de presentar informes, de los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas, de tal informe con un límite de tiempo de (1) mes después del correspondiente debate electoral.

Con estos parámetros mencionados se evidenció que los partidos políticos con más sanciones son: el partido Liberal con 8 procesos de los cuales en 7 se le impuso sanción, el partido Cambio Radical y partido Polo Democrático Alternativo – PDA con 5 sanciones, el partido Conservador y partido Social de la Unidad Nacional, cada uno con 4 procesos adelantados, de los cuales en 3 se les impuso sanción.

Estas sanciones son la causa de la omisión de entrega de los referidos informes que se radican ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, que hace parte del organismo electoral, sino también por el incumplimiento del régimen de financiación acordado en la ley.

Literal a) del artículo 18 de la Ley 130 de 1994: Entre el 2007 y el 2013, el Consejo Nacional Electoral profirió sanción en 12 procesos, que corresponde al 2.46% del

total de sanciones proferidas por el periodo analizado. Esta norma consagra el informe que los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, deben presentar antes del 31 de enero de cada año, acerca de los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento político.

De los procesos analizados en la presente investigación, se evidencia que el Consejo Nacional Electoral adelantó tan solo 12 procesos por esta conducta, en 11 procesos el investigado correspondió a Movimientos Políticos, y tan solo en uno a persona natural, sin que se haya iniciado alguno contra un Partido Político, con lo que se concluye el cumplimiento por parte de estos de la referida obligación. En el año 2007, de los 5 procesos adelantados, se sancionó a 4 movimientos, en 2008 se impuso sanción a 2, en 2009 sancionó a 3 (2 movimientos y una persona natural) y en 2010 de los dos procesos adelantados, solo en uno impuso sanción; en el otro operó el fenómeno de la caducidad.

Sobre los procesos adelantados por el Consejo Nacional Electoral después de entrada en vigencia la Ley 1475 de 2011, se evidencian tan solo 13 procesos adelantados con fundamento en esta norma, es decir por la omisión de partidos y movimientos políticos en la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas electorales de candidatos ratificados por estos. Para el año 2012 se adelantó 1 proceso que finalizó con la imposición de sanción. Durante la vigencia 2013 no hubo sanciones por esta conducta y para la vigencia 2014, se fallaron 4 procesos que finalizaron con sanción al Movimiento de Inclusión y Oportunidades, Partido Alianza Social Independiente, Partido Cambio Radical y Polo Democrático Alternativo. Durante el año 2015, el Consejo Nacional Electoral falló 8 procesos de los cuales solo 4 terminaron en sanción, en 2 resolvió no sancionar y en 2 operó el fenómeno de la caducidad.

De acuerdo a la relación de las conductas se evidencia los procesos llevados a cabo por el PAS, en actividades de rendición de cuentas, límites a ingresos, gastos, aportes y financiación.

Siguiendo con las obligaciones derivadas del Artículo 109 de la Constitución Política, los artículos 20 y 21 de la Ley 130 de 1994 y Ley 1475 de 2011 consagran

las categorías de ingresos y límites en los informes públicos y las clases de gastos e ingresos en las campañas electorales respectivamente. Estos parámetros cuentan con los preceptos señalados por el CNE frente a este ítem, el cual se debe presentar de manera oportuna los informes, especificar sus gastos, verificar el uso de los dineros estatales recibidos para su financiación, límite de cuantía de las contribuciones, origen y destino de sus ingresos, también se debe efectuar una auditoría externa por parte del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, de las sanciones efectuadas la ley promulga que los responsables son la organización política. De esta manera los procesos de financiamiento en el país son de categoría mixta en cuanto a los recursos provenientes del Estado y privados para las actividades de campaña.

El Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales no cuenta con personería jurídica, y es el ente fundamental de cuentas, financiación y distribución de los ingresos de los partidos y movimientos políticos, que rige los límites de financiamiento por parte de recursos privados para el funcionamiento de campañas electorales. Una de las principales fuentes de financiación proviene por parte del Estado dependiendo de los requisitos cumplidos de votación electoral y por otro lado recursos de propios, créditos y aportes familiares, contribuciones, donaciones, la ley plantea que se mantiene un proceso de igualdad e imparcialidad de los partidos y movimientos políticos en cuanto a su conformación monetaria.

De esta manera también se critica que los partidos con más votación y poder estructural son los que van a mantener la hegemonía de los recursos de este Fondo Nacional rompiendo con los parámetros de igualdad y competencia entre los partidos y movimientos políticos. Asimismo, esos entes de control deberían mantener con mayor vigilancia los partidos políticos con mayores recursos para lograr cerrar la brecha de dineros sospechosos y procesos de corrupción dentro de la financiación de las campañas electorales.

En la presente investigación, se encontró que durante el periodo 2007 al 2015, el Consejo Nacional Electoral adelantó 6 procesos por violación al Artículo 14 de la

Ley 130 de 1994, y 13 procesos por la sobrelimitación de financiamiento de recursos privados a las campañas electorales siendo la conducta sancionada.

Las encuestas electorales deben cumplir con requisitos para su publicación y divulgación con el objetivo de procesos de transparencia en las campañas como su publicación total, fuente de financiación y ficha técnica de encuesta. Estas cuentan con un rol de influencia en la población lo cual se busca preservar la autenticidad y objetividad de las encuestas y evitar que ellas den motivo a la distorsión informativa. En el 2013 se presentaron ocho (8) procesos, destacándose que el año de mayor sanción coincide con el de propaganda electoral, precisamente por el acontecimiento electoral ya relacionado. Por otro lado, no existe infracción representativa a nivel nacional por divulgación y publicación de encuestas electorales.

A partir del CNE se garantiza el equilibrio en la información, así como la imparcialidad y pluralismo durante la campaña electoral, que pueda influir en la decisión del electorado y así dentro de sus funciones obtener apoyo electoral, equilibrio, imparcialidad y pluralismo.

Dentro del análisis de las conductas sancionadas por el Consejo Nacional Electoral durante las vigencias 2007 al 2015, tan sólo adelantó un proceso que finalizó en sanción, al Movimiento Unión Cristiana, por violación entre otras normas de las auditorías.

En cuanto a los símbolos usados, se han evidenciado una inestabilidad dentro de los órganos electorales para su vigilancia y control; la postura del CNE no es una conducta clara a los procedimientos sancionatorios frente a este caso, esta es una de las principales razones por las cuales esta conducta tenga el 0,41% de los procesos de sanción.

En los cuales en los años de estudio se encontró en el 2014 el organismo de control adelantó una sanción por esta conducta partido Cambio Radical; esta conducta sancionatoria es una con los niveles más bajos de incursión dentro de los procesos sancionatorios del Consejo Nacional Electoral.

Dentro de las sanciones impuestas en el periodo de tiempo estudiando, se

estipularon principios de legalidad y tipicidad, los cuales tienen como punto en común la preexistencia de la ley frente a la correlación entre la conducta y la sanción. Es allí donde la presencia de potestad del Consejo Nacional Electoral, el cual impone una sanción que en la mayoría de los casos es multa pecuniaria o restricción del ejercicio de algún derecho. En los 252 procesos en los que se impuso sanción por la conducta de Propaganda Electoral, la sanción fue de tipo pecuniario. En las 133 sanciones impuestas, se dan por el incumplimiento de presentación de informes públicos fueron pecuniaria.

La única sanción de tipo no pecuniaria impuesta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011, se da por violación al Artículo 30 de la ley 130 de 1994, relacionado con la publicación de encuestas.

En materia de cobro coactivo, se pudo evidenciar que, en el año 2010, en el que las sanciones impuestas durante ese año por parte del Consejo Nacional Electoral, fueron por \$639.777.186 y el valor de los procesos avocados por parte de la Registraduría Nacional fue por un mayor valor, esto es \$742.230.233.

De otra parte, sobre el valor del recaudo año por año, tampoco puede concluirse que corresponde al valor avocado en determinado año, caso claro de esto, resultan los años 2011 y 2012, en los que el recaudo por parte de la Registraduría, fue mayor al valor de los procesos avocados. Mientras que en el año 2011 la Registraduría avoco por \$ 255.499.608, el recaudo fue por \$ 326.866.004 y en el año 2012, se solicitaron procesos coactivos por \$ 188.987.979 y el recaudo fue por \$ 223.415.497.

Sin embargo, pese a lo expuesto, puede evidenciarse que, de los nueve años revisados, el valor total por concepto de sanciones impuestas por el Consejo Nacional Electoral, \$6.189.800.368, en su mayoría no es cancelado por parte de los sancionados, y peor aún, del valor total de los procesos avocados por la Registraduría Nacional del Estado Civil para su cobro coactivo, \$6.097.836.359, el recaudo es mínimo, tan solo de \$2.976.916.356.

Ahora bien, se estableció que la omisión en el pago de las multas por parte de partidos políticos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos,

candidatos, personas jurídicas y ciudadanos en general, no tiene un impacto o consecuencia adicional a la impuesta en desarrollo del proceso coactivo, tales como medidas cautelares a efectos de lograr su cobro.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M. & Freidenber, F. (2003) Partidos Políticos de América Latina - Países Andinos. México D.F., Editorial Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica.
- Benavides, J. (2013). Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Comentado y Concordado.
- Biglino, P. (2016) Partidos Políticos y mediaciones de la democracia directa. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Campos, J. & Gómez, S. (2020). Generalidades históricas y teóricas de la organización electoral y los partidos políticos en Colombia. Revista Jurídica Pielagus. Vol. 19 No. 1.
- Constant, B. (1981) Principios de Política. Bogotá: Ediciones Lex.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). 43ra Ed. Legis. Colección Textos de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Duque, C. & Giraldo, I. & Londoño, M. (2011) El sistema electoral y el sistema de partidos en Colombia. Bogotá: Fondo Editorial de Risaralda
- Eseverri E., López J., Pérez J. & Damas A. (2016). Manual práctico de Derecho Tributario. Tercera Edición. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gechem, C. (2009). Los partidos políticos en Colombia. Revista Derecho del Estado N.º 23, p. 131-146.
- Giraldo, F. (2003) Sistema de Partidos Políticos en Colombia. Editorial CEJA.
- Guillen, F. (1996) El poder Político en Colombia. Bogotá: Editorial Planeta.
- Hernández, A. (1986) Régimen Electoral Colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Irragorri, A. & Gómez, J. (2005) Proyecto Integral para la modernización del sistema electoral colombiano Tomo I. Bogotá: Editorial Guadalupe Limitada.
- Laverde Álvarez J. (2016). Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio

- Lizarazo, A. (2015) La Función Electoral. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Lozano Villegas, G. (2015). Historia de los partidos políticos en Colombia. Revista Vía Inveniendi et Ludicandi, Número 19, pp. 11-42.
- Lozano Villegas, G. (2015). La actualidad de los partidos políticos en Colombia. Revista IUSTA, Número 43, pp. 119-137
- Mayorga, F. (1995). Orígenes de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Mayorga, F. (2007) El Derecho Administrativo en los Albores del Siglo XX. Bogotá.
- Mejía, G. (2015) El Régimen de las Elecciones en Colombia. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Nohlen, D. (1981). Sistemas electorales del mundo. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid.
- Pabón, P. (2002) Delitos Electorales. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley LTDA
- Restrepo Medina, M. & Nieto Rodríguez M. (2017). El Derecho Sancionador en Colombia
- Reyes, G. (2006). Elecciones 2006. Guía práctica para candidatos, partidos políticos, funcionarios electorales y ciudadanos. Bogotá: Corporación Siglo XXI.
- Rodríguez, L. (1983) Estructura del Poder Político den Colombia. Bogotá: Temis.
- Ruiz, G. (2006) La democratización de los partidos políticos en Colombia. Bogotá: Legis S.A. Editores.
- S. Di Tella, T. (2013) Historia de los partidos políticos en América Latina. Segunda Edición. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, C. (2006) Derecho e Instituciones Electorales en Colombia. Medellín: Universidad del Rosario.
- Vanegas, P. (2008) Estudios de Derecho Electora. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

## **Referencias Jurisprudenciales**

- Consejo de Estado. (30 de noviembre de 2001). Sentencia 2592. [CP. Darío Quiñones Pinilla].
- Consejo de Estado. (05 de junio de 2014). Sentencia 2164. [CP. Germán Alberto Bula].
- Consejo de Estado. (01 de septiembre de 2016). Sentencia 2085271. [CP. Rocio Araujo].
- Corte Constitucional. (03 de marzo de 1994). Sentencia 089 de 1994. [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz].
- Corte Constitucional. (28 de abril de 1994). Sentencia 214 de 1994. [MP. Antonio Barrera Carbonell].
- Corte Constitucional. (04 de marzo de 1994). Sentencia 055 de 1994. [MP. Alejandro Martínez Caballero & MP. Hernando Herrera Vergara].
- Corte Constitucional. (15 de junio de 2001). Sentencia 637 de 2001. [MP. Manuel José Cepeda].
- Corte Constitucional. (09 de agosto de 2005). Sentencia 818 de 2005. [MP. Rodrigo Escobar Gil].
- Corte Constitucional. (06 de marzo de 2008). Sentencia 230A de 2008. [MP. Rodrigo Escobar Gil].
- Corte Constitucional. (23 de junio de 2011). Sentencia 490 de 2011. [MP. Luis Ernesto Vargas].
- Corte Constitucional. (28 de mayo de 2013). Sentencia 317 de 2013. [MP. José Ignacio Pretelt].

## **Referencias Normativas**

- Congreso de la República de Colombia. (31 de enero de 1888). Ley 7 de 1888.

Congreso de la República de Colombia. (16 de diciembre 1888). Ley 89 de 1948.

Congreso de la República de Colombia. (16 de mayo de 1888). Ley 28 de 1979.

Congreso de la República de Colombia. (21 de noviembre de 1985). Ley 96 de 1985.

Congreso de la República de Colombia. (23 de marzo de 1888). Ley 130 de 1994.

Congreso de la República de Colombia. (14 de julio de 1888). Ley 1475 de 2011.

Consejo Nacional Electoral. (11 de marzo de 2003). Resolución 1487.

Consejo Nacional Electoral. (29 de mayo de 2007). Resolución 0321.

Consejo Nacional Electoral. (30 de mayo de 2007). Resolución 330.

Consejo Nacional Electoral. (1 de abril de 2008). Resolución 477.

Consejo Nacional Electoral. (19 de noviembre 2008). Resolución 3531.

Consejo Nacional Electoral. (16 de septiembre de 2009). Resolución 0850.

Consejo Nacional Electoral. (2009). Resolución 1090.

Consejo Nacional Electoral. (26 de abril de 2010). Resolución 833.

Consejo Nacional Electoral. (26 de abril de 2010). Resolución 834.

Consejo Nacional Electoral. (22 de febrero de 2012). Resolución 249.

Consejo Nacional Electoral. (3 de mayo de 2012). Resolución 601.

Consejo Nacional Electoral. (20 de junio de 2012). Resolución 1104.

Consejo Nacional Electoral. (09 de agosto de 2012). Resolución 1551.

Consejo Nacional Electoral. (2012). Resolución 1555.

Consejo Nacional Electoral. (2012). Resolución 1309.

Consejo Nacional Electoral. (2013). Resolución 955.

Consejo Nacional Electoral. (31 de julio de 2013). Resolución 2119.

Consejo Nacional Electoral. (31 de julio de 2013). Resolución 2364.

Consejo Nacional Electoral. (14 de noviembre de 2013). Resolución 3209.

Consejo Nacional Electoral. (29 de julio de 2014). Resolución 3048.

Consejo Nacional Electoral. (29 de julio de 2014). Resolución 3049.

Consejo Nacional Electoral. (8 de abril de 2015). Resolución 443.

República de Colombia (1991). Actas de la Asamblea Nacional Constituyente.

CNE (2016). Partidos y Movimientos Políticos. Tomado de la página:

<https://www.cne.gov.co/informacion-sobre-partidos-y-movimientos-politicos>.