

LA AFECTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA E IGUALDAD POR LOS VACÍOS EN LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

Miguel Ángel Calderón Cardozo¹

Resumen

En Colombia, después de la Constitución Política de 1991, se implementó la figura de los grupos significativos de ciudadanos, como una posibilidad de participación política de las personas que no se sientan identificadas con ningún partido o movimiento político con personería jurídica; sin embargo, en la regulación de esta figura, existen vacíos jurídicos que muchos candidatos saben y aprovechan, con lo que pueden llegar a afectar los principios de transparencia e igualdad electoral, en especial, en desarrollo de la propaganda electoral, la financiación, la rendición pública de cuentas y/o de la aplicación de la prohibición de doble militancia.

La jurisprudencia y la Ley 996 de 2005, se han pronunciado frente al término inicial de una campaña electoral, así mismo, la Ley 1475 de 2011 establece que los candidatos pueden recibir ingresos y efectuar gastos de campaña, solo a partir de la inscripción de su candidatura; no obstante, una campaña electoral en la realidad, puede iniciar antes de la inscripción de las candidaturas, en desarrollo del llamado proselitismo político, que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para candidatos diferentes al de Presidente de la República, no se encuentran cobijados por estos límites, situación que afecta los principios mencionados, pero que al realizarse no vulnera ninguna normatividad, ya que son vacíos de la misma regulación.

Así entonces, antes de inscribir la candidatura, el comité promotor del grupo significativo de ciudadanos, puede realizar la recolección de firmas que exige la ley para la inscripción de candidatos, permitiéndoles recibir aportes, realizar gastos y realizar propaganda del logo que aparecerá en la tarjeta electoral con anterioridad, sin posibilidad de un control efectivo por parte de la organización electoral, obteniendo así una ventaja frente a otros candidatos, máxime, si quien se presenta por firmas, en realidad tiene el apoyo de un partido político con personería jurídica.

Palabras clave: Transparencia, igualdad, campaña política, propaganda electoral, financiación política, rendición pública de cuentas, doble militancia, grupos significativos de ciudadanos.

¹ Consejo Nacional Electoral. Abogado Especializado de la Universidad Santo Tomás, sede Bogotá D.C. macalderon06@gmail.com, trabajo de grado para obtener el título de Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás, Sede Tunja.

THE AFFECTION OF THE PRINCIPLES OF TRANSPARENCY AND EQUALITY BY THE VOIDS IN THE REGULATION OF THE SIGNIFICANT GROUPS OF CITIZENS IN THE ELECTORAL CAMPAIGN IN COLOMBIA FROM THE POLITICAL CONSTITUTION OF 1991.

Abstract

In Colombia, after the Political Constitution of 1991, the figure of the identified groups of citizens was implemented, as a possibility of political participation of people who do not feel identified with any party or political movement with legal status; however, in the regulation of this figure, there are legal gaps that many candidates know and take advantage of, which may affect the principles of transparency and electoral equality, especially in the development of electoral propaganda, financing, surrender public accounts and / or the application of the double militancy ban.

The jurisprudence and Law 996 of 2005, have been pronounced in front of the initial term of an electoral campaign, likewise, Law 1475 of 2011 establishes that candidates can receive income and incur campaign expenses, only from the registration of their candidacy; however, in reality, an electoral campaign may begin before the registration of the candidates, in development of the so-called political proselytizing, which according to the Jurisprudence of the Constitutional Court, for candidates other than the President of the Republic, is not they are sheltered by these limits, a situation that affects the aforementioned principles, but when it is carried out it does not violate any regulations, since they are void of the same regulation.

Thus, before registering the candidacy, the promotional committee of the significant group of citizens can collect the signatures required by the law for the registration of candidates, allowing them to receive contributions, make expenses and advertise the logo that will appear on the card. previously, without effective control by the electoral organization, thus obtaining an advantage over other candidates, especially, who is presented by signatures, actually has the support of a political party with legal status.

Keywords: Transparency, equality, political campaign, electoral advertising, political financing, public accountability, double militance, significant groups of citizens.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
PARTE 1. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN MATERIA ELECTORAL.....	8
PARTE 2. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA ELECTORAL.....	12
PARTE 3. LA CAMPAÑA ELECTORAL.....	14
3.1 REGULACIÓN NORMATIVA DE LA CAMPAÑA ELECTORAL EN COLOMBIA..	16
3.2. ACTIVIDADES PRINCIPALES DE LA CAMPAÑA ELECTORAL.....	17
3.2.1. LA PROPAGANDA ELECTORAL.....	17
3.2.1.1. REGULACIÓN NORMATIVA DE LA PROPAGANDA ELECTORAL EN COLOMBIA	18
3.2.1.2. CLASES DE PROPAGANDA ELECTORAL EN COLOMBIA	24
3.2.2. LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES	29
3.2.2.1. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN EN COLOMBIA	30
3.2.2.1.1. FINANCIACIÓN PÚBLICA.....	31
3.2.2.1.1.1. FINANCIACIÓN PÚBLICA DIRECTA.....	32
3.2.2.1.1.1.1. ANTICIPOS	32
3.2.2.1.1.1.2. REPOSICIÓN POR VOTO VÁLIDO OBTENIDO.....	36
3.2.2.1.1.2. FINANCIACIÓN PÚBLICA INDIRECTA.....	39
3.2.2.1.2. FINANCIACIÓN PRIVADA.....	41
3.2.2.2. LIMITES A LOS MONTOS	43

3.2.2.3. FUENTES PROHIBIDAS DE FINANCIACIÓN EN COLOMBIA.....	49
PARTE 4. LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS	54
4.1. REGULACIÓN NORMATIVA DE LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS EN COLOMBIA	55
4.2. PRESENTACIÓN DEL INFORME CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑAS EN COLOMBIA	65
PARTE 5. GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS.....	68
5.1. DIFERENCIA ENTRE PARTIDO, MOVIMIENTO POLÍTICO Y G.S.C.	73
5.2. LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS POR GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS	77
5.3. EL REGISTRO DE LOGO SÍMBOLOS.....	85
5.4. LA PUBLICIDAD EN EL PROCESO DE RECOLECCIÓN DE FIRMAS	92
5.5. EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA.....	94
5.6. AUMENTO DE INSCRIPCIONES DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CUDADANOS EN LAS ELECCIONES PARA AUTORIDADES LOCALES.	97
5.7. AUMENTO DE LAS INSCRIPCIONES DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS EN LAS ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA REALIZADAS EN EL 2018.....	98
PARTE 6. LA PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA EN LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS.....	102

PARTE 7. EL VACÍO JURÍDICO QUE REGULA LA FIGURA DE GRUPOS

SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS.....	107
-----------------------------------	-----

PARTE 8. CONCLUSIONES Y POSIBLE SOLUCIÓN PROPUESTA POR EL AUTOR 116

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126
----------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991, implementó el principio de democracia participativa, con la finalidad de crear espacios para aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones de cualquier ámbito. Cabe resaltar, que este principio de democracia participativa no excluyó al principio de democracia representativa, aplicada en la anterior Constitución Política, sino que, por el contrario, se complementan. En virtud de la ampliación de este principio, no solo los partidos y movimientos con personería jurídica pueden inscribir candidatos a cargos de elección popular, sino que también pueden hacerlo organizaciones diferentes a estas que no ostentan la misma calidad, dando surgimiento en Colombia, a la figura de grupos significativos de ciudadanos.

Esta figura de grupos significativos de ciudadanos, se ha intentado regular con las Leyes 130 de 1994, 996 de 2005 y 1475 de 2011, no obstante, en su regulación, existen vacíos jurídicos que son aprovechados por candidatos, logrando obtener una ventaja frente a otros que se inscriben a través de partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Una de las ventajas frente a otros candidatos, se puede observar en la publicidad anticipada que pueden realizar estas agrupaciones políticas, ya que desde la inscripción de los comités

promotores de los grupos significativos de ciudadanos y de registrar el logo símbolo del mismo ante el Consejo Nacional Electoral, pueden realizar la recolección de las firmas promocionando dicho logo símbolo, teniendo en cuenta que el mismo logo puede registrarse con el nombre o la imagen del candidato a promover, y que será el mismo logo que aparecerá en la tarjeta electoral en el día de la elección, si hubiere cumplido los requisitos para su inscripción.

En el mismo sentido, se observa una ventaja frente a otros candidatos, respecto a los gastos que realizan los grupos significativos de ciudadanos en desarrollo de la recolección de firmas, pues si bien se exige un reporte de los mismos, está se realiza a través de una norma de carácter reglamentario y no con fuerza de ley, como sí se realiza en la recolección de firmas en los mecanismos de participación ciudadana, sin poder realizar un control efectivo por parte del Consejo Nacional Electoral, ya que el mismo, carece de instrumentos para investigar y establecer la veracidad sobre el origen de los ingresos y el monto gastado para la recolección de firmas, como lo puede ser: El gasto del traslado por el territorio nacional; el pago de sueldo u honorarios al equipo de trabajo que recolecta firmas; la impresión de los formularios; la publicidad desplegada en pasacalles, vallas, gorras, camisas, pancartas y demás.

De igual forma, se ha observado en las últimas elecciones en Colombia, que algunos candidatos renuncian de un partido o movimiento político, para inscribirse a través de un grupo significativo de ciudadanos, para así aprovechar los vacíos de esta figura y adquirir ventajas frente a otros candidatos; sin embargo, dicha renuncia ante el partido o movimiento político con personería jurídica, se realiza de manera formal, para cumplir con lo estipulado por la normatividad, pero no de manera real, ya que los mismos partidos al que pertenencia el candidato, se adhieren a la campaña del mismo.

Por lo anterior, vale la pena mencionar la prohibición de la doble militancia, pues si bien la jurisprudencia del ordenamiento colombiano ha expresado que no solo se aplica a partidos y movimientos con personería jurídica, también se puede aplicar para grupos significativos de ciudadanos en determinados casos; no obstante, no hay una línea jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, respecto del momento en que se debe aplicar la doble militancia a grupos significativos de ciudadanos, si es desde el momento de la inscripción del candidato o desde el momento de la inscripción del comité promotor, situación que no solo generaría una posible vulneración a la igualdad electoral, sino también a la seguridad jurídica, respecto a la aplicación de esta prohibición a los grupos significativos de ciudadanos.

Ante lo expuesto, surge la siguiente problemática: ¿De qué manera se ven afectados los principios de transparencia e igualdad por los vacíos jurídicos generados en la regulación de la figura de grupos significativos de ciudadanos, en la campaña electoral en Colombia, respecto de la propaganda electoral, la financiación, rendición pública de cuentas y doble militancia a partir de la Constitución Política de 1991?

La importancia de este trabajo, se divide en dos partes; la primera, intentar disminuir la congestión de denuncias sobre la presunta vulneración de propaganda electoral, cuando en realidad se trata de publicidad para la recolección de apoyos ciudadanos para promover una candidatura, para lo cual, se debe dejar claro a la ciudadanía, la normatividad que regula los grupos significativos de ciudadanos; y la segunda, demostrar la necesidad de regular la figura de grupos significativos de ciudadanos a través de una norma con fuerza de ley, ya que este trabajo vislumbrará la vulneración de los principios de igualdad y transparencia electoral, por los vacíos jurídicos de la regulación de la misma.

Para solucionar el problema planteado, este trabajo realizó una investigación descriptiva con enfoque cualitativo, que se desarrollará en ocho partes; en las dos primeras, se hará referencia a los conceptos de los principios de transparencia e igualdad en materia electoral; en la tercera, se hablará de la campaña electoral y sus actividades principales, como lo son la propaganda electoral y la financiación de las campañas; en la cuarta, se relacionará la rendición pública de cuentas y su regulación en Colombia; en la quinta, se hará referencia a los grupos significativos de ciudadanos, su diferencia con partidos y movimientos políticos, la inscripción de sus candidatos, el registro de su logo símbolo, la publicidad en la recolección de firmas, entre otros; en la sexta, tratará de la prohibición de doble militancia en grupos significativos de ciudadanos; en la séptima, se explicarán los vacíos jurídicos en la regulación de la figura grupos significativos de ciudadanos; y en la octava y última parte, las conclusiones y una posible solución al problema planteada por el autor.

PARTE 1. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN MATERIA ELECTORAL.

Este principio es un deber de las agrupaciones políticas y un derecho de los ciudadanos para conocer y analizar las actividades Estatales. Así, esta garantía de control sobre las acciones del Estado nos acerca más a la justicia y al desarrollo social y, por tanto, al fortalecimiento del mismo. (Villanueva, 2002, págs. 25-40).

Por otro lado, los ingresos y gastos de los partidos políticos deben ser transparentes y esto debe ser mediante una normatividad específica, para así lograr condiciones más equitativas y un mejor control de los recursos destinados a las campañas electorales. (Woldenberg, 2003, pág. 28).

El principio de transparencia en Colombia tiene naturaleza Constitucional, pues es de los principios más importantes en el sector público, y en el tema electoral, es de carácter rector, según el artículo 107 de la C.N.

De igual manera la Ley 1475 de 2011 en su numeral 5 del artículo primero, definió este principio de la siguiente manera:

5. Transparencia. Es el deber de los partidos y movimientos políticos de mantener permanentemente informados a sus afiliados sobre sus actividades políticas, administrativas y financieras. Para su cumplimiento, deberán realizar cada año rendición de cuentas. (...)

Por otra parte, la Corte Constitucional en su Jurisprudencia, en lo que concierne a este principio, manifestó lo siguiente:

Apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral. De allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, e igualmente, prevean diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados. El mencionado principio apunta a combatir el fenómeno de la corrupción. El principio de transparencia se aplica no solamente en el caso de las elecciones encaminadas a seleccionar a los integrantes de una Corporación Pública o al responsable de un determinado cargo, sino igualmente en materia de mecanismos de participación ciudadana, en tanto que manifestaciones de la

democracia directa, tal como lo prevén los artículos 97 y 98 de la LEMP (...)
(Sentencia C-141, 2010)

En consecuencia, este principio rector se basa en la rendición pública de cuentas que se debe realizar, para que el Consejo Nacional Electoral y la comunidad, puedan determinar el origen, la destinación y el monto de los recursos económicos utilizados en determinada campaña.

Vale la pena traer a colación, la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se creó la ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, en su artículo 3°, define el Principio de Transparencia así:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

El objeto de esta ley, es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información, y es aplicable a los partidos o movimientos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos, en calidad de sujetos obligados de publicar su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal, según el literal f. del artículo 5°, y el literal b. del artículo 9°.

Lo anterior, puesto que reciben financiación estatal, y cumplen una función constitucionalmente relevante, que debe ser de escrutinio por la ciudadanía, tal como lo manifestó la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

los partidos políticos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades de representación democrática constitucionalmente reconocidas, cuyo papel es de carácter complejo, pues de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política, siendo medios de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política, y cumplen el papel de canalizar la voluntad pública de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos, función en la que se sustenta, a juicio de la Corte, el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista.” (Sentencia C-490, 2011)

Por otra parte, mediante la Resolución No. 0330 de 2007 del Consejo Nacional Electoral, se estableció un procedimiento para que los candidatos y organizaciones políticas rindan informe de ingresos y gastos de las campañas ante este Organismo Electoral, con el fin de garantizar los principios de transparencia e igualdad. Posteriormente, la misma entidad expidió la Resolución No. 3097 de 2013, complementando la anterior, creando una herramienta web llamada “cuentas claras”, siendo este el medio oficial para la rendición de cuentas de las campañas electorales.

PARTE 2. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA ELECTORAL.

Por ser este un principio universal por excelencia, existen varias definiciones de este, como, por ejemplo:

La RAE, expresó que es:

Conformidad de algo contra otra naturaleza, forma, calidad o cantidad; correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que uniformemente componen todo; equivalencia de dos cantidades o expresiones”. De igual manera la RAE define el término “igualdad ante la Ley” como: “el principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos. (RAE, s.f.)

Por otra parte, Flavio Galván, manifestó: “la igualdad existe cuando no hay desventajas naturales o contingentes. Como principio establecido en la ley, atiende a la calidad jurídica de las personas o de las entidades. (Galván Rivera, 2006, pág. 90).

Este principio, puede interpretarse en diferentes sentidos, como por ejemplo Dworkin, sobre el tema de la financiación, consideró que: “un régimen democrático contiene intrínsecamente la igualdad de las personas y, por tanto, este concepto debe ser mucho más amplio y definido cuando los candidatos y partidos políticos que compiten en las elecciones, tengan una contienda electoral sin ventajas. (Dworkin, 2003, págs. 203-230).

En el mismo sentido, José Woldenberg, manifestó lo siguiente:

Si bien podemos determinar, que la base para obtener una competencia justa es la igualdad en los recursos financieros que podrán erogar los competidores a los cargos públicos, esta equidad se origina y se conforma más en fijar un tope

máximo de gastos. Este máximo posible lo determina la autoridad electoral con base en la normatividad, donde se tienen en consideración diversos factores como: número de ciudadanos inscritos en cierto distrito o circunscripción electoral, monto del salario mínimo vigente, etc. (Woldenberg, 2003, pág. 27)

Por último, en el Ordenamiento Jurídico Colombiano, la Ley 1475 de 2011, en su artículo primero, numeral 2, definió este principio de la siguiente manera: *“Se entiende por igualdad la exclusión de toda discriminación o privilegio por razones ideológicas, económicas, sociales, de sexo, o de raza, en los procesos de participación en la vida del partido o movimiento.”*

En consecuencia, la igualdad en materia electoral puede verse principalmente por dos aspectos: En su participación y en su financiamiento.

Respecto al primero, el régimen electoral establecido en la Leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, garantizan este principio estableciendo los términos temporales, para que todos los candidatos inscritos a cargos de elección popular de una determinada circunscripción, ejerzan las actividades propias de una campaña electoral al tiempo, sin que se les permita obtener ventajas frente a otros.

Respecto al segundo, para garantizar el principio de igualdad, el Consejo Nacional Electoral, mediante resoluciones fija los límites de ingresos y gastos para cada campaña, obligando así, a los candidatos y agrupaciones políticas, reportar ante el Fondo Nacional de Financiación Política de la misma entidad, los informes de ingresos y gastos de campaña, a través del aplicativo “cuentas claras”, para así poder verificar: **i)** las fechas en que se realizaron dichas recaudaciones y gastos, **ii)** el origen de los recursos y, **iii)** el monto efectuado.

PARTE 3. LA CAMPAÑA ELECTORAL

Como no siempre los doctrinantes han tomado como fundamento los mismo factores o características de la campaña electoral, se han formulado muchas definiciones, pero ninguna suficientemente completa que ilustre todo su contenido. Veamos:

Según el Diccionario Electoral, define la campaña electoral, como: “el período destinado a la realización de la propaganda electoral.” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989).

Otra doctrina expresa que es:

El conjunto de ideas fácilmente discernibles y más o menos acotadas que en lo esencial, tienen que ver con un conjunto de actividades que llevan a cabo los contendientes de una elección para tratar de influir en las preferencias de los electores y conquistar su voto, todo ello dentro del marco de un proceso comicial y durante un plazo predeterminado que suele concluir poco antes de la jornada electoral. (Instituto Federal Electoral, 2013, pág. 19).

Martin Lauga, manifestó que es:

La fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un período variable precedente a la votación, y durante el cual – casi siempre en el marco de un régimen especial de libertades y garantías- los partidos políticos y sus candidatos realizan actividades de proselitismo político y en uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral (a veces, incluso facilitado por un régimen especial de financiación). (Martín Lauga, 2007)

Por otra parte, en el Ordenamiento Jurídico Colombiano, encontramos dos leyes en las cuales se definió las campañas electorales, así:

- Ley 996 de 2005 en su artículo 2°, la define así:

Se entiende por campaña presidencial el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos. La campaña presidencial tendrá una duración de cuatro (4) meses contados con anterioridad a la fecha de las elecciones de la primera vuelta, más el término establecido para la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso.

- Ley 1475 de 2011 en su artículo 34, la define como: “Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, entiéndase por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.”

Por último, la Jurisprudencia Colombiana la define, como: “el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo” (Sentencia C-490, 2011).

Así entonces, con las anteriores definiciones de lo que es campaña electoral, el autor de este trabajo se guiará por la definición de la Corte Constitucional, ya que a su consideración, es la más completa, pues la campaña constituye ese marco general en el que se realizan varias actividades ordenadas y con fines de llamar a los electores a votar en un determinado sentido o de abstenerse de hacerlo.

3.1 REGULACIÓN NORMATIVA DE LA CAMPAÑA ELECTORAL EN COLOMBIA

Con la Ley 996 de 2005, se reglamentó las elecciones para Presidente de la República, de conformidad con el literal f. del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, entre otras disposiciones. Lo relevante de lo anterior para este trabajo, es que es la única norma con fuerza de ley, que establece un término de duración para la campaña electoral, caso en específico, de Presidente de la República, en el que reza: “La campaña presidencial tendrá una duración de cuatro (4) meses contados con anterioridad a la fecha de elecciones de la primera vuelta, más el termino establecido para la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso...”

De igual manera, jurisprudencias del Consejo de Estado (Sentencia de Unificación 20140003400, 2015) (Sentencia de Unificación 20140006100, 2015), han establecido que la campaña electoral inicia desde el momento de la inscripción de candidatos, así:

En efecto, la campaña electoral para cualquier interesado comienza desde el momento mismo en el que se realiza la inscripción de la candidatura ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues es ahí y no antes ni después, cuando la sociedad tiene certeza de que aquel se convierte en candidato dentro de la pugna por la conformación del poder público...

Por lo anterior se concluye, que para las campañas presidenciales el término de duración de la misma, por ley será de cuatro (4) meses anteriores a la fecha de elecciones de primera vuelta (más el término establecido para la segunda vuelta), y para las demás elecciones a cargos de elección por voto popular, iniciarán desde el momento de la inscripción de candidatos, según la jurisprudencia citada del Consejo de Estado.

3.2. ACTIVIDADES PRINCIPALES DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

Como se mencionó anteriormente, una campaña electoral es el conjunto de actividades ordenadas, con el fin de llamar a los electores a votar en cierto sentido o de abstenerse de hacerlo. Por lo anterior, se hace necesario mencionar la propaganda y el financiamiento, como algunas de las actividades principales de una campaña electoral.

3.2.1. LA PROPAGANDA ELECTORAL

Respecto de la propaganda electoral, parece ser que hay más similitudes en las diferentes definiciones, veamos:

El Diccionario Electoral, la define como: “Propaganda política, enmarcada dentro del proceso electoral, y orientada a que los electores adopten cierta conducta.”

Tanto la Constitución Española, como la Jurisprudencia del Tribunal costarricense definen la propaganda así:

La primera, como el conjunto de actividades lícitas de los partidos políticos y otras organizaciones y candidatos para captar votos; y el segundo, entre otras cosas, como la ponderación o combate de una persona, publicada en forma sistemática. Es obvio que con el fin de obtener votos a favor y que el partido contrario no los consiga. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, pág. 547 y 549).

Mientras que en el Ordenamiento Jurídico Colombiano encontramos las siguientes definiciones:

- Artículo 24 (Ley 130, 1994) “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.”
- Artículo 3° (Ley 996, 2005) “...es el conjunto de actividades políticas realizadas con la finalidad directa de convocar a los electores a votar en favor de un candidato.”
- Artículo 35 (Ley 1475, 2011) “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.”

De igual manera la Jurisprudencia Colombiana, la define 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 de los mecanismos de participación ciudadana. (Sentencia C-490, 2011).

3.2.1.1. REGULACIÓN NORMATIVA DE LA PROPAGANDA ELECTORAL EN COLOMBIA

La propaganda electoral en Colombia, como ya se dijo, es una actividad principal de la campaña electoral, y está regulada por la Ley 996 de 2005, para elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, y las Leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, para las demás elecciones a cargos de elección popular, donde establecen lo siguiente:

I. Elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia de la República

- **Ley 996 de 2005**

ARTÍCULO 24. PROPAGANDA ELECTORAL. Cada una de las campañas presidenciales, podrán contratar sólo durante los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial en primera vuelta, y durante el lapso entre esta y la segunda vuelta, si la hubiere, con los concesionarios y operadores privados de televisión, espacios para divulgar propaganda electoral de las respectivas campañas.

Las campañas presidenciales podrán contratar y realizar propaganda electoral en la prensa escrita y la radio, durante los tres (3) meses anteriores a la elección presidencial.

Cada campaña presidencial decidirá en qué medio de comunicación social desea pautar, teniendo como límite los topes establecidos en la presente ley.

Las propagandas no podrán utilizar los símbolos patrios.

Las empresas que prestan el servicio de televisión por suscripción tienen prohibida la transmisión o divulgación de propaganda electoral referente a la campaña presidencial en Colombia, que sean transmitidos en los canales de televisión extranjeros.

Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión están en la obligación de emitir propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la efectivamente cobrada por estos mismos espacios durante el año anterior.

II. Elecciones diferentes a las de Presidencia y Vicepresidencia de la República

- **Ley 130 de 1994:**

ARTÍCULO 24. Propaganda electoral. Entiéndase por propaganda electoral 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.

Esta clase de propaganda electoral únicamente podrá realizarse durante los tres (3) meses anteriores a la fecha de las elecciones.

ARTÍCULO 29. Propaganda en espacios públicos. Corresponde a los alcaldes y los registradores municipales regular la forma, característica, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral, a fin de garantizar el acceso equitativo de los partidos y movimientos, agrupaciones y candidatos a la utilización de estos medios, en armonía con el derecho de la comunidad a disfrutar del uso del espacio público y a la preservación de la estética. También podrán, con los mismos fines, limitar el número de vallas, afiches y elementos publicitarios destinados a difundir propaganda electoral.

Los alcaldes señalarán los sitios públicos autorizados para fijar esta clase de propaganda, previa consulta con un comité integrado por representantes de los diferentes partidos, movimientos o grupos políticos que participen en la elección a fin de asegurar una equitativa distribución.

Los partidos, movimientos o grupos políticos, no podrán utilizar bienes privados para desplegar este tipo de propaganda sin autorización del dueño.

- **Ley 1475 de 2011**

ARTÍCULO 35. PROPAGANDA ELECTORAL. Entiéndase por propaganda electoral 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.

La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.

En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.

ARTÍCULO 37. NÚMERO MÁXIMO DE CUÑAS, AVISOS Y VALLAS. El Consejo Nacional Electoral 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.

Las normas que regulan los aspectos de la propaganda electoral señalan qué se debe entender por ese concepto, resaltando que la misma tiene la vocación de atraer al sufragante en apoyo hacia una candidatura para algún cargo de elección popular. Al respecto vale la pena traer a colación los fundamentos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, donde expresó:

Considera la Corte que, es competencia del legislador estatutario precisar conceptos relevantes y de uso frecuente en el ejercicio de la actividad política y electoral, especialmente cuando dichos conceptos tienen adscritas consecuencias jurídicas, como ocurre en el caso de las campañas políticas en lo que concierne a la financiación y rendición pública de cuentas. Sobre el concepto de campaña electoral, la jurisprudencia de esta Corte subrayó que su definición debe atender al significado usual de las palabras, pero también debe asegurar la realización tanto de la igualdad en la contienda electoral, como del principio democrático.

De acuerdo con la disposición bajo examen la campaña electoral constituye el marco general en el que se inscribe toda una serie de actividades ordenadas y orientadas a convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo. La propaganda electoral se inscribe en ese marco, como una de las actividades principales de la campaña, cuyo propósito es el de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate. En este orden de ideas, la promoción política se concibe como una forma de propaganda electoral vinculada a un proyecto político concreto mediante la cual “se tiende a hacer conocer, de manera concreta, el proyecto o programa

gubernamental que se propone a los electores. Su objetivo sería entonces la difusión de la plataforma ideológica que soporta la candidatura, y los principales planes y programas que el postulante, consecuente con aquel fundamento, pretendería llevar a cabo (...)", o como también lo ha precisado esta corporación "la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato.

La jurisprudencia de la Corte ha diferenciado estos conceptos en sentido similar a como lo hace el Proyecto de Ley Estatutaria, y ha destacado que en todo caso, la importancia de un desarrollo conceptual de esta naturaleza radica en que pone de presente que cualquier actividad de proselitismo político, en últimas, "debe responder a un fundamento teórico, a un particular programa de gobierno, específico y diferente de los demás, a fin de que los electores tengan alternativas políticas que los lleven a depositar un verdadero voto de opinión, que refleje su concepción sobre la manera correcta de conducir la acción gubernamental hacia unos determinados fines sociales y no a otros. La madurez política de la nación exige esta presentación programática de las candidaturas que, además, resulta exigida por el modelo participativo de nuestra democracia (...).

Lo anterior bajo en entendido que tal y como lo consagra el artículo 24 de la Ley 130 de 1994 y el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, la propaganda electoral sólo podrá realizarse dentro del término perentorio de tres (3) meses antes de las correspondientes elecciones.

3.2.1.2. CLASES DE PROPAGANDA ELECTORAL EN COLOMBIA

La propaganda electoral en Colombia, se puede realizar en espacios públicos o en medios de comunicación. Vale resaltar, que esta última cobija la publicidad realizada a través de redes sociales o plataformas digitales, veamos:

- **Propaganda electoral en espacios públicos:**

Es aquella propaganda, realizada por medio de vallas, pancartas, murales, pasacalles entre otros, por parte de los candidatos o agrupaciones políticas; sin embargo, este tipo de publicidad debe realizarse de conformidad con lo regulado en la circunscripción correspondiente, y con base en las resoluciones del Consejo Nacional Electoral, respecto al número permitido de vallas publicitarias.

Ejemplo: Para las elecciones de autoridades locales del 2019, el Consejo Nacional Electoral, expidió la Resolución No. 0715 de 2019, donde estableció el número de avisos y vallas publicitarias permitidas para la realización de dichos comicios, entre otros. Con base a esta resolución, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. en ese entonces, expidió el Decreto No. 131 de 2019, por medio del cual regula la publicidad exterior en la ciudad, para las elecciones que se llevaron a cabo el 27 de octubre de 2019; en este decreto se estableció: Los elementos publicitarios autorizados y su cantidad, los lugares prohibidos para colocar publicidad electoral, condiciones para la utilización de vallas, la instalación de avisos, la publicidad en vehículos, el retiro de la publicidad y las sanciones por parte del Distrito Capital a quien incumpla lo establecido.

Como se explicó en el numeral anterior, este tipo de publicidad sólo podrá realizarse dentro del término perentorio de tres (3) meses antes de las correspondientes elecciones.

- **Propaganda electoral en medios de comunicación:**

Es aquella propaganda que se realiza a través de la televisión, radio, periódicos, redes sociales y plataformas digitales. Este tipo de publicidad sólo podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, para las elecciones que no son para la Presidencia y Vicepresidencia de la República, ya que estos, según el artículo 24 de la Ley 996 de 2005, sólo podrán contratar durante los primeros treinta (30) días anteriores a la elección presidencial en primera vuelta, y durante el lapso entre esta y la segunda vuelta, si la hubiere, con los concesionarios y operadores privados de televisión, espacios para divulgar propaganda electoral de las respectivas campañas.

Las campañas presidenciales podrán contratar y realizar propaganda electoral en la prensa escrita y la radio, durante los tres (3) meses anteriores a la elección presidencial.

Ahora bien, vale resaltar el uso de propaganda electoral realizada en redes sociales y/o plataformas digitales, como Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, LinkedIn, Snapchat, Google +, Tumblr, MySpace, Badoo, Pinterest, Flickr, Spotify, Vimeo, entre otros.

Este tipo de propaganda electoral, tenía dos dificultades u obstáculos que no dejaban realizar de manera efectiva una investigación administrativa sancionatoria por parte del Consejo Nacional Electoral en los últimos años, que eran: i) no existían disposiciones normativas ni jurisprudenciales que se refirieran al tema dentro del ordenamiento jurídico colombiano, y ii) la publicidad desplegada en los perfiles de estas cuentas, no van dirigidas a un público general y discriminado, sino a sus contactos, es decir, va dirigida a su esfera privada, en consecuencia, no cumple con uno de los requisitos para ser catalogado como publicidad electoral.

No obstante, la Corte Constitucional se ha referido a la internet, las redes sociales, los periódicos digitales, las revistas virtuales y demás tecnologías, como medios de comunicación, destacando que el público destinatario de sus mensajes es indeterminado e innumerable, así:

3.1. Las instituciones democráticas contemporáneas, el concepto de Estado social, el respeto por la dignidad de la persona humana, el pluralismo como valor y principio constitucional, la aparición de medios de comunicación masiva como la televisión satelital, la internet y sus redes sociales, los periódicos digitales, las revistas virtuales y, en general, la tecnología de nuestro tiempo, confieren a la libertad de expresión una nueva dimensión.

La responsabilidad de los medios de comunicación, encargados de difundir información y de contribuir a la formación de las personas, se ha incrementado en forma exponencial, ya que hoy los destinatarios de sus mensajes resultan muchas veces indeterminados e innumerables, perteneciendo éstos a continentes, países, etnias, culturas o naciones diversos, como también a segmentos sociales de diferentes niveles de desarrollo económico y académico.

3.2. La responsabilidad social que se reclamaba a los medios de comunicación durante los siglos XIX y XX no es la misma que se les exige en la actualidad; en las sociedades contemporáneas una información sesgada, parcializada o carente de veracidad proveniente de medios masivos, puede generar conflictos sociales, económicos, militares o políticos incommensurables. Estas situaciones sólo

pueden ser evitadas o al menos mitigadas en sus efectos a partir de la autorregulación de los medios y del sometimiento de éstos a reglas jurídicas democráticamente elaboradas.” (Negrillas fuera del texto original) (Sentencia C-592, 2012)

Así entonces, las redes sociales y las plataformas digitales, son catalogadas como medios de comunicación, es decir, que la propaganda electoral extemporánea realizada a través de las mismas, serán susceptibles de una investigación y posible sanción administrativa por parte del Consejo Nacional Electoral, como lo expresó esta Corporación de la siguiente manera:

Adicionalmente se tiene que el Legislador en un sentido amplio definió la propaganda electoral como “toda forma de publicidad” con el fin de obtener el voto de los ciudadanos en favor de una candidatura o una iniciativa determinada, razón por la cual, al instituirse la naturaleza masiva de su difusión, se estipuló en el marco de la Ley, el término para su utilización, que para el caso en particular y en relación con la utilización de medios de comunicación es de sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, término que incluso fue definido a través de la Resolución No. 14778 del 11 de octubre de 2018 proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, único término permitido para hacer uso del mecanismo en comento.

Corolario a lo anterior y como se indicare ampliamente en preliminares consideraciones, la Internet, los sitios web, las redes sociales, y demás plataformas digitales, han sido catalogadas como medios de comunicación social por su carácter masivo, las cuales utilizan el espectro electromagnético y que han

sido admitidos por la Honorable Corte Constitucional como tal, destacando que el público destinatario de sus mensajes resulta muchas veces indeterminado e innumerable, en tal sentido, no se necesita que no medie la voluntad del receptor; contrario sensu, es precisamente esa voluntad la que propaga rápidamente la publicidad con fines electorales en Internet, es por lo expuesto, que al tenor de lo indicado, la publicidad electoral en Internet debe circunscribirse al marco legal establecido para tal efecto, pues de no ser así se estaría soslayando el principio de la igualdad electoral, el cual se funda en la equidad de participación para la transmisión de ideas, programas y propuestas. (Resolución No. 2126, 2020)

Cabe mencionar, que este tipo de propaganda puede realizarse en dos modalidades; la primera, una publicidad sin costo, es decir, que no median erogaciones económicas para su difusión; y la segunda, una publicidad pagada, la cual sin median erogaciones económicas, con el fin de ser difundido en toda la red social o plataforma digital.

De igual forma, se hace necesario aclarar, que no solo se verificara el cumplimiento de las normas que rigen la propaganda electoral en la realización de este tipo de publicidad, sino también de las normas sobre rendición pública de cuentas, es decir, dichas publicaciones deberán estar reportadas en los informes de ingresos y gastos de campaña que debe entregar tanto los candidatos, como las agrupaciones políticas que participen en los comicios electorales ante el Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral.

Así entonces, tanto en Colombia como en otros países, existe la necesidad de controlar la publicidad desplegada en estos escenarios, puesto que se observa un desequilibrio electoral, que puede influir en los resultados de determinados comicios.

Aunado a lo anterior, y para finalizar este tema, vale la pena referirnos a la campaña electoral que realizó el señor Nayib Bukele, para las elecciones a la Presidencia de la República de El Salvador, para el periodo 2019-2024, basada solo en las redes sociales de Facebook, Twitter y Instagram. Tan solo con 37 años de edad, logró derrotar a las dos fuerzas tradicionales que ha gobernado ese país durante las últimas décadas, que son: El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la coalición conservadora ARENA. (BBC News Mundo, 2019)

3.2.2. LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

El diccionario electoral, define la financiación de la siguiente manera “Proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho.” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, pág. 303).

Asimismo, Patrick Merloe, expresó lo siguiente: “se refiere a todos los fondos recaudados y gastados con el fin de promover candidatos, partidos políticos o políticas en elecciones, referendos, iniciativas, actividades de partidos y organizaciones partidistas.” (Merloe, 2008)

Por otra parte, Juan Fernando Londoño, da dos conceptos de lo que se debe entender por financiación política, de la siguiente manera: “los recursos que los ciudadanos destinan para garantizar el proceso de participación política en Colombia”

“los recursos e instrumentos conducentes a facilitar que las organizaciones políticas y los candidatos consiguieran unas condiciones más justas en las contiendas electorales.” (Londoño, 2018)

El autor de este trabajo, da el siguiente concepto: Es una de las actividades principales de la campaña electoral, donde los sujetos electorales (candidatos, agrupaciones políticas, promotores entre otros) buscan contribuciones económicas, bien sean públicas o privadas, para lograr efectuar los gastos que requieren las demás actividades de una campaña electoral.

Ahora bien, en este capítulo se nombrarán las normas que regulan la financiación de las campañas electorales, como lo son sus fuentes, la financiación pública, la financiación privada, los límites a los montos de las campañas electorales, así como los límites temporales, y las fuentes prohibidas por la Constitución y la ley.

3.2.2.1. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN EN COLOMBIA

Las fuentes de financiación, están establecidas en el artículo 20 de la Ley 1475 de 2011, y de conformidad con lo expresado en el artículo 109 de la carta política, no solo pueden acceder a la financiación los candidatos que estén avalados por un partido político o movimiento con personería jurídica, sino también pueden acceder los candidatos inscritos a través de grupos significativos de ciudadanos. Pues en la revisión previa de constitucionalidad de la mencionada ley, la Corte concluyó, que limitar la financiación estatal solo para los candidatos con personería jurídica, sería darle un trato desigual a aquellos que aspiren o se inscriban en una organización que no cumpla con dicho requisito.

De igual forma, en el mismo pronunciamiento, la Corte manifestó que la regulación de la financiación de las campañas, busca fortalecer el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, y de contera la consolidación de una verdadera democracia participativa y deliberativa, así como hacer efectivos los principios de participación, igualdad, transparencia,

pluralismo jurídico y moralidad pública en el marco de un Estado Constitucional de Derecho.
(Sentencia C-490, 2011)

Ahora bien, las fuentes de financiación de las campañas electorales, pueden ser públicas o privadas.

3.2.2.1.1. FINANCIACIÓN PÚBLICA

Este tipo de financiamiento, se desarrolla con base al principio de justicia distributiva. Según John Rawls, el Estado tiene un papel preponderante para generar esas condiciones básicas que logren construir una pauta de reparto equitativo, de las ventajas y desventajas provenientes de la cooperación social, para disminuir las desigualdades sociales, sin perjuicio de las libertades.
(Rawls, 1971)

La financiación pública, es entendida por el autor de este trabajo, como los recursos estatales que le son asignados a determinadas agrupaciones políticas y candidatos, para los gastos que conlleven el desarrollo de una campaña electoral.

Ahora bien, esta financiación estatal, fomenta el pluralismo y ofrece a los electores la posibilidad de elegir entre un mayor número de políticos y programas, reduciendo la ventaja de aquellos candidatos o partidos, que tienen acceso a mayores recursos. (Ohman, 2015)

En Colombia, la financiación pública puede ser directa o indirecta; la primera, entendida como la transferencia de dinero que realiza el Estado a la agrupación política, de manera previa a la elección, vía anticipos, o posterior a los comicios, a través de reposición por voto válido obtenido; mientras que la segunda, se refiere a la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en

especie o subvenciones a favor de las agrupaciones políticas o de las campañas electorales. (De la Calle, En: OEA 2004)

3.2.2.1.1.1. FINANCIACIÓN PÚBLICA DIRECTA

Este tipo de financiación pública, busca favorecer la pluralidad y la competencia en democracia y también es una garantía para que las autoridades electorales exijan transparencia en el manejo de cuentas o incentiven ciertas conductas de buen manejo contable al interior de los partidos y candidatos. (Transparencia por Colombia, 2014)

En Colombia, la financiación pública directa se materializa a través de anticipos y de reposición por voto válido obtenido, de conformidad con las Leyes 996 de 2005 y 1475 de 2011, veamos:

3.2.2.1.1.1.1. ANTICIPOS

Según la Corte Constitucional, garantiza la posibilidad de una financiación previa a la elección, abierta e igualitaria para todos los candidatos avalados por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, lo cual coadyuva a promover la pluralidad política en los procesos democráticos (Sentencia C-141, 2010).

Ahora bien, los anticipos para las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, son diferentes a los anticipos para las demás elecciones, como se detallará a continuación.

- **Anticipos en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República**

La financiación estatal previa, está compuesta por un anticipo del Estado, que comprende una parte para la financiación de la propaganda electoral y otra para la financiación de otros gastos de

campaña; no obstante, para poder acceder a ella, se deben cumplir con los requisitos del artículo 10 de la misma Ley 996 de 2005, que reza:

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

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

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

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

Ahora bien, según el artículo 11 de la misma ley, los candidatos a la Presidencia de la República, que cumplan los anteriores requisitos, tendrán derecho a recibir anticipos estatales así:

VUELTA	ANTICIPO A RECIBIR
PRIMERA	Seis mil quinientos noventa y ocho millones seiscientos veintiocho mil quinientos dieciocho pesos (\$6.598.628.518). De estos, solo cuatro mil quinientos veintiocho millones cuatrocientos setenta mil quinientos cincuenta y dos pesos (\$4.528.470.552) serán destinados a la financiación de la propaganda política de las campañas, los restantes dos mil setenta millones ciento cincuenta y siete mil novecientos sesenta y seis pesos (\$2.070.157.966), serán para otros gastos de campaña.
SEGUNDA	Tres mil novecientos sesenta y dos millones cuatrocientos once mil setecientos treinta y tres pesos (\$3.962.411.733), los cuales se destinaran a la financiación de la propaganda política en un cincuenta por ciento (50%) y el saldo en otros gastos de campaña, que se entregarán diez (10) días después del día de las elecciones de primera vuelta.

Fuente: Artículo 11 de la Ley 996 de 2005, con valores reajustados por la Resolución No. 2586 de 2017 del CNE. Cuadro elaborado por el autor.

De lo anterior, vale la pena mencionar cuatro aclaraciones que el mismo artículo 11 de la Ley 996 de 2005 trae; la primera, los recursos para la propaganda política los entregará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las Campañas Presidenciales, al igual que los recursos para los otros gastos de campaña, dentro de los diez (10) días siguientes a la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral que establece el lleno de los requisitos previstos en el artículo anterior y la aceptación de la póliza o garantía correspondiente; la segunda, los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, también podrán solicitar un monto adicional al anticipo de hasta el diez por ciento (10%) del tope establecido para la campaña presidencial, para utilizarlos en propaganda electoral en radio, prensa escrita o televisión, los cuales estarán garantizados a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y regulados bajo los mismos parámetros establecidos para el anticipo destinado a otros gastos de campaña; la tercera, el candidato presidencial que haya accedido a la financiación estatal previa y retire su nombre o desista de su candidatura antes de las elecciones en primera vuelta, deberá devolver la totalidad de los recursos recibidos de parte del Estado, dentro de los quince (15) días siguientes a su retiro. De no ser así, el Ministerio de Hacienda y

Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, procederán contra el candidato, su campaña presidencial, el Gerente de su campaña, los integrantes del Comité Financiero de su campaña y los Partidos o Movimientos Políticos que lo hayan inscrito; y la cuarta, vale la pena resaltar, que los valores establecidos en el artículo 11 de la Ley 996 de 2005, han sido reajustados por las Resoluciones No. 3348 de 2005, 0976 de 2013, 0288 de 2014 y 2586 de 2017 expedidos por el Consejo Nacional Electoral.

- **Anticipos en las elecciones que no son para Presidente y Vicepresidente de la República**

Según el artículo 22 de la Ley 1475 de 2011, por anticipo, se puede solicitar hasta el 80% de la financiación estatal para las consultas o de las campañas electorales. Y el valor del anticipo se deducirá de la financiación que le correspondiere al partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos por concepto de reposición de gastos de campaña.

Para las elecciones de autoridades locales realizadas el 27 de octubre de 2019, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución No. 4120 de 2019, en donde se regularon aspectos relativos a los anticipos de financiación Estatal, como lo son: el trámite de las solicitudes del anticipo, la autorización de los mismos, la póliza o garantía que se exigen, condiciones y requisitos de aval, trámite para el giro de los recursos y el uso del anticipo.

Vale resaltar, que el numeral 3 del artículo primero del Acto Legislativo No. 03 del 23 de mayo de 2017, estableció un régimen especial transitorio, respecto a la financiación de las campañas para la Presidencia y al Senado de la República en las elecciones de 2018 y 2022, para el Partido Político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC, de la siguiente manera:

3. Recibir financiación preponderantemente estatal para las campañas de sus candidatos a la Presidencia de la República y al Senado de la República en las elecciones de 2018 y 2022, de conformidad con las siguientes reglas: i) En el caso de las campañas presidenciales se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas; ii) En el caso de las campañas al Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al 10% del límite de gastos fijados por la autoridad electoral, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes sobre anticipos previstas para los demás partidos políticos reconocidos; iii) la financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, siempre y cuando los recursos asignados hayan sido destinados a las finalidades establecidas en la ley. (Acto Legislativo No. 03, 2017)

Por lo anterior, para las elecciones al Congreso de la República, realizadas en el año 2018, el Consejo Nacional Electoral, expidió la Resolución No. 0208 de 2018, en donde se regularon los aspectos relativos a los anticipos de la financiación estatal, para el Partido Político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC.

3.2.2.1.1.1.2. REPOSICIÓN POR VOTO VÁLIDO OBTENIDO

En el mismo sentido que en los anticipos, para las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, es diferente la reposición por voto válido para las demás elecciones, como se detallará a continuación:

- **Reposición por voto válido en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República**

De conformidad con el artículo 11 de la misma 996 de 2005, los candidatos a la Presidencia de la República, tendrán derecho a recibir reposición por voto válido, así:

VUELTA	REPOSICIÓN POR VOTO VÁLIDO
PRIMERA	Suma equivalente al número de votos válidos depositados multiplicado por dos mil setecientos sesenta pesos (\$2.760). Ningún candidato podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado y aprobado por el Consejo Nacional Electoral, menos los aportes del sector privado y el anticipo dado por el Estado, en caso de que hubiera tenido acceso a él.
SEGUNDA	Una suma equivalente a mil trescientos setenta y ocho pesos (\$1.378) por votos válidos depositados.
REPOSICIÓN POR VOTO VÁLIDO A LOS QUE NO ACCEDAN A LOS ANTICIPOS COMO FINANCIACIÓN ESTATAL	
El Valor a recibir por concepto de reposición por voto válido obtenido por los candidatos a la Presidencia de la República que no accedan a anticipos de financiación estatal, cinco mil seiscientos veinticinco pesos (\$5.625).	

Fuente: Artículo 11 de la Ley 996 de 2005, con valores reajustados por la Resolución No. 2586 de 2017 del CNE. Cuadro elaborado por el autor.

De lo anterior, cabe mencionar, que tanto en la primera como en la segunda vuelta no se podrán exceder los topes de las campañas, establecidos en la Ley 996 de 2005. De igual forma, el artículo 11 de la misma ley expresa:

Para tener derecho a la reposición de votos los candidatos deberán obtener en la elección para Presidente de la República, al menos una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados. Quien no consiga este porcentaje mínimo, no tendrá derecho a la financiación estatal de la campaña por el sistema de reposición de votos, y deberá devolver el monto de la financiación estatal previa en su totalidad. Estos montos de recursos, serán asegurados mediante póliza o garantía a favor del Estado, expedida por una entidad financiera privada, o en su defecto el partido que avale al candidato podrá

pignorar los recursos ciertos para la financiación que le corresponda en los años subsiguientes, como garantía por el monto recibido, siempre y cuando con ellas cancele las obligaciones contraídas. En el caso de que el candidato haya sido inscrito por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, la garantía o póliza deberá ser respalda por los promotores del grupo hasta por el monto que se deba devolver;

- **Reposición por voto válido en las elecciones que no son para Presidente y Vicepresidente de la República**

Según el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011, establece el sistema de reposición de gastos por votos válidos. Este mecanismo está condicionado a superar los siguientes porcentajes de votación:

ELECCIONES PARA	PORCENTAJE A OBTENER
Corporaciones Públicas (Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Juntas Administradoras Locales)	Tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.
Gobernadores y Alcaldes	Cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

Fuente: Artículo 21 de la Ley 1475 de 2011. Cuadro elaborado por el autor.

De lo anterior, vale mencionar, que solo se tiene en cuenta el número de votos válidos recibidos por el candidato o lista y se multiplica por el valor previamente fijado por el Consejo Nacional Electoral.

3.2.2.1.1.2. FINANCIACIÓN PÚBLICA INDIRECTA

Este tipo de financiamiento, se realiza a través del acceso gratuito o subvencionado a los medios de comunicación público para que cubran las campañas, exención tributaria, utilización de edificios públicos o subvención del servicio postal. (Ohman, 2015)

En Colombia, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 130 de 1994, se materializa el acceso gratuito a medios de comunicación social del Estado, a los partidos y movimientos con personería jurídica, para realizar: **i)** divulgación política, **ii)** propaganda electoral para la elección presidencial, y **iii)** propaganda electoral para elección al Congreso de la República.

i) Divulgación política.

Esta figura, está contemplada en el artículo 23 de la Ley 130 de 1994, la cual busca difundir y promover programas e ideas por parte de las agrupaciones políticas de manera permanente, así:

ARTÍCULO 23. DIVULGACIÓN POLÍTICA. Entiéndase por divulgación política la que con carácter institucional realicen los partidos, movimientos, con el fin de difundir y promover los principios, programas y realizaciones de los partidos y movimientos, así como sus políticas frente a los diversos asuntos de interés nacional. Mediante este tipo de publicidad no se podrá buscar apoyo electoral para los partidos o movimientos. La divulgación así definida podrá realizarse en cualquier tiempo.

Esta figura no debe confundirse con la propaganda electoral. Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció en la distinción de los conceptos de divulgación política y propaganda electoral, de la siguiente manera:

El proyecto de ley establece una diferencia entre divulgación política y propaganda electoral. La primera es la que de manera permanente e institucional realizan los partidos, movimientos y candidatos con el fin de difundir y promover sus programas e ideas. Este tipo de comunicación puede llevarse a cabo en cualquier tiempo y excluye toda práctica de tipo electoral. La propaganda electoral, en cambio, se realiza con el fin de obtener apoyo electoral y sólo puede llevarse a cabo durante los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones. Con esta distinción el proyecto pretende reducir la carga electoral connatural a la actividad política, cuando esta se efectúa por fuera del período de campañas, a través de los medios de comunicación social. De esta manera, se intenta circunscribir el debate a los asuntos ideológicos, programáticos e informativos de los partidos políticos frente a sus electores. Sin perjuicio de mantener la distinción entre "divulgación política" y "propaganda electoral", la restricción legal no puede llegar hasta anular la permanente vocación de poder que caracteriza a los partidos y movimientos políticos. (Sentencia C-089, 1994)

ii) Elecciones a la Presidencia de la República

En estas elecciones, los candidatos pueden acceder de manera gratuita a los medios de comunicación social del Estado, dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección, para que sus candidatos expongan sus tesis y programas. En el evento de una segunda vuelta, de conformidad con el artículo 190 de la Constitución Política, se les otorgarán a los candidatos espacios con la misma finalidad. Si los candidatos realizan una petición conjunta, tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos cada uno con las reglas y temas que soliciten en su petición.

iii) Elecciones al Congreso de la República

Al igual que en las elecciones presidenciales, los candidatos pueden acceder de manera gratuita a los medios de comunicación social del Estado, dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección. El Consejo Nacional Electoral, establecerá el número y duración de los espacios indicados, y reglamentará la utilización de los mismos, garantizando el respeto a las instituciones y la honra de las personas. Para la distribución del 60% de los espacios, hará de conformidad con la representación que tengan las agrupaciones políticas con personería jurídica a la Cámara de Representantes. Aunado a lo anterior, los pagos por la utilización de estos espacios se harán con cargo al Presupuesto General de la Nación. Lo que ha constituido un obstáculo a este tipo de financiación, ya que no se han contado con los presupuestos requeridos para ello en los últimos años.

En el mismo sentido, el artículo 36 de la Ley 1475 de 2011, establece el acceso gratuito en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos a la Presidencia o al Congreso de la República, dentro de los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma. De igual forma, el Consejo Nacional Electoral, deberá asignar espacios con cobertura en la correspondiente circunscripción, para la propaganda electoral. Además, previo concepto de la Comisión Nacional de Televisión, establecerá el número, duración y franjas de emisión de estos espacios.

3.2.2.1.2. FINANCIACIÓN PRIVADA

La financiación privada, puede considerarse como una forma legítima de participar en la democracia y de expresar libremente las preferencias políticas, a la vez contribuyen a una sana

competencia, siempre y cuando se enmarquen dentro de los patrones éticos de responsabilidad social y política, transparencia y rendición de cuentas. (Transparencia por Colombia, 2016)

En el mismo sentido, según Londoño, este tipo de financiación incentiva a los ciudadanos a participar en la política, así:

aquellos dispuestos a donar pequeñas sumas lo hacen porque poseen mayores niveles de compromiso político. Igualmente las contribuciones generan mayores responsabilidades, pues los ciudadanos tienen mayor disposición a controlar aquellos en lo que invierten de manera directa. Asimismo, los aportes privados ayudan a que los partidos sean más proclives a rendir cuentas, pues tienen un grupo de personas –los afiliados y los donantes- al que deben responder por sus actuaciones. (Londoño, 2017)

Colombia cuenta con un sistema mixto para el manejo de los aportes privados, el cual incluye:

i) recursos propios de las organizaciones políticas, **ii)** aportes de los candidatos o de sus parientes, **iii)** créditos con entidades financieras con particulares, y **iv)** donaciones de personas naturales y jurídicas nacionales. (Londoño, 2018).

Según el artículo 20 de la Ley 1475 de 2011, los candidatos a cargos de elección popular, podrán acudir a cinco fuentes de financiación privada, que son:

- i)** Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.
- ii)** 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.

- iii) Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.
- iv) Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
- v) Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.

3.2.2.2. LIMITES A LOS MONTOS

El artículo 109 de Constitución Política, afirma que: “también se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadano o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley”.

De conformidad con lo anterior, según el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos que tengan origen privado, por más del valor total de los gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña, al igual, que tampoco se podrán efectuar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% del valor total.

De igual forma, la mencionada norma expresa que 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 a que ella se refiere, pero en ningún caso, podrá ser superior la sumatoria de tales aportes, al monto total de gastos de la campaña. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.

Por otra parte, el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011, establece que el Consejo Nacional Electoral, debe fijar los límites de los montos de las campañas electorales a los distintos cargos y

corporaciones de elección popular, así como 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, pero para esto, debe tener en cuenta estos tres criterios: **i)** el costo real de las campañas. **ii)** el censo electoral y, **iii)** la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las campañas.

Así entonces, lo que se quiere con estas limitaciones de gastos, es que candidatos o agrupaciones políticas, no saquen ventajas frente a otros, por sus capacidades económicas, garantizando así, el principio de igualdad en las contiendas electorales. Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

Los topes máximos de gastos en campañas políticas constituyen una medida que persigue varios objetivos dentro del contexto de los regímenes democráticos. Uno de ellos es reducir las disparidades de recursos entre los partidos, movimiento o grupos, favoreciendo con ello la igualdad electoral. Otro es controlar los aportes privados y con ello la corrupción que puedan aparejar.

(Sentencia C-1153, 2005)

Para dar una mayor ilustración, se exponen los 2 límites de gasto establecidos por el Consejo Nacional Electoral, de las recientes contiendas electorales en Colombia:

- **Elecciones para la Presidencia y Vicepresidencia de la República realizadas en el año 2018.**

El Consejo Nacional Electoral (Resolución No. 2586, 2017), en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 996 de 2005, reajustó el tope de los gastos a invertir en las campañas

electorales por los candidatos a la Presidencia de la República en primera y segunda vuelta, en las elecciones que se celebraron en el año 2018, como lo ilustra el siguiente cuadro:

PRIMERA VUELTA	SEGUNDA VUELTA
El tope de gastos a invertir en la campaña electoral por los candidatos a la Presidencia de la República durante el año 2018, será de veinticuatro mil doscientos treinta y cinco millones quinientos cincuenta y cuatro mil novecientos sesenta y cuatro pesos (\$24.235.554.964).	El tope de gastos a invertir en la campaña electoral, será de once mil trescientos treinta y cinco millones setecientos cincuenta y seis mil ciento sesenta y seis pesos (\$11.335.756.166).

Fuente: Resolución No. 2586 de 2017 expedido por el CNE. Cuadro elaborado por el autor.

- **Elecciones a cargos uninominales diferentes a la de Presidencia y Vicepresidencia de la República realizadas en el año 2019.**

En los cargos uninominales, se fijan los montos individualmente por cada candidato, y varía según el censo electoral. Para el año 2019, el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución No. 0253 de 2019, fijó los límites a los montos de gastos de las campañas electorales a los cargos uninominales de los candidatos que se inscriban para las elecciones a gobernaciones y alcaldías distritales y municipales, que se llevaron a cabo durante el año 2019, y el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en ellas, de la siguiente manera:

PARA LAS GOBERNACIONES	
CENSO	MONTO FIJADO
Superior a cuatro millones un (4.000.001) ciudadanos.	\$4.296.425.547
Entre tres millones un (3.000.001) y cuatro millones (4.000.000.) ciudadanos.	\$4.180.511.437
Entre un millón quinientos mil un (1.500.001) y tres millones (3.000.000) ciudadanos.	\$4.151.414.585
Entre ochocientos ochenta y cinco mil u (885.001) y un millón quinientos mil (1.500.000) ciudadanos.	\$2.118.763.731

Entre seiscientos noventa mil un (690.001) y ochocientos ochenta y cinco mil (885.000) ciudadanos.	\$1.774.683.785
Entre cuatrocientos mil un (400.001) y seiscientos noventa mil (690.000) ciudadanos.	\$1.772.939.073
Entre doscientos mil uno (200.001) y cuatrocientos mil (400.000) ciudadanos.	\$1.330.629.638
Igual o inferior a doscientos mil (200.000) ciudadanos.	\$1.104.8483.253

Fuente: Resolución No. 0253 de 2019 expedido por el CNE. Cuadro elaborado por el autor.

PARA LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES O DISTRITALES	
CENSO	MONTO FIJADO
Igual o superior a cinco millones un (5.000.001) ciudadanos.	\$4.172.120.979
Entre un millón un (1.000.001) y cinco millones (5.000.000) de ciudadanos.	\$2.087.673.268
Entre quinientos mil uno (500.001) y un millón (1.000.000) de ciudadanos.	\$1.956.868.383
Entre doscientos cincuenta mil un (250.001) y quinientos mil (500.000) ciudadanos.	\$1.477.937.042
Entre cien mil un (100.001) y doscientos cincuenta mil (250.000) ciudadanos.	\$1.307.056.252.
Entre cincuenta mil un (50.001) y cien mil (100.000) ciudadanos.	\$654.437.075
Entre veinticinco mil uno (25.001) y cincuenta mil (50.000) de ciudadanos.	\$218.145.688
Igual o inferior a veinticinco mil (25.000) ciudadanos.	\$114.526.487

Fuente: Resolución No. 0253 de 2019 expedido por el CNE. Cuadro elaborado por el autor.

- **Elecciones a cargos plurinominales realizadas en el año 2019.**

En estos cargos, se deben tener en cuenta el tipo de lista con el que se inscriben los candidatos. En Colombia, las corporaciones públicas (Congreso de la República, Asambleas

Departamentales, Concejos Municipales y Juntas administradoras locales), pueden presentar sus listas de dos formas: lista cerrada y bloqueada o lista cerrada y no bloqueada (voto preferente).

En la primera, los electores sólo pueden votar en bloque por la lista de candidatos que el partido o movimiento político haya presentado, previa conformación de la misma, sin que se pueda alterar o modificar el orden de la inscripción de alguno de los candidatos; mientras que, en la segunda, permite a los electores escoger a su agrupación política y señalar al candidato de su preferencia entre los nombres que conforman la lista. Así entonces, al finalizar las elecciones, la lista se reordena en forma descendente a partir de la cantidad de votos válidos conseguidos por cada candidato.

Ahora bien, según el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011, cuando se trata de lista cerrada y bloqueada, se fijará por cada lista de candidatos a corporaciones de elección popular, al igual que en los cargos uninominales; mientras que en la lista cerrada y no bloqueada (voto preferente), se calcula tomando el monto máximo por lista y se divide por el número de candidatos inscritos.

Así entonces, para las elecciones de autoridades locales celebradas en el año 2019, el Consejo Nacional Electoral Mediante la Resolución No. 0254 de 2019, fijó los límites a los montos de las campañas electorales de las listas de candidatos que se inscribieron para las elecciones a asambleas, concejos municipales o distritales y juntas administradoras locales, y el monto máximo que cada partido o movimientos político con personería jurídica puede invertir en ellas, de la siguiente manera:

PARA LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES	
CENSO	MONTO FIJADO
Superior a cuatro millones un (4.000.001) ciudadanos.	\$11.091.042.662
Entre tres millones un (3.000.001) y cuatro millones (4.000.000.) ciudadanos.	\$6.101.225.248

Entre un millón quinientos mil un (1.500.001) y tres millones (3.000.000) ciudadanos.	\$4.826.037.614
Entre ochocientos ochenta y cinco mil u (885.001) y un millón quinientos mil (1.500.000) ciudadanos.	\$3.498.408.695
Entre seiscientos noventa mil un (690.001) y ochocientos ochenta y cinco mil (885.000) ciudadanos.	\$2.924.455.972
Entre cuatrocientos mil un (400.001) y seiscientos noventa mil (690.000) ciudadanos.	\$2.790.422.997
Entre doscientos mil uno (200.001) y cuatrocientos mil (400.000) ciudadanos.	\$2.072.527.146
Igual o inferior a doscientos mil (200.000) ciudadanos.	\$668.786.604

Fuente: Resolución No. 0254 de 2019 expedido por el CNE. Cuadro elaborado por el autor.

PARA LOS CONCEJOS MUNICIPALES O DISTRITALES	
CENSO	MONTO FIJADO
Igual o superior a cinco millones un (5.000.001) ciudadanos.	\$21.245.808.221
Entre un millón un (1.000.001) y cinco millones (5.000.000) de ciudadanos.	\$6.692.885.372
Entre quinientos mil uno (500.001) y un millón (1.000.000) de ciudadanos.	\$4.291.525.748
Entre doscientos cincuenta mil un (250.001) y quinientos mil (500.000) ciudadanos.	\$2.692.997.919
Entre cien mil un (100.001) y doscientos cincuenta mil (250.000) ciudadanos.	\$1.035.468.710
Entre cincuenta mil un (50.001) y cien mil (100.000) ciudadanos.	\$741.585.784
Entre veinticinco mil uno (25.001) y cincuenta mil (50.000) de ciudadanos.	\$564.429.180
Igual o inferior a veinticinco mil (25.000) ciudadanos.	\$444.951.470

Fuente: Resolución No. 0254 de 2019 expedido por el CNE. Cuadro elaborado por el autor.

PARA JUNATAS ADMINISTRADORAS LOCALES
Cada lista inscrita para aspirar a obtener esta curules, podrá invertir en la campaña electoral por todo concepto hasta el día por ciento (10%) del monto de gastos autorizados para el respectivo concejo municipal o distrital.

Fuente: Resolución No. 0254 de 2019 expedido por el CNE. Cuadro elaborado por el autor.

Así entonces, con la fijación de límites de montos no solo se busca controlar los aportes de los privados, sino blindar, de cierta forma, las contiendas electorales de las presiones que puedan generar los grupos económicos, quienes en muchas ocasiones buscan materializar sus intereses personalistas una vez el candidato obtenga algún curul, mediante actuaciones administrativas o legislativas que favorezcan sus intereses. (Misión de Observación Electoral (MOE), 2016)

De lo anterior, la Corte Constitucional, señaló que los topes máximos de los aportes de particulares en la financiación de campañas electorales son sustentables, ya que:

Persigue evitar la corrupción de las costumbres políticas, pues los candidatos y los partidos que resulten triunfantes en las elecciones pueden llegar a estar involucrados en verdaderos conflictos de intereses, cuando deben a una sola persona natural proporciones muy altas de financiación de sus campañas. Se trata pues de un mecanismo que persigue un fin constitucionalmente importante, el cual es el de garantizar la transparencia de la función gubernamental, al evitar el aludido conflicto de intereses. (Sentencia C-1153, 2005)

3.2.2.3. FUENTES PROHIBIDAS DE FINANCIACIÓN EN COLOMBIA

Los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, establecieron algunas fuentes prohibidas de financiación, tanto para partidos y movimientos políticos como para las campañas electorales, como se muestra a continuación:

Por la Constitución Política de Colombia

- Artículo 109. “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.”
- Artículo 109. “Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.”
- Artículo 110. “Prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la Ley. El incumplimiento de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.”

Por el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011

- i. Las que provengan, directa indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.
- ii. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.
- iii. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.
- iv. Las contribuciones anónimas.
- v. Las de personas naturales contra las cuales hubiere formulado acusación o imputación en proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.

- vi.** Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen.
- vii.** Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento 50% de contratos o subsidios estatales, que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

Aunado a lo anterior, se hace necesario realizar un análisis, respecto de las donaciones de personas jurídicas en Colombia, en lo atinente a las campañas para la Presidencia de la República, y en las demás campañas.

En cuanto a las campañas que no son para la Presidencia de la República, el artículo 16 de la Ley 130 de 1994, establece la posibilidad de que personas jurídicas puedan donar a favor de una campaña electoral, así:

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

De lo anterior, cabe resaltar que de conformidad con el artículo 109 de la Constitución Política, solo pueden ser personas jurídicas nacionales. Puesto que la prohibición a las

donaciones por parte de personas jurídicas extranjeras, se realiza con la finalidad de prevalecer el principio de autodeterminación, evitando influencias externas. (Ohman, 2015)

Respecto a las campañas para la Presidencia de la República, no existe tal posibilidad; no obstante, vale mencionar que el artículo 14 de la Ley 996 de 2005, incluía en su texto original, la posibilidad de que las personas jurídicas pudieran hacer contribuciones o donaciones a las campañas, de la siguiente manera:

Artículo 14. Monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares. El veinte por ciento (20%) del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por personas naturales o jurídicas de derecho privado; sin embargo, las campañas presidenciales no podrán recibir aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el dos por ciento (2%) del monto fijado como tope de la campaña, ni de personas jurídicas sino hasta el cuatro por ciento (4%) del mismo tope. Las contribuciones y donaciones de personas jurídicas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, no podrán superar en conjunto el cinco por ciento (5%) del monto fijado como tope.

La Superintendencia de Sociedades expedirá el documento público en el que se relacione qué personas jurídicas constituyen un grupo empresarial.

Los aportes de los candidatos y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán superar en conjunto el cuatro por ciento (4%) del monto fijado como tope por el Consejo Nacional Electoral.

Sin embargo, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de los apartes que permitían las contribuciones o donaciones por parte de las personas jurídicas, expresando lo siguiente:

La creciente necesidad de fondos tiene el riesgo de corromper los compromisos políticos de los candidatos al vincularlos con intereses privados que esperan la entendible recompensa por gratitud de quien logre acceder al cargo de elección popular. Esta situación, además de subvertir los valores de la contienda democrática, hipoteca la libertad de ejercicio de quien asume el cargo y tergiversa la neutralidad con que debe actuar en él.

De allí que una regulación en este aspecto resulte indispensable en el marco de un proceso democrático con reelección pues, frente al hecho de que el Presidente de la República tiene a su disposición el manejo de fondos públicos y de que los intereses privados pueden tenerlo como foco privilegiado de oferta de financiación –resultado de su posición de hecho dominante- el riesgo de excesos resulta una hipótesis altamente probable. (Sentencia C-1153, 2005)

Así entonces, como se mencionó anteriormente, el artículo 14 de la Ley 996 de 2005, no contempla la posibilidad de recibir contribuciones o donaciones por personas jurídicas a las campañas presidenciales, como quedó establecido en la misma, así:

ARTÍCULO 14. MONTO MÁXIMO DE LAS CONTRIBUCIONES O DONACIONES POR PARTE DE PARTICULARES. El veinte por ciento (20%) del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por personas naturales; sin embargo, las campañas presidenciales no podrán recibir

aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el dos por ciento (2%) del monto fijado como tope de la campaña.

Los aportes de los candidatos y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán superar en conjunto el cuatro por ciento (4%) del monto fijado como tope por el Consejo Nacional Electoral.

Para finalizar este capítulo de financiación en campañas electorales, vale la pena mencionar la oportunidad del financiamiento de las campañas electorales, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011, las recaudaciones de contribuciones podrán ser adelantadas por las agrupaciones políticas, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación; por su parte, los candidatos solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.

PARTE 4. LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS

La Organización de Estados Americanos, se ha referido a la rendición pública de cuentas, de la siguiente manera:

La rendición de cuentas de los partidos es condición necesaria de un sistema de financiamiento transparente, en la medida que registra, sistematiza y ofrece la información básica sobre el flujo de recursos económicos de las campañas. La presentación de la información sobre las finanzas, derivada de la rendición de cuentas, puede ser ante el público general o las entidades gubernamentales que corresponda. La realidad es que en ambos casos contribuye a la transparencia del sistema de financiamiento, pero el control gubernamental ejercido por una entidad especializada ayuda a mejorar la calidad y cantidad de la información sobre el

flujo de recursos de las campaña (...) Si la institución contralora cumple su función con eficacia y eficiencia, obliga a los partidos a mejorar la rendición de cuentas y, consecuentemente, aumenta la cantidad y calidad de la información disponible. (Organización de los Estados Americanos (OEA), 2012)

4.1. REGULACIÓN NORMATIVA DE LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS EN COLOMBIA

En Colombia, los candidatos y organizaciones políticas deben rendir informe de ingresos y gastos de las campañas, ante el Consejo Nacional Electoral, con el fin de garantizar los principios de transparencia y publicidad electoral, de conformidad con los siguientes fundamentos constitucionales y legales:

En el artículo 265 de la Constitución Política, en el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, y en los artículos 20 y 21 de la Ley 996 de 2005, se estableció la competencia del Consejo Nacional Electoral, para vigilar el cumplimiento de la normatividad que rige a las agrupaciones políticas, respecto a los recursos efectuados en las campañas, así:

- **Constitución Política**

Artículo 265. Modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2009. 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, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

(...)

6. 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.

(...)

14. Las demás que le confiera la ley.

- **Ley 130 de 1994**

Artículo 39. Funciones del Consejo Nacional Electoral. El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el Código Electoral y la legislación vigente.

a) <Valores reajustados por el artículo primero de la Resolución No. 0108 de 2020> Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a trece millones novecientos cuarenta y dos mil novecientos catorce pesos (\$13.942.914) moneda legal colombiana, ni superior a ciento treinta y nueve millones cuatrocientos veintinueve mil ciento cuarenta y siete pesos (\$139.429.147) moneda legal colombiana, de conformidad con la gravedad, eximentes y

atenuantes de la infracción cometida. Las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos. Para la imposición de estas sanciones, el Consejo formulará cargos y el inculpado dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos.

En ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras; (...)

- **Ley 996 de 2005**

ARTÍCULO 20. REGLAMENTACIÓN. El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo referente al sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, período de evaluación de informes, contenido de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal.

ARTÍCULO 21. VIGILANCIA DE LA CAMPAÑA Y SANCIONES. El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar en todo momento, auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas. Con base en dichos monitoreos o a solicitud de parte, podrá iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación aquí estipuladas. (...)

En lo referente a la regulación de rendición pública de cuentas de las campañas, las Leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, establecieron lo siguiente:

- **Ley 130 de 1994**

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

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

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

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

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

- a) Contribución de los miembros;
- b) Donaciones;

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

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

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

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

- a) Gastos de administración;
- b) Gastos de oficina y adquisiciones;
- c) Inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, incluyendo publicaciones;

- d) Actos públicos;
- e) Servicio de transporte;
- f) Gastos de capacitación e investigación política;
- g) Gastos judiciales y de rendición de cuentas;
- h) Gastos de propaganda política;
- i) Cancelación de créditos; y
- j) Aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

- **Ley 1475 de 2011**

**ARTÍCULO 25. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y
PRESENTACIÓN DE INFORMES. (...)**

El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.

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.

PARÁGRAFO 1o. Los informes que corresponde presentar a los partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos, de conformidad con la reglamentación a que se refiere el artículo anterior. Dichos informes incluirán el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios.

PARÁGRAFO 2o. Los partidos políticos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, designarán un grupo de auditores, garantizando el cubrimiento de las diferentes jurisdicciones, que se encargarán de certificar, durante la campaña, que las normas dispuestas en el presente artículo se cumplan.

Así entonces, siendo el Consejo Nacional Electoral la autoridad competente para regular la rendición pública de cuentas por parte de los candidatos y agrupaciones políticas, el mismo, ha expedido una serie de resoluciones de conformidad con los fundamentos constitucionales y legales mencionados en los párrafos precedentes. Veamos:

RESOLUCIÓN No.	TEMA REGULADO
3476 de 2005	Por medio de la cual se reglamentan los sistemas de auditoria interna y externa de los ingresos y egresos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales.

0330 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.
0285 de 2010	Por la cual se adopta la herramienta electrónica, software aplicativo denominado “CUENTAS CLARAS”.
1044 de 2011	Por la cual se adiciona el módulo de libro de ingresos y gastos y la generación de formularios de ingresos y gastos, a la Resolución No. 0285 de 2010.
3097 de 2013	Por la cual se establece el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado “CUENTAS CLARAS” como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral.
0882 de 2019	Por medio de la cual se regula la financiación y el reporte de gastos por parte de los grupos significativos de ciudadanos conformados para las elecciones de autoridades locales.

Fuente: Resoluciones No. 3476 de 2005, 0330 de 2007, 0285 de 2010, 1044 de 2011, 3097 de 2013 y 0882 de 2019, expedidos por el CNE. Cuadro elaborado por el autor.

Ahora bien, para la rendición pública de cuentas en Colombia, se requiere que las campañas electorales, presenten ante el Fondo de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral, los informes consolidados de ingresos y gastos de la respectiva campaña, a través de dos formularios y sus respectivos anexos; El formulario 5B, debe ser diligenciado por los candidatos, registrando los informes individuales de su campaña, con sus anexos; mientras que el Formulario 7B, deber ser diligenciado por las agrupaciones políticas, refiriéndose al informe integral de ingresos y gastos de campaña, al igual que el formulario 5B, con sus anexos.

Vale mencionar, que, en los casos de funcionamientos y rendición de cuenta de las agrupaciones políticas, está el formulario 1B, el cual debe ser diligenciado por los partidos y movimientos políticos para presentar dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año, al Consejo Nacional Electoral, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 1475 de 2011.

Para una mayor comprensión, se plasma el siguiente cuadro, con base en la Ley 1475 de 2011 y los formularios 1B, 5B y 7B del Consejo Nacional Electoral:

	Formulario 1B	Formulario 5B	Formulario 7B
Informe a registrar	Funcionamiento y rendición de cuentas (Declaración de patrimonio, ingresos y gastos)	Individuales de ingresos y gastos de las campañas.	Integrales de ingresos y gastos en la campaña.
Registrado por	Partidos y Movimientos Políticos.	Candidatos inscritos para cargos de elección popular.	Toda agrupación política, que inscriba candidatos a cargos de elección popular.
Registrado ante	Consejo Nacional Electoral	Consejo Nacional Electoral, a través del aplicativo “CUENTAS CLARAS”, y a su agrupación política avalante.	Consejo Nacional Electoral, a través del aplicativo “CUENTAS CLARAS”,
Oportunidad	Dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año.	Dentro del mes siguiente a la elección correspondiente.	Dentro de los dos meses siguientes a la elección correspondiente.
Ingresos	Código 100. Total de los ingresos Anuales. Código 101. Cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos. Código 102. Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie de sus afiliados y/o particulares. Código 103. Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas. Código 104. Ingresos originados en actividades contempladas en el numeral 4, artículo 16 ley 145 de 2011. Código 105. Rendimientos financieros de	Código 100. Total de los ingresos recibidos en la campaña. Código 101. Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges, compañeros permanentes, o parientes hasta cuarto grado de consanguinidad. Código 102. Contribuciones o donaciones y créditos en dinero o especie que realicen los particulares, identificando en el libro de ingresos y gastos el tipo de operación que se realice (contribución, donación o crédito). Código 103. Créditos obtenidos en	Código 100. Total de los ingresos recibidos para la financiación de la campaña. Código 101. Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges, compañeros permanentes, o parientes. Código 102. Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie que realicen los particulares, identificando en el libro de ingresos y gastos el tipo de operación que se realice (contribución, donación o crédito).

	inversiones temporales que realicen con sus recursos propios. Código 106. Herencias o legados que reciben. Código 107. Financiación estatal para funcionamiento. Código 108. Financiación estatal para reposición de campañas. Código 109. Otros ingresos.	entidades financieras legalmente autorizadas, indicando si existe pignoración. Código 104. Ingresos provenientes de actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento. Código 105. Recursos recibidos por la campaña, por el concepto de financiación estatal-anticipos. Código 106. Ingresos por concepto de recursos propios de origen privado que las organizaciones políticas destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.	Código 103. Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas, indicando si existe pignoración. Código 104. Ingresos provenientes de actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa de la agrupación política. Código 105. Recursos recibidos por el concepto de financiación estatal-anticipos. Código 106. Ingresos por concepto de recursos propios de origen privado que las organizaciones políticas destinen para el financiamiento de las campañas.
Gastos	Código 200. Total de los gastos anuales. Código 201. Gastos de Administración. Código 202. Gastos de oficina y adquisiciones. Código 203. Inversiones en materiales y publicaciones. Código 204. Actos Públicos. Código 205. Servicio de transporte. Código 206. Gastos judiciales y de rendición de cuentas. Código 207. Gastos de propaganda política.	Código 200. Total de los gastos efectuados para la financiación de la campaña. Código 201. Gastos de administración. Código 202. Gastos de oficina y adquisiciones. Código 203. Inversión en materiales y publicaciones. Código 204. Actos Públicos. Código 205. Servicio de transporte y correo. Código 206. Gastos de capacitación e investigación política.	Código 200. Total de los gastos efectuados en desarrollo de la campaña. Código 201. Gastos de administración. Código 202. Gastos de oficina y adquisiciones. Código 203. Inversión en materiales y publicaciones. Código 204. Actos Públicos. Código 205. Servicio de transporte y correo.

	Código 208. Cancelación de créditos. Código 209. Gastos que sobrepasen la suma fijada por el CNE. Código 210. Gastos por Reposición a candidatos. Código 211. Gastos destinados para actividades según artículo 18 de la Ley 1475 de 2011. Código 212. Gastos recursos propios de origen privado para el financiamiento de campañas. Código 213. Otros gastos.	Código 207. Gastos judiciales y la rendición de cuentas. Código 208. Gastos de propaganda electoral. Código 209. Costos financieros. Código 210. Gastos que sobrepasan la suma fijada por el CNE. Código 211. Otros gastos. Código 212. Transferencias y/o giros a los candidatos.	Código 206. Gastos de capacitación e investigación política. Código 207. Gastos judiciales y la rendición de cuentas. Código 208. Gastos de propaganda electoral. Código 209. Costos financieros. Código 210. Gastos que sobrepasan la suma fijada por el CNE. Código 211. Otros gastos.
--	--	--	--

Fuente: Ley 1475 de 2011 y formularios del CNE. Cuadro elaborado por el autor.

4.2. PRESENTACIÓN DEL INFORME CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS DE CAMPAÑAS EN COLOMBIA

De lo expuesto, la rendición pública de cuentas en Colombia, se materializa, cuando los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, presentan ante el Fondo Nacional de Finalización Política del Consejo Nacional Electoral, los informes de ingresos y gastos de campañas electorales en las que hubieren participado, en formato electrónico a través del software aplicativo “CUENTAS CLARAS”, siendo considerado como el único mecanismo oficial de rendición de informes en Colombia, de conformidad con el artículo primero de la Resolución No. 3097 de 2013.

Aunado a lo anterior, el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, estableció la oportunidad para presentar dichos informes; mientras que el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, presentarán el informe dentro de los dos meses siguientes a la fecha de votación; los

gerentes y candidatos, deberán presentar sus informes individuales, ante su respectiva agrupación política, dentro del mes siguiente a la fecha de votación, para este último, deberán deben presentar su informe debe ser presentado tanto de forma electrónica, como de forma física, según el artículo noveno de la Resolución No 0330 de 2007 .

Ahora bien, según el artículo sexto y octavo de la Resolución No. 3097 de 2013, para poder presentar los informes de ingresos y gastos de campañas a través del aplicativo “CUENTAS CLARAS”, el asesor del Fondo Nacional de Financiación del Consejo Nacional Electoral, en coordinación con el administrador del sistema, les entregaran a las agrupaciones políticas claves para el acceso al aplicativo, el cual se dejará constancia; a su vez, la agrupación política le entregará las claves a sus candidatos correspondientes, para que puedan efectuar su presentación de informes individuales. Vencido el término legal de presentación de informes consolidados de ingresos y gastos de campaña, automáticamente el sistema procede a bloquear las claves de acceso al aplicativo, para diligenciar la plurimencionada presentación; sin embargo, las claves podrán ser utilizadas sólo para efectos de consultas de información.

En el evento de una presentación extemporánea, la agrupación deberá solicitarle al Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral, el desbloqueo de su respectiva clave, y así lograr la presentación del mismo, sin perjuicio de las sanciones que haya lugar por el incumplimiento del término legal.

Se hace necesario resaltar, que la misma Resolución expedida por el Consejo Nacional Electoral, establece esta presentación de informes, como requisito necesario para el reconocimiento y pago de la reposición de gastos de campaña electoral, de la siguiente manera:

La presentación en debida forma de los informes de ingresos y gastos de campaña a través del Software aplicativo "CUENTAS CLARAS" será un requisito necesario para acceder a los recursos estatales por concepto de financiación de campañas electorales. El proceso de revisión y evaluación de los informes de ingresos y gastos de campaña adelantado por el Fondo Nacional de Financiación Política, como evento previo y necesario para el reconocimiento y pago del derecho de reposición de gastos de campaña electoral, se desarrollará con los informes individuales de ingresos y gastos de campaña presentados a través del aplicativo por los candidatos y gerentes, debidamente validados por el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos y con los informes consolidados de ingresos y gastos de campaña que corresponde presentar a estos últimos.

Por otro lado, el aplicativo de cuentas claras, fue diseñada por la Corporación Transparencia por Colombia con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y entregado a la Organización Electoral en Colombia el día 02 de febrero de 2010. (Cuentas Claras, 2018)

Este aplicativo ya ha sido implementado en países como Paraguay a través del Tribunal Superior de Justicia Electoral de ese país, (TSJE, 2018), puesto que es innovador, con facilidades de uso a los sujetos electorales para la entrega de informes de ingresos y gastos, y ofrece garantías en los procesos electorales.

Toda vez que la ley prevé un informe posterior a la campaña de los ingresos y gastos realizados por las campañas electorales y que el informe requerido por el Consejo Nacional Electoral a través del aplicativo Cuentas Claras es en tiempo real, el autor de este trabajo cree

necesario que lo dispuesto en relación con este aplicativo debe implementarse mediante una norma con fuerza de ley, y no mediante una norma de carácter reglamentario, como esta implementado en Colombia; lo anterior, puesto que el primero puede llegar a ser más eficiente que el segundo, en cuanto al sometimiento de lo estipulado, y a su vez, a una eventual sanción administrativa, si la hubiere.

PARTE 5. GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS

Según Bobbio, en una democracia lo relevante no es si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho. (Bobbio, 1986)

De conformidad con lo anterior, el constituyente de 1991, implementó en Colombia el principio de democracia participativa, ampliando así, los espacios democráticos para que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar más de manera directa en la toma de decisiones que afecten a la comunidad. Esto no quiere decir, que se excluyó al principio de la democracia representativa en Colombia, por el contrario, estos dos principios se complementan. La Corte Constitucional se refirió al asunto, de la siguiente manera:

La Constitución Política de 1991 presenta, como una de sus principales características, la de garantizar la denominada democracia participativa, esto es, la ampliación de los espacios democráticos para darle a los asociados la oportunidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en las actividades políticas y en la toma de decisiones que afecten a la comunidad. Cabe agregar que este concepto no se contrapone al de la democracia representativa; por el contrario, se complementan logrando así que el

pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger -mediante el sufragio universal- a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido. (Sentencia C-089A, 1994)

De lo anterior, al referirnos a la democracia participativa lo hacemos en relación a las instituciones de democracia directa, es decir, a los distintos mecanismos de participación ciudadana distintos al derecho a elegir y ser elegido, puesto que si bien este es un mecanismo de participación, es el instrumento por excelencia de la democracia representativa (Contreras, 2016); no obstante, la aplicación de este principio no solo cobija estos mecanismos, sino que amplía su ámbito de operación en diferentes ámbitos de la sociedad, tal y como lo expresó la Corte Constitucional, así:

Como se puede observar, el principio constitucional de la democracia participativa tiene operancia no sólo en el campo de lo estrictamente político (electoral), sino también en lo económico, administrativo, cultural, social, educativo, sindical o gremial del país, y en algunos aspectos de la vida privada de las personas; y su objetivo primordial es el de posibilitar y estimular la intervención de los ciudadanos en actividades relacionadas con la gestión pública y en todos aquellos procesos decisorios incidentes en la vida y en la orientación del Estado y de la sociedad civil. (Sentencia C-336 , 1994)

Ahora bien, el derecho de elegir y ser elegido consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política, cobra relevancia en la conformación de organizaciones políticas distintas de los partidos y movimientos políticos. En su momento, la Corte Constitucional, manifestó lo siguiente:

De conformidad con la Constitución el derecho a elegir y ser elegido y tomar parte en elecciones, no se limita de ninguna manera a los partidos y movimientos. Tanto en forma individual, como a través de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, se podrá lograr la inscripción de una candidatura para un cuerpo de elección popular. Dado que en estos casos no media el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica, evento en el cual no se exige requisito adicional alguno - "la ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos" -, la misma Constitución ha consagrado, en esta materia, un régimen diferencial, de modo que no se puede aducir quebranto alguno del principio de igualdad, salvo que las condiciones que se impongan sean irrazonables y obstaculicen de manera inconveniente el libre ejercicio de los derechos políticos. (Sentencia C-089, 1994)

La relación de las anteriores normas constitucionales permite concluir que los partidos políticos no son las únicas formas de organización política ciudadana previstas por el régimen constitucional de 1991 y que, por el contrario, el constituyente quiso facilitar la participación de los nacionales en la vida política del país, mediante el ofrecimiento de otras formas o tipos de organizaciones sociales o decididamente políticas que, por contera, también tienen protección estatal. (Sentencia C-955, 2001)

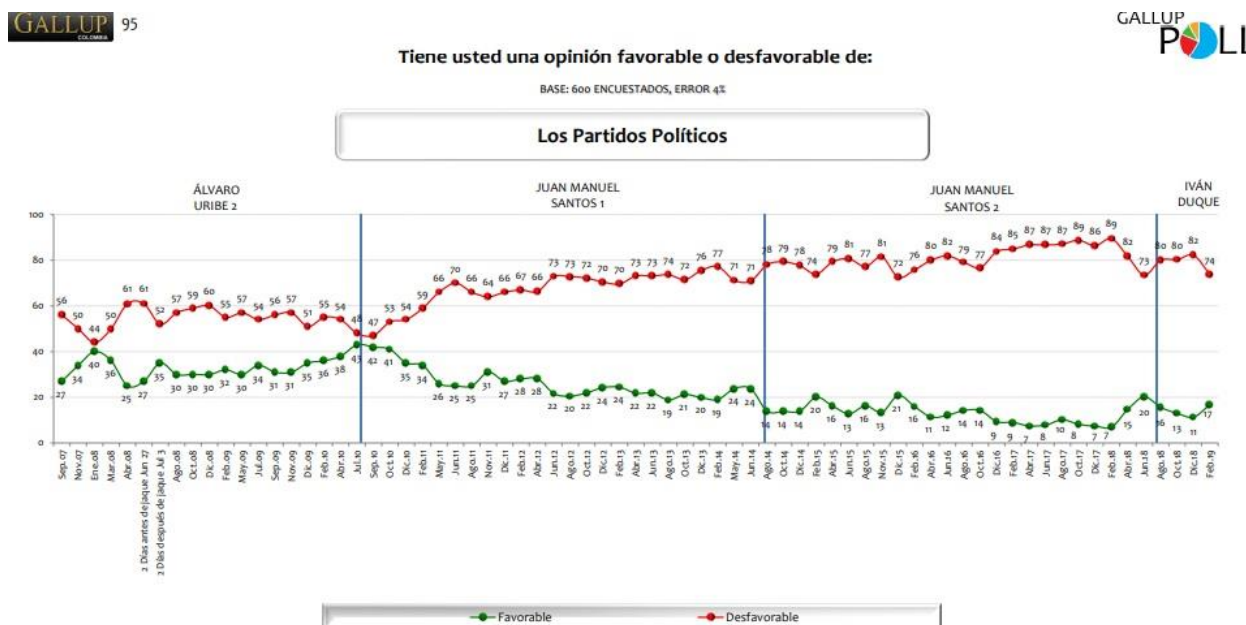
Así entonces, la Constitución Política de 1991, al garantizar el principio de democracia participativa, y la ampliación de la aplicación del mismo, facilitó la participación de los ciudadanos a través de organizaciones distintas a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, dando origen así, a los grupos significativos de ciudadanos.

Por otra parte, los grupos significativos de ciudadanos, así como las demás organizaciones o candidaturas independientes, se crean en respuesta a la crisis partidista (Peza, 2007), en lo que la Corte Constitucional, menciona así:

La necesidad de consecución de la representatividad democrática en los partidos y movimientos políticos, al menos desde la expedición de la Constitución de 1991, muestra dos etapas históricas definidas: la primera, interesada esencialmente en garantizar la autonomía de las agrupaciones políticas a través del reconocimiento de la libertad organizativa de las mismas, análisis expuesto en el estudio de constitucionalidad de la ley estatutaria sobre la materia adelantado en la sentencia C-089/94; y la segunda, surgida como respuesta a la crisis de representatividad generada por fenómenos como el personalismo en la política y la actuación de grupos armados irregulares y el crimen organizado. El debilitamiento de la estructura de partidos motivó al Congreso a modificar la Constitución mediante el Acto Legislativo 1 de 2003, con miras a fortalecer el sistema de partidos y movimientos políticos y, en especial, prever herramientas tanto para incentivar el uso de instrumentos democráticos en su interior, como para sancionar la indisciplina en relación con los programas de acción pública formulados por ellos. Asimismo dispuso exigencias de índole electoral, dirigidas a elevar el grado de representatividad de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, atacándose con ello la proliferación de las mencionadas microempresas personalistas. (Sentencia C-490, 2011)

Vale mencionar, que en el año 2019, la firma encuestadora Gallup Colombia S.A.S., midió la favorabilidad de los partidos políticos en Colombia, desde septiembre de 2007, segundo periodo

presidencial del señor Álvaro Uribe Vélez, hasta febrero de 2019, parte del periodo presidencial del señor Iván Duque, estudio del que puede concluirse un evidente incremento de la desfavorabilidad de estas agrupaciones políticas, así:



5.1. DIFERENCIA ENTRE PARTIDO, MOVIMIENTO POLÍTICO Y G.S.C.

En la mayor parte de este trabajo, se hace referencia a los partidos políticos, movimientos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos, por lo que se hace necesario entender la diferencia entre las mencionadas figuras.

El artículo 2 de la Ley 130 de 1994, define que son partidos y movimientos políticos, en los siguientes términos:

Artículo 2. Definición. 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.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.

Por otra parte, están los grupos significativos de ciudadanos, figura que no define la Ley 130 de 1994; sin embargo, se logra deducir en su artículo 9°, que estos grupos se conforman a partir de la recolección de firmas necesarias, que están establecidas para presentar un candidato a unas elecciones determinadas.

Ante la ausencia del concepto de grupos significativos de ciudadanos en la ley, se trae a colación, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, donde expresa la dificultad de realizar una definición de este tipo de agrupación política a partir de la Ley 130 de 1994, en donde manifiesta, lo siguiente:

La referencia constitucional a una serie de manifestaciones sociales cuyas fronteras no son precisas, dificulta la tarea de definición y, en todo caso, pone en tela de juicio su propia utilidad. Es por eso que el sentido de la tipología hay que encontrarlo por fuera de la pretensión conceptual. Cuando la Constitución menciona esta serie de manifestaciones sociales con alcances políticos, lo hace con el propósito de mostrar un conjunto de posibilidades dentro de las cuales puede tener aplicación el ejercicio de un derecho ciudadano. Se describen posibilidades fácticas con el objeto de señalar facultades y de indicar el campo de ejercicio de un derecho, más que de prescribir o regular un comportamiento.

Las entidades y fuerzas políticas que se manifiestan en la sociedad son clasificadas por el texto constitucional con base en el criterio de organización política. Si por organización se entiende un conjunto humano ordenado y jerarquizado que asegura la cooperación y la coordinación de sus miembros con el objeto de alcanzar los fines propuestos, la enumeración de entidades hecha por la Constitución posee dos polos opuestos: el partido político, de un lado, y el grupo significativo de ciudadanos, del otro. El primero tiene una clara estructura consolidada, con jerarquías permanentes y claramente diferenciadas, valores, tradiciones y códigos disciplinarios. El grupo significativo de ciudadanos, en cambio, es una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular

cualitativamente importante. El término significativo sólo puede ser sopesado en términos sociológicos y teniendo en cuenta la importancia de la manifestación política del grupo dentro de unas circunstancias específicas (Sentencia C-089, 1994)

Posteriormente, esta misma Corte hace un segundo pronunciamiento, donde consideró necesario diferenciar a los partidos y movimientos políticos de los grupos significativos de ciudadanos, así:

...los partidos políticos [tienen] vocación de permanencia, el propósito declarado de acceder al poder y a los cargos de elección popular para influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación, y el propósito de ser organizaciones que “simbolizan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen en la formación y manifestación de la voluntad popular.

Los movimientos políticos, por su parte, son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente que se proponen influir en la formación de la voluntad política y/o participar en las elecciones. Los movimientos políticos comparten con los partidos políticos una cualidad que la diferencia de las demás organizaciones avaladas por la normatividad: la posibilidad de ostentar personería jurídica.

La característica esencial que identifica y asimila a los partidos políticos y a los movimientos políticos, de acuerdo con los acercamientos conceptuales hechos por la ley y por la sentencia de la Corte, es el rasgo de organización que ambos comparten.

No ocurre lo mismo con las demás agrupaciones a las que se refieren la Constitución y la Ley Estatutaria. Las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, no tienen vocación de permanencia desde el punto de vista del activismo político. Su propósito central en el escenario público no es el de participar en la contienda electoral de manera continua, sino el de obtener resultados concretos de orden social y/o económico. No obstante, advierte la Corte, la falta de estructura organizativa no ha sido óbice para extender a favor de estas agrupaciones, el reconocimiento de ciertos beneficios conferidos a las manifestaciones políticas que sí la poseen. La Corte enfatiza esta apreciación diciendo que “[l]a manifestación popular espontánea y depositaria de una voluntad social significativa también fue tenida en cuenta. La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia. (Sentencia C-955, 2001)

Así entonces, y como lo expresa el Consejo de Estado (Sentencia 05001-23-33-000-2015-02451-01, 2016), la diferencia principal entre los partidos y movimientos políticos con las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, radica principalmente en su vocación de permanencia, y en que aquéllos están amparados en toda su actuación por el reconocimiento de la personería jurídica.

Ahora bien, como la Corte Constitucional expresó, no es fácil definir lo que es un grupo significativos de ciudadanos, y tampoco lo hace en sus diferentes sentencias, razón por la cual el autor de este trabajo, de conformidad con los pronunciamientos jurisprudenciales mencionados,

considera que: Los grupos significativos de ciudadanos, son agrupaciones políticas que buscan un apoyo ciudadano relevante, con dos propósitos; el primero, participar en un determinado comicio electoral, es decir, sin que necesariamente tengan interés en seguir participando en los mismos de manera permanente; y el segundo, la obtención de resultados concretos de orden social y/o económico.

5.2. LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS POR GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS

En Colombia, los grupos significativos de ciudadanos, pueden inscribir candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con establecido en la Constitución Política, la Ley 130 de 1994, la Ley 996 de 2005 y la Ley 1475 de 2011.

No obstante, para lograr una inscripción efectiva de candidatos por parte de los grupos significativos de ciudadanos, se deben surtir previamente unas fases, que son las siguientes:

i. Inscripción del Comité Promotor

Los grupos significativos de ciudadanos, deben inscribir un comité promotor, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, que establece:

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo. (Ley 1475, 2011)

Lo anterior, para las elecciones diferentes al de la Presidencia de la República, ya que de conformidad con el artículo 7 de la Ley 996 de 2005, se infiere, que dicho registro deberá efectuarse por lo menos 30 días antes de iniciar el periodo de inscripción de candidatos.

Por otra parte, el Consejo de Estado estableció un contenido mínimo, que debería tener el formulario de inscripción, en el cual expresa:

Se ha de resaltar que el proceso adelantado por el comité promotor, se constituye en el acto de registro del grupo significativo de ciudadanos, dado que, en esta instancia, deben allegar ante el funcionario electoral (registrador correspondiente), el formulario en donde conste: i) la corporación a la que se aspira, ii) el nombre de la agrupación política, iii) el nombre completo de los miembros del comité promotor, iv) la lista –según sea el caso- de candidatos y, v) el logo que lo va a identificar en la tarjeta electoral, documentación que debe ser remitida al Consejo Nacional Electoral para su aprobación y posterior registro. (Sentencia 13001-23-33-000-2016-00112-01, 2017)

Ahora bien, el autor de este trabajo, considera que la inscripción del comité promotor se exige por tres finalidades; la primera, para que quede el registro de la existencia de grupos significativo de ciudadanos; la segunda, porque busca reemplazar el aval; y la tercera, busca a quien atribuirle responsabilidades, en el momento de que se vulnere la normatividad electoral por parte de los grupos significativos de ciudadanos, teniendo en cuenta que los mismos no están organizados ni institucionalizados como los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se rigen bajo unos estatutos.

ii. Recolección de firmas

Una vez registrado el comité promotor, la Registraduría Nacional del Estado Civil les entregará el formulario de recolección de apoyo ciudadano a través de firmas. Para mayor ilustración pedagógica, se plantea el siguiente cuadro:

Recolección de firmas		
Cargo de elección popular	Periodo de recolección	No. de firmas exigidas
Presidente y Vicepresidente de la República	Desde el registro del comité promotor.	Equivalente al tres por ciento (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República. (Artículo 7 Ley 996 de 2005.)
Congreso de la República		Equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer. <u>Censo electoral x 20%</u> Cargos por proveer En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato. (Artículo 9 Ley 130 de 1994)
Gobernadores		
Asambleas Departamentales		
Alcaldes		
Concejos Municipales		
Juntas Administradoras Locales		

Fuente: Ley 130 de 1994 y Ley 996 de 2005. Cuadro elaborado por el autor.

Ahora bien, la Registraduría Nacional del Estado Civil, establece un contenido mínimo que debe tener los formularios de inscripción, para las elecciones a la presidencia y para las de autoridades locales, exige los siguientes:

Elecciones de Autoridades Locales	Elecciones para Presidente de la República
1. El nombre de los ciudadanos que se postulan.	1. Incluirá un encabezado con el nombre del candidato que se postula.

2. El cargo o corporación de elección popular al que se postulan o si se trata de un promotor en blanco. 3. Opción de voto (preferente o no preferente) 4. Departamento, Municipio y Zona (comuna, localidad, corregimiento) 5. La fecha de elección. 6. Los nombres de los tres (3) integrantes del comité inscriptor que hace la postulación. 7. Denominación del grupo significativo de ciudadanos, momento social o promotor del voto en blanco. 8. Dirección de correspondencia, teléfono de contacto y correo electrónico del grupo significativo de ciudadano, movimiento social o promotor del voto en blanco. 9. Fecha de inicio de recolección de apoyos (fecha de registro del Comité). 10. Fecha límite para la recolección y entrega de los apoyos. 11. Número mínimo de firmas requeridas. 12. Guía para el ciudadano. 13. Espacios para el registro del apoyo ciudadano donde tendrán los campos para diligenciar nombre y apellidos, cédula y firma.	2. El cargo de elección popular al que aspira, la fecha de la elección. 3. Los nombres de los integrantes del Comité, la denominación del grupo significativo de ciudadanos o movimiento social que lo postula. 4. La fecha de inicio de recolección de apoyos (fecha de registro del Comité). 5. La fecha límite de entrega de apoyos (30 días antes de iniciar el periodo de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República). 6. El número mínimo de firmas requeridas.
---	---

Fuente: Resoluciones No. 7902 de 2017 y 15319 de 2018, expedidas por la RNEC. Cuadro elaborado por el autor

Vale aclarar, que la recolección de firmas es para un candidato o una lista en particular. Se hace mención a ello, ya que puede existir el caso, de dos grupos significativos con el mismo nombre y denominación en un municipio, en donde uno apoya la candidatura a la Alcaldía y la otra, apoya la candidatura de la lista al Concejo; pero que al momento de verificar las firmas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, sólo uno grupo acreditó el cumplimiento del número de apoyo exigido, es decir, sólo el que haya acreditado dicho cumplimiento, puede inscribir su candidato o su lista de candidatos.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico colombiano, no hay una norma que prohíba a un ciudadano firmar por varios grupos significativos de ciudadanos, en este sentido, el Consejo Nacional Electoral, expresó:

No existe norma que prohíba a un ciudadano apoyar a varios grupos significativos de ciudadanos con su firma para el mismo cargo, ni la verificación de firmas que hace la Registraduría Nacional del Estado Civil está dirigida a cotejarlos unos con otros en busca de esas duplicidades. (Concepto 1210-15, 2015)

iii. Póliza de seriedad

Los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos al momento de inscribirse, deberán otorgar una póliza de seriedad de la candidatura, por la cuantía fijada por el Consejo Nacional Electoral, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, que reza:

Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña... (Ley 130, 1994)

De lo anterior, y como lo expresa el Consejo Nacional Electoral, la seriedad de una candidatura inscrita por un grupo significativo de ciudadanos, se evidencia en la medida de si obtienen o no los porcentajes mínimos de votación establecidos para que tengan derecho a recibir

el financiamiento público electoral, por lo que en los eventos en que no se alcancen estos umbrales de votación se configurará el siniestro asegurado, haciéndose efectivo el monto asegurado a favor de la Organización Electoral. (Resolución No. 0256 de 2019, 2019)

Para un mayor entendimiento, se realiza el siguiente cuadro:

Póliza de Seriedad de G.S.C.			
Se realizan a través de	Cuantía	Desde	Se hace efectiva cuando
Pólizas de garantías expedidas por compañías de seguros, o garantías bancarias o instituciones autorizadas por la Superintendencia Financiera.	La determina el Consejo Nacional Electoral con base en la regla del 1%. Para las elecciones del 2019, se fijó mediante la Resolución No. 0256 de 2019.	El día de inscripción y hasta seis (6) meses después de la declaratoria de los resultados de las elecciones por las autoridades electorales. El CNE, al fijar el valor de las pólizas, también establece su vigencia. Resolución No. 0256 de 2019.	No se tiene la votación para la reposición de gastos de campaña: Corporaciones públicas: tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral (art. 21 Ley 1475 de 2011). Gobernadores y Alcaldes: 4% o más de votos válidos (art. 21 Ley 1475 de 2011). Presidente: 4% o más de votos válidos (art. 11 Ley 996 de 2005).

*Fuente: Ley 130 de 1994, Ley 996 de 2005, Ley 1475 de 2011 y Resolución No. 0256 de 2019 del CNE.
Cuadro elaborado por el autor.*

iv. Entrega de firmas

En esta fase, el comité promotor debe entregar las firmas a la autoridad electoral competente en un solo acto único, para que puedan proceder a verificar el número de firmas y la validez de las mismas. Se pone el siguiente cuadro, para mayor ilustración:

Entrega de firmas		
¿Desde cuándo?	¿Hasta cuándo?	Plazo de verificación de firmas
Para las corporaciones públicas, alcaldes y gobernadores: En cualquier momento posterior al registro del comité promotor. (Se deduce de la Ley 1475 de 2011 y de la Resolución No. 15319 de 2018, expedido por la RNEC) Para Presidente: De dos (2) meses antes del vencimiento del término para la presentación de firmas de candidatos inscritos por GSC. (Se deduce de la Ley 966 de 2005 y de la Resolución No. 7902 de 2017, expedida por la RNEC)	Para las corporaciones públicas, alcaldes y gobernadores: Hasta la misma fecha de cierre de inscripción de candidaturas. (Se deduce de la Ley 1475 de 2011 y de la Resolución No. 15319 de 2018, expedido por la RNEC) Para Presidente: 30 días antes de iniciar el periodo de inscripción de candidatos. (Artículo 7 de la Ley 966 de 2005 y de la Resolución No. 7902 de 2017, expedida por la RNEC)	Para las corporaciones públicas, alcaldes y gobernadores: 30 días siguientes a la recepción, prorrogables por 10 días. (Se deduce de la Ley 1475 de 2011 y de la Resolución No. 15319 de 2018, expedido por la RNEC) Para Presidente: 30 días siguientes a la recepción, prorrogables por el mismo periodo, y hasta 8 días antes del inicio de a inscripción de candidatos. (Artículo 7 de la Ley 966 de 2005 y de la Resolución No. 7902 de 2017, expedida por la RNEC)

Fuente: Ley 996 de 2005, Ley 1475 de 2011 y Resoluciones No. 7902 de 2017 y 15319 de 2018 expedidos por la RNEC. Cuadro elaborado por el autor.

v. Inscripción de la candidatura

Esta fase, se materializa con el diligenciamiento del formulario E-6, (solicitud de inscripción y aceptación de la candidatura). En el siguiente cuadro, se ilustrará esta fase de manera más pedagógica:

Inscripción de candidatos		
Cargo de elección popular	Ante quien se inscribe (Art. 90 D. 2241/86)	Periodos de inscripción
Presidente y Vicepresidente de la República	Registrador Nacional del Estado Civil.	Iniciará con cuatro (4) meses de anterioridad a la fecha de votación de la primera vuelta de la elección presidencial y se podrá adelantar durante los treinta (30) días siguientes. (Artículo 8 Ley 996 de 2005.)
Congreso de la República	Delegados Departamentales del Registrador Nacional o Consulado de Colombia en el exterior o Registraduría Nacional del estado Civil en el caso de la Cámara del exterior.	Durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente votación. (Artículo 30 Ley 1475 de 2011.)
Gobernadores		
Asambleas Departamentales		
Alcaldes	Registradores Municipales o Distritales del Estado Civil.	
Concejos Municipales		
Juntas Administradoras Locales		

Fuente: Decreto 2241 de 1986, Ley 130 de 1994, Ley 996 de 2005, Ley 1475 de 2011. Cuadro elaborado por el autor.

Ahora bien, si se llegare a inscribir un candidato por un grupo significativo de ciudadanos, y posterior a esta fecha, la Registraduría Nacional del Estado Civil, verifica que no cumplió con el número exigido de firmas, esta inscripción no es válida, puesto que su carácter provisional está sujeta al cumplimiento de los requisitos legales y no se tiene como una inscripción definitiva; si por el contrario, dicha inscripción se tuviera en firme, será objeto de revocatoria por parte del Consejo Nacional Electoral, de conformidad con el artículo 265 de la Constitución Política.

Por otra parte, en principio, una candidatura inscrita por grupos significativos de ciudadanos, no podría modificarse sin recoger de nuevo firmas; no obstante, pueden modificarse siempre y cuando el comité promotor, logre acreditar o demostrar, que se cuenta con el apoyo de la mayoría de los ciudadanos que respaldaron la postulación inicial. (Sentencia 15001-23-33-000-2014-00037-01 (AC), 2014)

5.3. EL REGISTRO DE LOGO SÍMBOLOS

Los grupos significativos de ciudadanos, para poder iniciar la recolección de firmas, debe solicitar el registro del logo símbolo ante el Consejo Nacional Electoral, para así poder identificarse como grupo tanto en la búsqueda de apoyo ciudadano, como en el tarjetón electoral.

Vale la pena mencionar, que el texto original del artículo 5° de la Ley 130 de 1994, prohibía que el nombre del partido, o movimiento, incluyera nombres de personas, así:

ARTICULO 5. Denominación, símbolos y colores. Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre, color y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral.

Estos no podrán ser usados por ningún otro partido u organización política reconocida o no. La denominación de un partido o movimiento deberá distinguirse claramente de la de cualquier otro ya existente.

El nombre del partido o movimiento no podrá incluir denominaciones de personas, ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, personas, instituciones u organizaciones políticas, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas estatales.

En las campañas electorales y en las demás actividades del partido o movimiento sólo se podrá usar la denominación estatutaria o su abreviatura o sigla, las denominaciones suplementarias deberán ser autorizadas por el órgano del mismo que señalen los estatutos.

Los organismos que se escindan del partido o movimiento perderán el derecho a utilizar total o parcialmente la denominación y el símbolo registrados y las sedes correspondientes.

El color o colores que distinguen a un partido o movimiento no podrán ser usados por otro en tal forma que se pueda llevar a los ciudadanos a confundir uno con el otro. (subrayas fuera del texto original)

No obstante, la Corte Constitucional en sus facultades de control previo y automático de constitucionalidad (Sentencia C-089, 1994), declaró inexecutable aquel apartado que consagraba dicha prohibición, quedando el artículo 5° de la Ley 130 de 1994, así:

ARTÍCULO 5o. DENOMINACIÓN SÍMBOLOS. Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral.

Estos no podrán ser usados por ningún otro partido u organización política reconocida o no. La denominación de un partido o movimiento deberá distinguirse claramente de la de cualquier otro ya existente.

El nombre del partido o movimiento no podrá en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas estatales.

En las campañas electorales y en las demás actividades del partido o movimiento sólo se podrá usar la denominación estatutaria o su abreviatura o sigla, las denominaciones suplementarias deberán ser autorizadas por el órgano del mismo que señalen los estatutos.

Los organismos que se escindan del partido o movimiento perderán el derecho a utilizar total o parcialmente la denominación y el símbolo registrados y las sedes correspondientes.

De lo anterior, se trae a colación un caso en el que el Consejo de Estado se ha pronunciado en este asunto, si bien no fue el primero en debatir este tema, quizá si fue el más relevante, a consideración del autor de este trabajo, veamos:

El 18 de noviembre de 2013, a través del comité promotor del grupo significativo de ciudadanos denominado: “*Uribe Centro Democrático*”, se solicitó el registro del siguiente nombre y logo símbolo:



Mediante Resolución No. 3443 de 2013, el Consejo Nacional Electoral negó el registro del nombre y logo símbolo de este grupo significativo de ciudadanos, aduciendo que no se podían registrar nombres, apellidos ni fotos de personas de conformidad con los Actos Legislativos No. 01 de 2003 y No. 01 de 2009, que impedían que los debates políticos se centraran exclusivamente en una persona.

Ante la negativa, este grupo significativo de ciudadanos tuvo que modificar su denominación y logotipo, denominándolo: *“Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande”*, así:



Ahora bien, lo interesante del caso, es que, aunque este grupo significativo de ciudadanos participó así en esas contiendas al Congreso de la República del 2014 y obtuvo la segunda mejor votación para el Senado (RNEC, 2014), el ciudadano Pedro Felipe Gutiérrez (Magistrado del Consejo Nacional Electoral para el periodo 2018-2022), interpuso demanda de simple nulidad contra las Resoluciones No. 3443 de 2013 y 0103 de 2014, expedidas por con Consejo Nacional Electoral, en las cuales denegó el registro del logo símbolo y resolvió el recurso de reposición, confirmando la negativa de registro. La Sección Quinta del Consejo de Estado (SU 11001-03-28-000-2014-00066-00, 2015), Resolvió declarar la nulidad de las resoluciones proferidas por el Consejo Nacional Electoral, y en una de sus conclusiones manifestó que el marco constitucional

colombiano, concedió la más amplia libertad a los ciudadanos, para que en el ejercicio de los derechos políticos, pudieran conformar agrupaciones políticas sin limitación alguna, discrecionalidad que incluye la facultad de escoger el nombre y el símbolo de su preferencia para su organización, estableciendo para estos casos en específico, las siguiente reglas:

- i)** Debe existir un acuerdo suscrito entre la persona que presta su identidad y las directivas del partido o movimiento político o el comité promotor del grupo significativo de ciudadanos, precisando de forma clara, el tiempo que concede el derecho de uso de nombre o imagen que será utilizada por la agrupación política, además de los demás términos de uso de la identidad autorizada.
- ii)** La imagen y nombre de la persona prestante, es un derecho fundamental irrenunciable e intransferible, por lo que si dicha identidad quiere incorporarse al nombre de un logo símbolo de un partido, movimiento o grupos significativo de ciudadanos, no nace a la agrupación política un derecho de propiedad, sino un derechos de uso sobre la imagen y nombre de la persona, de conformidad con lo establecido en el acuerdo que se relacionó en el anterior punto.
- iii)** Es necesario contar con el consentimiento manifiesto de la persona cuyo nombre y/o imagen será utilizada por la agrupación política; siendo evidente, que no será posible registrar ni el nombre ni la imagen de una persona fallecida, ni aún, con el consentimiento de sus familiares.
- iv)** El consentimiento de la persona prestante del nombre y/o imagen en la denominación de una agrupación política, debe ser del convencimiento de ideales y pensamientos que la agrupación simboliza, y no por razones económicas en materia electoral.

- v) Únicamente las personas que de conformidad con el artículo 2° y 9° de la Ley 1475 de 2011 funjan como directivos, candidatos o simplemente militantes de partidos o movimientos políticos, podrán prestar su nombre y/o imagen para que pueda ser utilizada en el logo símbolo; de igual forma sucede, con los grupos significativos de ciudadanos en los cuales podrán prestar su nombre y/o imagen que integren el comité promotor o los miembros de aquel.

De lo anterior, las agrupaciones políticas pueden solicitar el registro de su logo símbolo con el nombre o imagen de una persona. Para mostrar algunos ejemplos, en las elecciones a la Presidencia de la República celebradas en el año 2018, se pudo vislumbrar el registro del grupo significativo de ciudadano que apoyó al excandidato Germán Vargas Lleras denominado: “*#Mejor Vargas Lleras*”, por el Consejo Nacional Electoral (Resolución No. 2334, 2017), así:



De igual forma, el registro del logo símbolo del grupo significativo de ciudadanos del ciudadano Alejandro Ordoñez denominada: “*LA PATRIA DE PIE*”, por el Consejo Nacional Electoral (Resolución No. 2162, 2017), fue:



De la misma manera, la ciudadana Martha Lucía Ramírez (primera Vicepresidenta de la República de Colombia - periodo 2018-2022), quien antes de unirse a la campaña del Presidente de la República actual, solicitó la inscripción del logo símbolo del grupo significativo de ciudadanos denominado “*POR UNA COLOMBIA HONESTA Y FUERTE MARTA LUCIA*”, el cual fue registrado por el Consejo Nacional Electoral (Resolución No. 3142, 2017), así:



5.4. LA PUBLICIDAD EN EL PROCESO DE RECOLECCIÓN DE FIRMAS

Como se ha mencionado, los grupos significativos de ciudadanos después de registrar el logo símbolo ante el Consejo Nacional Electoral, podrán realizar la recolección de firmas en apoyo a un ciudadano, para poder ser inscrito como candidato a una determinada circunscripción; Ahora bien, dentro del desarrollo de esta actividad, los grupos significativos de ciudadanos, pueden realizar publicidad del logo símbolo registrado, solo que con el fin único de promocionar el proceso de recolección de firmas, más no la candidatura en sí misma.

Sin embargo, algunos ciudadanos ignoran la normatividad electoral, y por consiguiente suelen confundirse y denunciar ante el Consejo Nacional Electoral, presuntas vulneraciones al régimen de propaganda electoral, por desarrollarse antes del término establecido en el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, que, en efecto, no prestarán mérito para iniciar actuaciones administrativas sancionatorias, salvo que se transgreda el límite conceptual antes señalado.

Así entonces, si bien se realiza una publicidad en la recolección de firmas, esta no puede ser catalogada como propaganda electoral; ya que lo que se busca divulgar, es el proceso de recolección de firmas como apoyo ciudadano para promover una determinada candidatura; y no, la obtención de votos a favor de candidatos inscritos para cargos de elección popular, por lo que no puede so pretexto de lo primero, terminar haciendo apología de la candidatura en sí misma.

Por lo anterior, se hace necesario mencionar, que la ley no se ha ocupado de regular las condiciones, forma o medios en que puede realizarse la publicidad tendiente a la captación de firmas para respaldar una candidatura, por lo que nada prohíbe que se haga mediante la fijación de vallas, murales u otros elementos en el espacio público.

Precisamente, el Consejo Nacional Electoral, mediante un Concepto, se pronunció frente a las actividades desplegadas en el proceso de recolección de firmas por los grupos significativos de ciudadanos, y de las características que deben contener la publicidad desplegada, de la siguiente manera:

De otra parte, por disposición legal la inscripción de una candidatura puede efectuarse a través de un grupo significativo de ciudadanos mediante el proceso de recolección de firmas de apoyo, lo que implica que quienes opten por esta opción, puedan realizar actividades dirigidas a obtener el apoyo ciudadano con las firmas que permitan la efectiva inscripción de la candidatura de quien aspira a un cargo de elección popular, y sólo con este fin (el de recolectar apoyo para la inscripción), pueden publicitar la imagen del candidato y su perfil, es decir, una breve reseña biográfica, previo registro del comité promotor de la iniciativa ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

...será única y exclusivamente aquella que guarde relación inescindible con dicho proceso, la cual, de ninguna manera, deberá contener mensajes más allá de la postulación de la candidatura propuesta, así como tampoco podrá incitar, estimular o pretender obtener apoyo electoral en cabeza de la ciudadanía.

(Resolución No. 5335, 2015)

Conforme a lo expuesto, el proceso de recolección de firmas ciertamente revela la intención de proponer una persona como candidato a un cargo de elección popular; no obstante, no quiere decir que puedan hacer publicidad de manera indiscriminada, por el contrario, esta debe circunscribirse únicamente, como se expresó previamente, a buscar promover una candidatura con el apoyo de los ciudadanos a través de las firmas, es decir, el mensaje publicitario debe ser únicamente dirigido a la recolección de las mismas. De no ser así, los deberes de inspección y control del Consejo Nacional Electoral, deberán operar para garantizar el desarrollo de la contienda electoral en condiciones de equilibrio y plenas garantías para los demás contendientes y la ciudadanía en general.

5.5. EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA

Respecto al reconocimiento de personería jurídica a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, el artículo 108 de nuestra carta política, expresa lo siguiente:

ARTICULO 108. <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en

elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

(...)

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

(...)

Vale la pena traer a colación una resolución del Consejo Nacional Electoral donde se negó la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica del grupo significativo de ciudadanos “Colombia Humana” (Resolución No. 3231, 2018). Situación particular, ya que el argumento central de este grupo, para el reconocimiento de la personería jurídica, se centró en que el artículo 108 constitucional no puede aplicarse de manera exegética, sino que la Corporación Electoral debe realizar una interpretación sistemática de dicha disposición con el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2015 -que adicionó el artículo 112 Superior- y con el artículo 24 de la

Ley Estatutaria 1909 de 2018, toda vez que en virtud de dicha reforma constitucional las elecciones presidenciales “completan” la composición del Congreso de la República al otorgarle una curul en el Senado y otra en la Cámara de Representantes a la fórmula que obtiene la segunda votación.

En este sentido, según el representante legal de dicha colectividad, afirmó que el grupo significativo de ciudadanos, cumple con los requisitos del artículo 108 para el reconocimiento de su personería jurídica, toda vez que:

- i) Obtuvo representación en el Congreso de la República con las curules obtenidas de la segunda votación en las elecciones presidenciales y,
- ii) Superó el 3% de los votos válidos en el territorio nacional, al obtener 8.040.449 votos, es decir, el 43% de la votación en segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

Por lo anterior, el Consejo Nacional Electoral consideró que la opción hermenéutica que presentó el representante legal de la agrupación fue errada, y a su vez, incompatible con los fines que sustentan la regla del artículo 108, con los cuales han de estar armonizadas las demás disposiciones del ordenamiento superior.

Vale mencionar, que el señor Gustavo Petro, interpuso acción de tutela en contra del Consejo Nacional Electoral por la decisión contenida en la Resolución No. 3231 del 20 de diciembre de 2018, para la protección al derecho fundamental “a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político” presuntamente vulnerado; sin embargo, el Consejo de Estado falló negando el amparo solicitado por el señor Gustavo Petro. (Sentencia 25000-23-42-000-2019-00025-01, 2019)

En este sentido, y para ahondar este tema en otra oportunidad, se concluye así, que no se puede reconocer personería jurídica a partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que no cumplan los requisitos objetivos, tanto cualitativos como cuantitativos, establecidos en el artículo 108 de la Constitución Política.

5.6. AUMENTO DE INSCRIPCIONES DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS EN LAS ELECCIONES PARA AUTORIDADES LOCALES.

Para las elecciones de autoridades locales de 2019, la inscripción de los comités promotores de grupos significativos de ciudadanos, aumentó frente a las elecciones del 2011 y 2015 de manera notoria.

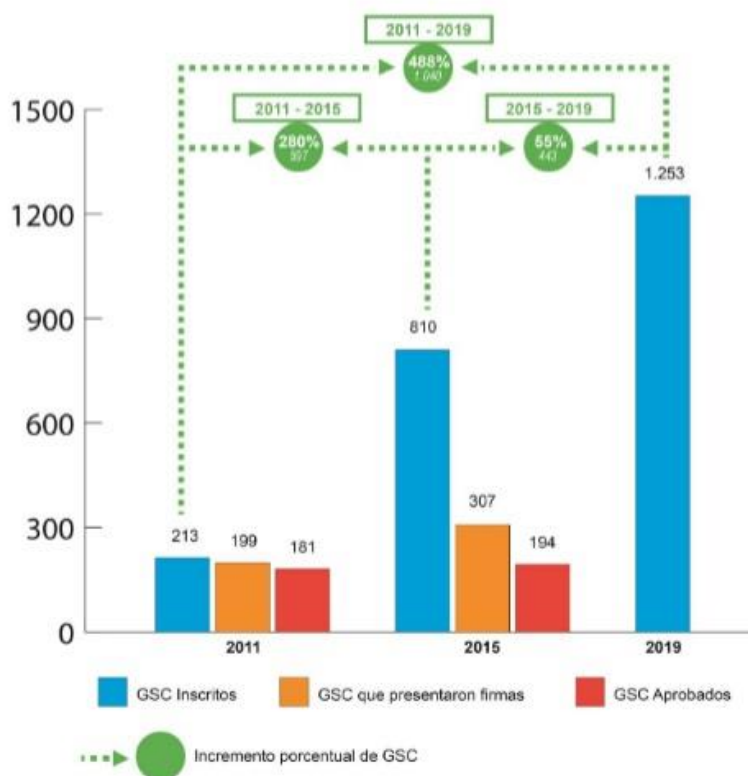
Según los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Colombia pasó de 213 comités inscritos para la recolección de firmas en 2011, a 810 comités en el 2015; y de esos 810 comités en el 2015, a 1253 comités para el 2019.

Veamos:

Año	Comités Promotores inscritos	GSC que presentaron firmas	GSC aprobados
2011	213	199	181
2015	810	307	194
2019	1253	590	476

Fuente: Datos de la RNEC. Cuadro elaborado por el autor.

Los datos anteriores, pueden observarse también en la siguiente gráfica:



Fuente: Grafica tomada de Grupos Significativos de Ciudadanos- Autoridades Locales 2019, MOE)

5.7. AUMENTO DE LAS INSCRIPCIONES DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS EN LAS ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA REALIZADAS EN EL 2018.

Antes de desarrollar el tema de los grupos significativos de ciudadanos en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República celebradas en el 2018, el autor de este trabajo considera hacer un paréntesis del tema, y resaltar la relevancia histórica de estos comicios, por cuatro acontecimientos: **i)** son las primeras elecciones en las que participa las Fuerzas Revolucionarias del Común –FARC-, como partido político, **ii)** con la reforma política de Equilibrio de Poderes de 2015 (Acto Legislativo 02, 2015), se prohibió la reelección del Presidente de la República, **iii)** de conformidad con la reforma política mencionada y con la Constitución Política, el Congreso de la República expidió el Estatuto de la Oposición mediante

la Ley 1909 de 2018, la cual estableció que los candidatos que siguieran en votos al que la autoridad electoral declare elegido, respecto a los cargos de elección popular como Gobernadores y Alcaldes, tendrán una curul en la Asamblea o Concejo Municipal correspondiente, si deciden aceptarlo. En el caso de Presidente y Vicepresidente de la República, los candidatos que siguieron en votos al que la autoridad electoral declare como elegidos, tendrán una curul en el Congreso de la República así; en el Senado de la República, el que fuere inscrito como candidato a la Presidencia; y a la Cámara de Representantes, el que fuere inscrito como Vicepresidente de la Republica, y **iv)** la participación ciudadana fue del 54.22% en la primera vuelta y el 53.93% en la segunda vuelta, reduciendo el abstencionismo que marcaba la diferencia en comicios anteriores. (RNEC, 2018)

Ahora bien, volviendo al tema en particular, la diferencia de las elecciones presidenciales del 2014, en el 2018 se observó un aumento notorio de la inscripción y participación de varios grupos significativos de ciudadanos adhiriéndose a coaliciones tanto en primera como segunda vuelta, veamos:

ELECCIONES PRESIDENCIALES 2014		ELECCIONES PRESIDENCIALES 2018	
PRIMERA VUELTA			
Nombre de la Coalición	Agrupaciones Políticas	Nombre de la Coalición	Agrupaciones Políticas
Unidad Nacional	Partido Social de Unidad Nacional “Partido de la U”	Partido Centro democrático (Gran Alianza por Colombia)	Partido Centro Democrático
	Partido Cambio Radical		La Patria de Pie
	Partido Liberal Colombiano		Por una Colombia Honesta y Fuerte Marta Lucía
PDA-UP	Polo Democrático Alternativo		Colombia Justas Libres
	Unión Patriótica	Petro Presidente	Colombia Humana

			Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS
Partido Centro Democrático			Fuerza Ciudadana
Partido Alianza Verde		Mejor Vargas Lleras	Cambio Radical
Partido Conservador Colombiano			Partido Social de Unidad Nacional “Partido de la U”
			#MejorVargasLLeras
			Pinzón Ante Todo Colombia
		Partido Liberal - ASI	Partido Liberal Colombiano
			ASI
			Nuestro Partido es Colombia
		Coalición Colombia	Partido Alianza Verde
			Polo Democrático Alternativo
			Convergencia Ciudadana
		Movimiento Político Todos Somos Colombia	
SEGUNDA VUELTA			
Nombre de la Coalición	Agrupaciones Políticas	Nombre de la Coalición	Agrupaciones Políticas
Unidad Nacional	Partido Social de Unidad Nacional “Partido de la U”	Partido Centro democrático (Gran Alianza por Colombia)	Partido Centro Democrático
	Partido Cambio Radical		La Patria de Pie
	Partido Liberal Colombiano		Por una Colombia Honesta y Fuerte Marta Lucía
	MIRA		Colombia Justas Libres
	Unión Patriótica		Pinzón Ante Todo Colombia
	Movimiento Progresistas	Petro Presidente	Colombia Humana
	Polo Democrático Alternativo		Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS
	Partido Alianza Verde		Nuestro Partido es Colombia

			Fuerza Ciudadana
Partido Centro Democrático	Partido Centro Democrático		
	Partido Conservador		

Fuente: Datos de la RNEC. Cuadro elaborado por el

Autor.

De lo anterior se observa que tanto en la primera como en segunda vuelta de las elecciones del 2018, hubo un gran incremento de participación de los grupos significativos de ciudadanos, que se adhirieron a la mayoría de las campañas, respecto a las elecciones del 2014.

Vale resaltar que, en las elecciones del 2018, el candidato presidencial electo, fue en el que se adhirieron a su coalición más grupos significativos de ciudadanos, veamos los siguientes resultados:

No.	Candidato	Coalición	Primera Vuelta	Segunda Vuelta
1.	Iván Duque	Partido Centro democrático (Gran Alianza por Colombia)	7.617.270	10.322.594
2.	Gustavo Petro	Petro Presidente	4.854.780	8.116.544
3.	Sergio Fajardo	Coalición Colombia	4.602.930	
4.	Germán Vargas Lleras	Mejor Vargas Lleras	1.412.393	
5.	Humberto de la Calle	Partido Liberal - ASI	396.084	

6.	Jorge Antonio Trujillo	Movimiento Político Todos Somos Colombia	65.769	
7.	Comité Voto en Blanco	Partido de Reivindicación Étnica “PRE”	29.741	
8.	Viviane Morales	Partido Somos	36.132	
Blanco			338.581	807.924
Votos Validos			19.353.664	19.247.062
Nulos			242.002	263.373
No marcados			47.675	25.969
Total Votos			19.643.676	19.536.404

Fuente: Datos de la RNEC. Cuadro elaborado por el Autor.

PARTE 6. LA PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA EN LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS

La prohibición de doble militancia en Colombia, se estableció en Colombia con la reforma política del año 2003, reiterada en la reforma del año 2009, reformas que fueron concebidas como un instrumento para contrarrestar las prácticas antidemocráticas, como la proliferación de partidos y caudillismos, con la finalidad de otorgar legitimidad al sistema político.

La doble militancia es aplicable, entre otros, a quienes aspiren a ser elegidos en las corporaciones públicas y en los demás cargos de elección popular y su posible efecto será la revocatoria de la inscripción de la candidatura de quien en ella incurra, la que estará a cargo del Consejo Nacional Electoral o la anulación su elección por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (Consejo de Estado, 2019)

El Consejo de Estado ha manifestado que un miembro de un partido o movimiento político, es aquel ciudadano que, de conformidad con los estatutos de los mismos, hace parte formalmente de la organización política, situación que le permite ser titular de determinados derechos estatutarios, como el de tomar parte en las decisiones interna. (Sentencia 63001-23-33-000-2016-00008-01, 2016)

Vale resaltar, que el mismo Consejo de Estado, ha manifestado que los candidatos electos por un grupo significativo de ciudadanos son sujetos activos de la prohibición constitucional y legal de doble militancia. (Sentencia 11001-03-28-000-2018-00021-00, 2018)

Ahora bien, existen cinco (5) modalidades de doble militancia, que son:

Modalidades de la doble militancia				
Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta
Es una prohibición dirigida a los ciudadanos de manera general <i>“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento</i>	No está dirigida a los ciudadanos de manera general sino a quienes participen en consultas de partidos o movimientos políticos o en consultas interpartidistas. A.L. 01/ 2009	Prevista en el último inciso del artículo 107 en los siguientes términos. <i>“Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un</i>	Relacionada con la doble militancia consagrada como: <i>“Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y</i>	Situación relacionada también con los directivos así: <i>“Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro</i>

<i>político con personería jurídica".</i> A.L. 01/ 2009		<i>partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones".</i> A.L. 01/ 2009	<i>movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del</i>	<i>partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos".</i> Ley 1475 de 2011
--	--	--	---	--

			<i>primer día de inscripciones”.</i> Ley 1475 de 2011	
--	--	--	--	--

Fuente: A.L. 01/2009 y Ley 1475 de 2011. Cuadro elaborado por el Autor.

Ahora bien, el párrafo del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, contempla una excepción de doble militancia, de la siguiente manera:

PARÁGRAFO. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.

De todo lo anterior, podría decirse que, en principio, la doble militancia solo aplicaría cuando un militante de un partido político con personería jurídica, se inscribe en un grupo significativo de ciudadanos para un cargo de elección popular, ya que, por la formalidad de los partidos políticos y movimientos políticos con personería jurídica, pueden expedir certificaciones de afiliación y/o desafiliación de sus miembros.

Caso contrario, cuando un miembro de una corporación pública electo a través de un grupo significativos de ciudadanos, se inscribe posteriormente a un partido o movimiento con personería jurídica, pues la vocación de permanencia de esta figura, solo es hasta que finaliza el periodo en que fue elegido el candidato.

No obstante, el Consejo de Estado generó polémica en estos casos, al expresar, que cuando se inscribe el candidato por una agrupación política con personería jurídica, y al igual, se prueba que se inscribió de nuevo el mismo comité de grupo significativo de ciudadano con el mismo

logo símbolo, y sus ideales, estos no han perdido la vocación de permanencia, y que en estos casos en específico, se debe aplicar la figura de doble militancia. (Sentencia 05001-23-33-000-2015-02495-02, 2016)

Por otra parte, que para que no se aplique la doble militancia, el candidato debe presentar la renuncia a la curul que ocupada en la corporación pública, con doce meses de antelación al primer día de inscripciones para la dignidad a la cual aspire en cualquiera de las corporaciones públicas y cargos de elección popular (Sentencia 11001-03-28-000-2018-00074-00, 2019).

Cabe mencionar, que esta postura quiso ser modificada por la Consejera de Estado, Rocío Araujo Oñate, al manifestar que la prohibición de doble militancia de los grupos significativos de ciudadanos, se configura desde la fecha de inscripción del comité promotor, y no desde la inscripción del candidato, ya que, desde ese momento, existiría un desequilibrio en la contienda electoral y confusión del electorado, puesto que los comités promotores pueden circular el nombre y la imagen de manera previa al periodo de propaganda electoral, como se expresó con anterioridad por la misma Corporación. (Sentencia 13001-23-33-000-2016-00112-01, 2017)

Sin embargo, esta última sentencia, fue objeto de acción de tutela (Sentencia 11001-03-15-000-2017-01543-00(AC), 2019), que amparó los derechos fundamentales invocados por el accionante, y, en consecuencia, dejó sin efecto la sentencia proferida el 16 de marzo de 2017, por la citada Consejera Araujo, en el proceso identificado con el número único de radicación 13001 - 23-33-000-2016-00112-01, puesto que: **i)** la configuración de doble militancia, se materializa cuando el candidato a cargo de elección popular, se encuentre vinculado o afiliado a una agrupación política al momento de inscribirse, **ii)** al momento de registrarse un comité inscriptor, solo se tiene una mera expectativa de conformación de GSC, puesto que deben cumplir con una serie de requisitos para que se haga efectiva, y **iii)** al tener en cuenta la fecha de inscripción del

comité promotor, se estaría desconociendo el precedente jurisprudencial que ha desarrollado el mismo Consejo de Estado, al igual que lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-334 de 2014, en donde reza, que la configuración de la doble militancia se materializa a partir del momento de la inscripción de la candidatura.

PARTE 7. EL VACÍO JURÍDICO QUE REGULA LA FIGURA DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS

Con todo lo expuesto en los capítulos anteriores, el autor intentó mencionar toda la regulación de los grupos significativos de ciudadanos en Colombia; sin embargo, considera que en las mismas regulaciones existen vacíos jurídicos, que pueden ser aprovechados por candidatos o por agrupaciones políticas como estrategia para llegar a obtener un escaño o cargo de elección popular, veamos:

- **Respecto a la publicidad desplegada en la recolección de firmas:**

Los grupos significativos de ciudadanos, después de inscribir su comité promotor y de registrar su logo símbolo ante el Consejo Nacional Electoral, tienen la posibilidad de realizar publicidad del logo registrado, sin ser considerado como propaganda electoral extemporánea, ya que la finalidad de este es obtener el apoyo de los ciudadanos a través de las firmas para promover una candidatura y no la búsqueda de un voto en determinada contienda electoral para obtener un escaño o un cargo de elección popular; sin embargo, existe un vacío en la normatividad, al dejar que se realice la divulgación de logos con el nombre y la imagen de un candidato a promover, ya que le está generando una recordación al electorado a la hora de votar, teniendo en cuenta, que estos logos símbolos son los mismos que aparecerán en la tarjeta electoral, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por la ley para inscribirse, como

se mencionaron en capítulos anteriores, obteniendo una ventaja indebida frente a los otros candidatos inscritos por agrupaciones con personería jurídica.

- **Respecto a la Financiación y Rendición Pública de Gastos de Campaña**

El Consejo Nacional Electoral, no tiene los mecanismos necesarios, para monitorear o auditar el gasto real electoral, pues esta entidad lo único que realiza, es una revisión formal de lo que recibe, sin saber la veracidad de lo que se reporta; sin embargo, este problema es para todas las agrupaciones políticas.

En lo concerniente a los grupos significativos de ciudadanos, existe un vacío jurídico en los controles de gastos en la recolección de firmas, porque la ley hace referencia a los gastos de la campaña electoral, y esta actividad, no hace parte de ella; no obstante, los grupos significativos de ciudadanos deben reportar al Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral, el informe de gastos de recolección de firmas, y registrarlos en el aplicativo “CUENTAS CLARAS” de conformidad con la Resolución No. 3097 de 2013, sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la Resolución No. 0330 de 2007.

De conformidad con lo anterior, para las elecciones de autoridades locales del año 2019, el Consejo Nacional Electoral, reguló la financiación y el reporte de los grupos significativos de ciudadanos, mediante la Resolución No. 0882 de 2019, de la siguiente manera:

ARTÍCULO PRIMERO. Gastos de recolección de firmas de los Grupos significativos de ciudadanos. En toda elección en que se inscriban comités que promuevan la inscripción de candidatos por parte de grupos significativos de ciudadanos, sin perjuicio de las demás obligaciones establecidas en la ley y en los reglamentos, estos grupos significativos de ciudadanos deberán:

- Al momento de la inscripción ante la autoridad competente de la Registraduría Nacional del Estado registrar los libros de contabilidad que se llevarán durante el proceso de promoción y/o recolección de firmas.
- Tramitar ante el Fondo Nacional de Financiación Política adscrito al Consejo Nacional Electoral su inscripción, registro y códigos de acceso en el aplicativo cuentas claras.
- Registrar en el aplicativo cuentas claras la totalidad de ingresos y gastos que reciban y en que incurran la campaña de promoción del grupo significativo de ciudadanos.
- Reportar al Consejo Nacional Electoral, dentro de los cinco (5) días siguientes a la inscripción de su candidato o lista de candidatos, el consolidado general de ingresos y gastos acumulado hasta esa fecha, cualquiera sea su concepto, realizado desde el registro del comité inscriptor.

PARÁGRAFO PRIMERO. Al informe de ingresos y gastos de campaña de que trata el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 y la Resolución No. 3097 de 2013 de esta Corporación, deberá acompañarse en anexo separado, el informe de los gastos de recolección de firmas, el cual deberá contener los gastos de que trata este artículo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Los comités promotores de los grupos significativos de ciudadanos que se encuentren inscritos a la entrada en vigencia de la presente Resolución contarán con un plazo de un mes para registrar sus libros de contabilidad y gestionar su ingreso al aplicativo cuentas claras.

ARTÍCULO SEGUNDO. Los grupos significativos de ciudadano que habiendo registrado su comité de promotores y obtenido el registro de su logo por parte del Consejo Nacional Electoral y no formalicen su inscripción, también se someterán a lo dispuesto en la presente resolución; incluida la rendición del informe final que establece el artículo anterior, el cual deberá ser presentado a más tardar el último día de inscripción de candidatos, de conformidad con el calendario electoral.

ARTÍCULO TERCERO. Responsabilidad. Los candidatos, los miembros de los Comités inscriptores, sus promotores y los gerentes de los grupos significativos de ciudadanos velarán por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente resolución, so pena de las sanciones a que haya lugar.

Los informes contemplados en la presente resolución se rendirán bajo la gravedad del juramento. (Resolución No. 0282 , 2019)

Ahora bien, para saber si esta reglamentación para las elecciones de autoridades electorales realizadas en el 2019 fue eficiente o efectiva, se ilustra la siguiente información suministrada por la Dirección de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil y por el Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral, así:

ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES REALIZADAS EL 27 DE OCTUBRE DE 2019	
G.S.C. INSCRITOS	G.S.C. QUE PRESENTARON INFORMES DE ACUERDO A LA RESOLUCIÓN NO. 0282 DE 2019
1.253	565

Fuente: Datos otorgados por la RNECy el FNFP del CNE, mediante derecho de petición. Cuadro elaborado por el Autor.

De lo anterior se observa, que solo el 45% de los grupos significativos registrados, cumplieron con lo estipulado en la Resolución No. 0282 de 2019. Ahora bien, no solo es preocupante el incumplimiento de esta presentación de informes de ingresos y gastos del proceso de recolección de firmas, sino también, es preocupante que a junio del 2020 (Datos obtenidos de la revisión del acta reparto del 2019 a junio de 2020 del CNE), el Consejo Nacional Electoral no ha dado apertura de investigación en contra de los grupos significativos de ciudadanos dentro del 55% restante, es decir, que la medida realizada por esta entidad fue eficiente, al intentar reglamentar los gastos en este proceso de recolección de apoyos, pero poco efectiva, al tratar de ejercer control sobre los mismos, como bien podría hacerlo con una medida de carácter legal.

Situación distinta ocurre, cuando la recolección de firmas es para un proceso relacionado con los mecanismos de participación ciudadana, pues estos, sí están regulados con una norma con fuerza de ley (Ley 1757, 2015), logrando mayor efectividad en su cumplimiento y en su control; sin embargo, el autor no desarrollará el tema de recolección de firmas para un mecanismo de participación ciudadana, porque considera que podría causar confusiones al lector y desviaría el tema planteado.

- **Respecto a la posibilidad de firmar en diferentes grupos significativos de ciudadanos**

Como se mencionó en este trabajo, no existe ninguna normatividad en Colombia, que prohíba que los ciudadanos firmen en distintas listas de grupos significativos de ciudadanos.

Vale la pena traer a colación, que, en países latinoamericanos, como Chile y México, han prohibido que los ciudadanos firmen en apoyo a varias candidaturas, y por lo tanto, en los casos que hubieren más firmas, solo tendrán en cuenta la primera registrada. (Carrera, 2017)

No obstante, el autor deja planteado este punto, para que el lector de este trabajo, reflexione ante este vacío jurídico, ¿Debería prohibirse el apoyo ciudadano en diferentes listas de grupos significativos de ciudadanos?, sin embargo, al hacerlo, deber tener en cuenta si: ¿Podría aplicarse una prohibición de doble militancia al ciudadano?, y como podría verse afectada la participación de estos, el pluralismo político y el voto secreto.

- **Respecto a la prohibición de Doble Militancia y las Coaliciones entre grupos significativos de ciudadanos y agrupaciones políticas con personería jurídica**

En lo expresado anteriormente, se demostró que la figura de doble militancia no solo cubre a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, sino también, a las organizaciones que no tengan dicha calidad, como lo son los grupos significativos de ciudadanos.

Se ha observado en distintas elecciones, donde varios candidatos que son militantes y hasta directivos reconocidos de partidos políticos con personería jurídica, renuncian a esas agrupaciones políticas de manera formal pero no de manera real, es decir, cumplen con ley al presentar la renuncia por escrito, pero en la realidad, van de la mano con ese partido o movimiento político con personería jurídica, apoyando la misma candidatura. Lo anterior, con el fin de inscribirse mediante grupos significativos de ciudadanos, y aprovecharse de los vacíos mencionados, para así, poder obtener ventaja frente a los otros candidatos que si se inscribieron mediante partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

Para entender de manera pedagógica lo expresado, vale mencionar como ejemplo al señor Germán Vargas Lleras, quien desde el año 2003 se unió al Partido Cambio Radical; fue elegido presidente de esa agrupación política en la Convención Nacional de realizada el 12 de junio de 2004; fue elegido Congresista de la República en las elecciones realizadas en el 2006, con aval

de la misma agrupación política; fue candidato a la Presidencia de la República para las elecciones del año 2010, con aval del mismo partido político (Partido Cambio Radical , 2018); para las elecciones a la Presidencia de la República realizadas en el 2018, renunció al Partido Cambio Radical con anterioridad a doce (12) meses antes de la fecha de inscripción (Información obtenida dentro del expediente No. 3718-18 del Consejo Nacional Electoral), y se inscribió por el grupo significativo de ciudadanos #MejorVargasLleras (Resolución No. 2334, 2017), candidatura que fue apoyada por el plurimencionado partido, vislumbrando así, un claro ejemplo de una renuncia formal, pero no real.

En este caso, vale mencionar, que el ciudadano Alirio Uribe Muñoz, demandó la Resolución No. 2334 de 2017 expedida por el Consejo Nacional Electoral, en donde se registró el logo símbolo #MejorVargasLleras, argumentando que el señor Germán Vargas Lleras, era miembro activo del Partido Cambio Radical aun cuando se había inscrito el comité promotor del grupo significativo de ciudadanos, estando incurso en doble militancia; no obstante, el Consejo de Estado, denegó las pretensiones del señor Alirio Uribe Muños, porque la resolución expedida por el Consejo Nacional Electoral, hace referencia a la aprobación del registro del logo símbolo del grupo significativo de ciudadanos, por cumplir con los requisitos legales, y no a la inscripción del candidato, es decir, que esta no era la instancia para debatir si se configuró o no la doble militancia. (Sentencia 11001-03-28-000-2018-00004-00, 2018)

Ahora bien, esta mala práctica dada en las elecciones a la Presidencia de la República del 2018, tuvo algunos seguidores para las elecciones de autoridades locales realizadas en el año 2019, veamos:

El señor Fernando Araujo Perdomo, fue Ministro de Desarrollo en el periodo del ex presidente conservador Andrés Pastrana; en el año 2007, fue nombrado Ministro de Relaciones

Exteriores de Colombia, por el ex presidente y actual (periodo 2018 – 2022) Senador del Partido Centro Democrático, señor Álvaro Uribe Veléz; en el año 2009, fue elegido como presidente del Partido Conservador Colombiano (El Universal, 2019); para los periodos 2014 – 2018 y 2018-2022, su hijo, Fernando Nicolás Araujo Rumié, fue elegido como Senador de la República, avalado por el Partido Centro Democrático (Información obtenida de la RNEC); en el año 2019, renunció a la militancia del Partido Conservador Colombiano (Revista Z, 2019); en ese mismo año, se creó un grupo significativo de ciudadanos denominado :“Juntos Haremos el Cambio”, donde se registró su logo símbolo mediante la Resolución No. 2862 de 2019 del Consejo Nacional Electoral, y realizó publicidad con la finalidad de recoger firmas para para la Alcaldía de Cartagena, Departamento de Bolívar, para el periodo 2020-2023; el día 24 de julio de 2019, se inscribió como candidato a la Alcaldía de Cartagena, en el Departamento de Bolívar, por la coalición nominada: “JUNTOS HAREMOS EL CAMBIO”, conformada por el grupo significativo de ciudadanos “Juntos Haremos el Cambio”, el Partido Centro Democrático y el Partido MIRA (Datos obtenidos por la RNEC).

De lo anterior, se observó un caso similar al del señor Vargas Lleras, con la diferencia que no solo hizo una publicidad anticipada, sino que se inscribió en coalición con dos partidos políticos con personería jurídica, que fácilmente le hubieran podido dar el aval para la inscripción.

Ahora, se trae a colación otro ejemplo, con relación con los grupos significativos de ciudadanos con la denominación “Colombia Humana”, veamos:

Dicha agrupación, se originó en las elecciones Presidenciales del 2018, en donde el señor Gustavo Petro, se inscribió como candidato por el grupo significativo de ciudadanos, “Colombia Humana”, en coalición con el Movimiento Alternativo Indígena Social -MAIS; al no poder obtener personería jurídica, como se explicó en el acápite 5.5 de este trabajo, para las contiendas

electorales del 2019, en distintos municipios del territorio Nacional, se inscribieron diferentes grupos significativos de ciudadanos con la denominación “Colombia Humana”, en busca de apoyo ciudadano para promover diferentes candidaturas para los comicios de autoridades locales del 2019; posteriormente, los comités promotores de los grupos significativos de ciudadanos en mención, radicaron ante el Consejo Nacional Electoral, desistimientos de los mismos, por lo que la entidad expidió sendas Resoluciones cancelando el registro de los logos (Datos obtenidos por el CNE); mediante la Resolución No. 3287 de 2019 del Consejo Nacional Electoral, se registró una reforma de los Estatutos del Partido Unión Patriótica, donde ahora se llama “Colombia Humana – Unión Patriótica”; la mayoría de los candidatos que se iban a inscribir por los grupos significativos de ciudadanos con la denominación “Colombia Humana”, terminaron inscribiéndose por el Partido Colombia Humana – Unión Patriótica”. (Datos obtenidos por el CNE)

Como último ejemplo, en las mismas elecciones de autoridades locales realizadas en el 2019, el señor Norberto Martínez quedó como Alcalde electo del Municipio de Nunchía, Casanare (Formulario E-26AL, Nunchia, Casanare).

Se trae a colación este caso, puesto que el señor Martínez, para las mencionada elecciones, fue promovido por el grupos significativo de ciudadanos denominado “100% NUNCHIANO” (Resolución No. 0738, 2019), para la alcaldía de dicho municipio, es decir, realizó gastos y publicidad en la recolección de firmas con anterioridad a la fecha de inscripción; sin embargo, este grupo significativo de ciudadanos no obtuvo la cantidad de firmas necesarias, para que el señor Martínez pudiera inscribirse como candidato a dicha corporación, razón por la cual, este ciudadano se inscribió con el aval del Movimiento de Autoridades Indígena de Colombia -AICO, agrupación política con personería jurídica.

Así entonces, se observa que existe un vacío jurídico tanto en la prohibición de doble militancia, como en la posibilidad de que los grupos significativos de ciudadanos puedan realizar coaliciones con agrupaciones políticas con personería jurídica, generando así una desventaja frente a otros candidatos inscritos.

En el mismo sentido, vale resaltar, las diferentes interpretaciones del Consejo de Estado, que se contradicen al analizar casos de doble militancia en los grupos significativos de ciudadanos, generando así no solo una posible vulneración al principio de igualdad, sino también de seguridad jurídica, que el autor desarrollará en otra oportunidad académica.

PARTE 8. CONCLUSIONES Y POSIBLE SOLUCIÓN PROPUESTA POR EL AUTOR

- El principio de igualdad electoral se vulnera, por el aprovechamiento que algunos candidatos pueden hacer de los vacíos jurídicos en la regulación de los grupos significativos de ciudadanos, respecto a la publicidad de recolección de firmas, la financiación de estos procesos de promoción y la rendición de cuentas ya que los mismos pueden realizar la publicidad de su logo registrado, con anterioridad a la fecha permitida para realizar propaganda electoral, teniendo en cuenta que los logos pueden registrarse con su nombre o imagen, y que será el mismo logo que aparecerá en la tarjeta electoral, obteniendo ventajas frente a los demás candidatos en las contiendas electorales.
- El principio de igualdad y transparencia electoral se vulnera, por el vacío jurídico en la regulación de grupos significativos de ciudadanos, respecto a la financiación y rendición pública de cuentas, en el desarrollo de la recolección de firmas, ya que: **i)** difícilmente, el Consejo Nacional Electoral va tener veracidad sobre el origen, el

monto de los ingresos y los gastos realizados para la misma, y **ii)** no todas las campañas reportan los gastos de recolección de firmas.

- El principio de igualdad se vulnera, en la prohibición de doble militancia, ya que: **i)** solo analizan la renuncia de manera formal, dejando al lado la real, y **ii)** por las diferentes interpretaciones del Consejo de Estado respecto a la aplicación de doble militancia en los grupos significativos de ciudadanos, dejando que candidatos aprovechen tal situación, y generen ventajas frente a otras, sin mencionar de la vulneración al principio de seguridad jurídica.
- Se necesita una regulación completa de la figura de grupos significativos de ciudadanos, teniendo en cuenta todos los vacíos que menciona este trabajo, a través de una norma con fuerza de ley, para que su vigilancia y control sean efectivas.
- En el mismo sentido, se hace necesario que la regulación del aplicativo de “cuentas claras”, deje de ser reglamentario y se implemente con fuerza de ley, para que su vigilancia y control sean efectivos.

Con base a las anteriores conclusiones, el autor de este trabajo presenta una posible solución a la afectación de los principios de transparencia e igualdad por los vacíos en la regulación de los grupos significativos de ciudadanos en las campañas electorales en Colombia, reformando la Ley Estatutaria 1475 de 2011, de la siguiente manera:

Ley Estatutaria 1475 de 2011	Reforma presentada por el Autor de este trabajo
ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos. Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos. El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de	ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos. Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos. El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de

conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción. PARÁGRAFO. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.	los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción. PARÁGRAFO. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia. En el mismo sentido, tampoco incurrirá en doble militancia, quien se inscriba como candidato a través de un partido o movimiento político con personería jurídica, cuando en el periodo electoral anterior, haya sido elegido en una corporación pública por un grupo significativo de ciudadanos.
Crear el título IA denominado: DE LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS	
ART. (...) GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS. Entiéndase por grupos significativos de ciudadanos, como agrupaciones políticas que buscan un apoyo ciudadano relevante, con dos propósitos; el primero, participar en un determinado comicio electoral, es decir, sin que necesariamente tengan interés en seguir participando en los mismos de manera permanente; y el segundo, la obtención de resultados concretos de orden social y/o económico. ART. (...) REGISTRO DE DENOMINACIÓN Y LOGO SÍMBOLO Una vez realizada la inscripción del comité inscriptor que trata el inciso tercero del artículo 28 de esta Ley, la Registraduría Nacional del Estado Civil remitirá al Consejo Nacional Electoral la información correspondiente, con el fin de registrar no solo la denominación, sino también un logo símbolos del grupo significativo de ciudadanos. Parágrafo primero: Una vez surtido el registro, no se podrá modificar la denominación ni los logo símbolos del grupo significativo de ciudadanos. Parágrafo segundo: Los comités promotores en ningún caso podrán recolectar apoyos sin el registro que trata este artículo por parte del Consejo Nacional Electoral. CAPITULO I. DE LA PUBLICIDAD EN LA RECOLECCIÓN DE FIRMAS ART. (...) PUBLICIDAD EN LA RECOLECCIÓN DE FIRMAS. La Publicidad que realicen los grupos significativos de ciudadanos, con el objetivo de obtener apoyo ciudadano a través de firmas, para poder inscribir determinadas candidaturas a cargos o corporaciones públicas de elección popular, podrán difundir:	

1. La denominación del grupo significativo de ciudadanos y/o el logo símbolo registrado para el proceso de recolección de firmas.
2. El cargo o la corporación pública a promover.

Cualquier tipo de publicidad, deberá indicar de forma clara, expresa y visible, la intención de recolección de apoyos.

Esta publicidad podrá realizarse desde el día de registro de la denominación y logos símbolos del grupo significativo de ciudadanos por el Consejo Nacional Electoral, hasta el día límite de entrega de apoyos ciudadanos, para su eventual acreditación por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Capítulo II DE LA FINANCIACIÓN EN EL PROCESO DE RECOLECCIÓN DE FIRMAS POR PARTE DE LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS.

ART. (...) LÍMITES AL MONTO DE GASTOS EN EL PROCESO DE RECOLECCIÓN DE FIRMAS DE LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS. El Consejo Nacional Electoral fijará el monto máximo que cada grupo significativo de ciudadano puede invertir en el proceso de recolección de firmas.

ART. (...) ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES DE RECOLECCIÓN DE FIRMAS DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS. Los recursos obtenidos para el proceso de recolección de firmas, serán administrados a través de una cuenta única, que uno de los miembros del comité inscriptor del respectivo grupo grupos significativo de ciudadanos, abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

Los comités inscriptores de grupos significativo de ciudadanos, deberán tramitar ante el Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral, su inscripción, registro y códigos de acceso en el aplicativo de cuentas claras. En dicho aplicativo, deberán registrar la totalidad de ingresos y gastos incurridos en el proceso de recolección de firmas.

Dentro de los cinco (5) días siguientes a la inscripción de del candidato del grupo significativo de ciudadanos, el comité inscriptor deberá reportar el consolidado general de ingresos y gastos acumulado del proceso de recolección de firmas, hasta esa fecha.

Parágrafo: Al informe de ingresos y gastos de campaña de que trata el artículo 25 de esta ley, deberá acompañarse en anexo separado el informe de ingresos y gastos de recolección de firmas.

CAPITULO III DE LAS SANCIONES

ART. (...) Los miembros de los comités inscriptores de los grupos significativos de ciudadanos, que incumplan las disposiciones anteriores, se sancionarán de conformidad con el literal a) del artículo 39 de la Ley 130 de 1994.

ARTÍCULO 27. FINANCIACIÓN PROHIBIDA. Se prohíben las siguientes fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas: 1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales. 2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público. 3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio. 4. Las contribuciones anónimas. 5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad. 6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación	ARTÍCULO 27. FINANCIACIÓN PROHIBIDA. Se prohíben las siguientes fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos, campañas y recolección de firmas: 1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a los procesos electorales. 2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público. 3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio. 4. Las contribuciones anónimas. 5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad. 6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de
--	--

privada previstos en el artículo <u>25</u> de la presente ley. 7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.	acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo <u>25</u> de la presente ley. 7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.
ARTÍCULO 28. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros. Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas. Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva	ARTÍCULO 28. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros. Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas. Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva

inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.	inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral. Parágrafo: Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, no podrán inscribir como candidatos a cargos uninominales o plurinominales de elección popular, a los ciudadanos que hayan sido promovidos por grupos significativos de ciudadanos y que no hubiesen obtenido el apoyo ciudadano necesario para participar en esos comicios.

ARTÍCULO 29. CANDIDATOS DE COALICIÓN. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí ~~y/o con grupos significativos de ciudadanos~~, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos ~~y grupos significativos de ciudadanos~~ que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

PARÁGRAFO 1o. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

PARÁGRAFO 2o. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante

ARTÍCULO 29. CANDIDATOS DE COALICIÓN. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos y movimientos políticos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

Los grupos significativos de ciudadanos no podrán coaligarse con partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Sólo podrán coaligarse entre sí, los grupos que participen en consultas independientes para inscribir al candidato ganador.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

PARÁGRAFO 1o. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual

y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible> En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

PARÁGRAFO 2o. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible> En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.	No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo <u>30</u> y 1, 4 y 5 del artículo <u>37</u> de la Ley 617 de 2000. Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política. PARÁGRAFO 4o. Para que los grupos significativos de ciudadanos puedan participar en consultas independientes, deberán acreditar en el formulario de recolección de firmas, la autorización de los firmantes para que puedan participar en dichos mecanismos.
--	--

Para la realización de este trabajo, se demandó consultar las siguientes:

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acto Legislativo 02 (Congreso de la República 1 de Julio de 2015).

Acto Legislativo No. 03, Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (Congreso de la República de Colombia 23 de mayo de 2017).

Álvarez, Manuel Hernández y Carlos. (26 de 05 de 2015). *Prensa Libre*. Recuperado el 20 de 02 de 2017, de www.prensalibre.com: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/tse-emite-27-multas-por-campaa-anticipada>.

BBC News Mundo. (5 de febrero de 2019). Elecciones en El Salvador: cómo Nayib Bukele pudo derrotar "sin ideología ni un partido fuerte" a las principales fuerzas políticas del país.

BBC News Mundo. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47125262>.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

"Campañas Anticipadas en la Costa alertan a Consejo Electoral". (10 de noviembre de 2014). *El*

Heraldo. Recuperado el 01 de 02 de 2017, de www.elheraldo.co:

<https://www.elheraldo.co/politica/candidatos-le-madrugan-las-campanas-politicas-en-la-costa-173397#>.

Carrera, R. J. (2017). *Los grupos significativos de ciudadanos como expresión de la democracia participativa en Colombia: Regulación, vacíos y retos normativos. Estudio comparado de las candidaturas independientes en Chile y México. (Artículo de grado de maestría)*.

Bogotá D.C.: Universidad Sergio Arboleda.

"Colombia, un país en Campaña". (29 de 01 de 2017). *Semana*. Recuperado el 01 de 02 de 2017,

de www.semana.com: <http://www.semana.com/nacion/articulo/candidatos-presidenciales-2018/513532>.

Concepto 1210-15 (Consejo Nacional Electoral 2015).

Consejo de Estado. (2019). *Elecciones Territoriales: Circunstancias que le afectan*.

Jurisprudencia y Concpetos del Consejo de Estado. Bogotá D.C.: Consejo de Estado.

Contreras, R. R. (2016). *EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE AUTORIDADES ELECTORALES DE AMÉRICA LATINA*. Bogotá

D.C.: Trabajo de investigación presentado como requisito de grado de la Maestría en Derecho Administrativo. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia.

Cuentas Claras. (2018). *Cuentas Claras en Elecciones* . Obtenido de <https://www.cnecuentasclaras.gov.co/quienes.php>.

De la Calle, H. (En: OEA 2004). *Financiamiento político:público, privado, mixto*. San José de Costa Rica: En: Zovatto, Daniel, Griner, Steven. De las normas a las buenas prácticas. el desafío del financiamiento en América Latina. OEA, IDEA.

Decreto 131, Por el cual se regula la Publicidad Exterior Visual, en materia Política o Propaganda electoral autorizada para las campañas políticas, con ocasión de las consultas populares, internas o interpartidistas para la toma de decisiones de los partidos político (Alcalde Mayor de Bogotá D.C. 29 de marzo de 2019).

Dieter Nohlen, D. Z. (2007). *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina / comps.* (Segunda ed.). México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

Dirección de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil. (18 de marzo de 2020). Respuesta a Derecho de Petición. Oficio RDE-DGE-697. . Bogotá D.C., Colombia.

Dworkin, R. (2003). *Virtud Soberana la Teoría y la Práctica de la Igualdad*. Paidós Iberica.

El Universal. (s.f.). “La libertad de elegir”, la historia de Fernando Araújo Perdomo como secuestrado. *El Universal*. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.co/politica/la-libertad-de-elegir-la-historia-de-fernando-araujo-perdomo-como-secuestrado-DY302885>.

Equipo Nacional Misión de Observación Electoral -MOE-. (2016). *Lecciones de una Democracia local en construcción, Elecciones autoridades locales 2015*. Bogotá D.C., Colombia: Torreblanca Agencia Gráfica.

FIRMA ENCUESTADORA GALLUP COLOMBIA S.A.S. (2019). *ENCUESTA #129 COLOMBIA FEBRERO 2019*. Obtenido de <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2019/03/07181304/017100190000-GALLUP-POLL-129.pdf>.

Fondo Nacional de Financiación Política del Consejo Nacional Electoral. (19 de marzo de 2018). Respuesta a Derecho de Petición Radicado No.202000002842. Bogotá D.C.: Oficio CNE-FNFP-0421.

Galván Rivera, F. (2006). *Derecho Procesal Electoral*. México: Porrúa.

Instituto Federal Electoral. (2013). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada- Regulación de las Campañas Electorales en 18 Paises de América Latina* (Primera ed.). D.F., México: Coordinación de Asuntos Internacionales Viaducto Tlalpan Núm. 100, Col. Arenal Tepepan C.P. 14610.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (1989). *Diccionario Electoral* (Primera ed.). San José, Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Juan Fernando Londoño. (21 de abril de 2017). Campañas políticas, entre la filosofía y las matemáticas. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/juan-fernando-londono-habla-sobre-financiacion-de-campanas-politicas-80004>.

Ley 130. (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*. Colombia: Diario Oficial 41280 del 23 de marzo de 1994.

Ley 1475. (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*. Colombia: Diario Oficial No. 48.130 de 14 de julio de 2011.

Ley 1757, *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. (6 de julio de 2015).

Ley 996. (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 dispo.* Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 46.102 de 24 de noviembre de 2005.

Londoño, J. F. (2018). *Estudio Sobre Financiamiento Político en Colombia*. Bogotá D.C.: Scripto Cia. Ltda.

Martín Lauga, J. I. (2007). La Campaña electoral: Publicidad/Propaganda, Periodo, Prohibiciones. En d. e. Nohlen, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina/ comps.* (Segunda ed., págs. 709-742). México: FCE, Instituto Interamericano de

Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

Medellín, P. (2001). Partidos Políticos y Crisis Institucional en Colombia. *Instituto Universitario Ortega y Gasset*.

Merloe, P. (2008). *Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections (An NDI Guide for Developing Election Laws and Law Commentaries)*. Washinton, D.C.: National Democratic Institute For International Affairs.

Ministerio de Vivienda. (17 de mayo de 2012). *Página Web del Ministerio de Vivienda*.

Recuperado el 20 de febrero de 2019, de <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2012/mayo/germ%C3%A1n-vargas-lleras-asumi%C3%B3-hoy-como-nuevo-ministro-de-vivienda>.

Misión de Observación Electoral (MOE). (2016). *Entre Reglas e Incertidumbres -financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia-*. Bogotá D.C.: Torreblanca Agencia Gráfica.

Misión de Observación Electoral (MOE). (2018). *Ruta Electoral: Elecciones 2018*. Bogotá D.C.: Torreblanca Agencia Gráfica.

Misión de Observación Electoral -MOE-. (2018). *Resultados Electorales Elecciones Presidenciales, Primera y segunda vuelta 2018*. Bogotá D.C., Colombia: Imprefácil.

"MOE, preocupada por campañas políticas anticipadas y caras". (12 de 03 de 2015). *Caracol Radio*. Recuperado el 01 de 02 de 2017, de [caracol.com.co: http://caracol.com.co/radio/2015/03/12/nacional/1426159980_670729.html](http://caracol.com.co/radio/2015/03/12/nacional/1426159980_670729.html).

Nuñez, C. E. (28 de junio de 2019). *Conafianza Electoral y Crisis de Legitimidad en las instituciones políticas*. Obtenido de Iberoamerica Social:

<https://iberoamericasocial.com/confianza-electoral-y-crisis-de-legitimidad-en-las-instituciones-politicas/>

Ohman, M. (2015). *Financiamiento a los partidos políticos y campañas electorales, Manual sobre financiamiento político. Cómo acertar con el sistema de financiamiento político*. Estocolmo: Imprenta Juventud S.A. de C.V.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2012). *Observando los sistemas de financiamiento político-electoral: Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Washinton, DC: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Partido Cambio Radical . (2018). *Nuestra Historia - Partido Cambio Radical* . Obtenido de <http://www.partidocambioradical.org/nuestra-historia/>.

Peza, J. L. (2007). *Candidaturas independientes, De: Tratado de Derecho Electoral Comparado*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

RAE. (s.f.). *Real Academia Española*. Recuperado el 20 de 01 de 2019, de <https://dle.rae.es/?w=igualdad>.

Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. Cambridge, Mass. ISBN 674-88014-5: The Belknap Press of Harvard University Press. Obtenido de https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john_rawls_-_teoria_de_la_justicia.pdf.

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL. (30 de mayo de 2017). *Misión de Observación*

Electoral. Recuperado el 12 de febrero de 2019, de <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/06/An%C3%A1lisis-Reforma-Pol%C3%ADtica.pdf>.

Resolución No 0208 (Consejo Nacional Electoral 07 de febrero de 2018).

Resolución No. 0171 (31 de enero de 2017).

Resolución No. 0253 (Consejo Nacional Electoral 2019 de enero de 2019).

Resolución No. 0254 (Consejo Nacional Electoral 29 de enero de 2019).

Resolución No. 0256 de 2019 (Consejo Nacional Electoral 29 de enero de 2019).

Resolución No. 0282 (Consejo Nacional Electoral 12 de marzo de 2019).

Resolución No. 0285 (Consejo Nacional Electoral 16 de febrero de 2010).

Resolución No. 0330 (Consejo Nacional Electoral 30 de mayo de 2007).

Resolución No. 1044 de 2011 (Consejo Nacional Electoral 25 de agosto de 2011).

Resolución No. 15319 (Registraduría Nacional del Estado Civil 26 de octubre de 2018).

Resolución No. 2126 (Consejo Nacional Electoral 24 de junio de 2020).

Resolución No. 2162 (Consejo Nacional Electoral 29 de agosto de 2017).

Resolución No. 2334 (Consejo Nacional Electoral 13 de septiembre de 2017).

Resolución No. 2586 (Consejo Nacional Electoral 18 de octubre de 2017).

Resolución No. 3097 (Consejo Nacional Electoral 5 de noviembre de 2013).

Resolución No. 3142 (Consejo Nacional Electoral 19 de diciembre de 2017).

Resolución No. 3231 (Consejo Nacional Electoral 20 de diciembre de 2018).

Resolución No. 3476 (Consejo Nacional Electoral 22 de diciembre de 2005).

Resolución No. 5335 (Consejo Nacional Electoral 2015).

Resolución No. 715, Por la cual se señala el número máximo de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias de que pueden hacer uso los partidos y movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos... (Consejo Nacional Electoral 5 de marzo de 2019).

Resolución, PLE-CNE-10-26-7-2016 (Consejo Nacional Electoral de Ecuador 26 de Julio de 2016).

Revista Z. (2019). Fernando Araújo Perdomo renunció al Partido Conservador. *Revista Z*.
Obtenido de <http://revistazetta.com/?p=29220>.

RNEC. (10 de marzo de 2014). *Registraduría Nacional del Estado Civil*. Obtenido de https://elecciones.registraduria.gov.co:81/congreso2014/preconteo/99SE/DSE99999999_L2.htm.

RNEC. (11 de marzo de 2018). *Registraduría Nacional del Estado Civil*. Obtenido de <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99SE/BXXXX/DSE9999.htm>.

RNEC. (2018). *Registraduría Nacional del Estado Civil*. Obtenido de <https://www.registraduria.gov.co/-Presidencia-.html>.

Sentencia 05001-23-33-000-2015-02451-01 (CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN QUINTA 21 de julio de 2016).

Sentencia 05001-23-33-000-2015-02495-02 (Sección Quinta del Consejo de Estado 29 de septiembre de 2016).

Sentencia 11001-03-15-000-2017-01543-00(AC) (Sección Primera del Consejo de Estado 7 de febrero de 2019).

Sentencia 11001-03-28-000-2018-00004-00 (Sección Quinta del Consejo de Estado 6 de septiembre de 2018).

Sentencia 11001-03-28-000-2018-00021-00 (Sección Quinta del Consejo de Estado 11 de octubre de 2018).

Sentencia 11001-03-28-000-2018-00074-00 (Sección Quinta del Consejo de Estado 25 de abril de 2019).

Sentencia 13001-23-33-000-2016-00112-01 (Sección Quinta del Consejo de Estado 16 de marzo de 2017).

Sentencia 15001-23-33-000-2014-00037-01 (AC) (Sección Cuarta del Consejo de Estado 3 de abril de 2014).

Sentencia 25000-23-42-000-2019-00025-01 (Sección Tercera del Consejo de Estado 14 de marzo de 2019). Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2019/03/ch.pdf>.

Sentencia 63001-23-33-000-2016-00008-01 (Sección Quinta del Consejo de Estado 4 de agosto de 2016).

Sentencia C-089 (Corte Constitucional 03 de marzo de 1994).

Sentencia C-089A (Corte Constitucional 3 de marzo de 1994). Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-089a-94.htm>.

Sentencia C-1153 (Corte Constitucional 11 de noviembre de 2005).

Sentencia C-141 (Corte Constitucional de Colombia 26 de febrero de 2010). Obtenido de
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>.

Sentencia C-336 , M.P. Garlos Gaviria Díaz (Corte Constitucional 21 de julio de 1994).

Sentencia C-397 (Corte Constitucional 25 de mayo de 2010).

Sentencia C-490 (Corte Constitucional de Colombia 23 de junio de 2011). Recuperado el 02 de
marzo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-490-11.htm>.

Sentencia C-592, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30 (parcial) de la Ley 1480
de 2011, “por medio de la cual se expide el estatuto del consumidor y se dictan otras
disposiciones”. (Corte Constitucional 25 de julio de 2012).

Sentencia C-955 (Corte Constitucional 06 de septiembre de 2001).

Sentencia de Unificación 20140003400, 11001-03-28-000-2014-00034-00, 11001-03-28-00-
2014-00026-00 (ACUMULADOS) (CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO
CONTENCIOSO ADMINSTRATIVO SECCIÓN QUINTA 26 de Marzo de 2015).

Sentencia de Unificación 20140006100, 11001032800020146100 (CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA 9 de Abril
de 2015).

SU 11001-03-28-000-2014-00066-00, 11001-03-28-000-2014-00066-00 (Sección Quinta,
Consejo de Estado 7 de septiembre de 2015).

Transparencia por Colombia. (2014). *Financiación de las campañas y rendición de cuentas en elecciones a Congreso 2014*. Bogotá D.C.: Análisis Cuentas Claras.

Transparencia por Colombia. (2016). *Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2015*. Bogotá D.C.: Cuentas Claras.

TSJE. (25 de junio de 2018). *Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay*. Obtenido de <https://tsje.gov.py/noticias/leer/7420-tsje-y-hacienda-buscan-eficiencia-en-el-control-del-financiamiento-politico-mediante-convenio-de-cooperacion.html>.

Ulloa, F. C. (16 de septiembre de 2017). Póngale la firma: los partidos políticos están en crisis. *El Tiempo*.

Villanueva, E. (2002). *Derecho de Acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México*. México: UNAM-III.