

## PARTE III

# *Reglas prácticas de los pilares institucionales*

### Capítulos

17. Elecciones libres y justas .....	163
18. El Derecho Administrativo y la revisión judicial de las actuaciones administrativas .....	173
19. Ética del servicio público y monitoreo de bienes .....	179
20. Conflicto de intereses .....	187
21. Contratación pública .....	195
22. Buena admistración financiera .....	211
23. El derecho a la información .....	223
24. Dándoles la voz a los ciudadanos .....	233
25. Política de competencia y prevención de la corrupción .....	241
26. Leyes para combatir la corrupción .....	249
27. Las encuestas como herramientas .....	259

# Elecciones libres y justas

“Es precisamente en el oscuro panorama de las finanzas políticas donde se han originado casi todos los grandes escándalos de corrupción de los últimos tiempos”.

Gustavo Bell Lemus

Vicepresidente de la República de Colombia 1998-2002.

Un gobierno es legítimo porque el pueblo le ha otorgado el mandato para gobernar. Cuando las elecciones no son legítimas, fomentan la inestabilidad y crean un ámbito propicio para que surja rápidamente la corrupción.

La participación ciudadana en las elecciones –derecho de carácter fundamental– y la elección de sus representantes en un régimen democrático exigen la presencia de algunos elementos esenciales en el sistema electoral, sin los cuales no podría afirmarse que el derecho reconocido se ejerce libremente y que está suficientemente protegido por las autoridades públicas.

La Constitución Política de Colombia consagra el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para ello pueden constituir partidos y movimientos políticos y difundir sus programas; elegir y ser elegidos y tomar parte en plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; acceder al desempeño de los cargos públicos y controlar la gestión de los poderes públicos.

## Una autoridad electoral independiente

La autoridad moral aumenta inmensamente cuando se considera que el gobierno electo gana las elecciones con apego a la ley y bajo la vigilancia de un órgano electoral independiente del gobierno responsable del desarrollo de las mismas. Un organismo de este tipo puede tener un solo integrante (como ha sido el caso, bastante exitoso, de la India) o puede estar integrado por un grupo de consejeros que se han tomado de todo el espectro político, de la sociedad civil y de ambos géneros. La independencia de dicho órgano se basa en el modo como se nombra a los consejeros. Idealmente, los principales partidos políticos que están compitiendo en la elección y todos los partidos políticos representados en el Congreso deben aprobar a los consejeros.

En Colombia estas funciones las cumple el Consejo Nacional Electoral, que se compone del número de miembros que determine la ley, el cual,

### Tatequieto a donaciones electorales

El senado estadounidense adoptó un proyecto de ley de reforma al sistema de financiamiento de las campañas electorales de Estados Unidos que prohíbe ciertos tipos de donaciones realizadas a partidos políticos, a efectos de reducir la influencia del dinero en la política.

Los senadores aprobaron el proyecto de ley por 60 votos contra 40. Ahora le toca al presidente George W. Bush firmar el proyecto para que se transforme en ley.

El proyecto de ley llega en medio del escándalo suscitado por el estruendoso desplome del gigante energético Enron, cuyas contribuciones financieras a muchas campañas políticas, entre ellas la del presidente George W. Bush, fueron puestas en evidencia.

La reforma marca progresos importantes en materia de transparencia, limitado las contribuciones electorales individuales y prohibiendo las contribuciones de empresas y sindicatos a los partidos políticos, pero genera algunos interrogantes sobre su constitucionalidad.

El objetivo es limitar la influencia de los grupos de presión en la política y eliminar ciertas formas de contribución hechas a los partidos para financiar las campañas de sus candidatos, que llegaron a más de 500 millones de dólares en el último ciclo electoral del 2000.

Periódico El Tiempo, marzo 21 de 2002.

en ningún caso, puede ser inferior a siete. Estos son elegidos para un período de cuatro años por el Consejo de Estado –máximo tribunal de lo contencioso administrativo y cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración–, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Esta forma de designación, un tanto alejada de los poderes legislativo y ejecutivo, y en la cual los candidatos son propuestos por los propios partidos y movimientos políticos, garantiza un grado importante de independencia frente a los poderes públicos y disminuye el riesgo de distorsión de la voluntad popular expresada en las urnas.

**Advertencia de la  
Procuraduría:  
"Las campañas políticas  
tienen sus libros en blanco"**

En visitas sorpresa, numerosas campañas han sido pilladas sin libros de ingresos y gastos.

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya, advirtió a las campañas de los partidos y movimientos políticos, que la mayoría de ellas no llevan ninguna clase de contabilidad y que sus libros están en blanco.

Maya sostuvo que los delegados del Ministerio Público han realizado varias visitas a las campañas y para sorpresa de ellos, se han encontrado que los ingresos y los egresos no figuran por ninguna parte.

El jefe del organismo de control advirtió a las campañas sobre la obligación legal de reportar los estados de las cuentas en los que se especifiquen los montos de los ingresos y la procedencia de esos dineros y les recordó que las cuentas deberán ser presentadas ante el CNE.

[www.votebien.com](http://www.votebien.com)  
Elecciones Presidenciales y de Congreso, marzo de 2002.

El Consejo ejerce la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral; decide los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre los escrutinios generales; vela por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión, por los derechos de las minorías y de la oposición y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías; distribuye los aportes que establece la ley para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos; efectúa el escrutinio general de toda votación de carácter nacional,<sup>1</sup> declara la elección y expide las credenciales correspondientes; reconoce la personería jurídica de los partidos y movimientos y reglamenta la participación de éstos en los medios de comunicación social del Estado, entre otras atribuciones.

El Consejo Nacional Electoral también elige al Registrador Nacional del Estado Civil, quien ejerce, entre otras, las funciones de dirección y organización de las elecciones, lo cual implica preparar las listas de electores y recibir las inscripciones de candidatos; diseñar las tarjetas electorales; organizar las condiciones físicas para la elección y atender el desarrollo de la jornada electoral; compilar y difundir los resultados; monitorear los gastos electorales de los partidos políticos y de los candidatos; adelantar las investigaciones administrativas contra candidatos, partidos y movimientos, medios de comunicación y, en general, contra quienes infrinjan las normas electorales.

### La transparencia en el proceso electoral

Con alguna frecuencia los mecanismos de la elección se prestan a prácticas corruptas y los resultados pueden ser distorsionados de varias maneras:

- ⊞ Alterar el censo electoral.
- ⊞ "Trasteo" de votantes.

1 Elecciones de presidente y vicepresidente de la república, congresistas, iniciativas legislativas populares, referendos y consultas populares nacionales, convocatoria de asamblea constituyente, plebiscitos.

- ⊞ Impedir, dilatar o entorpecer la inscripción de candidatos.
- ⊞ Impedir que los electores voten.
- ⊞ Inducirlos mediante el pago de dinero u otras prebendas o coaccionarlos por la violencia a votar por un determinado candidato, partido o a abstenerse de hacerlo.
- ⊞ Perturbar las elecciones.
- ⊞ Suplantar al elector.
- ⊞ Manipular los registros electorales, sellos de urna o actas.
- ⊞ Introducir o sustraer votos a favor de un partido o candidato en particular, antes del escrutinio.
- ⊞ La pérdida de independencia de los elegidos por causa de compromisos con los financiadores privados de sus campañas.

La solución para todos estos problemas no es otra que la transparencia y la participación social y partidista en el desarrollo y control del proceso electoral. Dado que el voto es secreto, existen muchos aspectos de la elección que deben estar abiertos a la observación cuidadosa de los candidatos, partidos políticos y observadores internacionales. Entre ellos, la determinación del número de ciudadanos que pueden votar, la ubicación de las sedes de votación, la designación de los jurados de las mesas de votación y la publicación previa de sus nombres; la fabricación, conservación y distribución de materiales para la elección, la elaboración de las listas de votantes en cada una de las sedes de votación, entre otros.

Representantes de la sociedad, designados por la organización electoral, se desempeñan como jurados de votación en las elecciones; aun cuando se busca la representación de los partidos y movimientos políticos en cada una de las mesas, la verdad es que el decreciente interés ciudadano por hacer parte de éstos ha conducido a que la sociedad no partidista termine participando en el proceso electoral, aunque a regañadientes y debido a las sanciones de que puede ser sujeto por no desempeñar la función. Adicionalmente, los representantes de los partidos supervisan la elección y pueden formular reclamaciones por las irregularidades que encuentren. Éstas, si tienen por objeto el recuento de votos, deben ser atendidas de inmediato por los jurados de votación (en caso contrario, son resueltas por las comisiones escrutadoras). Igualmente, tienen derecho a recibir una copia de los resultados de la elección certificada por los jurados de la mesa de votación y los representantes de los demás partidos y también a estar presentes en los escrutinios.

El número de personas involucradas en la mecánica del proceso electoral está directamente relacionado con el grado de transparencia y rendición de cuentas del proceso. Mientras más personas participen, es más difícil suprimir la información y manipular las cifras.

#### **Recursos de las campañas políticas**

Buena parte de los recursos financieros de las campañas son de carácter privado y se proveen con la expectativa de obtener una rentabilidad igualmente privada; de allí la enorme dificultad para combatir la corrupción y el clientelismo.

Peor aún: de 900 candidatos al Congreso en las elecciones de 2002 en Colombia, 170 contestaron al programa "Candidatos Visibles" un cuestionario sobre su hoja de vida y su plataforma política, pero sólo 97 aceptaron revelar el origen de los fondos utilizados en la campaña. Esta opacidad no debe ser gratuita.

El Espectador, 10 de marzo de 2002.

### Millonarias cuentas electorales

Los gastos de campaña reportados por los aspirantes al Congreso que participaron en Candidatos Visibles para las elecciones de 2002, y que suministraron montos específicos de financiación se acercan a los cinco mil millones de pesos.

De acuerdo con los datos entregados por cada candidato, el que más recursos de campaña reportó al proyecto Candidatos Visibles fue el aspirante a la Cámara por Bogotá Ovidio Claros Polanco, con 205 millones de pesos, provenientes de aportes de amigos personales como Héctor Palau, Iván Guerrero y actividades sociales entre sus seguidores.

Entre los Candidatos Visibles que lograron una curul en el Senado y no entregaron cuantías específicas sobre la financiación de sus campañas aparecen Germán Vargas Lleras, Juan Fernando Cristo, Juan Gómez Martínez y Andrés González Díaz, quienes, sin embargo, relacionaron las empresas y organizaciones Sarmiento Angulo, Ardila Lülle, Seguros Bolívar, La Fayette y Ferrería Reina; el Sindicato Antioqueño en relación con Gómez Martínez; el Partido Liberal y sus familiares en el caso de Cristo Bustos; así como la Corporación Siglo XX, Luis Fernando Gaviria, Manuel J. González y Juan Manuel González para el caso de el ex gobernador de Cundinamarca, Andrés González Díaz.

El mayor reporte de recursos fue hecho por el representante a la Cámara en tránsito para Senado, Álvaro Araujo, quien le declaró a Candidatos Visibles una financiación de 350 millones de pesos, provenientes de su partido político ALAS y de aportes familiares.

En orden descendente aparecen Rubén Darío Quintero Villada, con 250 millones de pesos, provenientes de recolectas con sus seguidores, aportes del grupo empresarial Bavaria y otras empresas que no identificó; Jairo Clopatofsky, con 231 millones de pesos, ocupa el tercer lugar de los reportes de recursos, obtenidos a través de donaciones hechas por las fundaciones Niños Sin Cáncer y Fany Ramírez de Mejía, y de empresas como Carulla Vivero, Colsanitas y Word TV, así como recolectas entre sus amigos personales y familia.

www.votebien.com, abril de 2002.

## Libertad de los partidos y movimientos políticos en las campañas electorales

En Colombia la libertad de los partidos y movimientos para participar en las campañas electorales, así como la de la ciudadanía para expresar libremente su opinión están determinadas, sobre todo, por la posibilidad que tienen aquellos de difundir sus ideas y programas en términos de la financiación de las actividades partidistas, por la utilización de medios de comunicación y por la situación de conflicto armado que vive el país.

Aunque los partidos políticos son organizaciones privadas y cuerpos colectivos que controlan su propia membresía y persiguen una ganancia política y no financiera, resulta fundamental para el interés público que éstos sean adecuadamente financiados y que se los haga responsables, no sólo a través del voto, sino también en lo que se refiere a sus prácticas y comportamiento.

El funcionamiento de los partidos políticos es costoso. Necesitan dinero para arrendar oficinas, emplear personal, efectuar depósitos y para comunicarse con el electorado; de otra forma, no tienen ninguna posibilidad de lograr el apoyo. Necesitan financiamiento adecuado para cubrir los gastos electorales y para supervisar todos los aspectos del proceso electoral y asegurarles a sus adherentes que el proceso electoral es libre e imparcial. Generalmente, se considera legítimo que quienes están involucrados en actividades políticas recauden fondos de sus adherentes, por lo menos hasta cierto punto. No obstante, sea cual fuere el proceso de recaudación de fondos, es importante que no distorsione el sistema político al inclinar las estructuras democráticas para favorecer a aquellos que tienen dinero. La mayoría de los países han incorporado mecanismos para supervisar esta situación, pero frecuentemente los mismos han resultado ineficaces. Los partidos, los movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales y las personas jurídicas que los apoyen, deben presentar al Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre los ingresos y egresos anuales del partido o movimiento antes del 31 de enero de cada año y la destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados.

## La financiación de las campañas electorales

En algunos casos, los costos de las campañas políticas se han elevado tanto, que están por encima de lo que dicta la ley. Por lo tanto, en muchos países los partidos políticos desobedecen las leyes calladamente, en una conspiración silenciosa para burlarlas. Las quejas presentadas por oponentes políticos a los observadores internacionales de elecciones, con frecuencia se refieren a este tipo de "trampa", ¡pero aquellos que se quejan generalmente no están dispuestos a plantear el tema de manera oficial!

Si el proceso de financiamiento no es transparente y los partidos políticos no están obligados a revelar el origen de donaciones sustanciales, entonces el público se ve abandonado a sus propias deducciones, cuando observa que

aquellos que se sospecha financian los partidos políticos son beneficiados por generosos contratos y otros tipos de negocios estatales. El proceso electoral puede degenerar rápidamente en una forma de subasta del poder político potencial, donde los partidos aspirantes al triunfo recaudan fondos de “adherentes” que los creen probables ganadores y después (usando medios corruptos) pueden ver retornar con creces sus inversiones, al serles adjudicados lucrativos contratos gubernamentales.

La financiación política es uno de los temas más controversiales en Colombia y uno de los recurrentes cuando se habla de reforma política. Las denuncias sobre el ingreso de dineros del narcotráfico en las campañas; la influencia y las presiones indebidas de quienes financian a los candidatos sobre los elegidos; y la inequidad que genera entre los candidatos que aspiran a ser electos, son algunos de los problemas resultantes del actual sistema de financiación de las campañas.

En Colombia, la ley electoral<sup>2</sup> establece que la financiación de las campañas electorales es mixta, es decir, es financiada por el Estado, por particulares y por el propio candidato o candidata. La financiación estatal se entrega a través de la reposición de gastos por votos válidos obtenidos, de franquicia postal y del acceso a medios de comunicación social del Estado. La financiación por parte de particulares se denomina donaciones cuando se trate de personas jurídicas, y contribuciones cuando se trate de personas naturales. Las donaciones deben contar con la autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea de la entidad donante.

Para las elecciones de 2002 el Consejo Nacional Electoral señaló como monto para efectos de reposición de gastos por cada voto válido la suma de \$1.250 pesos para la primera vuelta presidencial y para las elecciones de Congreso, y \$625 pesos para la segunda vuelta presidencial.<sup>3</sup>

Existen líneas especiales de crédito para otorgar créditos a partidos y a candidatos. Dichos créditos se garantizan, preferencialmente, pignorando el derecho resultante de la reposición, lo cual permite financiar parcialmente la elección con la seguridad de pagar después.

El incremento desmesurado de los gastos electorales para las campañas presidenciales queda demostrado con el hecho de que, para las elecciones de 1994, el costo oficial (mas no necesariamente el real) de las campañas de los candidatos Samper y Pastrana fue de cifras cercanas a los \$5.000 millones de pesos cada una, y para el año 2002 aumentaron a \$21.000 millones de pesos, según los topes fijados por el Consejo Nacional Electoral.

Los topes de inversión de campañas son fijados por el Consejo Nacional Electoral basándose en los costos de las campañas inmediatamente anteriores, en el censo electoral de la circunscripción respectiva, en los cambios en el IPC y en las apropiaciones que el Estado

### **¿Qué pasos tendría que dar nuestro país para llegar a un sistema de financiación transparente?**

Hay que tener una estrategia de tipo integral. Primero: este tema pasa por la cultura política, es decir, por la actitud de la gente; la gente tiene que decir "ese señor violó la ley" o "ese señor recibe financiamiento indebido y yo no voy a votar por él".

Segundo: tiene que haber una labor muy importante de los medios de comunicación, que son parte del problema pero también son parte de la solución. Y la labor que los periodistas pueden hacer a través de un periodismo investigativo, no amarillista, es fundamental para tener una sociedad informada.

En tercer lugar, son importantes las actividades que se hacen a través de veedurías ciudadanas, como ONG y grupos cívicos, que hacen un monitoreo. La experiencia que ustedes están ensayando en Colombia, con [votebien.com](http://votebien.com) es fantástica y hay que elogiarla, apoyarla y darla a conocer, porque es una estrategia múltiple de un consorcio que busca sinergias entre medios de comunicación, institutos de investigación, ONG, veedurías ciudadanas para motivar a la ciudadanía para que vea bien por quién va a votar.

Y exigirles también a los políticos que hagan las reformas necesarias; pero, repito, éste es un tema demasiado serio para dejarlo únicamente al autocontrol de los políticos. Requiere de un ejercicio conjunto desde lo institucional y desde la sociedad civil.

Entrevista: "Financiación, un tema demasiado serio para dejarlo en manos de los políticos".

Daniel Zovatto, publicada en [www.votebien.com](http://www.votebien.com) en febrero de 2002.

2 Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos - Ley 130 de 1994.

3 Consejo Nacional Electoral, Resolución 0001 de 2002.

### Topes de gastos de campañas para el año 2002

Resolución 0670 del 14 de noviembre de 2001 del Consejo Nacional Electoral. Teniendo en cuenta que:

1. Las campañas electorales de Presidencia y Vicepresidencia de la República adelantadas en 1998 que participaron en los dos debates electorales, informaron como gastos totales de las mismas las siguientes cuantías: 13.600'655.000 pesos la de la fórmula integrada por Horacio Serpa y María Emma Mejía y 12.850'488.000 pesos la de la fórmula integrada por Andrés Pastrana y Gustavo Bell.
2. Según informes de ambas campañas, los costos de las mismas se incrementaron notoriamente durante la segunda vuelta electoral.
3. La variación anual del IPC (Índice de Precios al Consumidor) desde 1998, según certificaciones expedidas por el DANE fue la siguiente: en 1998 aumentó en un 16,70%; en 1999 un 9,23%; durante el año 2000 un 8,75% y durante el año 2001 un 6,96%.
4. Que la Registraduría Nacional del Estado Civil certificó los censos electorales de 1994 por 17'146.597, 1998 por 20'857.801 y 2000 por 22'919.242 ciudadanos, calculando un aumento porcentual de 21,64% entre unas y otras elecciones, y calculó así el censo de 2002 con un aumento de mínimo el 19% con relación al censo electoral de 1998.

Con base en las anteriores consideraciones, el Consejo Nacional Electoral fijó los topes para las campañas electorales del año 2002 así:

- ⊞ Para las campañas a Presidencia y Vicepresidencia: \$14.000'000.000 para la primera vuelta y \$7.000'000.000 adicionales para la segunda vuelta.
- ⊞ Para las campañas al Senado de la República y para las circunscripciones nacionales especiales de la Cámara de Representantes (grupos étnicos, comunidades indígenas, minorías políticas, colombianos residentes en el exterior): \$390'000.000.
- ⊞ Para los candidatos a la Cámara de Representantes por el Distrito Capital de Bogotá: \$295'000.000.
- ⊞ Para los candidatos a la Cámara de Representantes de los departamentos con censo electoral superior a 1 millón de ciudadanos: \$265'000.000.
- ⊞ Para los candidatos a la Cámara de Representantes de los departamentos con censo electoral entre 600 mil y 1 millón de ciudadanos, \$236'000.000.
- ⊞ Para los candidatos a la Cámara de Representantes de los departamentos con censo electoral entre 300 mil y 600 mil ciudadanos: \$206'000.000.
- ⊞ Para los candidatos a la Cámara de Representantes de los departamentos con censo electoral entre 100 mil y 300 mil ciudadanos: \$177'000.000.
- ⊞ Para los candidatos a la Cámara de Representantes de los departamentos con censo electoral inferior a 100 mil ciudadanos: \$147'000.000.

haga para responder parcialmente a los gastos efectuados en dichas campañas. El tope incluye todas las inversiones efectuadas durante la campaña: inversiones con recursos provenientes del propio peculio, del de sus familias, las contribuciones particulares, los créditos de cualquier clase (así sean obtenidos por líneas especiales de crédito con garantías de pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado por votos), recursos provenientes de la reposición de gastos de campañas anteriores, recursos utilizados durante la segunda vuelta que provengan de la reposición de votos de la primera vuelta, las contribuciones de los partidos o movimientos y cualquier otro tipo de donación en dinero o en especie.

Los partidos, los movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales y las personas jurídicas que los apoyen, deben presentar al Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre los ingresos obtenidos,<sup>4</sup> y los gastos realizados durante las campañas<sup>5</sup>, dentro del mes siguiente a la elección. Luego de su revisión por el órgano electoral, los informes son publicados en un diario de amplia circulación nacional. La omisión de rendir cuentas o el hacerlo tardíamente genera sanciones.

No obstante lo previsto en la ley, existen donaciones que no aparecen registradas en la contabilidad de las campañas y se manejan a través de "cuentas paralelas", como también gastos sin contabilizar que sólo llegan al conocimiento del público cuando un escándalo de corrupción estalla. En la opinión pública existe la sensación de que los informes no reflejan la realidad de los aportes, que éstos son mayores a lo declarado, y que los gastos no se declaran con los valores del mercado. En enero de 1999 fue publicado un informe de auditoría externa que detectó inconsistencias contables en 262 campañas políticas. El Consejo Nacional Electoral, en el año 2000, expidió un total de 64 resoluciones sancionatorias mediante las cuales se impuso multa a igual número de candidatos de elección popular por la presentación extemporánea y la no presentación de cuentas<sup>6</sup>.

### Sugerencias para fortalecer la transparencia electoral

Se mencionan a continuación algunas sugerencias diseñadas con base en casos exitosos para resolver problemas en el ámbito de las elecciones y

- 4 En las rendiciones de cuentas deben consignarse, por lo menos, las siguientes categorías de ingresos: contribuciones de los miembros; donaciones; rendimientos de las inversiones; rendimientos de actos públicos y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento; créditos; ayudas en especie valoradas a su precio comercial; dineros públicos.
- 5 Los gastos que deben consignarse en las rendiciones de cuentas son: gastos de administración; gastos de oficina y adquisiciones; inversiones en material; actos públicos; transporte; capacitación e investigación política; gastos judiciales y de rendición de cuentas; propaganda política; cancelación de créditos y los gastos que sobrepasen la suma señalada como tope.
- 6 Estudio de Caso sobre el Sistema Nacional de Integridad, Transparencia por Colombia, Cuaderno No. 4. Bogotá, 2001.

del financiamiento de las campañas. Se toman de una amplia gama de informes elaborados por observadores electorales en varias partes del mundo:

- ⊞ Debe haber un código de conducta acordado por todos los partidos, que estipule cómo deberán comportarse durante la campaña electoral para asegurarse de que ésta se considere libre y justa.
- ⊞ El órgano electoral debe establecer, cuando sea posible, un foro de debate y consulta con los partidos políticos y entre ellos, para asegurarse de que éstos entiendan plenamente sus derechos y responsabilidades con respecto a todas las facetas del proceso electoral.
- ⊞ Las contribuciones (en efectivo o en especie) por parte de particulares o de corporaciones deben limitarse a cantidades razonables que no se interpreten como una "compra" de influencias. Estos límites no deben aplicarse al trabajo voluntario.
- ⊞ Los candidatos culpables de declaraciones falsas o de gastos excesivos deben renunciar a los puestos para los que han sido elegidos.
- ⊞ Los partidos y candidatos deben declarar sus bienes y deudas antes del comienzo de la campaña e inmediatamente después de la elección.
- ⊞ La publicidad pagada en radio y televisión debe estar controlada y limitarse a niveles aceptables, si es que no se prohíbe del todo. Además, el órgano electoral debe determinar la cantidad de tiempo libre en estaciones públicas de radio y televisión a la que cada partido tiene acceso durante la campaña electoral.
- ⊞ Se debe prohibir la publicidad electoral por parte de grupos con intereses especiales y otros grupos que no estén autorizadas por candidatos o partidos específicos, para evitar que se sobrepasen los límites de gasto mediante individuos y grupos que supuestamente sólo tienen en mente el interés público.
- ⊞ Todos los funcionarios del órgano electoral deben declarar sus bienes, ingresos y deudas, tanto antes como después de cada elección nacional.
- ⊞ Los períodos de campaña no deben ser demasiado largos; si se reducen, se pueden reducir los costos. Empero, si son demasiado cortos, el partido en el poder tendrá una ventaja sobre los partidos de oposición.
- ⊞ Se deben restringir los gastos de los partidos y de los candidatos (tanto en efectivo como en especie) durante la campaña electoral. Las declaraciones de estos gastos deben estar abiertas al público y se deben registrar ante el organismo electoral dos meses antes de la fecha de la elección, junto con un certificado de auditoría aprobado por un auditor calificado. Además, los partidos políticos deben registrar cuentas auditadas cada año, donde se especifica el ingreso con el que se cuenta en el ámbito nacional, regional y por circunscripción electoral.

### El regreso de Reginaldo Bray

Estados Unidos concedió la extradición del presidente de Dragacol, pero algunos de los casos que lo comprometen van camino de la impunidad.(...)

El argumento de la falta de pruebas en el caso de la cuenta en el Banco Pacífico en Cartagena, desde la cual Dragacol hizo aportes a la campaña presidencial, no es convincente. Si bien durante el proceso de liquidación del Banco fueron borrados los microfilmes que contenían la información sobre el movimiento de las cuentas, en su edición número 364 de julio de 1999 CAMBIO reveló cheques y documentos que prueban su existencia. La cuenta, radicada con el número 40007934, fue abierta y manejada por Miguel Navas Meisel y Fernando Araújo (ex ministro de Estado), directivos de la campaña de Pastrana en Bolívar. Desde ella fueron girados cheques por más de 50 millones de pesos que fueron distribuidos entre parlamentarios afectos a la campaña. (...)

Por otra parte, William Murra le reveló a CAMBIO los detalles de la manera como se convino y efectuó la donación, y contó cómo en mayo de 1998 él mismo le consiguió una cita a Reginaldo Bray con Pastrana, que se concretó una semana antes de la primera vuelta de la elección presidencial en el hotel Las Américas de Cartagena.

Los aportes y movimientos hechos a través de esa cuenta no fueron reportados al Consejo Nacional Electoral, como lo ordena la ley. Y el ex ministro Hernán Beltz, tesorero de la campaña, negó siempre que Reginaldo Bray hubiera hecho donación alguna.

Revista Cambio No. 435, 22-29 de octubre de 2001.



- Se deben prohibir las donaciones anónimas y las donaciones hechas mediante organizaciones "de fachada"; si se reciben, deben transferirse al órgano electoral para ayudar a cubrir los costos de esa agencia.

### **Votebien.com**

Es un proyecto de comunicación liderado por Transparencia por Colombia y la Revista Semana, que busca, a través de una alianza entre medios de comunicación y ONG de distintas regiones colombianas, contribuir al fortalecimiento de la integridad en procesos de relevancia política para el país. Su herramienta central, la página web [Votebien.com](http://Votebien.com), funciona en la red solamente en época de elecciones.

Votebien.com realizó seguimiento a las elecciones presidenciales de 2002 en Colombia, y a las de alcaldes y gobernadores en 2003.

La página tiene como propósito ampliar las condiciones de transparencia en procesos electorales y contribuir a un voto más informado. Ofrece a la opinión pública la más completa información sobre hojas de vida, antecedentes y propuestas de los candidatos de las ciudades vinculadas al proyecto, además de información general sobre el proceso electoral.

- Los aportes provenientes de fondos públicos deben hacerse de acuerdo con el desempeño de elecciones pasadas, o con una fórmula acordada, administrada por una Comisión Electoral independiente.

## **Difusión de los programas y actividades electorales**

Los partidos, movimientos y candidatos a cargos de elección popular pueden hacer divulgación política y propaganda electoral por los medios de comunicación social, la cual se encuentra limitada a los tres meses anteriores a la elección. Para ello, tienen derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación del Estado en forma permanente para la divulgación y durante el mes anterior a la elección en el caso de la propaganda.

De otra parte, los concesionarios de espacios de televisión pueden contratar propaganda electoral en el mes anterior a la elección presidencial con los partidos, movimientos o candidatos independientes, durante el tiempo y los espacios determinados por el Consejo Nacional Electoral. Los concesionarios de noticieros y espacios de opinión deben garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.

El principio de igualdad de los partidos y movimientos políticos debe ser garantizado por los concesionarios de radiodifusión sonora y la prensa escrita que acepten publicidad política pagada. Éstos deben reducir las tarifas a la mitad de su valor comercial durante los dos meses anteriores a la elección.

Finalmente, corresponde a los alcaldes municipales y a los registradores municipales regular y controlar la forma, las características, los lugares y las condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, avisos y vallas destinadas a difundir propaganda electoral garantizando el acceso equitativo de los partidos y movimientos políticos y sociales.

## **El conflicto armado**

Tan grave o más que la financiación antidemocrática de las campañas electorales es la violencia ejercida sobre la voluntad popular electoral por los actores del conflicto, quienes, mediante la constricción violenta y armada, impiden la inscripción de candidaturas, inscriben las propias y coaccionan a la población de los pequeños municipios en los que ejercen influencia para lograr un determinado resultado electoral.

### **Elecciones, en la mira de los actores armados<sup>7</sup>**

Para algunos analistas, las elecciones de 2002 es muy probable que sean recordadas como la de los votos de escopeta. También, como el punto de partida de una nueva ecuación de poder, en la que la guerrilla, pero sobre todo las autodefensas, entraron en la política activa, pero no desarmada.

Dos atentados dinamiteros contra un candidato presidencial, alrededor de 110 municipios intimidados para votar libremente, 4 departamentos que soportaron un violento pulso entre subversivos y paramilitares por imponer o frenar a uno de los aspirantes. Además de una candidata secuestrada y varias bombas terroristas.

En los tres meses previos a la elección se reportaron decenas de casos de amedrantamiento en contra de las campañas de Álvaro Uribe y de Horacio Serpa, que incluyeron crímenes selectivos, amenazas a dirigentes políticos, intimidación a emisoras locales, cierre de sedes de campaña, etc.

El mapa de este proselitismo armado coincide casi perfectamente con el de la guerra. Así, en vastas zonas del Magdalena, Cesar, Casanare, sur de Bolívar y en el Magdalena Medio, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) exigieron a las comunidades votar por Álvaro Uribe Vélez. En ciertas áreas, inclusive, la orden expresa fue no permitir sufragios por Serpa. En respuesta, las Farc y el Eln hicieron una violenta contraofensiva en Meta, Caquetá, Cauca, Nariño, Putumayo, Huila y Guaviare, para evitar que Uribe ganara las elecciones.

En la mitad de los dos fuegos, parecen estar Cundinamarca, Santander, Valle y Antioquia, departamentos donde de tiempos atrás hay fuertes disputas territoriales, y cierto equilibrio de fuerzas entre los paramilitares y la subversión.

### **Los nuevos actores políticos<sup>8</sup>**

Esta situación no es nueva. En 1998 el industrial Hernán Echavarría Olózaga denunció que en 600 municipios colombianos no había garantías totales para ejercer el derecho del voto, por cuenta de presiones. “Sin embargo, hay una diferencia abismal entre lo que pasaba antes y lo que se vivió en las elecciones de 2002”, aseguró el investigador social Javier Naranjo.

“La guerrilla lo que planteaba hasta entonces era un boicot contra las elecciones en general, cada cuatro años, y se contentaba con arañar algo de poder local y regional. Esto último también lo hacían las Auc. Por el lado de las Farc, el gran antecedente, obviamente sin el carácter beligerante de otras elecciones, fue el apoyo simbólico a Andrés Pastrana en el 98”.

A pesar de todo, la verdadera diferencia de ese proceso electoral fue que, por primera vez, los paramilitares se interesaron en la política a gran escala, y con alcance nacional.

---

7 [www.votebien.com](http://www.votebien.com). Abril de 2002. Elecciones Presidenciales y de Congreso.

8 *Ibíd.*

“Las autodefensas se abrieron a la promoción directa. En las elecciones parlamentarias ni siquiera intentaron disfrazar su cometido de llegar al Congreso con una fuerza propia”, dice Adriana Giraldo, Decana de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana.

La forma como los paramilitares y la guerrilla encararon los comicios para elegir el Congreso de 2002 entrega indicios muy claros del panorama político para los próximos años, y de la forma en que los actores van a jugar con él. Por ejemplo, Salvatore Mancuso, miembro del Estado Mayor de las Auc, declaró abiertamente que aspiraba a conquistar el 30 por ciento del nuevo parlamento.

Para conseguirlo, los paramilitares llevaron a cabo una vigilancia estrecha del proselitismo en sus zonas de influencia, el cual obstaculizó las campañas de otros aspirantes e influyó directamente en muchos votantes. La estrategia rindió frutos, sobre todo en la Costa Atlántica. De acuerdo con el documento secreto del Gobierno Nacional, 13 senadores y 20 representantes a la Cámara están directamente vinculados con los intereses de las Auc<sup>9</sup>.

“El Magdalena fue el lugar donde más claramente se la jugaron toda”, asegura un funcionario de la Registraduría Nacional que pide reserva de su nombre. Allí se vieron resultados que no tienen ninguna lógica. Por ejemplo, uno de los nuevos senadores, Dieb Maloof, un hombre de Barranquilla sin ningún vínculo con Magdalena, obtuvo 36 mil votos.

El contraste del juego político de los paramilitares en las elecciones con lo conseguido por la guerrilla es abrumador. Según un alto funcionario del Gobierno, las Farc tenían en esas elecciones tres aspirantes a la Cámara en todo el país, uno en Arauca, otro en Meta, y otro en Caquetá.

Uno de los episodios más escandalosos fue la persecución que la guerrilla montó al representante y candidato conservador Luis Fernando Almario, a quien le pulverizaron con rockets la vivienda el 10 de noviembre de 2001, en un caso que inclusive motivó una columna del diario Washington Post. “Lo que quedó demostrado con esto es que mientras las Auc van a seguir avanzando lentas pero seguras, hacia su consolidación como fuerza política, la guerrilla va a seguir su aislacionismo, y se reafirmará su estrategia del poder por la fuerza”, asegura el investigador Javier Naranjo<sup>10</sup>.

“Lo pernicioso de todo es que lo de los paramilitares no nace de un proyecto político real, sino del amedrantamiento y del juego sucio. Así no se puede construir una opción ideológica real”.

Numerosos riesgos plantea este nuevo mapa político que ha quedado. Según Armando Botero, analista político y funcionario de la Defensoría del Pueblo, el primer riesgo elemental y directo lo están sufriendo las comunidades de las zonas de influencia. “El sistema del tarjetón hace muy difícil violar el secreto del voto. Saber quién no acató la orden. La amenaza del castigo es colectiva, pone en peligro a comunidades enteras”.

Un segundo riesgo para el futuro cercano es un inminente cambio en el debate político mismo. “Yo veo que el tema de la guerra va entrar por primera vez directamente en el Congreso”, dice Gabriel Murillo, investigador de la Universidad de los Andes. “Temo que puede haber intimidación adentro cuando se toquen temas difíciles o definitivos”<sup>11</sup>.

---

9 *Ibíd.*

10 *Ibíd.*

11 *Ibíd.*