

IMPEDIMENTOS Y TOPES DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE CAMPAÑAS ELECTORALES

Apreciados afiliados,

Con motivo de la celebración de campañas electorales para el Congreso y la Presidencia de la República en el año 2022, la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) se permite presentar algunas consideraciones sobre la financiación de tales campañas.

Fechas de elecciones

La Registraduría Nacional publicó el calendario electoral con ocasión de las elecciones presidenciales y al Congreso de la República que se realizarán en el año 2022. Así, los días de votaciones son:

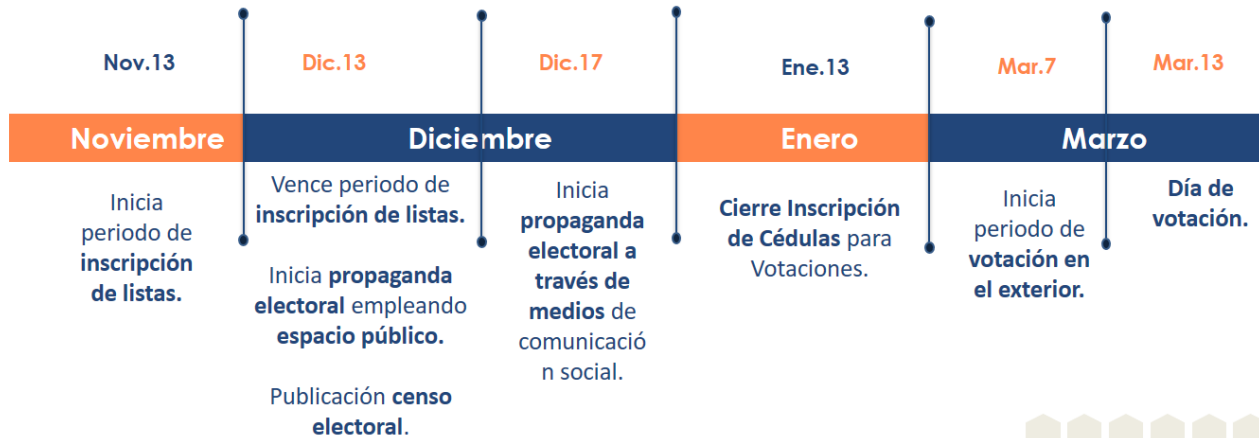
Congreso de la República	Primera vuelta Presidencia de la República	Segunda vuelta Presidencia de la República
13 de marzo de 2022	29 de mayo de 2022	19 de junio de 2022

Calendario electoral para el Congreso de la República

En lo que tiene que ver con el calendario electoral para el Congreso de la República, la Registraduría Nacional determinó, por medio de la Resolución 2098 de 2021¹, las fechas importantes a tener en cuenta para el año 2022, entre las cuales se encuentran:

¹ https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20210312_resolucion-2098.pdf

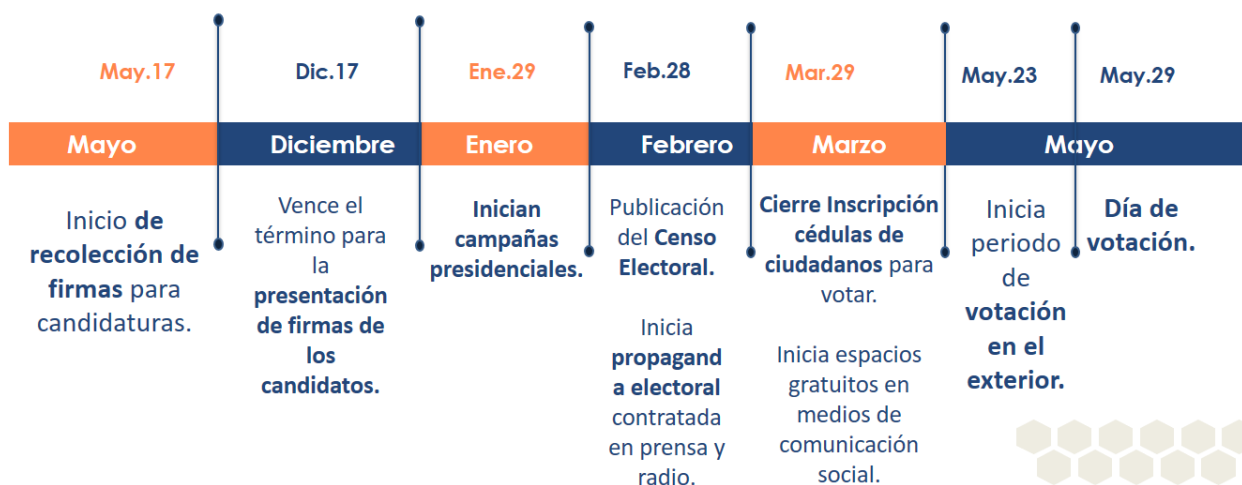
INFORME



Fuente: Resolución 2098 de 12 de marzo de 2021 Registraduría Nacional del Estado Civil.

Calendario electoral Presidencia de la República

Por su parte, en lo que se refiere a las elecciones a la Presidencia de la República, la Registraduría, a través de la Resolución 4371 de 2021², estableció el término para recolección de firmas para las candidaturas, el inicio de campañas presidenciales y las fechas de votaciones. Estas son:



² https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20210518_resolucion-4371_18-de-mayo-2021.pdf

Personas que pueden financiar campañas electorales

Las personas que tienen permitido financiar campañas electorales en Colombia son:

- **Personas naturales:**

Toda persona que tenga nacionalidad colombiana³, podrá financiar campañas electorales, tanto para el Congreso como la Presidencia de la República.

Ahora, los aportes que realicen las personas naturales **no podrán superar el 10% del valor total de los gastos autorizados** para la campaña.

- **Personas jurídicas:**

Las personas jurídicas nacionales colombianas pueden financiar campañas electorales, es decir, todas aquellas personas jurídicas que se hayan constituido conforme a la ley colombiana y con domicilio principal en Colombia (artículo 469 del Código de Comercio).

Asimismo, respecto de la financiación de campañas de personas jurídicas es necesario hacer las siguientes precisiones:

- Campañas electorales para el Congreso de la República:

Las personas jurídicas nacionales colombianas podrán financiar las campañas electorales al Congreso de la República, Senado y Cámara de Representantes, siempre y cuando, **no superen el 10% del valor total de los gastos autorizados para la campaña.**

³ Se consideran nacionales colombianos **por nacimiento**:

a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República.

Se consideran nacionales **por adopción**: Es la concesión que, de forma soberana y discrecional, hace el Gobierno colombiano para otorgar a los extranjeros la nacionalidad colombiana por adopción a través de Carta de Naturaleza o de Resolución de Inscripción, según corresponda.

- Campañas electorales para la Presidencia de la República:

En lo que tiene que ver con las campañas electorales a la Presidencia de la República, la materia es compleja, ya que existen disposiciones que no son armónicas entre sí. Aquí es preciso hacer un recuento histórico.

Recuento histórico:

En la legislación colombiana hay dos normas que regulan los límites de la financiación privada de las campañas electorales.

Por un lado, se encuentra el artículo 14 de la Ley estatutaria 996 de 2005, la cual reglamentó la reelección del Presidente de la República. Esta Ley a su vez devino de la expedición del Acto legislativo 02 de 2004, el cual permitió la reelección presidencial.

Así, esta norma estableció que era permitido que el 20% del tope de los gastos de cada campaña fuera financiado por personas naturales o jurídicas de derecho privado. Los topes individuales para financiadores eran del 2% del tope de los gastos de la campaña para las personas naturales, y del 4% para las personas jurídicas.

La Corte Constitucional, en la revisión del proyecto de ley y mediante sentencia C-1153 de 2005 resolvió que las personas jurídicas no podían financiar campañas presidenciales. Lo anterior, con fundamento en la igualdad y bajo el argumento que las personas jurídicas no tienen derechos políticos.

Por su parte, y de forma posterior, se expidió la Ley 1475 de 2011 como consecuencia de la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2009, a través del cual se prohibió que las **personas extranjeras financiaran campañas** y ordenó la presentación ante el Congreso de la República de un proyecto de ley estatutaria para desarrollar la materia. Así, en el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011 se estableció que el límite individual de las donaciones es el 10% del valor total de los gastos autorizados, sin excluir las campañas presidenciales.

Por último, el Acto Legislativo 02 de 2015 prohibió de nuevo la reelección del Presidente de la República y con ello muy buena parte del sustento jurídico de la Ley 996 de 2005 ya no está vigente.

En conclusión, en la actualidad se discute cuál de las dos normas que regulan la materia de financiación de campañas electorales está vigente, como se muestra a continuación:

Art. 14 ley 996 de 2005	Art. 23 ley 1475 de 2011
<p>Norma específica para las campañas presidenciales.</p> <p>Únicamente pueden hacer donaciones las personas naturales.</p> <p>El límite individual de las donaciones es el 2% del tope de gastos de la campaña presidencial.</p>	<p>Norma general para campañas electorales, no excluye expresamente a las presidenciales.</p> <p>No hay prohibición para que las personas jurídicas financien campañas electorales.</p> <p>El límite individual de las donaciones es el 10% del valor total de los gastos autorizados.</p>

A partir de esta discusión, la ANDI elevó ante el **Consejo Nacional Electoral** una consulta sobre el tema, entidad que reiteró lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1153 de 2005. En ese orden de ideas, el Consejo Nacional Electoral considera que, tratándose de financiación de campañas electorales presidenciales, las personas jurídicas no pueden realizar aportes o donaciones, ya que opina que, estas no gozan de derechos políticos, como la participación política ejercida al apoyar campañas electorales, pues solo se reconoce ésta a las personas naturales.

En opinión de la ANDI, la norma vigente en cuanto a límites a la financiación privada de todas las campañas electorales, incluidas presidenciales con aportes que provengan de personas jurídicas, es el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011. Recordemos que esta norma es la que permite la financiación de todas las campañas electorales a todas las personas nacionales, tanto naturales como jurídicas, respetando los límites a los aportes, los cuales son el 10% del valor total de los gastos autorizados para la campaña y el tope para la inhabilidad para contratar con el estado es el 2% de los gastos autorizados para la campaña.

Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

- El Acto Legislativo 01 de 2009, el cual devino en la Ley 1475 de 2011, se expidió de forma posterior a la Ley 996 de 2005. Excluyendo así de la financiación de campañas electorales a las personas extranjeras,

INFORME

tanto naturales como jurídicas, sin diferenciar si se trata de campañas a la presidencia o al Congreso de la República. En ese sentido, la norma posterior deja sin efecto la anterior, por lo que la disposición vigente en cuanto a límites de campañas electorales es el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, la cual permite a todos los nacionales, sin excepción la financiación de campañas.

- Aun cuando la Sentencia C-1153 de 2005, declaró que era inconstitucional la financiación de campañas presidenciales por parte de personas jurídicas, se debe tener en cuenta que esta decisión hace referencia a una norma anterior, la Ley 996 de 2005.

Por su parte, cuando la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, posterior a la Ley 996 de 2005 y la Sentencia C-1153 de 2011, hizo la revisión del proyecto de ley estatutaria que devino en la Ley 1475 de 2011, no precisó o indicó que, tratándose de campañas electorales para la Presidencia de la República, las personas jurídicas no podían hacer donaciones o aportes. Los artículos 20 y 23 sobre fuentes de financiación fueron declarados exequibles sin condicionamiento alguno.

- Aunque el artículo 14 de la Ley 996 de 2005 es especial y el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011 es general, debe tenerse en cuenta que en virtud del Acto Legislativo 01 de 2009 la prohibición expresa de financiación privada recae sobre las **personas naturales y jurídicas extranjeras**, de tal suerte que cabe entender que, tratándose de personas nacionales, naturales y jurídicas, sí es posible la financiación de todo tipo de campañas electorales, incluidas las presidenciales.
- Carece de sentido, desde la óptica del principio de igualdad, la existencia de regulaciones diversas que permitan a las personas jurídicas financiar campañas electorales como las del Congreso de la República, las Alcaldías y Gobernaciones, Concejos y Asambleas, con la excepción de financiar las presidenciales.

En resumen, se puede decir que el tope individual de aporte o donación a campañas electorales presidenciales y al Congreso de la República es el siguiente:

- **Tope electoral:** 10% del valor total de los gastos autorizados para la campaña.
- **Tope inhabilidad para contratar:** 2% del valor total de los gastos autorizados para la campaña.

Límites de gastos para las campañas 2022

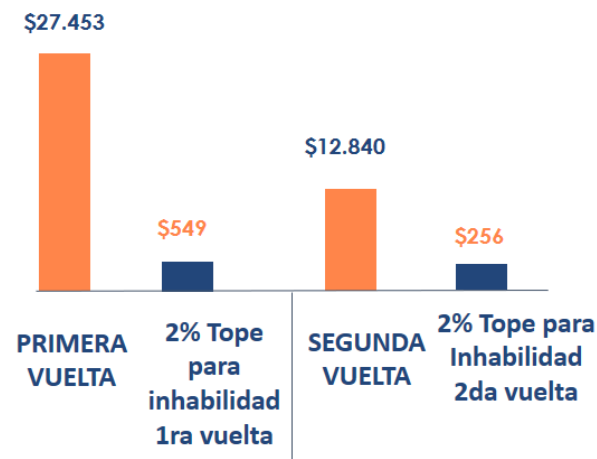
Es facultad del Consejo Nacional Electoral fijar los límites a los montos de gastos de las campañas electorales, tanto de los candidatos al Congreso de la República como de los candidatos a la Presidencia de la República.

Para el año 2022 se fijaron los siguientes límites de gastos:

Presidencia de la República

Para el año 2022 los límites de gastos a las campañas electorales presidenciales por candidato, conforme a la Resolución 1677 de 2021⁴, son:

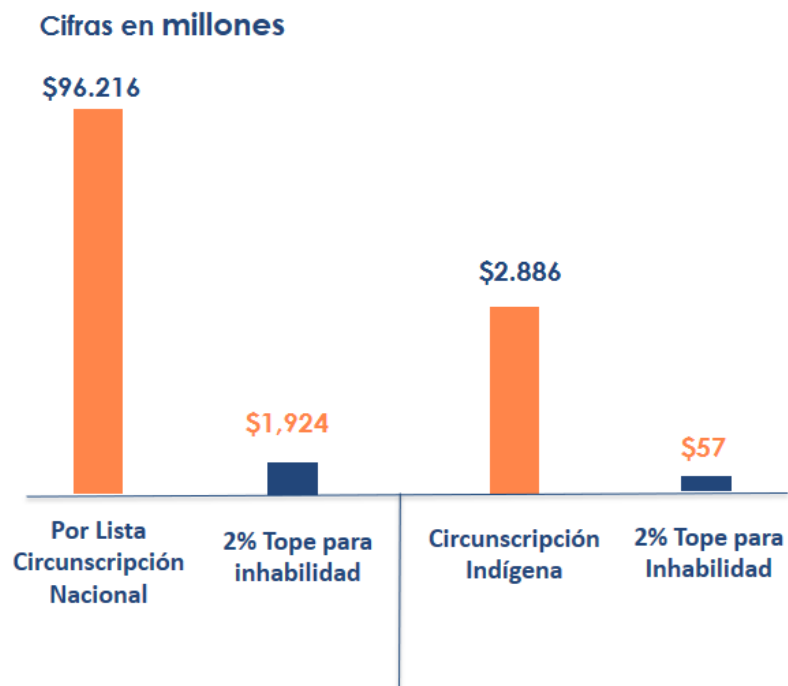
Cifras en millones



⁴ https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20210601_resolucion-1677.pdf

Senado Circunscripción Nacional

Para el año 2022 los montos máximos para las campañas a Senado de la República, por partido o movimiento político, conforme a la Resolución 227 del 2021⁵, son:



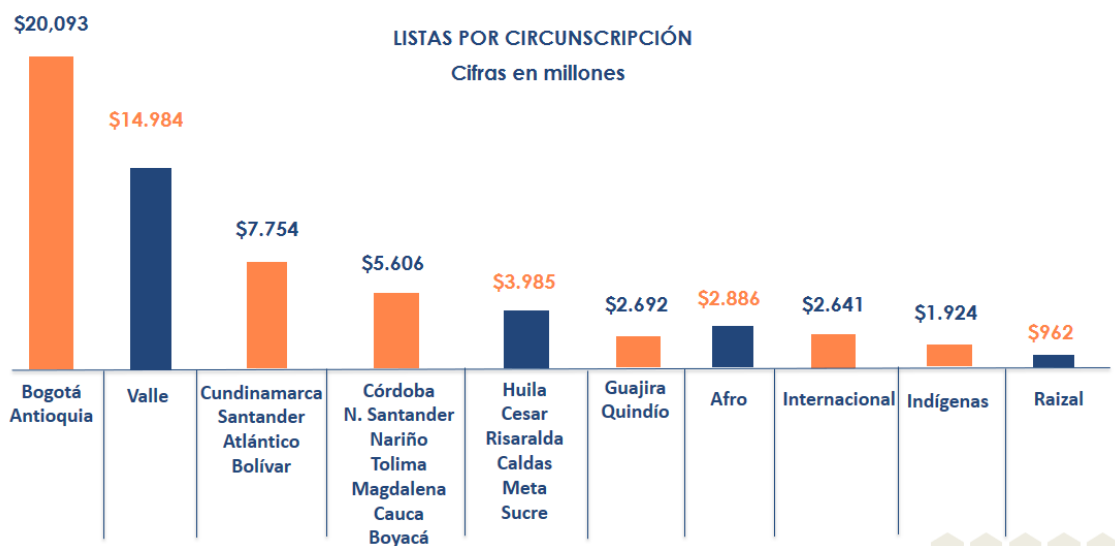
Cámara de Representantes por circunscripción

Por su parte, para el 2022 los montos máximos que pueden gastar los partidos o movimientos políticos en las campañas a la Cámara de Representantes, está condicionado al censo electoral de cada departamento del país. Así, el Consejo

⁵ <https://partidomira.com/wp-content/uploads/2021/05/RESOLUCIO%CC%81N-No.-0227-29-de-enero-2021-CNE.pdf>

INFORME

Nacional Electoral, a través de la Resolución 227 del 2021⁶ estableció los siguientes topes:



Régimen Tributario de las campañas y donaciones

En la actualidad, existen beneficios tributarios a donaciones a campañas electorales dependiendo de a quién se les otorgue, tal como lo dice el artículo 1.2.1.4.1 del Decreto Único Tributario:

“Artículo 1.2.1.4.1. Tratamiento tributario de las donaciones realizadas a entidades pertenecientes al Régimen Tributario Especial del impuesto sobre la renta y complementario y a las entidades no contribuyentes de que tratan los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario. Las donaciones realizadas por los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario a los contribuyentes del Régimen Tributario Especial de que trata el artículo 1.2.1.5.1.2. de este Decreto y a las entidades no contribuyentes de que tratan los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario, solamente podrán ser objeto del descuento tributario previsto en el artículo 257 del Estatuto Tributario y las disposiciones contenidas en el presente capítulo. (...)”.

⁶ <https://partidomira.com/wp-content/uploads/2021/05/RESOLUCIO%CC%81N-No.-0227-29-de-enero-2021-CNE.pdf>

En ese sentido, los beneficios tributarios de campañas electorales pueden ser:

- **Donaciones a partidos o movimientos políticos**: dan derecho a un descuento en el impuesto sobre la renta, equivalente al 25% del valor donado en el año (artículo 257 del Estatuto Tributario).
- **Donaciones a candidatos**: no tienen beneficios fiscales.

Conflicto de intereses de los congresistas

Los congresistas electos que hayan sido financiados en sus campañas electorales por sectores económicos, empresas o cualquier otra persona, pueden incurrir en conflicto de interés al momento de participar, discutir o votar artículos de proyectos de ley o acto legislativo sobre los sectores o empresas financiadores de sus campañas.

Para comprender este punto es necesario hacer un recuento histórico:

Antes del año 2019, un congresista debía **declararse impedido** en los debates y votaciones respectivas cuando existiera un interés directo en la decisión que lo afectara de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de hecho o de derecho (artículo 268 y 286 de la Ley 5 de 1992; y los artículos 36 y 40 de la Ley 734 de 2002).

En ese sentido, los congresistas estaban obligados a **poner en conocimiento, discusión y votación**, en la respectiva comisión, las situaciones de carácter moral o económico que los inhibieran de participar en el trámite de los asuntos que implicaran un interés directo.

Con la expedición de la Ley 2003 de 2019, se definió lo que se entiende por conflicto de interés para los congresistas y sus excepciones. Así, el literal e) del artículo 1 de esta ley, estableció que no hay conflicto de interés cuando:

“el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. **Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación**”.

En el año 2021, la Corte Constitucional por medio del comunicado número 34 del 9 de septiembre de 2021, expresó que esta norma era **inexequible**. Como consecuencia de ello, hoy el financiamiento de las campañas **puede constituirse como un conflicto de interés** para el congresista que recibe la financiación. Produciendo así, dos efectos en la discusión y votación de proyectos que traten sobre sectores económicos aportantes a la campaña:

1. El congresista debe **declararse impedido** cuando este represente un beneficio particular, actual y directo.
2. Como **impedimento**, debe ser sometido a **votación** ante la respectiva comisión o plenaria, según sea el caso.

En conclusión, en la actualidad, el congresista que reciba financiamiento de empresas o algún sector económico deberá declararse impedido cuando represente un beneficio particular, actual y directo, el cual deberá ser sometido a votación en el Congreso de la República, en la respectiva comisión o plenaria.

Requisitos para tener en cuenta:

- Para contribuciones o aportes de personas jurídicas a campañas políticas se debe contar con las autorizaciones corporativas correspondientes (art. 16 de la Ley 130 de 1994):
 - Autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de Junta Directiva, Asamblea General de Accionistas o Junta de Socios, según sea el caso.
 - Dejar constancia en el acta respectiva.
- Las campañas no pueden recibir donaciones anónimas (art. 27 de la Ley 1475 de 2011).
- Donaciones por valor superior a 50 SMLMV (a hoy \$45.426.300 y para el 2022 \$50.000.000) deben realizar el **trámite de insinuación notarial** (art. 1458 del Código Civil).
- Donaciones superiores a 200 SMLMV (a hoy \$181.705.200 y para el 2022 \$200.000.000) deben ser **consignadas en una cuenta bancaria**. (art. 25 de la Ley 1475 de 2011).
- Si bien en el Código Penal existe una norma que prescribe que los donantes están obligados a informar sobre los aportes realizados a campañas electorales, en la actualidad no hay una reglamentación que desarrolle este tipo penal. Por

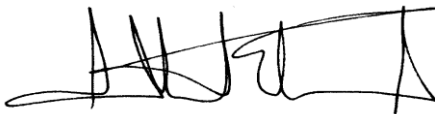
esta razón, consideramos que, quien debe reportar la donación ante el Consejo Nacional Electoral, es quien recibe el aporte o donación de la campaña electoral (artículo 396 C del Código Penal).

Recomendaciones de la ANDI frente a la financiación de campañas electorales:

- Hacer seguimiento y verificar que los partidos y movimientos políticos cuya campaña electoral es financiada, reporten la donación realizada en su rendición de cuentas ante el Consejo Nacional Electoral.
- Construir lineamientos o protocolos internos empresariales sobre donaciones a campañas.
- Solicitar certificación de la donación que incluya:
 - La destinación de la donación.
 - Si el aporte es en efectivo o en especie.
 - Valor del aporte.
 - Que no supera los topes legales.
- Conservar los soportes y registros de las contribuciones, y el detalle de las mismas.
- A falta de claridad o dudas sobre la aplicación de las reglas o el proceso de financiación de campañas electorales, absténgase de realizar aportes a las mismas.

Esperamos que esta información les sea de utilidad.

Reciban un cordial saludo,



ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos