

Financiamiento Criminal de la Política, Cooptación Institucional y Reconfiguración del Estado

Distinciones analíticas con el financiamiento ilícito,
riesgos institucionales y propuestas de política pública



Con el apoyo de:



Financiamiento Criminal de la Política, Cooptación Institucional y Reconfiguración del Estado

Distinciones analíticas con el financiamiento ilícito,
riesgos institucionales y propuestas de política pública.

Luis Jorge Garay Salamanca, ljg@scivortex.org

Eduardo Salcedo-Albarán, esa@scivortex.org

Autores

El texto, las imágenes, el audio o el video de este documento están protegidos por derechos de autor. La reproducción, total o parcial, de este documento solo está permitida si se cita a su autores y editores.

La iniciativa que enmarca este documento *es financiada por la Embajada de Suecia a través de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi). El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Transparencia por Colombia y Fundación Vortex y no refleja ni compromete el punto de vista de la Embajada de Suecia.*

© Primera edición electrónica de Transparencia por Colombia y la Fundación Vortex, Bogotá, Colombia, abril de 2026. Derechos reservados de los autores.



Tabla de Contenidos

1. Introducción	5
2. De la Captura a la Cooptación Institucional y la Reconfiguración Cooptada del Estado	7
2.1. La Captura Avanzada del Estado (CAde)	7
2.2. La Captura Institucional de Partidos Políticos (CiPP): la etapa intermedia	8
2.3. Reconfiguración Cooptada del Estado (RCde) y estadios post-RCde: modificación interna y bidireccional	9
3. Enfoque metodológico: análisis estructural de redes, nodos/agentes y mecanismos de interacción	12
4. El financiamiento ilícito y el financiamiento criminal de la política	14
5. De la narco-parapolítica a los escándalos de las campañas presidenciales: límites de la categoría “financiamiento ilícito”	17
5.1. La narco-parapolítica en Colombia: límites del concepto de financiamiento ilícito	17
5.2. Facilitadores y articuladores	19
6. Distinciones estructurales entre el financiamiento ilícito y el financiamiento criminal de la política	21
6.1. Nodos/agentes en cada tipo de financiamiento	21
6.2. Mecanismos de interacción en cada tipo de financiamiento	22
6.3. Lavado de activos y financiamiento criminal de la política	23
6.4. Articulación argumentativa entre el régimen antilavado y la persecución del financiamiento criminal	24
7. Expansión de economías ilegales y riesgo estructural de procesos de cooptación institucional y Reconfiguración Cooptada del Estado	26
8. Propuestas de política pública	29
8.1. Acciones de corto plazo (que no requieren cambios legales o institucionales)	29
8.1.1. Mecanismo de integración interinstitucional para la trazabilidad del financiamiento criminal y la detección temprana de riesgo electoral-criminal	29
8.1.2. Matriz de alerta temprana sobre nodos/agentes de riesgo y vulnerabilidad institucional	33
8.1.3. Observatorios territoriales y misiones de verificación permanentes	34
8.1.4. Requerimientos de debida diligencia para candidatos en zonas de riesgo	35

8.1.5. Unidad técnica de verificación de gasto real y aportes en especie (independiente del CNE)	35
8.1.6. Acceso oportuno a cuentas electorales para prevenir el uso recurrente de efectivo	36
8.2. Acciones de mediano plazo (que requieren cambios legales o institucionales)	37
8.2.1. Tipificación diferenciada del financiamiento criminal del ejercicio político	37
8.2.2. Régimen ampliado de beneficiarios finales para partidos y campañas	39
8.2.3. Reforma a las competencias del CNE	39
8.2.4. Formulación de una nueva Política Criminal Electoral con enfoque estructural y preventivo	40
8.2.5. Unidades mixtas especializadas en territorios de alto riesgo	41
9. Más allá del “financiamiento” criminal: hacia una agenda estructural para enfrentar la cooptación y la reconfiguración del Estado	42
10. Anexo: El financiamiento de campañas electorales presidenciales en Colombia, 2010-2022	44
10.1. Juan Manuel Santos	44
10.2. Campaña Óscar Iván Zuluaga	45
10.3. Iván Duque y la “Ñeñepolítica”	46
10.4. Campaña Gustavo Petro	48
11. Bibliografía	52

Financiamiento criminal de la política, cooptación institucional y reconfiguración del Estado

Distinciones analíticas con el financiamiento ilícito, riesgos institucionales y propuestas de política pública

Luis Jorge Garay Salamanca* & Eduardo Salcedo-Albarán**

Resumen

Este documento distingue entre el financiamiento ilícito y el financiamiento criminal de la política en Colombia, mostrando cómo la inserción sistemática de recursos provenientes de economías ilícitas en campañas, partidos y movimientos opera como mecanismo de captura, cooptación y reconfiguración del Estado. Con un enfoque estructural de análisis de redes, se diferencian ambos fenómenos por el origen de los recursos, la configuración relacional entre nodos/agentes y sus efectos institucionales, lo que evidencia que el financiamiento criminal no es una infracción electoral aislada, sino un componente operativo de redes orientadas a transformar de manera perdurable funciones públicas. El análisis integra evidencia reciente —alertas tempranas, la parapolítica y escándalos presidenciales— con el marco de Captura Avanzada del Estado, Captura Institucional de Partidos, Cooptación Institucional y Reconfiguración Cooptada del Estado, y propone reformas de política pública y política criminal electoral para fortalecer la trazabilidad, la detección temprana, la judicialización y la prevención estructural.

Abstract

This paper distinguishes between illicit political financing and criminal political financing in Colombia, showing how the systematic injection of resources derived from illicit economies into campaigns, parties, and political movements functions as a mechanism for state capture, institutional co-optation, and co-opted state reconfiguration. Using a structural network-analytic approach, it differentiates both phenomena by the origin of funds, the relational configuration among nodes/agents, and their institutional effects, demonstrating that criminal political financing is not an isolated electoral violation but an operational component of networks oriented toward the durable transformation of public functions. The analysis integrates recent empirical evidence—early-warning alerts, the paramilitary-political nexus (*parapolítica*), and presidential campaign scandals—with the analytical framework of Advanced State Capture, Institutional Capture of Political Parties, Institutional Co-optation, and Co-opted State Reconfiguration, and proposes public policy and electoral criminal policy reforms to strengthen traceability, early detection, effective prosecution, and structural prevention.

* Director científico, Fundación Vortex.

** Director y fundador, Fundación Vortex.

1. Introducción

El análisis del financiamiento de la política tiende a abordarse desde marcos normativos y administrativos centrados en la legalidad formal de los aportes, los topes de gasto y las obligaciones de reporte. Sin embargo, es importante complementar esta aproximación para comprender procesos más profundos mediante los cuales, los recursos de origen ilícito o criminal se insertan en el ejercicio político y producen efectos institucionales estructurales y duraderos. En particular, cuando el financiamiento se articula con redes de nodos/agentes legales, ilegales e híbridos —que operan entre la legalidad y la ilegalidad—, su impacto no se limita a la competencia electoral, sino que puede generar dinámicas de captura, cooptación y reconfiguración del Estado. Esto es particularmente cierto de países como Colombia, que, en su historia institucional reciente, han estado marcados por la injerencia permanente de redes ilícitas vinculadas a múltiples mercados criminales.

En este sentido, este documento analiza las distinciones conceptuales, normativas y empíricas entre el financiamiento ilícito y el financiamiento criminal en sentido estricto. Para ello, se adopta un enfoque estructural de análisis de redes que permite diferenciar ambos fenómenos y examinar sus efectos institucionales en distintos estadios de la interferencia criminal. Desde esta perspectiva, el financiamiento no se entiende como un hecho aislado, sino como un componente funcional de sistemas relacionales más amplios, caracterizados por flujos de naturaleza económica, político-administrativa, social y territorial, que en algunos casos, pueden estar orientados a asegurar control social, cooptación institucional, impunidad y acceso indebido y recurrente a recursos públicos.

Este documento consta de ocho secciones, además de esta introducción, un anexo y la bibliografía. Luego de esta introducción, la Sección 2 desarrolla el marco teórico que permite comprender la progresión analítica desde la Captura del Estado hasta estadios más complejos, como la Captura Avanzada del Estado, la Captura Institucional de Partidos Políticos, la Cooptación Institucional y, finalmente, la Reconfiguración Cooptada del Estado. La Sección 3 presenta el enfoque metodológico del análisis estructural de redes como herramienta para identificar nodos/agentes, mecanismos de interacción y trayectorias de cooptación y de transformación institucional. La Sección 4 establece la distinción analítica entre financiamiento ilícito y financiamiento criminal de la política, examinando sus diferencias estructurales en términos del origen de los recursos, de los bienes jurídicos comprometidos y de los efectos institucionales. La Sección 5 analiza el caso colombiano como expresión práctica de los límites de la categoría de financiamiento ilícito, desde la narco-parapolítica hasta los escándalos de campañas presidenciales recientes, los cuales se documentan en el Anexo.

La Sección 6 profundiza en las distinciones estructurales entre ambos tipos de financiamiento mediante el análisis comparativo de los nodos/agentes involucrados, de los mecanismos de interacción, del rol del lavado de activos y de la articulación probatoria entre los regímenes electoral, penal y antilavado. La Sección 7 contextualiza estos fenómenos bajo la expansión de economías ilegales y redes criminales en Colombia, mostrando cómo la convergencia entre control territorial, financiamiento irregular y fragilidad institucional genera un riesgo estructural de nuevos escenarios de cooptación

institucional y Reconfiguración Cooptada del Estado. La Sección 8 presenta un conjunto integrado de propuestas de política pública, complementando medidas inmediatas de carácter administrativo y operativo con reformas de mediano plazo orientadas a fortalecer la trazabilidad, la prevención estructural y la respuesta penal frente al financiamiento criminal del ejercicio político. Por último, la Sección 9 amplía el análisis más allá de la dimensión financiera, planteando una agenda estructural para enfrentar la cooptación y la reconfiguración del Estado, y reconociendo que el financiamiento criminal es un indicador —pero no el único— de sistemas de gobernanza más complejos que erosionan —y hasta pueden llegar a suplantar— la democracia y el Estado de derecho.

Este documento se elabora en el marco del contrato suscrito entre Transparencia por Colombia (TPC) y Fundación Vortex, con el apoyo de Asdi, y busca articular y potenciar esfuerzos previos y en curso en materia de análisis del financiamiento de la política, integrando insumos, conceptuales, analíticos y empíricos desarrollados por Transparencia por Colombia, por entidades estatales, por organismos multilaterales y por la literatura especializada. La

información utilizada proviene de fuentes públicas, reportes institucionales, sistemas de monitoreo electoral y financiero, y estudios académicos y técnicos previamente publicados, los cuales se analizan mediante un enfoque estructural orientado a identificar patrones, nodos/agentes y trayectorias de cooptación y reconfiguración institucional. Por ello, el documento construye un marco analítico integrador que permite comprender de manera sistemática los riesgos diferenciales y distintivos asociados al financiamiento ilícito y criminal de la política, así como formular recomendaciones de política pública basadas en evidencia verificable y acumulada.

Los autores agradecen los comentarios e insumos sobre una versión preliminar por parte de Sandra Ximena Martínez, Juan David Hincapié, Camilo Peña, del equipo de Transparencia por Colombia, así como de Carlos Salgado. Asimismo, agradecen los aportes recibidos durante la mesa de expertos realizada el 20 de febrero de 2026 bajo las reglas de *Chatham House*, sin atribuir posiciones individuales y sin que quienes participaron sean responsables de cualquier error u omisión del documento.

2. De la Captura a la Cooptación Institucional y la Reconfiguración Cooptada del Estado

Por qué importa: Sin distinguir entre captura, cooptación y reconfiguración, se reduce el problema a irregularidades aisladas y se pierde de vista cómo las redes híbridas transforman las funciones públicas, los partidos políticos y las instituciones de manera perdurable.

El análisis contemporáneo del financiamiento ilícito y criminal del ejercicio político exige un marco teórico que permita diferenciar no solo el origen de los recursos, sino también la naturaleza de las redes que intervienen, los mecanismos de interacción entre nodos/agentes¹, tanto legales como ilegales, y, sobre todo, los efectos institucionales que tales dinámicas generan en la institucionalidad y el Estado. De esta manera, el cuerpo conceptual desarrollado desde 2008 en torno a la Captura Avanzada del Estado (CAde), la Captura Institucional de Partidos Políticos (CiPP), la Cooptación Institucional y la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCde) aporta las herramientas analíticas empleadas aquí para comprender los fenómenos descritos.

A diferencia de los marcos centrados exclusivamente en violaciones normativas o en tipologías convencionales de financiamiento electoral, la aproximación de redes ilícitas empleada en la literatura desde 2008 se enfoca en procesos estructurales, en sistemas auto-reforzados (autopoieticos) de reproducción criminal-institucional, y en los distintos estadios mediante las cuales agentes privados—incluyendo el sector empresarial, financiero e incluso de organizaciones civiles— y criminales pueden influir, capturar, cooptar o reconfigurar las instituciones del Estado desde adentro.

¹ Se entiende por nodo/agente a la persona natural o jurídica que, teniendo agencia moral, decide o actúa de manera deliberada, por

2.1. La Captura Avanzada del Estado (CAde)

La Captura del Estado (CdE) ha sido definida como un patrón de interferencia en el que agentes privados, principalmente económicos, corporativos, gremiales o de interés, buscan influir en las decisiones públicas mediante incentivos económicos irregulares, presión política o incidencia regulatoria (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000; Hellman & Kaufmann, 2001; Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010; Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010). En la CdE, la dirección principal de influencia se ejerce “desde afuera hacia adentro” de la institucionalidad estatal.

El rasgo distintivo de la CdE es que los nodos/agentes involucrados son formales o legales, y aunque recurren a prácticas ilícitas como cohecho, soborno, financiación irregular de campañas, o manipulación de licitaciones, su propósito central es obtener indebidamente ventajas económicas bajo el marco institucional formal. En la CdE no se observan, en términos generales, situaciones de control territorial armado, de violencia organizada ni de intención de modificar de manera permanente la arquitectura del Estado.

Con la CdE, por lo tanto, se busca (i) operar dentro del marco general de las reglas vigentes para obtener favorecimiento indebido, y (ii) manipular

convicción soberana o por presión externa como la coacción o la violencia.

procedimientos administrativos sin sustituirlos. En esta medida, y por lo general, en el contexto de la CdE no se requiere el ejercicio de la violencia ni la intervención de redes criminales híbridas; además, se expresa típicamente mediante financiamiento electoral irregular, lobby opaco u obtención indebida de contratos o de reglamentos/normas favorables. Este tipo de interferencia normativa constituye el ecosistema en el que se inserta el financiamiento ilícito de la política, frecuentemente facilitado por debilidades en los mecanismos de auditoría, control y sanción de las autoridades competentes. Sin embargo, como se argumentará más adelante, el financiamiento ilícito es insuficiente para explicar fenómenos más profundos en los que confluyen coerción territorial y social, redes criminales, estructuras “grises” —que operan entre la legalidad y la ilegalidad— y pactos político-criminales (Garay, Salcedo-Albaran, & Beltran, 2009) (Garay, Salcedo-Albaran, & Beltran, 2009).

Ahora bien, a diferencia de la CdE, la Captura Avanzada del Estado (CAde) describe un estadio superior y más profundo en el que la interferencia deja de ser episódica y se convierte en un proceso sistemático y recíproco, mediante el cual nodos/agentes legales e ilegales modifican, desde dentro, las funciones, capacidades y prioridades de las entidades públicas. En este nivel avanzado, lo que se captura no es una decisión aislada, sino el propio desempeño institucional, de manera que la organización pública comienza a operar de forma recurrente al servicio de determinados intereses privados o criminales, afectando la orientación, el diseño y la ejecución de políticas, y generando afectaciones perdurables sobre la legitimidad democrática y el Estado de derecho (Garay, Salcedo-Albaran, & Beltran, 2009) (Garay, Salcedo-Albaran, & Beltran, 2009) (Garay-Salamanca L. J., 2020). Es decir, la Captura Avanzada del Estado (CAde) sucede cuando la interferencia ejercida por élites económicas o políticas trasciende la modificación

puntual y esporádica de normas o decisiones administrativas, y alcanza la apropiación sistemática de ciertas funciones estratégicas del aparato estatal para garantizar indebidamente beneficios perdurables en el tiempo. A diferencia de la captura convencional, en la captura avanzada las élites adquieren la capacidad de *influir decididamente en definir la orientación y los beneficiarios concretos* de decisiones públicas esenciales, incluyendo la asignación de recursos de carácter público, la estructura de programas gubernamentales y la operación de agencias regulatorias (Garay, Salcedo-Albaran, & Beltran, 2009) (Garay, Salcedo-Albaran, & Beltran, 2009) (Garay, 2020).

2.2. La Captura Institucional de Partidos Políticos (CiPP): la etapa intermedia

El concepto de Captura Institucional de Partidos Políticos (CiPP) se propuso como una categoría autónoma que describe la infiltración progresiva de redes ilícitas en las estructuras partidistas, para moldear el acceso al poder político y garantizar transformaciones institucionales en fases posteriores. Esta es una situación empíricamente observada en etapas de Captura Avanzada del Estado, como punto de entrada de intereses ilegítimos y criminales al Estado para su cooptación y eventual reconfiguración.

A diferencia de una mera captación y cooptación ilegal de candidatos o el simple clientelismo electoral, la CiPP implica una cierta reorganización interna de los partidos y movimientos políticos, en la que agentes económicos o incluso criminales:

- (i) Definen quiénes son los candidatos deseables.
- (ii) Inciden en la estructura interna de la toma de decisiones partidarias.

- (iii) Interfieren con los mecanismos de selección de las listas electorales.
- (iv) Establecen acuerdos de gobernanza interna en el partido.
- (v) Usan la estructura partidaria como plataforma para la cooptación institucional.

En la CiPP, el partido deja de ser un sujeto autónomo que gestiona pertenencias ideológicas y articula representación política, y se convierte en un vehículo de proyección política de redes de agentes oportunistas, ajenos en términos partidistas, incluyendo redes criminales. Este concepto fue desarrollado inicialmente para entender la parapolítica y la cooptación paramilitar del Congreso colombiano (2008–2010), pero adquiere vigencia en contextos en los que economías ilícitas y estructuras armadas buscan estabilizar pactos locales con agentes políticos subnacionales (Garay, Salcedo-Albaran, & Beltran, 2009) (Garay, Salcedo-Albaran, & Beltran, 2009).

La CiPP es, por lo tanto, un estadio funcional en el que se prepara el terreno para fenómenos más avanzados, perdurables y estructuralmente perjudiciales, como la Cooptación institucional y la Reconfiguración Cooptada del Estado, que se discuten a continuación.

2.3. Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE) y estadios post-RCdE: modificación interna y bidireccional

La Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE) constituye el estadio más profundo y complejo de interferencia criminal en la esfera pública, en tanto describe procesos mediante los cuales redes de nodos/agentes ilegales, élites económicas, operadores administrativos y autoridades públicas actúan como redes híbridas, con la participación de

nodos/agentes grises en los que no coincide su rol organizacional e institucional, para modificar de manera permanente, estructural y perdurable, desde el interior mismo de las instituciones, arreglos normativos, procedimentales y operativos del Estado.

A diferencia de la Captura del Estado, que es fundamentalmente unidireccional —“desde afuera hacia adentro” de la institucionalidad—, episódica y orientada a obtener decisiones puntuales, la RCdE es un fenómeno bidireccional, estable y estructural, caracterizado por relaciones de reciprocidad entre agentes legales e ilegales —facilitada por elevados niveles de impunidad y baja auditoría—, y por la transformación perdurable de instancias institucionales. Su funcionamiento combina incentivos económicos, coerción armada, presión territorial y acuerdos políticos duraderos, de modo que las funciones públicas sean progresivamente reorientadas para servir indebidamente a intereses privados o criminales —egoístas y excluyentes—, lo que afecta negativamente la capacidad regulatoria, la provisión de bienes públicos, la legitimidad institucional y, a largo plazo, las garantías de respeto pleno a los derechos humanos, económicos, políticos y sociales. Por lo tanto, en últimas, la RCdE conduce al debilitamiento estructural de la democracia y del Estado de derecho, dando cabida incluso a regímenes iliberales.

En este estadio avanzado de cooptación institucional, las redes ilícitas y criminales ya no se limitan a incidir en contratos o decisiones aisladas, sino que intervienen en la arquitectura institucional mediante la cooptación de ciclos de gestión, planeación, contratación, ejecución, supervisión y control, así como la manipulación de instancias de órganos de control locales, la cooptación de niveles decisorios en fiscalías territoriales, la imposición de mecanismos de justicia paralela y la creación de

sistemas informales de regulación social y tributación criminal.

La RCdE opera en el contexto de un sistema autopoietico (Maturana & Varela, 1972) (Maturana & Varela, 1984) (Maturana & Varela, 1980) (Niklas, 1995); es decir, una vez instalada en el núcleo del Estado, produce las condiciones para su reproducción mediante control territorial y social, intimidación selectiva, gobernanza criminal e institucionalización de pactos de protección y reciprocidad, conduciendo, en últimas, a la auto-reproducción de un modelo simbiótico entre crimen y corrupción sistémica (Salcedo-Albaran & Garay-Salamanca, 2025). En estas configuraciones, el flujo de recursos económicos, políticos y sociales es un insumo funcional, pero no el fin último: lo central es la subordinación de funciones públicas en variados ámbitos como seguridad, infraestructura, salud, educación y hacienda, transitando hacia un orden híbrido en el que la frontera entre lo legal y lo ilegal va difuminándose y consolidándose una forma de poder mediante la cual instancias de la estructura estatal quedan parcialmente relacionadas con redes ilícitas o criminales.

Un rasgo fundamental de la RCdE, frecuentemente invisibilizado en aproximaciones puramente normativas o administrativas, es su dimensión cognitivo-operativa, mediante la cual las redes híbridas alteran los marcos de decisión y los criterios rectores de la gestión interna en las instituciones. En este nivel, la interferencia no se limita a manipular procedimientos o capturar cargos estratégicos, sino a reconfigurar la cultura organizacional y las directrices de acción para los servidores públicos y operadores administrativos. La RCdE desplaza progresivamente las nociones de “legalidad” e “impunidad”, redefiniendo lo que se considera “normal”, o “funcional” para el desempeño institucional. Esto incluye la progresiva “naturalización” de arreglos ilegítimos, la “informalización” de decisiones

administrativas críticas, la dependencia rutinaria de mediadores ilegales para resolver trámites y la “legitimación interna” de jerarquías paralelas. Por este motivo, resulta relevante reconocer los efectos institucionales observados cuando la RCdE alcanza niveles avanzados de consolidación; es decir, cuando la institucionalidad —sobre todo a nivel local— ha sido reconfigurada.

En escenarios post-RCdE, la reconfiguración institucional alcanza un grado de estabilización tal que el Estado ya no opera únicamente bajo dinámicas de cooptación o de interferencia criminal, sino que transita hacia órdenes híbridos en los que coexisten —de manera funcional— reglas formales e informales, autoridades legales y fácticas, y mecanismos simultáneos de regulación estatal y criminal. En estos contextos, la distinción entre captura y cooptación institucional y ejercicio legítimo de la autoridad se vuelve difusa, no por la ausencia normativa, sino porque las instituciones han sido reconfiguradas internamente para operar bajo lógicas de gobernanza compartida con redes ilícitas. El resultado no es el colapso del Estado, sino su mutación a Estados híbridos que subrogan los Estados de derecho formales: persisten elecciones, burocracias y marcos legales, pero su funcionamiento efectivo responde a equilibrios de poder criminal-institucional que limitan severamente la gestión pública, la orientación de recursos públicos, la rendición de cuentas y el equilibrio de los poderes públicos, la competencia política real y la democracia, el imperio de la ley en derecho y la protección de los derechos de la población.

De esta manera, en escenarios post-RCdE, sobre todo a nivel de Estados locales, la violencia puede reducirse selectivamente, no como resultado de una mayor capacidad estatal, sino como efecto de acuerdos de gobernanza alternativa a nivel territorial; la corrupción deja de ser percibida como desviación conductual casuística y pasa a constituir un

mecanismo estructural de ejercicio de poder y control social y territorial; y el financiamiento criminal de la política ya no cumple únicamente una función electoral, sino de profundización y estabilización de órdenes híbridos. Precisamente en

este aspecto, los enfoques tradicionales —centrados en ilegalidades puntuales, delitos aislados o fallas administrativas— resultan analíticamente insuficientes, pues no captan de manera integral la lógica sistémica de estos procesos estructurales.

3. Enfoque metodológico: análisis estructural de redes, nodos/agentes y mecanismos de interacción

Por qué importa: El problema no es solo quién financia, sino cómo se articula la red, qué nodos/agentes cumplen funciones de intermediación y qué mecanismos conectan recursos, opacidad, coerción y decisiones públicas.

El análisis estructural de redes criminales es un marco indispensable para comprender la diferencia conceptual y operativa entre el financiamiento ilícito y el financiamiento criminal del ejercicio político. Mientras las aproximaciones convencionales se centran en identificar violaciones puntuales a las normas de financiamiento electoral, el análisis de redes permite comprender arreglos relacionales que exceden la noción de “violación individual formal” y revelan estructuras de interacción sistemáticas entre nodos/agentes legales, ilegales e híbridos. Estos arreglos, representados mediante flujos económicos, coercitivos, administrativos, logísticos y regulatorios, permiten distinguir cuándo un aporte irregular constituye simplemente una infracción electoral (y constituye financiamiento ilícito), y cuándo, por el contrario, hace parte de un arreglo criminal orientado a controlar, capturar, cooptar o reconfigurar funciones públicas, que constituye financiamiento criminal.

El Análisis de Redes Criminales consiste en identificar y analizar las interacciones —o relaciones— entre un conjunto de nodos/agentes con agencia moral, que representan personas naturales, empresas u organizaciones. Estas interacciones pueden ser económicas, políticas, administrativas, coercitivas o logísticas, y permiten observar cómo se articulan estructuras de poder y de intercambio más allá de hechos individuales. En su aplicación empírica, mediante el cálculo de indicadores (Degenne & Forsé, 1999), estas relaciones suelen representarse mediante grafos para

identificar subredes, roles funcionales y nodos con alta capacidad de influencia o intermediación en los flujos financieros, políticos y territoriales.

Aunque este documento no desarrolla estudios de caso basados en grafos ni reconstrucciones empíricas de redes, el enfoque estructural del análisis de redes sustenta la distinción conceptual entre financiamiento ilícito y financiamiento criminal en el ámbito político. En particular, esta distinción se basa en que cada tipo de financiamiento requiere configuraciones relacionales distintas: mientras que el financiamiento ilícito puede operar como una infracción aislada, el financiamiento criminal presupone la existencia de redes estables orientadas a capturar, controlar o reconfigurar funciones públicas.

El análisis estructural es esencial para comprender las transiciones entre la Captura Avanzada del Estado, la Captura Institucional de Partidos Políticos, la cooptación institucional y la Reconfiguración Cooptada del Estado. La identificación diferenciada de nodos/agentes legales, ilegales e híbridos permite ubicar el origen y la trayectoria de los recursos económicos, institucionales y coercitivos, así como el rol funcional que cada tipo de agente desempeña en el entramado operativo conformado por pactos político-criminales. Mientras que el financiamiento ilícito suele involucrar nodos/agentes supuestamente legales que buscan ventajas económicas, políticas o regulatorias, el financiamiento criminal requiere la presencia sistemática de nodos/agentes híbridos que

operan en zonas institucionales grises y facilitan la infiltración de nodos/agentes oscuros —o abiertamente criminales—. Sin esta diferenciación analítica, propia del enfoque estructural, sería imposible distinguir cuándo una campaña política recibe aportes ilícitos y prohibidos normativamente con fines de alcance puntual por parte de los agentes intervinientes, y cuándo es integrada en un sistema estructural de control territorial y social, de captura institucional o de gobernanza criminal.

De igual manera, la clasificación de los mecanismos de interacción con movimientos y partidos políticos —ya sea mediante aportes directos, triangulación financiera, imposición de candidatos, pactos político-criminales, manipulación de órganos de control y gobernanza paralela, entre otros— permite interpretar el financiamiento como un componente de un sistema criminal más amplio.

4. El financiamiento ilícito y el financiamiento criminal de la política

Por qué importa: Diferenciar ambos fenómenos permite evitar que el financiamiento criminal quede diluido entre las infracciones electorales en general. Además, permite reconocer que, frecuentemente, con el financiamiento criminal se busca no solo competir electoralmente, sino también capturar, cooptar o reconfigurar instituciones.

El financiamiento ilícito de la política constituye una categoría amplia de prácticas que vulneran la regulación electoral sin que necesariamente exista relación con mercados criminales o economías ilícitas. Su carácter “ilícito” deriva de la infracción de normas relativas al origen, reporte, gestión y transparencia de los recursos destinados a financiar campañas o actividades partidistas, no necesariamente de una conexión intrínseca o unívoca con organizaciones ilegales o criminales. Esta distinción es esencial porque se trata de un tipo de intervención en la arena política que, además de erosionar la igualdad de condiciones y facilitar prácticas de corrupción administrativa, opera y transforma el propio marco institucional formal y no implica, por sí sola, coacción, violencia o cualquier otra acción directa por parte de agentes abiertamente criminales. Es decir, el financiamiento ilícito puede abarcar prácticas criminales más profundas y sistémicas, orientadas a cooptar o incluso a reconfigurar la arquitectura estatal en el estadio de la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE), que las de la mera influencia puntual formal en el proceso electoral, con propósitos no estructurales, como ocurre con el financiamiento ilícito formal, a diferencia del estricto financiamiento criminal.

En términos generales, el financiamiento ilícito abarca irregularidades administrativas, contables y financieras cometidas por campañas, candidatos, partidos o aportantes privados que buscan influir en la competencia electoral mediante recursos que se

presentan como legales, pero que omiten controles, evaden reportes o contravienen disposiciones claras de la normatividad electoral. A diferencia del financiamiento criminal —que implica la participación de redes ilícitas o criminales, el ejercicio de coerción territorial y social y, con frecuencia, el desarrollo de acuerdos entre nodos/agentes criminales y legales para cooptar funciones públicas—, el financiamiento ilícito no requiere la participación de organizaciones delictivas. Sin embargo, su presencia sí deteriora la transparencia, reproduce relaciones de intercambio indebido entre agentes privados y autoridades, y distorsiona el entorno institucional propiciando formas más complejas de manipulación. Es decir, las irregularidades propias del financiamiento ilícito, reproducidas por debilidades en el monitoreo, el control y la sanción oportuna, con el tiempo, generan oportunidades para el financiamiento criminal.

La vulneración de las normas sobre financiamiento político no afecta únicamente la legalidad contable de las campañas ni el patrimonio de los partidos políticos, sino que compromete, en última instancia, la estructura democrática de la sociedad. El bien jurídico tutelado no se limita únicamente a la democracia interna de las organizaciones políticas ni al orden patrimonial asociado a la financiación electoral, sino que abarca el correcto funcionamiento del sistema de partidos como estructura constitucional, incluyendo la libertad de asociación, reunión y participación política, la expresión genuina

del pluralismo y de las pertenencias ideológicas, y la vindicación de la voluntad popular.

El financiamiento ilícito promueve inequidades indebidas, distorsiona la competencia electoral y erosiona la igualdad de condiciones entre contendientes, generando riesgos de captura, cooptación y subordinación del poder público a intereses particulares. En este sentido, aun cuando no medie violencia ni control social y territorial directo, el financiamiento ilícito afecta bienes jurídicos como la confianza ciudadana y la legitimidad del proceso democrático, y crea las condiciones institucionales que facilitan la eventual transición hacia esquemas de financiamiento más estructurales, como el financiamiento criminal, con propósitos de cooptación y reconfiguración estatal.

Al respecto, en torno a la transición del financiamiento ilícito al financiamiento criminal, los reportes de alertas tempranas sobre financiamiento electoral elaborados por Transparencia por Colombia (2023g) aportan evidencia empírica relevante. El análisis de las campañas monitoreadas para los procesos electorales de 2022 y 2023 identifica irregularidades recurrentes que trascienden fallas formales aisladas, tales como: (i) aportes provenientes de personas naturales y jurídicas extranjeras en proporciones significativas respecto del total de ingresos reportados y contribuciones realizadas por personas con antecedentes penales o disciplinarios vigentes; (ii) aportes efectuados por servidores públicos en ejercicio; (iii) financiamiento proveniente de personas registradas en situación de pobreza extrema según el SISBEN; (iv) campañas que reportan de manera sistemática gastos superiores a ingresos, sin trazabilidad verificable de la fuente de los recursos; y (v) modificaciones ex post de la información registrada en la plataforma *Cuentas Claras* (2023g; Transparencia por Colombia, 2023h; Transparencia por Colombia, 2024f).

A partir de datos de *Cuentas Claras*, Transparencia por Colombia (2024f) encontró que, en las elecciones territoriales de 2023, las campañas reportaron ingresos por \$671.545.713.190 COP, con una fuerte dependencia de aportes de candidatos y familiares (58%). La financiación pública por anticipos estatales fue marginal (0,40%), lo que reduce las posibilidades formales de trazabilidad y control. Adicionalmente, se identifica una zona de opacidad relevante: recursos registrados como ‘eventos públicos y actividades lucrativas’ (código 104, con 0,78% del total reportado) cuyo origen no puede establecerse, pues se reportan a nombre del gerente, del candidato o del contador, lo que impide conocer “*el nombre de la persona que realiza el aporte y el monto específico*” (Transparencia por Colombia, 2024i, pág. 46).

A esto se suma una brecha operativa crítica: aunque el cumplimiento de los reportes ex post es alto, solo el 9,04% cumplió con el deber de reportar en tiempo real a tres días de las elecciones. En territorios con alta presión de gasto (como Antioquia, 92% del tope; Córdoba, 88%; Valle, 87%; y Bogotá, 87%) también se observaron desbalances contables, con gastos mayores que ingresos; por ejemplo, en Antioquia, con una diferencia de \$888 millones y Bogotá, con 553 millones (Transparencia por Colombia, 2024i); indicadores que refuerzan la necesidad de diferenciar analítica y normativamente el financiamiento ilícito de los mecanismos de financiamiento criminal que pueden insertarse progresivamente en estas zonas de baja trazabilidad.

Estas alertas no prueban por sí mismas la existencia de financiamiento criminal, pero muestran cómo la reiteración, concentración y normalización de irregularidades administrativas crea entornos de opacidad que facilitan la inserción progresiva de recursos, servicios y mecanismos de presión de origen criminal en la competencia política, reforzando la necesidad de distinguir analíticamente entre infracciones electorales administrativas y

esquemas de financiamiento criminal con finalidad institucional de carácter estructural.

En consecuencia, cuando la sistematicidad del financiamiento ilícito da paso al financiamiento criminal, surge la necesidad de que este último se inscriba —legal y normativamente— en el ámbito criminal; por ello, como se discute en la sección de propuesta de acciones, se requiere un tratamiento específico en los ámbitos conceptual, analítico y de política pública. De hecho, infortunadamente, la conceptualización contemporánea del financiamiento ilícito como categoría amplia subsume el financiamiento criminal, en la medida en que el financiamiento ilícito abarca usualmente las siguientes modalidades de violación regulatoria (IDEHPUCP, 2023; Organización de Estados Americanos, 2018):

1. Donaciones ilegales por origen: provenientes del Estado, aportes anónimos prohibidos y dinero de personas condenadas por delitos graves.
2. Ocultamiento y falta de transparencia: reportes falsos, omisión de fuentes y subreporte de ingresos.
3. Dinero de origen criminal, especialmente proveniente del crimen organizado, del narcotráfico y de la corrupción estatal.
4. Violaciones a los límites legales: contribuciones que superan los techos máximos permitidos.
5. Operaciones mediante terceros: intermediación para ocultar la identidad real de los aportantes, estructuras paralelas u organizaciones pantalla.

Precisamente porque estas cinco modalidades se tratan de manera unitaria bajo el rótulo de ‘financiamiento ilícito’, aquí se recomienda, al menos, separar, analítica y normativamente, el caso 3, relacionado con el flujo de dinero de origen criminal,

para proporcionar la debida atención reglamentaria y jurídica a este tipo de origen.

El financiamiento criminal de la política describe un fenómeno cualitativamente distinto, vinculado a economías ilícitas organizadas, redes coercitivas y estructuras político-económicas híbridas que articulan nodos/agentes legales, ilegales y grises. En este caso, los aportes económicos no buscan solo alterar coyunturalmente la competencia electoral, sino fundamentalmente asegurar protección operativa, garantizar impunidad judicial, controlar territorios y mercados ilícitos, y rediseñar de manera perdurable reglas institucionales.

Este tipo de financiamiento compromete simultáneamente varios bienes jurídicos:

- Integridad electoral.
- Administración y control de la gestión pública.
- Regulación financiera, movilidad de capitales y lavado de activos.
- Autonomía judicial e imperio de la ley.
- Igualdad de derechos entre ciudadanos, Estado de derecho y democracia.

Por ello, tanto el financiamiento ilícito como el criminal pueden constituir mecanismos de entrada o catalizadores iniciales de procesos de cooptación institucional. No obstante, la convergencia ampliada y persistente de bienes jurídicos afectados por el financiamiento criminal —cuando se articula con acuerdos recíprocos, control territorial, captura administrativa y estabilización de pactos político-criminales— suele manifestarse en estadios avanzados de Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE) e, incluso, en escenarios post-RCdE, en los que las redes criminales ya no solo influyen en el acceso al poder, sino que participan activamente en la reorganización funcional del Estado

5. De la narco-parapolítica a los escándalos de las campañas presidenciales: límites de la categoría “financiamiento ilícito”

Por qué importa: La experiencia colombiana muestra que muchos de estos procesos no consisten solo en aportes irregulares, sino en pactos político-criminales con control territorial, coerción y proyección institucional, que el enfoque contable-administrativo, por sí solo, no logra explicar.

En Colombia, es abundante la evidencia de ciclos electorales regionales y nacionales, caracterizados por intentos de injerencia de agentes grises e incluso de agentes criminales. Como se muestra y discute en esta sección, uno de los principales procesos que ejemplifican los límites de la distinción conceptual entre el financiamiento ilícito y el financiamiento criminal de la política fue el conocido como “parapolítica”, cuyas implicaciones institucionales se extendieron al nivel nacional, específicamente en el Congreso de la República. Sin embargo, los medios de comunicación también han documentado una posible injerencia ilícita en campañas a nivel presidencial, por lo que dicha información se considera aquí (véase el Anexo).

5.1. La narco-parapolítica en Colombia: límites del concepto de financiamiento ilícito

La distinción entre financiamiento ilícito y financiamiento criminal para el ejercicio político alcanza su expresión más clara en Colombia, tanto a nivel local como regional. A diferencia de los escándalos de aportes irregulares de empresas privadas o de corrupción administrativa en campañas presidenciales, como los documentados en el Anexo, la narco-parapolítica constituye un proceso histórico de infiltración criminal en la política que no puede

describirse adecuadamente mediante la categoría de “financiamiento electoral ilícito”. Se trata, en cambio, de un fenómeno estructural que implicó y articuló control territorial, coerción armada, violencia, pactos político-criminales, cooptación y la reconfiguración de instituciones, y consolidación de modalidades paralelas de gobernanza.

La evidencia empírica muestra que a finales de la década de los 90, numerosos alcaldes, concejales y líderes locales municipales eran elegidos gracias al apoyo directo de estructuras criminales, específicamente narco-paramilitares, que controlaban rutas de narcotráfico, cultivos ilícitos, corredores logísticos y circuitos de extorsión (Garay, Salcedo-Albarán, Beltrán, & Guerrero, 2008b) (Garay & Salcedo-Albarán, 2012c) (Garay, Salcedo-Albarán, & Beltrán, 2009). En muchos municipios, los recursos invertidos en campañas provenían de economías ilegales y se distribuían a través de intermediarios supuestamente legales. Sin embargo, la clave de estos procesos no era la financiación en sí misma, sino el control territorial y social como plataforma política (Garay-Salamanca & Salcedo-Albarán, 2015). Como resultado, la autoridad local dejaba de ejercer funciones públicas de forma autónoma y pasaba a operar, en buena medida, bajo arreglos de reciprocidad con estructuras armadas. El dinero invertido en campañas era solo una parte del

proceso; el componente central era la captura avanzada y la cooptación del Estado, con la subordinación de instancias clave de las instituciones locales a intereses criminales.

De esta manera, a finales de los años noventa, la infiltración criminal se complementó con el avance paralelo hacia el nivel departamental. Gobernadores, diputados y altos funcionarios negociaron o fueron coaccionados para participar en acuerdos que garantizaban la expansión de economías ilícitas y el control institucional en instancias estratégicas, como la contratación pública en sectores prioritarios, la prestación de servicios públicos, como los de salud, y la vigilancia privada (Garay & Salcedo-Albarán, 2012c). Como resultado, se registró el crecimiento de estructuras narco-paramilitares que combinaron financiación y coerción armada para moldear el entorno electoral; en este caso, los nodos/agentes criminales buscaban cogobernar y transformar las reglas del juego, lo cual se reflejaba, por ejemplo, en que comandantes narco-paramilitares revisaban y aprobaban los programas de gobierno de candidatos a alcaldías y gobernaciones. Algunos gobiernos municipales y departamentales, capturados y cooptados, se convirtieron en plataformas de operación: adjudicaban contratos a empresas designadas por los comandantes narco-paramilitares, manipulaban órganos de control a nivel territorial, imponían esquemas de protección institucional y garantizaban impunidad mediante la infiltración en fiscalías y personerías departamentales. En general, el flujo de recursos hacia campañas departamentales no constituía únicamente un mero financiamiento irregular; formaba parte de una estrategia más amplia de gobernanza criminal complementada con mecanismos coercitivos —como masacres, desplazamiento y desaparición forzada, y violencia de género, entre otros— que, en últimas, se tradujeron en procesos de victimización masiva (Salcedo-Albarán & Garay-Salamanca, 2016).

Luego, el proceso de Captura Avanzada del Estado alcanzó su expresión más notoria con la llamada “parapolítica”. Entre 2002 y 2006, una parte significativa del Congreso colombiano fue elegida con el apoyo directo de bloques y comandantes paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia, quienes actuaron como nodos y agentes híbridos de redes que combinaban poder militar, control social y territorial, y capacidad económica. La narco-parapolítica no fue, por lo tanto, un fenómeno fragmentado, sino un proceso en el que se articularon diversos acuerdos político-criminales estables con miras a alcanzar el nivel nacional.

El pacto de Ralito, las coordinaciones entre jefes paramilitares y dirigentes regionales, y la evidencia judicial recopilada entre 2006 y 2011 demuestran que los candidatos no solo eran financiados, sino también seleccionados, respaldados, protegidos y controlados por estructuras narcoparamilitares.

La parapolítica, por lo tanto, reveló que las campañas legislativas funcionaban como mecanismos para consolidar un proyecto de dominación social, territorial y política sostenido por el ejercicio de la violencia, el control económico y los acuerdos con élites legales. Esta dinámica superaba con creces cualquier modelo de financiamiento ilícito y debió servir de referencia suficiente para poner en marcha reformas legislativas, normativas, institucionales y éticas que protegieran y blindaran el ejercicio político en Colombia; sin embargo, a pesar de la respuesta judicial de la Corte Suprema de Justicia —que investigó, juzgó y sancionó a altos funcionarios públicos involucrados en este proceso mediante la aplicación del delito del “concierto para delinquir agravado”—, las instituciones no fueron blindadas ante nuevos ciclos de este proceso.

En general, la evidencia histórica muestra que el financiamiento ilícito, como categoría jurídico-administrativa centrada en topes, reportes y fuentes

prohibidas, resulta radicalmente insuficiente para procesos en los que:

- El financiamiento proviene de economías ilegales y criminales.
- Los mecanismos de acción incluyen la coerción, la violencia y el control social y territorial.
- Los nodos/agentes intervinientes son híbridos o grises.
- La finalidad no es solo electoral, sino especialmente institucional más allá del corto plazo.
- El efecto principal es la captura avanzada, la cooptación y hasta la reconfiguración cooptada de instituciones del Estado.

En este contexto, resulta claro que:

1. *La categoría de financiamiento ilícito resulta insuficiente* porque no aborda de manera diferenciada el papel transformador societal de la coerción, la violencia, la cooptación y la reconfiguración institucional.
2. *El financiamiento criminal es una categoría propia* que implica la intervención de redes de agentes ilícitos, criminales e híbridos, de recursos provenientes de economías ilícitas, de aparatos de control social y territorial y de pactos de gobernanza criminal o híbrida.
3. *La política puede convertirse en un instrumento eficaz para la macrocriminalidad*, no solo como receptora de recursos irregulares o criminales abiertamente, sino también como vehículo de “lavado” de capital social y político, especialmente durante estadios como el de Captura Institucional de Partidos y movimientos Políticos (CiPP), y de legitimación social en el estadio de RCdE.

4. El enfoque de la Captura avanzada y la cooptación institucional y RCdE permiten comprender cómo estas redes ilícitas y criminales transforman la arquitectura estatal “desde adentro”.

5.2. Facilitadores y articuladores

Al considerar los flujos indebidos de capital social, político y financiero que sustentaron la parapolítica, así como las posibles infracciones registradas durante las campañas presidenciales de 2010, 2014, 2018 y 2022, como se detalla en el Anexo, se observa que el financiamiento electoral en Colombia no puede entenderse únicamente como una relación directa entre donantes y beneficiarios. En todos los casos analizados se identifica la intervención de facilitadores: estructuras *offshore*, operadores regionales con vínculos criminales o conglomerados empresariales-políticos con antecedentes judiciales, cuya función fue ocultar, estructurar o viabilizar aportes ilícitos y potencialmente criminales. Estos facilitadores constituyen una zona gris operativa en la que confluyen nodos/agentes legales e ilegales, lo que incrementa el riesgo de captura institucional y de Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE). La literatura comparada y los análisis recientes de Transparencia por Colombia (2025c) reconocen a estos intermediarios como piezas críticas en esquemas complejos de corrupción, por su capacidad de operar en los márgenes de la legalidad y dificultar la acción regulatoria.

Desde un punto de vista funcional, los facilitadores abarcan: (i) estructuras profesionales —abogados, consultores, publicistas y contadores—; (ii) infraestructuras financieras y societarias —*offshore*, empresas fachadas, contratos simulados y triangulación contable—; (iii) operadores híbridos que articulan la política electoral, la contratación pública y las economías ilícitas; y (iv) nodos/agentes territoriales asociados a redes criminales o a élites regionales. Este patrón se expresa empíricamente en

los casos analizados: en Santos, 2010, mediante firmas *offshore* y proveedores publicitarios que canalizaron pagos no reportados de Odebrecht; en Zuluaga, 2014, a través de contratos simulados y pagos externos al publicista Duda Mendonça; y en Duque, 2018, mediante operadores regionales como el “Ñeñe” Hernández, cuya doble inserción política y criminal evidencia riesgos estructurales de RCdE aun sin acreditarse flujos financieros hacia la campaña. Por su parte, en la campaña Petro, 2022, el sistema de facilitadores se amplía e incluye operadores sindicales que triangularon recursos vía partidos políticos, empresarios con acceso recurrente a concesiones públicas —como Gabriel y Alfonso del Cristo “Turco” Hilsaca— y operadores del entorno personal de Nicolás Petro, sin que exista evidencia de ingreso formal de esos recursos a la contabilidad oficial.

En conjunto, con los casos considerados, se confirma que los facilitadores son nodos/agentes clave para distinguir entre financiamiento ilícito (infracciones y violaciones administrativas) y financiamiento criminal (recursos provenientes de economías ilegales y con propósitos de transformación institucional más allá del corto plazo); estos facilitadores permiten ocultar, fragmentar o legitimar flujos financieros y confundir su clasificación jurídica. Como advierte *Transparencia por Colombia (2025c)*, sin un marco conceptual y normativo que identifique y sancione la facilitación profesional de estas operaciones, los sistemas de control electoral permanecen incompletos y vulnerables ante nuevas fases de captura y cooptación institucional y RCdE.

6. Distinciones estructurales entre el financiamiento ilícito y el financiamiento criminal de la política

Por qué importa: Las respuestas institucionales solo serán eficaces si se distinguen los tipos de nodos/agentes, los mecanismos de interacción y los vínculos con el lavado de activos, ya que cada modalidad de financiamiento exige capacidades de detección, prevención y judicialización diferentes.

La lógica de cada tipo de financiamiento se sustenta – y requiere – formas específicas de las redes ilícitas; específicamente, como se ha señalado, el financiamiento criminal involucra necesariamente a nodos/agentes abiertamente criminales. Por este motivo, a continuación, se analizan las características de los tipos de nodos/agentes y de interacciones que sustentan cada tipo de financiamiento, con el objetivo de prever las acciones de análisis, prevención y control de dichas redes.

6.1. Nodos/agentes en cada tipo de financiamiento

La diferencia estructural entre el financiamiento ilícito y el financiamiento criminal de la política se manifiesta claramente en la composición y el comportamiento de los nodos/agentes que intervienen en cada fenómeno. En el financiamiento ilícito, los agentes son, en esencia, nodos/agentes legales que operan en el marco institucional formal, aunque incurran en prácticas contrarias a la regulación electoral. Este sería, entonces, el tipo de fenómeno que requiere prevención y regulación en cualquier contexto institucional, aun en aquellos en los que no actúan nodos/agentes abiertamente criminales. Por el contrario, en el financiamiento criminal intervienen “estructuras grises” en las que confluyen organizaciones criminales, operadores legales, empresas fachadas y élites locales articuladas en procesos de cooptación que, en conjunto,

exceden las dinámicas típicas de Captura del Estado y pueden derivar en Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE).

En los esquemas de financiamiento ilícito, los nodos/agentes predominantes corresponden a empresas formales que buscan influir en la asignación de contratos futuros, a sectores gremiales interesados en orientar las políticas públicas según sus intereses y necesidades, y a estructuras jurídicas, como fundaciones o asociaciones, que facilitan la triangulación de aportes sin figurar oficialmente en los reportes de campaña. Estos nodos/agentes se relacionan con la política en la búsqueda de beneficios económicos y de expectativas de acceso preferencial a la toma de decisiones administrativas. Aunque sus acciones vulneran la legislación electoral, su naturaleza permanece en el ámbito de la formalidad institucional en la medida en que son sujetos jurídicos reconocidos, con actividades comerciales aparentemente regulares y legales, que incurren esporádicamente, pero no sistemáticamente, en opacidad contable o en mecanismos irregulares para ampliar su influencia. Los consultores políticos y operadores financieros que prestan servicios de ocultamiento, fragmentación o manipulación contable, pero operando desde su rol organizacional legal, completan este conjunto de nodos/agentes típicos en escenarios de Captura del Estado.

En contraste, los esquemas de financiamiento criminal incorporan agentes distintos, pues intervienen organizaciones criminales con capacidad coercitiva y, por lo tanto, control territorial y social, como disidencias armadas o neo-narcoparamilitares, redes urbanas dedicadas al microtráfico y la extorsión, empresas de fachada que canalizan recursos ilícitos y, entre otros, operadores financieros especializados en el lavado de activos. A estos nodos/agentes se suman funcionarios corruptos, élites económicas locales vinculadas a rentas ilegales y liderazgos políticos que operan en coordinación con estructuras criminales. Estos nodos/agentes no solo buscan financiar campañas para obtener favorecimiento puntual y esporádico, sino que establecen arreglos duraderos que les permiten participar en la toma de decisiones, cogobernar sectores estratégicos y modificar, “desde adentro”, las reglas del juego institucional; es decir, avanzar y consolidar escenarios de cooptación institucional y de Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE). La presencia de estos nodos/agentes confirma la transición conceptual y empírica desde la Captura del Estado hacia la RCdE, en la que agentes legales e ilegales interactúan de manera sistemática, en doble vía, para proteger y garantizar la realización de sus intereses egoístas excluyentes y el acceso a recursos estatales de manera perdurable.

6.2. Mecanismos de interacción en cada tipo de financiamiento

Toda red criminal se caracteriza no solo por una combinación específica de nodos/agentes, sino también por formas específicas de interacción; de hecho, la cantidad y tipos de nodos/agentes y de interacciones son las características definitorias de una red (Salcedo-Albarán & Garay-Salamanca, 2016). En esta medida, los mecanismos que sustentan cada tipo de financiamiento —el ilícito y el criminal— reflejan directamente los conjuntos de nodos/agentes involucrados y el propósito

institucional perseguido. En el financiamiento ilícito, los mecanismos están orientados principalmente a evadir o debilitar la supervisión electoral, sin pretender reconfigurar sectores del Estado ni transformar sus funciones. Es decir, aunque en este caso se observan escenarios primarios de “captura”, su naturaleza unidireccional (“desde fuera hacia dentro” del Estado) no coincide con esfuerzos por cooptar o reconfigurar la institucionalidad de manera perdurable. En el financiamiento criminal, los mecanismos constituyen modos de interacción más profundos, intensos y estructurales, dirigidos a asegurar el control territorial, infiltrar instancias de la institucionalidad local, imponerse a la competencia política y consolidar acuerdos de gobernanza híbrida o abiertamente criminal que trasciendan el ciclo electoral.

En los esquemas de financiamiento ilícito, los mecanismos más comunes incluyen aportes no reportados —sean donaciones o créditos, en efectivo o en especie— que se administran parcialmente fuera del sistema bancario, aportes en especie que no se registran ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) y operaciones de fragmentación de aportes mediante múltiples aportantes para evadir topes legales. La triangulación mediante fundaciones o terceros constituye otro mecanismo extendido, facilitado por controles insuficientes sobre los beneficiarios finales y por la capacidad de ciertas estructuras jurídicas para canalizar recursos sin dejar trazabilidad visible en los reportes de campaña. A estos mecanismos se suman contratos ficticios destinados a justificar ingresos o gastos inexistentes, así como el uso de efectivo que evita la bancarización obligatoria. Aunque estas prácticas constituyen violaciones de la normativa electoral, su finalidad se centra en ampliar la capacidad competitiva de la campaña o en asegurar favores administrativos posteriores, sin implicar sistemas paralelos de regulación ni de control territorial y social.

Por el contrario, en el financiamiento criminal, los mecanismos de interacción exceden sistemáticamente y de manera estructural el ámbito de los reportes y de las obligaciones formales de información. Si bien puede involucrar prácticas comunes al financiamiento ilícito —como la ocultación del origen de recursos, el uso de empresas fachada o circuitos de lavado—, el financiamiento criminal se caracteriza por integrar, además, dispositivos de control territorial y político.

En este contexto, las estructuras criminales no solo canalizan recursos económicos, sino que aportan servicios logísticos, seguridad armada, transporte y mecanismos de “protección” que permiten restringir la movilidad de campañas rivales, imponer presencia simbólica en territorios específicos o condicionar la competencia política. La coerción directa, expresada en amenazas, presión social, intimidación o incluso homicidios selectivos, se convierte así en una herramienta para delimitar las condiciones del proceso electoral, especialmente en zonas rurales.

Estos mecanismos se complementan con acuerdos posteriores de adjudicación contractual que retribuyen la inversión criminal, operaciones de lavado electoral mediante cooperativas u organizaciones comunitarias (Garay-Salamanca, Salcedo-Albarán, & Duarte, 2017) y procesos de “blindaje institucional” orientados a posicionar a funcionarios afines en entidades estratégicas. En conjunto, estas prácticas no buscan únicamente alterar o eludir los controles y reportes financieros, sino también asegurar arreglos estables de gobernanza criminal, de cooptación y de reconfiguración institucional, con capacidad para moldear funciones públicas y absorber rentas estatales.

6.3. Lavado de activos y financiamiento criminal de la política

El financiamiento criminal del ejercicio político exige, casi de manera inherente, el uso de mecanismos de lavado de activos. A diferencia del financiamiento ilícito, que puede involucrar recursos de origen lícito administrados a través de canales prohibidos, el financiamiento criminal siempre se nutre de economías delictivas: narcotráfico, minería ilegal, extorsión, contrabando de hidrocarburos, trata de personas, corrupción administrativa o redes híbridas que manejan rentas legales e ilegales.

En estos casos, el ingreso del dinero al sistema político requiere un proceso de ocultamiento, conversión o integración que permita “opacar” su origen criminal. La política se convierte así en un mecanismo privilegiado de blanqueo, no solo de capital económico, sino también de capital social, político e institucional, pues permite transformar recursos ilícitos en influencia normativa, en acceso a funciones administrativas, en “blindaje” judicial, en control social y territorial, y en pactos de gobernanza híbrida o criminal.

La relación entre el lavado de activos y el financiamiento criminal de la política se caracteriza por una causalidad bidireccional. Por un lado, el lavado de activos facilita el financiamiento criminal de la política al permitir que recursos de origen ilícito circulen con apariencia de legalidad a través de campañas, partidos políticos, fundaciones, operadores logísticos e intermediarios. Por otra parte, el financiamiento criminal de la política habilita el lavado de activos al posibilitar la influencia de nodos/agentes criminales en instituciones estratégicas del Estado, como gobiernos locales, entidades de contratación, órganos de control o empresas públicas, desde las cuales pueden distorsionar los sistemas regulatorios, interferir en investigaciones, asegurar la impunidad y utilizar la

contratación pública como mecanismo de reciclaje e integración de capitales ilícitos. En contextos avanzados de cooptación institucional y Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE), esta retroalimentación causal deja de ser contingente y se estabiliza, de manera que el acceso político, la protección institucional y la expansión de economías ilícitas se refuerzan mutuamente.

En este sentido, *el lavado de activos no constituye un fenómeno accesorio, sino un componente estructural del financiamiento criminal*. Operativamente, este tipo de financiamiento requiere mecanismos recurrentes de ingreso de rentas ilícitas provenientes del narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión o la corrupción, entre otros mercados ilícitos, su conversión mediante empresas fachada, asociaciones o contratistas, y su integración a través de contratos públicos, nóminas, subsidios o programas sociales. A ello se suma un elemento crítico de blindaje institucional, consistente en la captura o cooptación de posiciones administrativas y de control territorial que gestionan la impunidad. El financiamiento criminal de campañas políticas puede entenderse, así, como una modalidad de *lavado electoral de activos*, en la que los recursos delictivos se “legitiman” al transformarse no sólo en dinero “blanqueado”, sino también en votos, influencia política y control sobre decisiones estatales.

6.4. Articulación argumentativa entre el régimen antilavado y la persecución del financiamiento criminal

La investigación de esquemas que articulan el lavado de activos y el financiamiento criminal de la política exige un abordaje integral, porque no se trata de infracciones aisladas, sino de sistemas que conectan redes con nodos/agentes criminales y legales. A diferencia del financiamiento ilícito, que suele resolverse en el ámbito electoral-administrativo,

abordar el financiamiento criminal requiere demostrar una arquitectura operativa ampliada, en la que el origen del dinero, los mecanismos financieros utilizados y los efectos institucionales están estructuralmente vinculados entre sí.

Por este motivo, la construcción probatoria no puede limitarse a topes excedidos o reportes falsos, sino que debe reconstruir un *continuum delictivo* que integre las siguientes dimensiones: (i) penal, por el lavado de activos, (ii) electoral, por el financiamiento prohibido, (iii) administrativa, por la corrupción, y (iv) estructural, por la cooptación institucional. Estas cuatro dimensiones permiten identificar el propósito final del flujo financiero: el acceso, la cooptación y hasta la reconfiguración de instancias clave del Estado. Desde esta perspectiva, la argumentación que aborde esta relación causal se organiza en una secuencia lógica de cuatro subsistemas interdependientes.

- Primero, demostrar que los recursos tienen origen criminal, acreditando esquemas de lavado mediante testaferrato, empresas de fachada, triangulación financiera y operaciones de conversión e integración.
- Segundo, probar su introducción ilegal en el sistema político, mediante aportes directos o indirectos a campañas, triangulaciones contables y pagos ocultos.
- Tercero, evidenciar la retribución administrativa, materializada en el direccionamiento contractual, la captura presupuestal, la cooptación, la transformación y el blindaje institucional, así como en el debilitamiento del imperio de la ley.
- Cuarto, demostrar que estos intercambios representan una transformación estructural del aparato estatal, característica de un estadio de Reconfiguración Cooptada del Estado, en el que se dan las condiciones para que se imponga un

modelo de gobernanza híbrido o criminal y se establezca un Estado alternativo a uno de derecho constitucional.

En conjunto, esta articulación permite demostrar que el financiamiento criminal no es un fenómeno

electoral episódico, sino un mecanismo operativo de macrocriminalidad orientado a asegurar el control territorial, el acceso sostenido a las rentas públicas, la reconfiguración de instituciones “desde dentro” del Estado² y el establecimiento de un nuevo modelo de gobernanza no democrático en derecho.

² El financiamiento criminal de la política puede ser abordado, en el ámbito penal, mediante los tipos de lavado de activos (art. 323 CP), omisión de control (art. 323A), testaferrato (art. 324) y enriquecimiento ilícito (art. 326), los cuales permiten perseguir la conversión, ocultamiento y aprovechamiento de recursos de origen criminal en campañas políticas, así como imputar responsabilidades a intermediarios, operadores y beneficiarios, incluso sin condena previa por el delito fuente. En el ámbito

administrativo, la UIAF, la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Sociedades aportan capacidades clave para la detección de triangulaciones, empresas de fachada y beneficiarios finales, mientras que el CNE y la Registraduría permiten contrastar los reportes de campaña con la trazabilidad financiera, articulando el control electoral con los sistemas de prevención de lavado y financiamiento criminal.

7. Expansión de economías ilegales y riesgo estructural de procesos de cooptación institucional y Reconfiguración Cooptada del Estado

Por qué importa: Cuando se expanden las economías ilegales y se consolida el control territorial de las estructuras criminales, el financiamiento criminal deja de ser un episodio electoral y se convierte en un componente de poder local con capacidad de degradar la democracia y el Estado de derecho.

Durante la última década, la actividad criminal en Colombia no ha dejado de expandirse, hasta abarcar el 55% del territorio nacional, con 98 organizaciones activas en 618 municipios. El Clan del Golfo, las disidencias y bandas criminales como “Los Espartanos” en Buenaventura (Insight Crime, 2025), han consolidado dominio local sobre economías ilícitas de narcotráfico, minería ilegal, extorsión y tráfico de migrantes (Bayona, Daza, & Jimenez, 2025). Según la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), estas organizaciones ejercen control territorial en corredores estratégicos del Caribe, Urabá, Bajo Cauca y sur de Córdoba, donde regulan movilidad, imponen normas sociales y condicionan decisiones de gobiernos locales; de hecho, se ha reportado que *“con violencia grupos armados ilegales mantienen control territorial y social en Colombia”* (Reuters, 2025). Como resultado de la ausencia de una política integral de sometimiento y desmantelamiento, señalada en varios informes de verificación, estas estructuras han (i) renovado los esquemas de extorsión y de control económico, (ii) influido en los procesos electorales locales de 2019 y 2023, y (iii) cooptado oficinas municipales de contratación y secretarías de infraestructura.

En territorios como Arauca, hay evidencia de que en los años 1980-90 el ELN “cogobernó” junto al Estado, con influencia en las administraciones

locales, en la ejecución de contratos públicos y en las decisiones de seguridad. Hay información sobre alcaldías, gobernaciones, concejos municipales y asambleas departamentales en territorios con presencia criminal que están “capturados por entramados delictivos”, lo que evidencia la vulnerabilidad del sistema político colombiano en estas regiones (Johnson, Botero, Botero, Aponte, & Asprilla, 2025). Esta situación reflejaría la continuidad del proceso de Reconfiguración Cooptada del Estado, documentado en la región de Arauca por parte del ELN (Garay-Salamanca, Salcedo-Albarán, & Duarte, 2017).

Por otra parte, apoyándose en los informes de la Comisión de la Verdad, Transparencia por Colombia (2024i) ha mostrado que la corrupción ha sido causa, motor de la persistencia y consecuencia de la degradación del conflicto armado, inscrita en un proceso de captura e intento de reconfiguración cooptada del Estado. Como resultado, para 2024 se reportaba un grave deterioro en la situación de seguridad y gobernanza territorial, con un incremento del 70% en las acciones hostiles y una expansión del 36% de las estructuras armadas en las regiones del país. Por ejemplo, la Fundación PARES (2024) informaba acerca de un proceso de recomposición criminal caracterizado por el surgimiento de nuevas estructuras, como las Autodefensas Unidas de Nariño, la fragmentación

interna del ELN, y la posible articulación entre la Segunda Marquetalia y el ELN, frente al Estado Mayor Central de las FARC, encabezada por “Iván Mordisco”. Esta dinámica ha incrementado la disputa por corredores estratégicos para las economías ilícitas y los riesgos de desplazamiento forzado. Específicamente, en abril de 2024 se reportaba que las Autodefensas Gaitanistas de Colombia mantenían la mayor presencia territorial (60 zonas), seguidas del Estado Mayor Central de las FARC (29) y del ELN (26), lo que consolidaba un escenario de gobernanza híbrida en municipios críticos como Buenaventura, Tame, Segovia, Toribío, Saravena y Barrancabermeja (Fundación PARES, 2024). Así, se confirma que en amplias zonas del país persisten condiciones para la consolidación de redes criminales con capacidad de regulación paralela, lo que constituye un riesgo estructural para la cooptación institucional y para nuevas fases de Reconfiguración Cooptada del Estado (Garay-Salamanca L. J., 2023).

A su vez, la acción de las estructuras criminales tiene su contraparte en las dinámicas políticas. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo emitió en octubre de 2025 la Alerta Temprana Electoral 2025-2026, identificando 649 municipios —de los 1.122 que tiene Colombia—, con distintos niveles de riesgo electoral (Noticias RCN, 2025; Noticias Caracol, 2025). A su vez, la MOE identificó cuatro amenazas principales para las elecciones de 2026: (i) la violencia ejercida por grupos armados ilegales que intimidan liderazgos y restringen el voto libre en departamentos como Norte de Santander, Arauca, Vichada, La Guajira, Chocó, Nariño y Cauca, así como en zonas del nordeste antioqueño y el Magdalena Medio; (ii) la infiltración de recursos ilícitos y la desviación de recursos públicos en campañas, que deterioran la confianza en el sistema electoral y exigen mayor responsabilidad de organizaciones políticas y candidatos; (iii) la inestabilidad del sistema de partidos, marcada por escisiones, fusiones y el avance

de una reforma que habilitaría el transfuguismo; y (iv) el uso malintencionado de la inteligencia artificial y la desinformación, que afectan la calidad del debate público (Penagos, 2025)

De hecho, según Transparencia por Colombia (Transparencia por Colombia, 2024), el financiamiento electoral 2022–2023 presentó indicios de aportes de personas extranjeras, financiadores con condenas por delitos contra la administración pública o vinculados a estructuras armadas, y servidores públicos en ejercicio que financiaron campañas, lo cual sugiere un entramado de nodos/agentes que utilizaron la financiación electoral para influir “desde adentro” en quién ocupa cargos y a quién se le queda “debiendo” su elección. Esto no se limita a la legalidad formal de cada aporte, sino a la consolidación de redes que luego pueden condicionar la gestión pública, inclinar las decisiones administrativas y normativas, y asegurar acceso privilegiado a contratos, beneficios o impunidad.

En conjunto, la evidencia acumulada refleja un escenario crítico para Colombia: la expansión de economías ilícitas, la fragmentación del poder armado, la vulnerabilidad del financiamiento político y la debilidad de los mecanismos de control han configurado un riesgo estructural de cooptación institucional y de nuevas fases de Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE). A diferencia de ciclos previos caracterizados, en su momento, por la hegemonía de las FARC, del ELN o de las AUC, el ciclo actual se da como resultado de redes descentralizadas, difíciles de visibilizar y con mayor capacidad para articular coerción territorial, financiamiento irregular y manipulación administrativa en decenas de municipios. La convergencia de estos factores sitúa al Estado colombiano ante un desafío de impacto: *si no se interviene con instrumentos coordinados, preventivos y basados en la trazabilidad, estas dinámicas pueden consolidar arreglos de hibridación política, criminal e institucional, lo*

suficientemente estables como para abolir los fundamentos de la democracia local.

Por esta razón, se requiere un conjunto de acciones de política pública que integren capacidades electorales, financieras, penales y administrativas,

con el fin de identificar tempranamente los patrones de riesgo, reducir la exposición institucional y evitar que estas redes evolucionen hacia estadios más profundos de captura, cooptación y reconfiguración del Estado.

8. Propuestas de política pública

Por qué importa: Si no se articulan la trazabilidad financiera, las alertas tempranas, las capacidades interinstitucionales y las reformas normativas, la respuesta seguirá siendo fragmentada, tardía y funcional a la reproducción del financiamiento criminal y de la cooptación institucional.

Las acciones de política que se proponen a continuación buscan articular medidas inmediatas, administrativas y operativas, con reformas estructurales de mediano plazo a nivel normativo, institucional y penal.

8.1. Acciones de corto plazo (que no requieren cambios legales o institucionales)

Todas las acciones de política que se proponen a continuación buscan articular medidas inmediatas, administrativas y operativas, con reformas estructurales de mediano plazo a nivel normativo, institucional y penal.

8.1.1. Mecanismo de integración interinstitucional para la trazabilidad del financiamiento criminal y la detección temprana de riesgo electoral-criminal

La identificación del financiamiento criminal de campañas exige un sistema que trascienda los límites de la supervisión electoral y articule, en tiempo real, los elementos financieros, societarios, tributarios y territoriales que permiten reconstruir el origen real de los recursos.

Al respecto, es importante considerar que un límite crítico de cualquier enfoque centrado en la trazabilidad financiera es la existencia de aportes no declarados en efectivo o en especie, y de gastos ejecutados fuera del sistema financiero, que no generan huella transaccional rastreada por la UIAF. En consecuencia, la detección temprana debe incorporar, además del análisis de los ingresos

reportados, una línea robusta de verificación del gasto real (ejecución material) y de los proveedores efectivamente utilizados por las campañas.

Para ello, se propone la creación de un Mecanismo Permanente de Trazabilidad Electoral-Financiera, potencialmente coordinado por la UIAF, pero con flujos activados de manera autónoma por el CNE, la Registraduría, la DIAN, la Superintendencia Financiera (SFC) y la Fiscalía General de la Nación (FGN). El propósito central es garantizar que, independientemente del punto institucional donde surja la alerta, el sistema converja hacia la identificación de beneficiarios finales, de fuentes criminales del financiamiento y de patrones de cooptación territorial.

En este marco, es indispensable fortalecer los mecanismos formales de intercambio de información interinstitucional entre las autoridades electorales, el sector financiero y las entidades con competencia tributaria y penal, reconociendo explícitamente las limitaciones que imponen el secreto bancario y el secreto tributario al Consejo Nacional Electoral. En efecto, la eficacia del sistema propuesto no depende de otorgar al CNE acceso directo a información financiera o tributaria protegida, sino de establecer protocolos claros, estandarizados y oportunos para la remisión de alertas, análisis agregados y resultados de inteligencia financiera por parte de entidades legalmente habilitadas —en particular la UIAF, la DIAN y la Superintendencia Financiera— a la autoridad electoral y a la Fiscalía General de la Nación. Este diseño preserva las garantías constitucionales asociadas a la reserva de la información, evita conflictos de competencia y

permite que las decisiones administrativas, penales y jurisdiccionales se fundamenten en insumos técnicos verificables y trazables.

En particular, en este esquema se resalta la relevancia de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), que cumple un rol estratégico en la detección temprana de alertas de financiación ilícita y criminal de la política, en tanto es la entidad legalmente habilitada para acceder, procesar y analizar información financiera sensible, así como para articular dichos análisis con procesos judiciales en curso o potenciales. Esta información es de especial relevancia para análisis estructurales que permitan identificar patrones reiterados de triangulación, uso de empresas fachada, beneficiarios finales ocultos y flujos financieros asociados a nodos/agentes del ecosistema político-electoral. De esta manera, se busca que la UIAF genere insumos que traduzcan información financiera compleja en elementos probatorios útiles para la investigación penal, sin sustituir las competencias de la autoridad judicial, pero garantizando que los riesgos detectados en fases tempranas no se diluyan por la fragmentación institucional o por retrasos en la acción penal.

Este mecanismo se organiza en cuatro flujos secuenciales y complementarios, cada uno con capacidades de activación independientes.

• **Flujo 1 – Iniciado por el CNE (origen electoral-contable)**

Este flujo inicia cuando el CNE, en su auditoría contable-electoral, identifica irregularidades o patrones atípicos en Cuentas Claras, con datos sobre: (i) Concentración inusual de aportes, (ii) uso recurrente de proveedores en zonas de riesgo, (iii) aportes atípicos respecto de la capacidad económica del aportante, (iv) uso intensivo de efectivo, y (v) reportes tardíos o inconsistentes.

1. El CNE remite automáticamente a la UIAF un paquete estandarizado de información sobre: (i)

ingresos, gastos y proveedores reportados, (ii) identificación de aportantes y gerentes, y (iii) señales internas de riesgo contable.

2. La Registraduría complementa con (i) información de candidatos y gerentes inscritos, y (ii) alertas sobre riesgos territoriales, coerción electoral y municipios PDET.

3. La DIAN aporta (i) declaraciones de renta de aportantes y proveedores, (ii) información del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) y (iii) facturación electrónica y validación de la actividad económica real.

4. La Superintendencia Financiera envía (i) alertas del sistema financiero sobre transacciones atípicas, (ii) información sobre entidades vigiladas asociadas al circuito electoral y (iii) patrones que sugieran lavado de activos mediante fiduciarias o cooperativas.

5. La UIAF agrega (i) Registros de Operaciones Sospechosas (ROS) y operaciones inusuales, (ii) estructuras societarias, beneficiarios finales, y (iii) flujos transfronterizos asociados a nodos/agentes identificados.

Con esta información, la UIAF construye un expediente estructural de campaña, que sirve como primera capa de trazabilidad del riesgo electoral-criminal.

• **Flujo 2 de origen financiero –ROS– Iniciado por la UIAF**

Este flujo se inicia cuando la UIAF, en el ejercicio de su labor ordinaria de inteligencia financiera, detecta operaciones sospechosas vinculadas a agentes del ecosistema político.

1. La UIAF identifica operaciones relevantes de (i) transferencias a consultores electorales, (ii) pagos desde empresas fachada a proveedores de campaña, (iii) flujos atípicos a personas que luego aparecen como aportantes. Con esta información, consolida

información sobre (i) ROS nacionales y extranjeros, (ii) beneficiarios finales, (iii) redes societarias, y (iv) movimientos transfronterizos.

2. La UIAF solicita:

- Al CNE (i) reportes completos de campañas en los que aparezcan los nodos/agentes identificados, y (ii) vínculos entre aportantes, contratistas y beneficiarios electorales.
- A la Registraduría, información sobre (i) candidatos y gerentes vinculados y (ii) información territorial del municipio o departamento asociado.
- A la DIAN (i) validación tributaria del aportante o proveedor, (ii) análisis de facturación para detectar empresas fachada, y (iii) registros RUB para identificar propietarios reales.
- A la Superintendencia Financiera (i) alertas sectoriales sobre las entidades financieras involucradas y (ii) revisiones de cuentas, productos y transacciones asociadas.

3. La UIAF ejecuta modelos de simulación de riesgo, cruzando (i) aportantes, ROS y beneficiarios finales; (ii) proveedores, empresas de fachada y redes criminales; y (iii) flujos financieros, alertas territoriales de la Defensoría, de la ONU y de la MOE. Si el modelo arroja una alta probabilidad de financiamiento criminal, los resultados se remiten a la Fiscalía General de la Nación.

Al respecto, un vacío operativo relevante es la ausencia de métricas públicas consistentes sobre la trazabilidad institucional de los ROS (p. ej., cuántos casos penales se originan a partir de reportes de la UIAF, en qué plazos se activan y con qué resultados). Por ello, el mecanismo propuesto debe incorporar un componente de retroalimentación UIAF-FGN con indicadores mínimos de desempeño y de oportunidad.

• Flujo 3 de origen penal-investigativo – Iniciado por la Fiscalía General de la Nación

Este flujo se inicia cuando la Fiscalía General de la Nación, en procesos penales por lavado de activos, corrupción, enriquecimiento ilícito, testaferrato o concierto para delinquir, identifica la hipótesis de que recursos criminales hayan financiado campañas.

1. La Fiscalía solicita a la UIAF análisis estructural sobre (i) personas naturales y jurídicas investigadas, (ii) contratos y empresas fachada detectadas, y (iii) movimientos financieros relevantes.

2. La UIAF integra (i) ROS, beneficiarios finales, estructuras societarias, y (ii) antecedentes de riesgo previo en sus bases internas.

3. La UIAF pide al CNE y a la Registraduría (i) bases de aportantes y proveedores en las que aparezcan nodos/agentes investigados, y (ii) territorios en los que esos agentes participaron electoralmente.

4. La DIAN verifica (i) discrepancias patrimoniales, (ii) simulación contable o facturación circular, y (iii) propietarios reales de empresas involucradas.

5. La Superintendencia Financiera aporta (i) información financiera consolidada, y (ii) alertas sobre productos o medios usados para lavar o dispersar recursos.

UIAF y Fiscalía General de la Nación elaboran un núcleo estructural de caso, articulando la información sobre (i) origen criminal de recursos, (ii) canales de lavado, (iii) uso electoral del dinero, y (iv) cooptación institucional resultante.

• Flujo 4 de origen de riesgo estructural – Iniciado por alertas territoriales

1. Este flujo se inicia con las entidades con presencia territorial o con monitoreo especializado, como (i) Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, (ii) Registraduría, (iii) MOE, (iv) Naciones

Unidas y (v) observatorios académicos locales. Estas entidades remiten a UIAF, CNE y Fiscalía, información sobre:

- Municipios con control armado o con economías ilícitas dominantes.
- Coerción electoral, amenazas y violencia política.
- Nodos/agentes criminales locales.

2. El CNE identifica en esos municipios (i) campañas con montos de financiación atípicos y (ii) concentración irregular de proveedores o aportantes.

3. La UIAF cruza (i) ROS y operaciones inusuales asociadas al territorio, (ii) beneficiarios finales de sociedades que contratan con el Estado local, y (iii) facturación (DIAN) y patrones financieros (SFC).

Todos estos elementos alimentan la matriz de riesgo electoral-criminal que se describe en el siguiente apartado.

• **Convergencia de flujos y acciones institucionales**

Aunque los flujos propuestos se activan de forma autónoma por la entidad electoral, financiera, penal o territorial en cada ámbito, todos convergen en un núcleo común de análisis, potencialmente coordinado por la UIAF, que produce resultados homogéneos, como:

- Identificación de beneficiarios finales.
- Mapeo de triangulaciones financieras y societarias.
- Detectores de vínculos con economías ilícitas.
- Análisis territorial del riesgo.
- Valoración del riesgo de cooptación institucional.

Como resultado de estos flujos de análisis, cada entidad puede adelantar las investigaciones y sanciones de su ámbito:

- CNE: Procesos sancionatorios y suspensión de la reposición de votos.
- Registraduría: Refuerzo de la presencia en los municipios críticos y protocolos contra la coerción electoral.
- UIAF: Reportes operativos a la Fiscalía General de la Nación y actualización permanente de la matriz integrada.
- DIAN: Auditorías tributarias y de verificación patrimonial, y cruces para detectar facturación ficticia o circular.
- Superintendencia Financiera: Supervisión reforzada de entidades financieras y fiduciarias, y generación de requerimientos e intervenciones sobre productos usados para el lavado.
- Fiscalía General de la Nación: Indagaciones penales por financiación criminal, lavado de dinero y cooptación, y medidas cautelares y persecución patrimonial.

Ahora bien, el sistema debería producir y revisar periódicamente datos sobre:

- Porcentaje de investigaciones iniciadas a partir de ROS y su tiempo de activación.
- Tiempos de remisión, apertura, imputación y medidas cautelares, y decisión.
- Principales cuellos de botella (prueba financiera, beneficiario final, territorialidad).
- Resultados: archivo, preacuerdos, condenas, extinción de dominio, o sanciones administrativas.

8.1.2. Matriz de alerta temprana sobre nodos/agentes de riesgo y vulnerabilidad institucional

Como complemento del mecanismo de integración planteado, se propone crear una *Matriz Nacional de Alerta Temprana de Riesgo Electoral-Criminal*, diseñada para identificar, clasificar y anticipar patrones de interferencia ilícita y criminal tanto en procesos electorales como en la gestión pública territorial. Esta matriz articula información proveniente de entidades estatales, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil, y permite producir insumos verificables para la toma de decisiones del Ministerio Público y de las autoridades electorales. Esta matriz integraría:

- Fuentes oficiales:
 - Alertas tempranas y notas de seguimiento emitidas por la Defensoría del Pueblo.
 - Hallazgos y riesgos de contratación pública producidos por la Contraloría General de la República.
 - Procesos disciplinarios y riesgos en las administraciones locales derivados de la Procuraduría General de la Nación.
 - Incidentes de coerción electoral reportados en campo por la Registraduría Nacional.
 - Alertas por aportantes, proveedores y reportes atípicos en el portal Cuentas Claras.
 - Investigaciones preliminares por financiación ilegal o por la presencia de estructuras criminales, reportadas por la Fiscalía General de la Nación.
- Organismos multilaterales:

- Dinámicas territoriales y de economías ilícitas identificadas por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y la UNODC.
- Informes periódicos sobre la presencia de grupos armados y el control territorial, elaborados por la MAPP-OEA.
- Misiones de observación y reportes previos sobre el riesgo institucional por parte de la Unión Europea.
- Sociedad civil especializada:
 - Seguimiento a patrones y alertas en el financiamiento de la política, la contratación pública y el uso de recursos públicos con fines político-electorales, desarrollado por Transparencia por Colombia con el Monitor Ciudadano y el análisis especializado de datos de *Cuentas claras*.³
 - Riesgos electorales territoriales y violencia contra candidatos identificados por la Misión de Observación Electoral.
 - Alertas sobre la expansión de grupos armados, de gobernanza criminal y de captura y cooptación subnacional, generadas por la Fundación PARES.
 - Mapas de conflicto armado, estructuras armadas y patrones de violencia política elaborados por CINEP.
 - Observatorios regionales y universidades con líneas de investigación en seguridad y gobernanza.

Actualmente, Colombia dispone de múltiples sistemas de alerta y monitoreo que aportan información relevante, pero de manera parcial y no interoperable. En efecto, el Sistema de Alertas

³ *Cuentas Claras* en Elecciones, Colombia:
<https://www.cnecuentasclaras.gov.co>

Tempranas de la Defensoría del Pueblo identifica riesgos de violencia y control armado; la Misión de Observación Electoral produce mapas de riesgo electoral; la UIAF concentra información financiera sensible; la Contraloría y la Procuraduría detectan patrones de riesgo en contratación y gestión pública; organismos multilaterales y centros de investigación documentan dinámicas de economías ilícitas y control territorial. Sin embargo, estos insumos operan bajo competencias sectoriales, sin un sistema único que permita cruzar la trazabilidad financiera, la exposición electoral, la presencia criminal y la vulnerabilidad institucional. Por lo tanto, la matriz propuesta responde a este vacío para triangular información dispersa, identificar nodos/agentes con capacidad coercitiva y financiera, y detectar tempranamente escenarios de infiltración electoral, de captura administrativa y de cooptación de alcaldías, antes de que estos se consoliden como arreglos estables de gobernanza ilícita.

Desde un punto de vista operativo, la matriz integraría tres dimensiones analíticas: (i) la presencia y capacidad de nodos/agentes criminales, incluyendo control territorial, coerción armada, dominio de economías ilícitas y mecanismos de gobernanza paralela; (ii) la exposición electoral e institucional, expresada en presiones a candidatos, aportantes y proveedores atípicos, patrones anómalos de financiación y señales tempranas de cooptación administrativa; y (iii) la vulnerabilidad institucional, asociada a debilidades de control, concentración contractual, uso recurrente de contratación directa y antecedentes de captura político-criminal. A partir de estas dimensiones, la matriz produciría un mapa de riesgo con cuatro niveles —bajo, medio, alto y crítico— que permitiría diagnosticar la consolidación local y territorial de esquemas de gobernanza criminal que afecten directamente el ejercicio político; con ello, priorizar acciones preventivas, focalizar auditorías, activar mecanismos de protección electoral y reducir la probabilidad de que las redes

criminales transformen progresivamente la arquitectura institucional local.

8.1.3. Observatorios territoriales y misiones de verificación permanentes

Los observatorios territoriales y misiones de verificación permanentes, con el apoyo de organismos multilaterales y de la cooperación internacional, son instrumentos estratégicos para fortalecer la capacidad preventiva del Estado colombiano frente a los riesgos electorales asociados a economías ilícitas y estructuras criminales. Sustentados en las competencias ya existentes del CNE, de la Registraduría, de la Fiscalía y de la UIAF, con estos observatorios se busca consolidar información hoy dispersa sobre nodos/agentes criminales, exposición electoral, vulnerabilidad institucional y trazabilidad financiera. Operando bajo un modelo semiautomatizado que combine análisis estructural, cartografías territoriales, monitoreo de la coerción armada y verificación humana, los observatorios permitirían generar alertas tempranas diferenciadas por nivel de riesgo, orientando de manera anticipada las decisiones de supervisión electoral, de protección de candidatos y de priorización investigativa. Complementariamente, las misiones de verificación permanentes reforzarían la transparencia y el acompañamiento institucional en territorios críticos, contribuyendo a superar la fragmentación actual y a avanzar hacia un modelo de integridad electoral basado en evidencia.

La arquitectura institucional de estos observatorios territoriales debe organizarse como un mecanismo interinstitucional de carácter permanente, coordinado por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, con participación funcional de la UIAF, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior, e incorporando un componente de verificación internacional bajo el acompañamiento técnico de

Naciones Unidas y la OEA. Cada observatorio operaría en tres capas articuladas:

(i) Una unidad analítica local, encargada de integrar información sobre coerción armada, control territorial y riesgo electoral, con protocolos de interoperabilidad previamente definidos.

(ii) Una unidad de trazabilidad financiera y análisis estructural, apoyada en capacidades tecnológicas externas de análisis de redes y de identificación de beneficiarios finales, que procese datos provenientes de reportes de campaña, de ROS y de alertas patrimoniales.

(iii) Una instancia de supervisión y verificación con participación de misiones internacionales, ministerios públicos y veedurías ciudadanas, encargada de validar hallazgos, activar rutas de protección y elevar reportes a nivel nacional.

Esta arquitectura permite que los observatorios funcionen como nodos de conocimiento preventivo, con suficiente autonomía técnica y una gobernanza colaborativa capaz de anticipar patrones de cooptación institucional y mitigar riesgos de financiamiento criminal antes de que estos se traduzcan en captura o cooptación institucional a nivel territorial, o en afectaciones del proceso democrático.

8.1.4. Requerimientos de debida diligencia para candidatos en zonas de riesgo

Mecanismos de debida diligencia reforzada para candidatos y gerentes de campaña, en territorios con alto riesgo de financiamiento criminal, ayudarían a reducir la vulnerabilidad institucional en contextos donde confluyen economías ilícitas, estructuras armadas y antecedentes de coerción electoral. En estos escenarios, la inexistencia de verificaciones mínimas sobre la composición patrimonial de los candidatos y la titularidad real de los aportantes y operadores financieros de campaña amplía el margen

de infiltración de recursos ilícitos. En este marco, el Consejo Nacional Electoral puede, mediante lineamientos administrativos de carácter general, exigir la presentación de informes simplificados de beneficiario final y verificaciones patrimoniales básicas, sin necesidad de reforma legislativa, al tratarse de controles razonables, proporcionales y orientados exclusivamente a la protección de la integridad del proceso electoral.

Estos instrumentos permitirían detectar tempranamente señales de riesgo, como triangulaciones mediante contratistas locales, aportes provenientes de empresas con rasgos de fachada o vínculos con economías ilegales, y generar insumos verificables para una supervisión electoral diferenciada. Esta verificación patrimonial —similar a los estándares aplicados en la contratación pública y en el cumplimiento empresarial— no sustituye competencias penales, sino que introduce un umbral mínimo de transparencia para quienes aspiran a administrar recursos públicos en territorios con evidencia acumulada de cooptación administrativa. Junto a la matriz de alerta, estos reportes fortalecerían la capacidad preventiva del Estado y contribuirían a reducir la exposición de las administraciones locales a esquemas de financiamiento criminal que, conforme a la literatura especializada, suelen operar como etapas iniciales de procesos de Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE) en el nivel subnacional.

8.1.5. Unidad técnica de verificación del gasto real y de los aportes en especie (sin dependencia funcional del CNE)

Para abordar el financiamiento no declarado que se canaliza mediante efectivo, aportes en especie y pagos por terceros, se propone crear una unidad técnica especializada, adscrita a la Fiscalía General de la Nación, con autonomía técnica y funcionamiento interinstitucional, cuya operación se articule con la

Registraduría Nacional del Estado Civil, el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, la UIAF y, cuando corresponda, con la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL), pero sin depender funcionalmente del CNE.

En el ámbito de la Fiscalía, y en consonancia con la lógica operativa adoptada por la entidad para 2026, esta unidad debería operar mediante fiscales destacados en las direcciones seccionales, con el apoyo de las dependencias del nivel central competentes en la priorización y la investigación de la criminalidad electoral y de conductas conexas, incluidas aquellas asociadas a la corrupción y al lavado de activos. Su valor agregado consiste en contrastar (i) lo reportado, (ii) lo bancarizado y (iii) lo efectivamente ejecutado en territorio.

Esta unidad podría:

- Recopilar y consolidar evidencia del gasto real en publicidad, logística, transporte, eventos, seguridad, pauta digital e impresos, al menos para las campañas electorales a la presidencia.
- Auditar la cadena de provisión, incluyendo proveedores recurrentes, concentración territorial, facturación atípica y subcontratación.
- Identificar los aportes en especie (bienes y servicios) y su valuación, priorizando las zonas de alto riesgo y las campañas presidenciales.
- Producir insumos técnicos estandarizados para activar los flujos de análisis propuestos, en los que participan la UIAF y la Fiscalía General de la Nación.

8.1.6. Acceso oportuno a cuentas electorales para prevenir el uso recurrente de efectivo

⁴ Cuentas Campañas Políticas y Cuentas Partidos Políticos: <https://www.bancoagrario.gov.co/campanas-y-partidos-politicos>

Las dificultades en la apertura de cuentas para campañas pueden convertirse en una justificación práctica del uso intensivo de efectivo y, por ende, del subregistro contable. Por ello, se recomienda establecer, con el liderazgo de la Superintendencia Financiera y en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y las entidades vigiladas, un protocolo de activación anticipada para la apertura de cuentas electorales, de modo que, desde la inscripción de candidaturas, se diligencien y remitan los formatos y soportes requeridos para iniciar la debida diligencia bancaria. La inscripción de candidaturas ante la Registraduría debería servir como punto de activación temprana del proceso bancario.

Como medida complementaria, se recomienda adoptar formalmente la cuenta de campañas políticas del Banco Agrario como ruta pública estandarizada —no obligatoria— de respaldo para la apertura oportuna de cuentas electorales, especialmente en campañas del nivel territorial y en municipios con baja oferta bancaria o con mayores barreras operativas de acceso al sistema financiero. Dado que esta entidad ya cuenta con un producto específico para campañas políticas, con requisitos definidos y tiempos máximos de respuesta,⁴ el desafío principal no radica en crear una nueva opción, sino en divulgarla oportunamente, articularla con el proceso de inscripción de candidaturas y asegurar su activación temprana cuando la banca privada no responda con la celeridad requerida.

Adicionalmente, deben definirse umbrales y justificaciones documentales para los gastos en efectivo y los aportes en especie, priorizando los territorios de riesgo.

8.2. Acciones de mediano plazo (que requieren cambios legales o institucionales)

8.2.1. Tipificación diferenciada del financiamiento criminal del ejercicio político

Como se ha analizado, en la arquitectura jurídica vigente en Colombia, el financiamiento criminal queda abarcado —y subsumido— en la categoría de financiamiento ilícito; es decir, lo contempla, pero no lo aborda de manera diferenciada.

Si bien la tipificación penal no es una solución autosuficiente, constituye un **piso institucional mínimo**: reduce la dependencia de voluntades coyunturales en instituciones, habilita la priorización y la especialización, y aumenta la previsibilidad de la respuesta estatal. En contextos comparados, su adopción es urgente para evitar que la persecución del fenómeno quede confinada a marcos administrativos o a decisiones discrecionales de oportunidad.

Ahora bien, como se ha analizado, la convergencia entre economías ilegales y política local configura riesgos para los que el tipo penal del artículo 396A del Código Penal podría resultar insuficiente, pues no incorpora elementos como el carácter sistemático, las redes criminales involucradas, ni la interacción entre nodos/agentes armados y estructuras administrativas.

Por ello, se propone crear un tipo penal autónomo, distinto y complementario al financiamiento ilícito, que permita sancionar de manera integral y diferenciada el financiamiento criminal del ejercicio político. El nuevo tipo penal debería incorporar tres elementos estructurales:

(i) El origen ilícito de los recursos proviene de actividades criminales como el narcotráfico, la

minería ilegal, el contrabando, la extorsión o las redes transnacionales ilícitas.

(ii) La finalidad institucional de los aportes, entendida como la intención de alterar procesos administrativos, capturar o cooptar procesos de contratación pública, garantizar la protección operativa de estructuras armadas o asegurar el control territorial mediante la cooptación de autoridades locales.

(iii) La naturaleza híbrida de los nodos/agentes involucrados —legales, ilegales y grises—, que pueden combinar coerción armada, capacidad económica y vínculos con redes políticas o empresariales, y que replican o innovan patrones históricos de cooptación documentados en contextos de parapolítica y macrocriminalidad.

Una tipificación diferenciada permitiría que la investigación penal —sin excluir ni reemplazar los tipos existentes— reconociera la lógica sistémica detrás de estas conductas, superando la fragmentación actual, en la que hechos interrelacionados se procesan como actos o delitos separados, sin capturar la finalidad coordinada de cooptación institucional. Además, en el largo plazo, este marco jurídico facilitaría la articulación interinstitucional entre la Fiscalía General de la Nación, el CNE y la UIAF, permitiendo analizar el financiamiento criminal en conexión con patrones de control territorial, manipulación de contratación pública, localización de economías ilegales y expansión de estructuras armadas. Al dotar al Estado de un instrumento penal robusto, específico y orientado a la protección de la integridad institucional, la tipificación propuesta contribuye a enfrentar de manera más efectiva el creciente fenómeno del financiamiento criminal que se infiltra en la competencia electoral y en el ejercicio del poder público en los territorios.

Además, la necesidad de una tipificación diferenciada del financiamiento criminal del ejercicio político se justifica no solo por la insuficiencia técnica de los tipos penales vigentes, sino por la amplitud del bien jurídico comprometido. A diferencia de las infracciones electorales administrativas, el financiamiento criminal afecta simultáneamente la integridad del proceso democrático, la autonomía de las instituciones públicas, la igualdad política, el imperio de la ley y la confianza ciudadana. En estos casos, el reproche jurídico no se dirige únicamente al origen ilícito de los recursos, sino también a su utilización como instrumento para capturar, cooptar o reconfigurar funciones estatales, con efectos estructurales y perdurables sobre el Estado de derecho y la democracia.

Para que la tipificación penal propuesta no opere de manera aislada, desde una perspectiva de política criminal electoral, la tipificación diferenciada del financiamiento criminal de la política debe complementarse con ajustes normativos específicos que subsanen los principales vacíos de control identificados en la práctica. En particular, como lo ha recomendado Transparencia por Colombia (2022c), es necesario extender el alcance de los tipos penales asociados a la violación de topes para que incluyan no solo los límites globales de gasto de campaña, sino también la transgresión de topes de aportes individuales, así como los supuestos de fraccionamiento y triangulación verificable. Asimismo, estos tipos deben ser expresamente aplicables a la fase de recolección de firmas, en tanto constituye un momento crítico de movilización de recursos financieros, logísticos y coercitivos que actualmente queda en una zona gris del control penal-electoral. Finalmente, para evitar que delitos como la omisión o falsedad en la información del aportante operen como tipos penales ineficaces, se requiere definir canales formales, obligaciones y plazos de reporte directo por parte de los aportantes y proveedores electorales, de modo que la tipificación

propuesta cuente con condiciones reales de exigibilidad probatoria y de trazabilidad financiera (Transparencia por Colombia, 2022c). Estos ajustes permiten articular la lógica estructural del financiamiento criminal con instrumentos concretos de política criminal electoral, fortaleciendo la capacidad del Estado para intervenir tempranamente en procesos de cooptación institucional.

Ahora bien, la necesidad de una tipificación diferenciada del financiamiento criminal del ejercicio político no niega que, desde 2017, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con disposiciones penales orientadas a sancionar diversas formas de financiación ilegal que pueden abarcar las de naturaleza estrictamente criminal analizadas en este documento. Sin embargo, la experiencia acumulada demuestra que la aplicación efectiva de estos tipos — aun cuando es indispensable— resulta insuficiente para abordar la complejidad y unidad estructural del fenómeno cuando este se articula con finalidades de cooptación institucional y se sustenta en redes y estructuras criminales como las descritas y analizadas. La judicialización fragmentada de conductas como la violación de topes, la omisión de reportes, el lavado de activos o el concierto para delinquir tiende a disociar hechos que responden a una lógica coordinada de reorganización del poder público, lo que puede diluir la comprensión penal del daño institucional producido.

En este sentido, el desafío no es únicamente de eficacia en la aplicación del marco penal vigente, sino también de adecuación normativa. Priorizar la detección, judicialización y sanción efectiva de las conductas ya tipificadas es una condición necesaria, pero no suficiente, cuando se trata de esquemas de financiamiento criminal orientados a asegurar la cooptación y transformación del control social y territorial, de la gestión pública, de la protección operativa y de la impunidad institucional, del imperio de la ley en derecho. La tipificación diferenciada

propuesta busca precisamente cerrar esta brecha, al permitir que la acción penal reconozca explícitamente la finalidad institucional y el carácter sistémico de estas prácticas, complementando —y no sustituyendo— la aplicación rigurosa de los tipos vigentes.

8.2.2. Régimen ampliado de beneficiarios finales para partidos y campañas

La ampliación del régimen de beneficiarios finales para partidos y campañas es una medida indispensable para cerrar las brechas que actualmente permiten el ingreso opaco de recursos provenientes de economías ilícitas. La Ley 1475 de 2011 exige reportes financieros formales, pero no obliga a identificar al beneficiario final de cada aportante ni a verificar la estructura de propiedad real de las personas jurídicas que financian la actividad electoral. Esta ausencia normativa crea un espacio de riesgo que ha sido aprovechado por redes híbridas como las aquí analizadas, cuyos nodos/agentes económicos operan a través de empresas fachada, cooperativas y fundaciones para ocultar la titularidad criminal de los recursos. Por lo tanto, la incorporación de un régimen obligatorio de beneficiarios finales, alineado con los estándares del GAFI, el marco europeo AML⁶⁵ y las tendencias regulatorias de América Latina, permitiría detectar flujos financieros de alto riesgo antes de que ingresen al sistema político, sin generar cargas excesivas para las organizaciones lícitas.

Complementariamente, la exigencia de certificaciones SAGRILAFIT para empresas que aporten en territorios clasificados como de riesgo, según matrices oficiales de criminalidad, economías ilícitas y cooptación institucional, introduce un estándar escalonado de debida diligencia proporcional al riesgo territorial. Esta obligación,

junto con la interoperabilidad automática entre los reportes de financiación electoral y la UIAF, permitiría consolidar un sistema preventivo en tiempo casi real, capaz de identificar patrones de fragmentación de aportes, triangulación de recursos, uso de estructuras “de papel” o vínculos con redes de nodos/agentes armados. En conjunto, estas reformas no solo homologan el régimen electoral con los estándares internacionales antilavado, sino que fortalecen la capacidad del Estado para anticipar riesgos sistémicos de cooptación criminal del poder local y proteger la autonomía del sistema político frente a estructuras de macrocriminalidad con finalidades de cooptación y reconfiguración institucional.

8.2.3. Reforma a las competencias del CNE

La reforma de las competencias del Consejo Nacional Electoral (CNE) debería orientarse a consolidarlo como una autoridad electoral con capacidad real para prevenir, detectar y sancionar administrativamente los esquemas de financiamiento ilícito y criminal que alimentan procesos de cooptación y reconfiguración institucional, sin invadir las competencias penales ni jurisdiccionales de otras autoridades. Ello implica dotarlo de facultades de verificación preliminar y de trazabilidad financiera con carácter auxiliar, que le permitan realizar análisis estructurales de nodos/agentes, flujos y triangulaciones, y producir insumos técnicos depurados para la Fiscalía General de la Nación, cuando existan indicios de aportes ilegales o triangulados.

Este rediseño exige, además, autonomía presupuestal para asegurar capacidades técnicas en análisis y auditoría financiera, así como la atribución de facultades en los ámbitos electoral y administrativo

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-6th-directive-on-amlcft-%28amld6%29?utm>

respecto a las personas jurídicas aportantes, incluyendo la capacidad para imponer multas proporcionales y restricciones a su participación en la contratación pública en casos graves, sin perjuicio del control judicial posterior. Para que este modelo sea operativo, es indispensable establecer la interoperabilidad obligatoria entre el CNE, la UIAF, la Superintendencia Financiera y la Registraduría, de modo que el CNE pueda acceder en tiempo real a información sobre beneficiarios finales, transacciones sospechosas y cruces financieros-electorales.

En conjunto, esta reforma estatutaria permitiría superar el enfoque reactivo y formalista vigente y avanzar hacia un sistema de supervisión electoral basado en inteligencia financiera y en la prevención estructural del financiamiento ilícito, articulado funcionalmente con la Fiscalía General de la Nación, los órganos de control y el Consejo de Estado como instancia jurisdiccional de cierre en materia electoral, sin sustituir ni desplazar sus competencias constitucionales.

Si a este tipo de reforma de competencias se avanzara efectivamente para que la elección de consejeros del CNE se rigiera, en esencia, por criterios técnicos estrictos como la especialización, trayectoria, idoneidad, transparencia y pulcritud demostradas a nivel profesional y ciudadano, antes que privilegiar indebidamente a la satisfacción de una cuota por la pertenencia a determinado partido o movimiento político, el CNE podría consolidarse como una autoridad técnica de prevención, verificación y sanción administrativa. De esta manera, sus hallazgos deben alimentar y fortalecer las decisiones penales y jurisdiccionales, en lugar de operar como un órgano de cierre o de concentración de funciones institucionales.

La experiencia observada en el proceso para realizar consultas sobre precandidaturas presidenciales (prevista para el 8 de marzo de 2026), muestra

claramente los elevados riesgos de que, bajo una estructura y composición exclusivamente partidista del CNE, haya riesgos de captura, cooptación y reconfiguración de la dinámica electoral por parte de intereses meramente partidistas egoístas y excluyentes. Estos intereses atentan contra principios básicos de la competencia electoral, como el de igualdad entre las partes participantes, con sus consecuencias perversas para la legitimidad de las elecciones y la vindicación y consolidación de la democracia.

8.2.4. Formulación de una nueva Política Criminal Electoral con enfoque estructural y preventivo

En coherencia con las propuestas desarrolladas en este documento, se recomienda formular una nueva Política Criminal Electoral que sustituya la vigente para el periodo 2022–2025. Dicha política debería ampliar su horizonte temporal, fortalecer la cooperación interinstitucional y adoptar un enfoque preventivo y de lógica estructural frente al financiamiento criminal de la política y los procesos de cooptación institucional. La evidencia analizada muestra que la fragmentación actual entre el control electoral, la inteligencia financiera y la persecución penal limita la capacidad del Estado para intervenir de manera temprana y coordinada, lo que facilita la impunidad de los delitos electorales.

Esta política debe incorporar metas explícitas para reducir el rezago investigativo y judicial en materia electoral, hoy caracterizado por aperturas tardías, baja judicialización y escasa priorización técnico-operativa. Sin estándares de oportunidad (tiempos) y especialización, la respuesta penal se vuelve residual y la probabilidad de sanción efectiva disminuye, lo que eleva el incentivo a la reincidencia.

En este contexto, es especialmente crítico evitar que Colombia se encuentre ante el escenario electoral de 2026 sin un marco actualizado de política criminal

electoral, en un entorno caracterizado por la creciente visibilidad de escándalos vinculados a la financiación criminal de campañas y por la consolidación de redes político-criminales con capacidad de control social a nivel territorial.

Una nueva política criminal electoral permitiría articular los instrumentos aquí recomendados — trazabilidad financiera, tipificación diferenciada, matrices de riesgo y observatorios territoriales— en una estrategia estatal coherente orientada a la protección de la integridad democrática y del Estado de derecho.

8.2.5. Unidades mixtas especializadas en territorios de alto riesgo

Unidades mixtas especializadas con enfoque territorial ayudarían al Estado a responder ágilmente ante la naturaleza híbrida de las redes criminales que operan en territorios de alto riesgo, superando la fragmentación institucional que actualmente limita la investigación penal, fiscal y disciplinaria. Estas unidades permitirían integrar capacidades operativas hoy dispersas en la Fiscalía General de la Nación, la UIAF, la Contraloría General y la Procuraduría, habilitando un abordaje estructural de fenómenos como la cooptación de alcaldías, la manipulación de la contratación pública y la infiltración de economías ilícitas en campañas electorales. Su mandato sería prioritariamente preventivo y prospectivo, orientado a la identificación temprana de patrones de captura, cooptación y Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE incipiente), mediante análisis de redes, trazabilidad financiera y seguimiento de flujos

contractuales, más allá de la lógica reactiva de los casos individuales.

Para ser efectivas, estas unidades deberían operar con interoperabilidad obligatoria y protocolos homogéneos de intercambio de información, articulando evidencia financiera, electoral, administrativa y penal en ventanillas únicas de análisis estructural.

Para corregir la debilidad técnico-investigativa, estas unidades deberían operar con protocolos de priorización y cronogramas mínimos —de evaluación inicial, medidas cautelares patrimoniales, y plan de actos urgentes—y con capacidad de litigio penal especializado en delitos conexos de lavado, corrupción, testaferrato y concierto para delinquir, evitando la fragmentación de hipótesis de investigación.

Su focalización territorial en municipios y departamentos con presencia documentada de economías ilegales, de coerción armada o de flujos electorales atípicos permitiría una respuesta proporcional al riesgo institucional, basada en los principios de especialización y concentración probatoria. Como mecanismo permanente, requerirían autonomía funcional, así como una gobernanza interinstitucional que mitigue los riesgos de cooptación local. Integradas con los observatorios territoriales semiautomatizados, estas unidades actuarían como el componente investigativo y sancionatorio de un sistema más amplio de transparencia estructural, cerrando el ciclo entre el diagnóstico preventivo y la respuesta institucional especializada.

9. Más allá del “financiamiento” criminal: hacia una agenda estructural para enfrentar la cooptación y la reconfiguración del Estado

Por qué importa: El financiamiento criminal es solo una puerta de entrada a un problema mayor: redes que combinan corrupción, control territorial, captura administrativa y gobernanza híbrida, y que, por ello, exigen una agenda más amplia que la regulación electoral.

Aunque este documento se ha concentrado en el análisis diferenciado del financiamiento ilícito y criminal de la política —es decir, en los flujos de recursos que ingresan a campañas, partidos y movimientos mediante circuitos irregulares o de origen criminal—, la evidencia acumulada en Colombia demuestra que los riesgos de cooptación institucional y de Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE) trascienden ampliamente la dimensión financiera. El dinero es, usualmente, el punto de entrada más visible y cuantificable, pero no el único mecanismo con el que nodos/agentes criminales, redes híbridas y élites locales penetran, manipulan y reconfiguran funciones públicas. Tal como se advirtió desde la formulación original del concepto de RCdE, centrar el análisis exclusivamente en el soborno o en los aportes económicos es insuficiente para comprender arreglos de poder más complejos, sustentados por múltiples formas de intercambio político-criminal.

Cuando las organizaciones criminales consolidan acuerdos perdurables con agentes políticos y económicos, lo hacen mediante ecosistemas de interacción simultánea que incluyen provisión de seguridad, coerción armada, control territorial y social, regulación informal de mercados, manipulación de burocracias municipales, imposición de normas sociales paralelas, intervención en la contratación pública y captura de rentas estratégicas asociadas a la tierra, los recursos

naturales, la infraestructura, o el transporte. En algunos contextos, los vínculos familiares, sociales o de amistad funcionan como plataformas suficientes para articular operaciones criminales con efectos institucionales complejos y profundos. Estos mecanismos, ampliamente documentados en la literatura sobre RCdE, configuran, en la práctica, un “mercado” en el que se transan facultades institucionales de carácter económico, político y coercitivo. Bajo estas condiciones, el financiamiento criminal no es la causa única del deterioro institucional, sino un indicador de procesos estructurales más profundos de reorganización y transformación de la autoridad, así como de desplazamiento funcional del Estado por parte de redes con capacidad regulatoria.

Reconocer esta arquitectura compleja y variable implica aceptar que la respuesta estatal no puede limitarse al control de los aportes financieros ni a la persecución penal de fuentes prohibidas. Si el objetivo es prevenir nuevas fases de cooptación institucional y RCdE —hoy caracterizadas por redes fragmentadas, descentralizadas y territorialmente diferenciadas—, se requiere una agenda estructural de investigación y de política pública que amplíe el foco analítico hacia mecanismos no financieros de apoyo electoral, patrones de gobernanza criminal, procesos de corrupción administrativa, formas simbólicas de control social y esquemas de simbiosis entre crimen y corrupción. Sin esta ampliación, la

comprensión institucional del fenómeno seguirá siendo parcial, reactiva y altamente ineficaz, lo que favorece la evolución y el fortalecimiento de redes capaces de cooptar y reconfigurar instituciones “desde adentro”. Analizar el conjunto de procesos relacionales complejos que vinculan las arenas política, económica, social y criminal, más allá de los

flujos financieros, es una condición indispensable para anticipar, combatir y dismantelar sistemas híbridos de gobernanza ilícita que debilitan aún más, y de manera grave y perversa, la precaria situación de autonomía institucional, el imperio de la ley en derecho, el Estado de derecho y la democracia en Colombia.

10. Anexo: El financiamiento de campañas electorales presidenciales en Colombia, 2010-2022

Por qué importa: Los casos presidenciales ilustran cómo, en la práctica, operan distintas modalidades de opacidad, triangulación, aportes prohibidos y posibles flujos de origen criminal, mostrando tanto los alcances como los límites probatorios e institucionales del sistema de control vigente.

10.1. Juan Manuel Santos

La historia documentada de los aportes de Odebrecht a la campaña presidencial de Juan Manuel Santos en 2010 se inicia, según múltiples reportes, a comienzos de ese mismo año, cuando miembros del comité financiero de la campaña se reunieron con directivos de la constructora brasileña en Bogotá. Según *El Universal* de Cartagena, en febrero de 2010, Orlando Sardi, Consuelo Caldas, Juan Claudio Morales y el empresario Eduardo Zambrano, vinculados al equipo financiero de la campaña, sostuvieron un encuentro en el Hotel Casa Medina con Luis Bueno, entonces director de Odebrecht en Colombia, en el que se discutió la posibilidad de apoyo logístico y publicitario a la candidatura. Aunque los asistentes negaron posteriormente la existencia de un acuerdo formal, se ha reportado que la reunión sí se realizó y que formó parte de los primeros contactos con la firma Odebrecht (*El Universal*, 2019).

Después de ese encuentro, distintos medios documentaron un movimiento financiero clave: el pago de US\$400.000 por parte de Odebrecht a través de la sociedad panameña *Impressa Group Corp.* para financiar dos millones de afiches utilizados en la campaña. Los medios reportaron en 2017 que el Ministerio Público colombiano investigaba este giro, que existían pruebas de que la impresión de los afiches había sido ordenada a través de la empresa bogotana *Indugrafic Impresores S.A.S.*, y que se había

pagado con dinero procedente de Odebrecht mediante la estructura *offshore* creada por Mossack Fonseca en Panamá (Restrepo, 2017). La transferencia se canalizó desde la División de Operaciones Estructuradas de Odebrecht hacia *Impressa Group Corp.*, una sociedad vinculada al proceso conocido como *Panama Papers*, lo cual atrajo la atención de las autoridades colombianas al identificar que la empresa no tenía actividad conocida distinta a recibir y reenviar fondos (Redacción Semana, 2017; Redacción de La Prensa, 2017; Portafolio, 2017). En paralelo, investigaciones periodísticas mostraron que *Impressa Group* fue constituida en Panamá por Mossack Fonseca y que su dirección en Colombia coincidía con la sede de *Indugrafic*, la empresa que imprimió físicamente los afiches. Además, se informó que los administradores de la *offshore* habían sido citados por la Fiscalía en 2017 para dar explicaciones sobre la operación (Unidad Investigativa El Tiempo, 2017).

La Fiscalía confirmó a los medios que existían documentos, correos electrónicos y órdenes de trabajo que vinculaban la impresión de los dos millones de afiches con un contrato financiado por Odebrecht. Medios también reportaron que la Fiscalía General de la Nación poseía evidencia bancaria que mostraba el giro de US\$400.000 desde Brasil hacia la estructura *offshore*, para luego ser utilizado en la campaña (W Radio, 2017). A nivel institucional, la revelación pública de esta operación suscitó un debate sobre la presunta caducidad de la acción sancionatoria del Consejo Nacional Electoral

(CNE). Se reportó, por ejemplo, que el CNE abrió formalmente una indagación, pero simultáneamente evaluaba si había caducado su competencia, dado que los hechos databan de 2010 y se conocieron solo después de las filtraciones del *Panama Papers* (Nodal - Noticias de América Latina, 2017).

La controversia se intensificó cuando medios entrevistaron a María Fernanda Valencia, una de las administradoras de *Impresa Group*, quien reconoció explícitamente que sí recibió el dinero de Odebrecht y que la operación correspondía a un encargo de impresión de afiches de la campaña “Santos Presidente”. Sin embargo, insistió en que el pago fue “legal” y que no existió relación alguna con sobornos ni con la contratación pública del gobierno, (La Opinión, 2017). Con el paso del tiempo, algunas investigaciones fueron archivadas, como documentó *Canal 1*, que señaló en 2021 que la Fiscalía General de la Nación cerró el proceso penal contra Roberto Prieto, el gerente de la campaña en 2014, respecto del episodio de los afiches, por falta de imputación formal en lo relativo a la campaña de 2010 (Melo, 2018).

Los reportes indican un patrón de cooptación: reuniones con directivos de la campaña, uso de empresas *offshore* para ocultar aportes y contratación de consultoras para “acercarse” al gobierno. Aunque no se demostró que estos pagos hubieran influido en la celebración de contratos directos, la práctica observada en otros países de la región permite suponer que la empresa buscaba crear un clima favorable para sus negocios y asegurar buenas relaciones con futuros gobernantes. Este comportamiento se extendió a la campaña de 2014, cuando Odebrecht firmó un contrato de US\$1 millón con *Paddington/Sancho BBDO* para una encuesta y pagó US\$1,6 millones al publicista Duda Mendonça; en ambos casos, la intención era obtener decisiones favorables en la concesión de la *Ruta del Sol 2*.

Hasta la fecha, ningún fallo judicial ha declarado responsabilidad penal o administrativa contra Juan Manuel Santos por los hechos documentados en la prensa. Sin embargo, la evidencia mediática muestra un patrón claro: durante la campaña de 2010, Odebrecht financió directamente la producción de material publicitario a través de una sociedad *offshore* revelada en los *Panama Papers*, operación que no fue registrada en los reportes oficiales entregados al CNE y que solo se conoció siete años más tarde, en 2017, tras las investigaciones transnacionales sobre corrupción y lavado de activos.

10.2. Campaña Óscar Iván Zuluaga

La campaña de Óscar Iván Zuluaga en 2014 también recurrió a recursos de Odebrecht para financiar publicidad y asesoría. Los aportes provinieron de una empresa extranjera, en violación de la prohibición constitucional a que personas o entidades extranjeras financien campañas. La financiación se ocultó mediante contratos ficticios y la omisión de su reporte ante el CNE (El País, 2023). Esta operación involucró a agentes dentro y fuera de la campaña: Odebrecht, a través de Eleuberto Martorelli, aportó fondos; el publicista Duda Mendonça recibió los pagos; Daniel García Arizabaleta documentó la operación; y los informes financieros fueron manipulados. La participación del candidato y su hijo demuestra que la toma de decisiones se concentró en el núcleo de la campaña.

La secuencia documentada sobre la financiación de la campaña presidencial de Óscar Iván Zuluaga en 2014 inició con la reunión celebrada en São Paulo, en febrero de ese año, entre Zuluaga, su hijo David y el publicista brasileño José Eduardo “Duda” Mendonça. Según *El País* (España), en ese encuentro se pactó que Odebrecht financiaría la asesoría estratégica mediante un pago cercano a US\$1,6 millones canalizado a través de cuentas en Panamá (Vásquez, 2023). De hecho, la Fiscalía General de la Nación estableció que durante la primera y la

segunda vuelta presidencial, la campaña recibió, además, 3.054 millones de pesos para cubrir gastos de publicidad y operación, recursos provenientes igualmente de Odebrecht y que no fueron reportados al Consejo Nacional Electoral (Swissinfo, 2023). La consolidación operativa de estos flujos incluyó, según *El País*, pagos externos gestionados para ocultar el origen real de los fondos y contratos ficticios asociados al publicista Mendonça (El País, 2023).

Tras la confesión global de Odebrecht en 2016 ante un tribunal de Nueva York, en la que la empresa reconoció haber financiado ilegalmente campañas en varios países latinoamericanos, las autoridades colombianas ampliaron su investigación sobre la financiación electoral en 2014 (El País, 2023). Testimonios de figuras políticas vinculadas a escándalos contemporáneos, como Otto Bula y Bernardo Elías, aunque no dirigidos específicamente contra Zuluaga, ilustraron la escala del sistema de sobornos regional descrito por *El País* (Vásquez, Odebrecht, Santos y Zuluaga: la historia más conocida de la financiación ilegal de campañas en Colombia, 2023). La evidencia decisiva surgiría entre 2019 y 2022, cuando el asesor Daniel García Arizabaleta entregó a la Fiscalía audios en los que Zuluaga reconocía conocer la entrada de dinero de Odebrecht y discutía directamente cómo evitar reportarlo, material que fue reseñado por los medios de comunicación. Estos elementos permitieron a los investigadores establecer un patrón deliberado de ocultamiento, que consistió en el uso de contratos simulados y reportes financieros falsos.

El proceso culminó el 10 de julio de 2023, cuando la Fiscalía colombiana radicó una acusación formal contra Óscar Iván Zuluaga y su hijo David por falsedad en documento privado, fraude procesal y enriquecimiento ilícito, señalando que ambos sabían que los aportes provenían de una empresa extranjera y que aun así ordenaron no reportarlos al CNE

(Swissinfo, 2023). Finalmente, en agosto de 2024, medios de comunicación informaron que la acusación presentada ante la Corte Suprema de Justicia, reiteraba pruebas suficientes de que Zuluaga y su hijo no solo recibieron recursos de Odebrecht, sino que participaron activamente en su encubrimiento (El Herald - Agencia EFE, 2024). El hecho de que la Fiscalía General de la Nación haya tardado nueve años en presentar una acusación sugiere debilidades en la supervisión electoral y la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia, pues la ausencia de sanciones inmediatas permitió que la campaña compitiera en condiciones desleales.

10.3. Iván Duque y la “Ñeñepolítica”

En una interceptación judicial del 3 de junio de 2018, obtenida durante una investigación por homicidio, José Guillermo “Ñeñe” Hernández y María Claudia “Caya” Daza conversaron sobre la obtención de dinero “*por debajo de la mesa*” destinado a actividades electorales en La Guajira. La existencia, fecha y contenido general de esta llamada fueron documentados por medios nacionales, que también verificaron que el audio formaba parte de un expediente legalmente autorizado (El Espectador - Redacción Judicial, 2022). La divulgación pública del material ocurrió en marzo de 2020, cuando periodistas difundieron las grabaciones y detonaron un ciclo de escrutinio institucional (El Espectador - Redacción Judicial, 2022b). Desde el punto de vista técnico, este conjunto de hechos constituyó el núcleo factual del caso y estableció la única pieza de evidencia primaria confirmada: la existencia de una comunicación en la que se discutió potencial financiación irregular, sin que se registraran montos, transferencias u operaciones concretas.

Tras la divulgación de los audios, las autoridades activaron mecanismos de control para verificar la existencia de aportes prohibidos o no reportados. Entre el 12 y 13 de marzo de 2020, el CTI de la

Fiscalía realizó inspecciones judiciales y recopiló 20 folios relacionados con las interceptaciones, documentación reportada por la prensa. Posteriormente, la Fiscalía citó a declarar a personas vinculadas a la campaña y revisó las cuentas del partido Centro Democrático, sin identificar registros financieros asociados a la conversación interceptada (El Espectador - Redacción Judicial, 2022b). En el plano administrativo, el Consejo Nacional Electoral archivó la indagación el 28 de octubre de 2021, con el salvamento de voto de dos magistrados que consideraron que aún existían indicios que ameritaban continuar la investigación (El Espectador - Redacción Judicial, 2022b). En diciembre de 2021, la Comisión de Acusación también archivó el expediente y, finalmente, en noviembre de 2022 y en enero de 2023, la Sala de Instrucción de la Corte Suprema decidió no abrir la investigación (El Espectador - Redacción Judicial, 2022b) (Bonilla Mora, 2023). Todas las decisiones convergieron en un punto: la inexistencia de una prueba verificable de que dinero irregular hubiera ingresado a la campaña presidencial.

A pesar de que las investigaciones fueron archivadas, este caso ilustra el riesgo que conlleva subsumir la categoría de financiamiento criminal en la de financiamiento ilícito. Hernández, cuya conversación originó el caso, era investigado en procesos paralelos vinculados a estructuras criminales, lo que generó preocupación por la proximidad entre actividades delictivas y canales de influencia política. José Guillermo “Ñeñe” Hernández ha sido perfilado como un agente híbrido entre la alta sociedad, la política y economías criminales; específicamente, como un ganadero prominente del Cesar y La Guajira, casado con la exreina María Mónica Urbina, con acceso permanente a círculos de poder: fotos recurrentes con Iván Duque en campaña y en su posesión presidencial, con Álvaro Uribe, altos mandos militares, artistas y líderes políticos regionales (Cantillo, 2020). Paralelamente, se ha

documentado la presunta vinculación del “Ñeñe” Hernández con la organización de Marcos de Jesús “Marquitos” Figueroa, contrabandista, narcotraficante y jefe de una estructura de sicariato en la Costa Caribe, señalándolo como parte de su “brazo político y financiero”, con bienes a su nombre afectados por procesos de extinción de dominio y testimonios que lo relacionan con el asesinato de Óscar Rodríguez Pomar en un contexto de deudas millonarias. De hecho, según un expediente de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía, José Guillermo “Ñeñe” Hernández no solo era un ganadero prominente del Cesar, sino también “parte del brazo financiero” de la estructura de Marcos de Jesús “Marquitos” Figueroa. El organigrama judicial reconstruido por la Fiscalía General de la Nación lo ubica como uno de los encargados de manejar el dinero en el departamento del Cesar, con actividades comerciales de “apariencia legal” que incluían el ingreso de ganado y de hidrocarburos de procedencia venezolana, auspiciadas por la organización criminal. El informe señala que el “Ñeñe” Hernández administraba bienes de la red criminal y mantenía una relación directa con Daimler Paul Corrales, señalado como jefe de sicarios.

Óscar Rodríguez Pomar era hijo de Carlos Rodríguez Gómez, un reconocido sastre barranquillero que vestía a reconocidos músicos. El 18 de agosto de 2011, Óscar fue asesinado a la salida de la sastrería GQ, en un ataque sicarial ordenado por Marcos “Marquitos” Figueroa: según el sicario confeso, el blanco real era el padre, por una deuda millonaria, pero terminaron matando al hijo por error. En enero de 2022, un juzgado de Barranquilla condenó a Figueroa a 36 años de prisión como determinante del homicidio y señaló que el pago por el crimen habría sido realizado por José Gregorio “Ñeñe” Hernández, figura cercana a Iván Duque (Buitrago S. , 2020). Adicionalmente, se ha señalado la cercanía del “Ñeñe” con el exgobernador “Kiko” Gómez y otras élites regionales (Cantillo, 2020).

Sin embargo, ningún órgano de control identificó transferencias, aportes, operaciones financieras ni registros contables que acreditaran la materialización de flujos de dinero con procedencia criminal destinados a la campaña de Iván Duque⁶. Por ello, desde una perspectiva estrictamente jurídica, el caso no documentó financiamiento ilícito conforme a la Ley 1475 de 2011, ni financiamiento criminal prohibido conforme a la Ley 1864 de 2017.

De manera similar a otras campañas presidenciales, tanto en términos doctrinarios como de política criminal, la “ñeñepolítica” ilustra los vacíos estructurales que enfrentan los sistemas electorales para distinguir entre irregularidades administrativas (financiamiento ilícito) y la infiltración de economías ilegales (financiamiento criminal). Aunque el caso no produjo hallazgos de responsabilidad penal o administrativa, sí evidenció que la arquitectura regulatoria colombiana previa a la Ley 1864 de 2017 carecía de herramientas jurídicas y operativas para rastrear y desagregar el origen de los recursos en escenarios en los que intervienen agentes investigados por actividades delictivas. La frecuencia con la que los medios revelaron avances judiciales, archivos e inhibiciones muestra, además, la dependencia del sistema de investigación y control respecto del periodismo investigativo, lo cual refuerza la necesidad de fortalecer mecanismos institucionales de trazabilidad financiera, sistemas de alerta temprana y capacidades analíticas para distinguir entre violaciones contables, aportes prohibidos y flujos provenientes de economías ilícitas.

10.4. Campaña Gustavo Petro

Las denuncias de financiamiento ilícito en la campaña “Petro Presidente 2022” se articulan en torno a dos bloques de hechos documentados: por

⁶ En este tema, es de recordar que hubo señalamientos de que un empresario venezolano habría aportado cerca de 300.000 dólares

un lado, la sanción administrativa del CNE por exceso de gastos y aportes prohibidos; por otro, las acusaciones penales y mediáticas relacionadas con presunto dinero de origen criminal gestionado por Nicolás Petro. El punto de partida del caso fueron las declaraciones de Day Vásquez, exesposa de Nicolás Petro, quien afirmó a medios de comunicación que Samuel Santander Lopesierra, ex narcotraficante conocido como “el hombre Marlboro”, habría entregado 600 millones de pesos, y el empresario Gabriel “Turco” Hilsaca, 400 millones, supuestamente destinados a la campaña presidencial de Gustavo Petro, pero que nunca ingresaron a las cuentas oficiales y habrían sido retenidos por Nicolás Petro (Lancheros, 2024) (Vásquez, 2023b). Estas afirmaciones precedieron la detención de Nicolás Petro por lavado de activos en julio de 2023, cuando la Fiscalía confirmó que se investigaban ingresos no justificados por más de 1.000 millones de pesos (Rtve - EFE, 2023). Pocos días después, el fiscal Mario Burgos declaró que Nicolás Petro admitió haber ingresado dinero ilegal a la campaña, señalando nuevamente a Lopesierra, Hilsaca y al empresario Óscar Camacho como donantes mencionados en las diligencias (Vásquez, 2023b). Las autoridades no han acreditado que esos recursos efectivamente se hubiesen canalizado a la campaña oficial, lo que ha mantenido este componente del caso en el ámbito probatorio penal y no en una decisión sancionatoria concreta sobre financiamiento criminal de la campaña; sin embargo, en 2025 la Fiscalía General de la Nación presentó nuevas acusaciones por supuesto favorecimiento en contratos, por parte de Nicolás Petro, como resultado de los recursos que recibió (Semana, 2025c).

Un componente crítico del potencial riesgo identificado en torno a la presunta financiación

a la campaña Duque, pero no se corroboró ni profundizó la información.

irregular de la campaña Petro Presidente 2022 proviene de la figura de Alfonso del Cristo “El Turco” Hilsaca y de su hijo, Gabriel Hilsaca, a quienes diversas investigaciones periodísticas describen como parte de un conglomerado empresarial con antecedentes judiciales, vínculos controvertidos y una trayectoria marcada por ruidos persistentes sobre su relación con campañas políticas. Hilsaca es un “*empresario y contratista estatal... envuelto en varios escándalos judiciales y en ruidos de presunta financiación a campañas políticas en todo el país*” (Ortiz, 2023), cuyo emporio ha concentrado concesiones de alumbrado público, aseo, rellenos sanitarios y catastro en varios departamentos mediante procesos cuestionados por direccionamiento o simulación de competencia. Adicionalmente, el empresario ha mantenido vínculos personales con figuras criminales relevantes, como Enilse “La Gata” López, y un historial judicial que incluye imputaciones por financiación de grupos paramilitares, homicidios y apoyo a estructuras criminales, como *Los Rastrojos Costeños*. Aunque en varios casos fue puesto en libertad por falta de pruebas, los procesos han sido reactivados en años recientes (Ortiz, 2023).

La nota también señala que Hilsaca ha reconocido haber financiado campañas políticas, y existen antecedentes verificables en los que, tras apoyar candidatos, obtuvo concesiones estratégicas; incluso, *La Silla Vacía* reveló que, desde 2013, empresas de su conglomerado ganaron al menos ocho millonarias concesiones en Norte de Santander, además de la polémica adjudicación del alumbrado público de Neiva por 15 años (Ortiz, 2023). En este contexto, las declaraciones de Day Vásquez, según las cuales Gabriel Hilsaca habría entregado 400 millones de pesos supuestamente destinados a la campaña de Petro, y la posterior admisión de Nicolás Petro de haber recibido dinero de origen ilícito, amplifican el riesgo estructural del caso. No solo se trata de un posible aporte prohibido, sino también de la eventual articulación entre un conglomerado empresarial con

historial de captación de rentas públicas mediante mecanismos irregulares y una campaña presidencial; combinación que configura un patrón típico de riesgo de cooptación institucional y Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE).

En paralelo a estas revelaciones, se consolidó un segundo flujo de hallazgos centrado en aportes sindicales y triangulación contable. Diversos medios documentaron que el sindicato magisterial Fecode aprobó un aporte de 500 millones de pesos para apoyar la campaña presidencial Petro-Márquez y que el cheque se giró a Colombia Humana, con intervención directa de su tesorero, Nelson Alarcón, quien reconoció haber entregado el cheque a Ricardo Roa, gerente de la campaña (Benito, 2023). De manera similar, la Unión Sindical Obrera (USO) registró en un acta interna un apoyo por 1.033 millones de pesos, que su dirigencia presentó como recursos destinados a actividades de movilización y reuniones, insistiendo en que no se transfirieron fondos directamente a la campaña (Vásquez, 2024b) (Agencia de Periodismo Investigativo, 2024; Rodríguez, 2024). Estas operaciones sindicales, aunque no vinculadas a economías criminales, se ubican en el terreno del financiamiento ilícito en la medida en que la ley prohíbe las donaciones directas de sindicatos a campañas, y su uso vía partidos para financiar propaganda y testigos electorales ha sido interpretado por los órganos de control como un esquema de triangulación para eludir la normativa. No obstante, cabe resaltar que esta argumentación también podría aplicarse, en cierto sentido, a la financiación de campañas políticas proveniente de corporaciones o agremiaciones legales (empresariales, bancarias o similares).

El núcleo administrativo del caso se consolidó con la decisión del Consejo Nacional Electoral del 27 de noviembre de 2025. Según medios de comunicación, el CNE concluyó que la campaña Petro Presidente 2022 excedió los topes de gasto en más de 3.000

millones de pesos, ocultó 3.698 millones en erogaciones, incluyendo publicidad en Caracol Televisión, eventos masivos como en el Movistar Arena y pagos a testigos electorales, y aceptó aportes prohibidos de Fecode (500 millones de pesos), de la USO (121 millones) y de Ingenial Media (931 millones) (La FM, 2025) (Pineda, 2025). La resolución sancionó a Ricardo Roa (gerente), Lucy Aydee Mogollón (tesorera) y María Lucy Soto (auditora) con multas individuales superiores a 2.000 millones de pesos, y multó a los partidos Colombia Humana y Unión Patriótica con alrededor de 583 millones (La FM, 2025) (Quevedo Socha, 2025b) (Buitrago L. S., 2025). Sobre esta base, el CNE remitió copias a la Fiscalía para investigar posibles delitos asociados a ocultamiento de información y fraude procesal, manteniendo, sin embargo, el énfasis formal en la violación de topes y en la recepción de aportes prohibidos como núcleo del reproche administrativo.

En este contexto, la narrativa pública se tensó entre la reconstrucción forense de las irregularidades y las defensas políticas y jurídicas. El presidente Gustavo Petro rechazó el fallo del CNE, calificándolo de decisión parcializada de “rivales políticos” y negando que en su campaña hubiese entrado dinero del narcotráfico, mientras equiparaba los apoyos sindicales con las donaciones de banqueros a campañas de derecha (El Cronista, 2025) (El Espectador - Redacción política, 2025d). Su abogado Eduardo Noriega sostuvo en Blu Radio que Fecode y la USO donaron a los partidos, no a la campaña, y que el CNE “*se inventó*” el supuesto ingreso de esos recursos en la contabilidad de Petro 2022 (Redacción BLU Radio, 2025). Por su parte, el procurador general Gregorio Eljach subrayó que la sanción se centró exclusivamente en la cuantía de los gastos y en los topes, y que “*no se cuestiona el origen de la financiación*”, es decir, que no se acreditó judicialmente una cadena de financiamiento criminal en los términos de narcotráfico u otras economías ilícitas

(Escobar Banderas, 2025e). De forma paralela, los medios siguieron reportando sobre la situación judicial de Nicolás Petro, quien enfrenta cargos por enriquecimiento ilícito y lavado de activos por más de 1.053 millones de pesos no declarados, así como diligencias en la Corte Suprema para esclarecer el papel de contratistas como Euclides Torres y la posible mediación de congresistas en la financiación de eventos de campaña.

Desde un enfoque estructural, la evidencia reportada por los medios de comunicación permite distinguir un patrón documentado de financiamiento ilícito, consistente en exceso de gastos, triangulación de aportes sindicales y empresariales, ocultamiento de gastos y violación de topes no reportados por las campañas y, en general, por los partidos y movimientos políticos. Adicionalmente, en el caso específico de las campañas, se documentan acusaciones de financiamiento criminal ligadas a recursos de origen delictivo que, a la fecha, no han sido probadas como ingresos efectivos a las campañas oficiales ni a los partidos.

El primer grupo se alinea con escenarios de aquí analizados de Captura del Estado (CdE), en los que nodos/agentes legales, como sindicatos, en este caso, utilizan vacíos regulatorios y esquemas contables opacos para supuestamente ampliar su influencia y asegurar posiciones o beneficios en el gobierno, como sugieren las notas sobre la USO y los cargos obtenidos por algunos de sus dirigentes. El segundo grupo, asociado a los supuestos aportes de Lopesierra, Hilsaca y otros, sólo puede ubicarse, con extrema cautela, en el ámbito del financiamiento criminal potencial, en la medida en que remite a economías ilícitas; sin embargo, a la fecha no existen aún decisiones administrativas, disciplinarias ni penales que acrediten que esos fondos hayan sido efectivamente utilizados en la campaña. La evidencia actual muestra una campaña sancionada de manera contundente por prácticas de financiamiento ilícito,

mientras deja abierto —en el terreno judicial— el esclarecimiento definitivo de la eventual conexión

entre esas irregularidades y estructuras criminales más amplias

11. Bibliografía

- Agencia de Periodismo Investigativo. (21 de Mar de 2024). *La USO habría aportado \$1.033 millones a la campaña presidencial de Gustavo Petro*. Obtenido de Agencia de Periodismo Investigativo: https://www.agenciapi.co/noticia/politica/la-uso-habria-aporado-1033-millones-la-campana-presidencial-de-gustavo-petro#google_vignette
- Aguilar, D. A. (2025). State Capture by Organized Crime: Implications for Governance and National Security. *J Forensic Sci & Criminal Inves*, 19(5), DOI: 10.19080/JFSCI.2025.19.556021.
- Alcocer, M. (2023). *Drug Wars, Organized Crime Expansion, and State Capture*: UC San Diego. ProQuest ID: Alcocer_ucsd_0033D_22416. Merritt ID: ark:/13030/m56j3qxp.
- Bayona, A. I., Daza, F. J., & Jimenez, W. G. (2025). *Crimen Organizado en Colombia. Estudio sobre factores, incidencias y acción estatal*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa, Dirección de Política Criminal y Penitenciaria.
- Benito, L. (31 de Ago de 2023). *Fecode habría donado 500 millones de pesos a la campaña de Gustavo Petro, pero el dinero no aparece en las cuentas oficiales*. Obtenido de <https://www.infobae.com/colombia/2023/08/31/fecode-habria-donado-500-millones-de-pesos-a-la-campana-de-gustavo-petro-y-el-dinero-no-aparece-en-las-cuentas-oficiales/#:~:text=La%20Federaci%C3%B3n%20Colombiana%20de%20Trabajadores,registrados%20en%20las%20ar: Infobae>
- Bester, D., & Dobovsek, B. (2021). State Capture: Case of South Africa. *Journal of Criminalistic and Law*, 73-87.
- Bonilla Mora, A. (31 de Ene de 2023). *'Ñeñepolítica': Corte Suprema ratifica que no investigará a Álvaro Uribe*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/nenepolitica-corte-suprema-ratifica-que-no-investigara-a-alvaro-uribe-738223#:~:text=%27%C3%91e%C3%B1epol%C3%ADtica%27%3A%20Corte%20Suprema%20ratifica%20que,%20BFDe%20qu%C3%A9%20se%20trata>
- Buitrago, L. S. (28 de Nov de 2025). *Campaña Petro hizo trampa para ganar: las claves del fallo histórico del CNE*. Obtenido de El Colombiano: <https://www.elcolombiano.com/colombia/campana-petro-trampa-ganar-fallo-historico-cne-FB31306074>
- Buitrago, S. (13 de Mar de 2020). *Este es el expediente que había contra el 'Ñeñe' por asesinato*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/el-dossier-que-llevaba-la-fiscalia-contra-el-nene-por-asesinato-472500>
- Cantillo, J. (14 de Mar de 2020). *Quién era el "El Ñeñe" Hernández, el ganadero y narco que tiene a Iván Duque frente al escándalo más grande de su gobierno*. Obtenido de Infobae:

<https://www.infobae.com/america/colombia/2020/03/14/quien-era-el-el-nene-hernandez-el-ganadero-y-narco-que-tiene-a-ivan-duque-frente-al-escandalo-mas-grande-de-su-gobierno/>

Dávid-Barrett, E. (2023). State capture and development: a conceptual framework. *J Int Relat Dev*, doi: 10.1057/s41268-023-00290-6.

Degenne, A., & Forsé, M. (1999). *Introducing Social Networks*. London: SAGE Publications.

El Cronista. (29 de Nov de 2025). *La grave acusación de Gustavo Petro tras la sanción del CNE a su campaña: "Golpe de Estado"*. Obtenido de El Cronista: <https://www.cronista.com/colombia/actualidad-co/la-grave-acusacion-de-gustavo-petro-tras-la-sancion-del-cne-a-su-campana-golpe-de-estado/>

El Espectador - Redacción Colombia. (08 de Nov de 2023). *La alerta de MAPP-OEA por la expansión de grupos ilegales durante primer semestre*. Obtenido de El Espectador: https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/informe-mapp-oea-2023-asi-va-la-paz-total-grupos-armados-se-expandieron-acuerdo-de-paz-farc/?utm_source=chatgpt.com

El Espectador - Redacción Judicial. (04 de Ene de 2022). *Ñeñopolítica: un proceso con más estocadas que avances en 2021*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/judicial/nenepolitica-un-proceso-con-mas-estocadas-que-avances-en-2021/>

El Espectador - Redacción Judicial. (11 de Jul de 2022b). *Ñeñopolítica: Fiscalía archivó investigación contra María Claudia Daza*. Obtenido de El Espectador: https://www.elespectador.com/judicial/nenepolitica-fiscalia-archivo-investigacion-contramaria-claudia-daza/#google_vignette

El Espectador - Redacción política. (27 de Nov de 2025d). *"No aceptamos esa decisión": Petro tras sanción a su campaña presidencial de 2022*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/politica/presidente-petro-niega-que-haya-recibido-ayuda-financiera-irregular-en-su-campana-tras-sancion-del-cne-noticias-hoy/#:~:text=que%20esta%20sanci%C3%B3n%20vendr%C3%ADa%20coartada,los%20partidos%20de%20la%20oposici%C3%B3>

El Heraldo - Agencia EFE. (5 de Ago de 2024). *Acusan a Óscar Iván Zuluaga y a su hijo por ocultar aportes de Odebrecht*. Obtenido de El Heraldo: <https://www.elheraldo.co/nacional/2024/08/06/acusan-a-oscar-ivan-zuluaga-y-a-su-hijo-por-ocultar-aportes-de-odebrecht/>

El País. (10 de Jul de 2023). *Colombian prosecutors accuse former presidential candidate of taking money from Odebrecht*. Obtenido de El País: <https://english.elpais.com/international/2023-07-11/colombian-prosecutors-accuse-former-presidential-candidate-of-taking-money-from-odebrecht.html>

El Universal. (93 de Jul de 2019). *Piden investigar aportes de Odebrecht a la campaña de Santos*. Obtenido de El Universal: <https://www.eluniversal.com.co/colombia/2019/07/03/piden-investigar-aportes-de-odebrecht-a-la-campana-de-santos/>

Escobar Banderas, J. A. (28 de Nov de 2025e). *rden Público Política Entretenimiento Economía Internacional Ciudades Deportes Sociedad Logo La FM diciembre 04, 2025 INICIO Política "No se cuestiona el origen de la financiación": Procurador Eljach frente a violación de topes de la campaña 'Petro Presid*. Obtenido de La FM:

<https://www.lafm.com.co/politica/no-se-cuestiona-el-origen-de-la-financiacion-procurador-eljach-frente-a-violacion-de-topes-de-la-campana-petro-presidente-383944>

- Fundación PARES. (26 de Abr de 2024). *Los grupos armados se expanden en Colombia*. Obtenido de Fundación PARES: <https://www.pares.com.co/los-grupos-armados-se-expanden-en-colombia/>
- Garay Salamanca, L. G., Salcedo-Albarán, E., & De León Beltrán, I. (2009). *From State Capture towards the Co-opted State Reconfiguration: An Analytical Synthesis*. MÉTODO.
- Garay Salamanca, L. J., Salcedo Albarán, E., de León Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Grupo Método.
- Garay Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., & De León Beltrán, I. (2010). *Illicit Networks Reconfiguring States: Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases*. Bogotá: Metodo Foundation.
- Garay, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012c). *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados: El caso Colombia*. Bogotá: ICTJ - Fundación Vortex.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., & Beltrán, I. (2009). *De la Captura del Estado a la Reconfiguración Cooptada del Estado*. Bogotá: Método.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008b). *Reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de Captura Económica del Estado*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Garay-Salamanca, L. J. (1999). *Construcción de una nueva sociedad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Revista Cambio.
- Garay-Salamanca, L. J. (2020). *Aparatos de Estado y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Bogotá: Fundación Böll.
- Garay-Salamanca, L. J. (2023). *En torno a la transición de la ilegalidad y la criminalidad en Colombia: ¿un nuevo reto y una nueva oportunidad para la construcción de una paz integral?* Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Garay-Salamanca, L. J. (2023). *En torno a la transición de la ilegalidad y la criminalidad en Colombia: ¿un nuevo reto y una nueva oportunidad para la construcción de una paz integral?* Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, Corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones de Colombia, Guatemala y México*. Ciudad de México: Random House Mondadori.
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2015). *Drug Trafficking, Corruption and States: How Illicit Networks Shaped Institutions in Colombia, Guatemala and Mexico*. Bloomington: Vortex Foundation.
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2025 (en imprenta)). *Del financiamiento criminal de la política a la reconfiguración del Estado: redes criminales y corrupción en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2025d). *Estados Híbridos en Colombia: Corrupción, Cooptación y Criminalidad*. Bogota / Tampa: Vortex Foundation & SciVortex Corp.

- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2015). *Drug Trafficking, Corruption and States: How Illicit Networks Shaped Institutions in Colombia, Guatemala and Mexico*. Bloomington: Vortex Foundation.
- Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., & Duarte, N. (2017). *Elenopolítica: Reconfiguración cooptada del Estado en Arauca, Colombia*. Bogotá: Fundación Vortex.
- Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia, Fundación Método, AVINA.
- Garay-Salamanca, L., Salcedo-Albarán, E., & Beltrán, I. (2010). *Guatemala, México y Colombia: Los retos de la expansión del narcotráfico en el nuevo milenio*. Bogotá: Fundación Método.
- Gutiérrez-Romero, R. (2025). *From drug trafficking to state capture: The dynamics of criminal governance, political violence, and crime diversification*. WIDER Working Paper.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). "Seize the State, Seize the Day" *State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. The World Bank.
- Hellman, J., & Kaufmann, D. (2001). Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *Finance & Development*, 38(4).
- IDEHPUCP. (18 de Abril de 2023). *El delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas*. Obtenido de IDEHPUCP: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-delito-de-financiamiento-prohibido-de-organizaciones-politicas-28070/>
- Insight Crime. (19 de Feb de 2025). *Los Espartanos*. Obtenido de Insight Crime: <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/los-espartanos-2/>
- Institute for Economics and Peace. (2015). *Peace and Corruption: Lowering Corruption - A Transformative Factor for Peace*. N.A.: Institute for Economics and Peace.
- Johnson, K., Botero, F., Botero, M., Aponte, A., & Asprilla, L. (2025). *Política de Paz Total: Entre luces y sombras*. Birmingham: Serious Organised Crime y Anti-Corruption Evidence - Universidad de Birmingham.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. The World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (24 de Sep. de 2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *World Bank Policy Research Working Paper No. 5430*.
- La FM. (27 de Nov de 2025). *Campana de Gustavo Petro violó los topes electorales, según Consejo Nacional Electoral: Ricardo Roa, sancionado*. Obtenido de La FM: <https://www.lafm.com.co/politica/campana-petro-violo-topes-electorales-segun-consejo-nacional-electoral-383746>
- La Opinión. (10 de Mar de 2017). *Odebrecht financió afiches de Santos en 2010: María Fernanda Valencia*. Obtenido de La Opinión: <https://www.laopinion.co/colombia/odebrecht-financio-afiches-de-santos-en-2010-maria-fernanda-valencia>

- Lancheros, K. (16 de Sep de 2024). *Day Vásquez sacudió el caso contra Nicolás Petro al ser cuestionada: “¿Quieren que se hable de la financiación?”*. Obtenido de Infobae: <https://www.infobae.com/colombia/2024/09/17/day-vasquez-sacudio-el-caso-contra-nicolas-petro-al-ser-cuestionada-quieren-que-se-hable-de-la-financiacion/#:~:text=Day%20V%C3%A1squez%20habl%C3%B3%2C%20en%20su,ni%20destinado%20a%20la%20campa%C3%B1a>
- Mahoney, J., & Mahoney, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Manfredi Firmian, F. (2025). Introduction: state capture by militias, paramilitaries, and organized crime. *Small Wars & Insurgencies*, 625–636.
- MAPP OEA. (18 de Jun de 2025). *Informe 38: Urge priorizar la protección de la vida en Colombia y persistir en todas las iniciativas de Paz*. Obtenido de MAPP OEA: https://www.mapp-oea.org/informe-38-urge-priorizar-la-proteccion-de-la-vida-en-colombia-y-llama-a-persistir-en-todas-las-iniciativas-de-paz/?utm_source=chatgpt.com
- MAPP/OEA. (18 de Jun de 2025b). *MAPP/OEA urge priorizar la protección de la vida en Colombia y llama a persistir en todas las iniciativas de Paz*. Obtenido de OEA: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-034%2F25&utm_source=chatgpt.com
- Martínez Rosas, S. X., Gutiérrez González, J. D., & Hernández Muñoz, G. A. (2025). *Riesgos de corrupción en la implementación de los PDET*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Maturana, H., & Varela, F. (1972). *De máquinas y seres vivos: Una teoría sobre la organización biológica*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Maturana, H., & Varela, F. (1980). *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*. Dordrecht: Reidel.
- Maturana, H., & Varela, F. (1984). *El árbol del conocimiento*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Melo, C. (05 de Jun de 2018). *Archivan investigación a Roberto Prieto por afiches en campaña Santos Presidente en 2010*. Obtenido de Canal 1: <https://canal1.com.co/noticias/justicia/archivan-investigacion-a-roberto-prieto-por-afiches-en-campana-santos-presidente-en-2010/>
- Naciones Unidas Colombia. (07 de Abr de 2025). *El Acuerdo de Paz de 2016 ha logrado avances notables, aunque problemas estructurales de país continúan siendo el principal desafío para lograr una paz sostenible*. Obtenido de Naciones Unidas Colombia: https://colombia.un.org/es/292331-el-acuerdo-de-paz-de-2016-ha-logrado-avances-notables-aunque-problemas-estructurales-de-pa%C3%ADs?utm_source=chatgpt.com
- Niklas, L. (1995). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Nodal - Noticias de América Latina. (23 de Mar de 2017). *Colombia: CNE pide investigar a Santos por financiamiento de la campaña de 2010*. Obtenido de Nodal - Noticias de América Latina: <https://www.nodal.am/2017/03/colombia-cne-pide-investigar-juan-manuel-santos-financiamiento-la-campana-2010/>

- Noticias Caracol. (08 de Oct de 2025). *Defensora sobre riesgo electoral en más de 600 municipios: "Nada de esto es normal"*. Obtenido de Noticias Caracol: <https://www.noticiascaracol.com/politica/defensora-sobre-riesgo-electoral-en-mas-de-600-municipios-nada-de-esto-es-normal-ex40>
- Noticias RCN. (07 de Oct de 2025). *Defensoría emitió alerta por riesgo electoral en más de 600 municipios del país*. Obtenido de RCN Noticias: https://www.noticiasrcn.com/colombia/defensoria-emitio-alerta-por-riesgo-electoral-en-mas-de-600-municipios-del-pais-944393#google_vignette
- Organización de Estados Americanos. (2018). *Misiones de Observación Electoral de la OEA: Recomendaciones y Reformas*. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.
- Ortiz, J. (4 de Ago de 2023). *Quién es "El Turco" Hilsaca, presunto financiador ilícito de Petro*. Obtenido de La Silla Vacía: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/quien-es-el-turco-hilsaca-presunto-financiador-ilicito-de-petro/>
- Pappier, J., & Johnson, K. (27 de Jun de 2022). *Challenges in Assessing Colombia's 'Post Conflict': A Follow Up*. Obtenido de CORE: https://www.conflictresponses.org/challenges-in-assessing-colombias-post-conflict-a-follow-up/?utm_source=chatgpt.com
- Penagos, J. P. (03 de Jun de 2025). *Violencia amenaza elecciones de 2026 en al menos 8 departamentos, según la MOE*. Obtenido de El Tiempo: https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/estas-son-las-amenazas-para-las-elecciones-de-2026-que-identifica-la-mision-de-observacion-electoral-3433027?utm_source=chatgpt.com
- Peters, A. (1 de Feb. de 2021). *Corruption, the Perception of Corruption, and Violence: Exploring the Linkages in Mexico*. Obtenido de Global Financial Integrity: <https://gfin integrity.org/corruption-the-perception-of-corruption-and-violence-exploring-the-linkages-in-mexico/>
- Pineda, M. P. (27 de Nov de 2025). *CNE sanciona campaña Petro Presidente 2022, por violar topes electorales por más de \$3.500 millones*. Obtenido de Caracol Radio: <https://caracol.com.co/2025/11/27/cne-sanciona-campana-petro-presidente-2022-por-violar-topes-electorales-por-mas-de-3500-millones/>
- Politécnico Gran Colombiano. (n.a. de n.a. de 2024). *Cartografía del Reclutamiento de Menores en Colombia*. Obtenido de Cartografía del Reclutamiento de Menores en Colombia: <https://reclutamientomenores.poligran.edu.co>
- Portafolio. (11 de Mar de 2017). *Deberán explicar quién ordenó los 2 millones de afiches de la campaña de Santos*. Obtenido de Portafolio: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/los-afiches-de-la-campana-de-santos-y-su-relacion-con-odebrecht-504048>
- Quevedo Socha, N. A. (27 de Nov de 2025b). *¿Cuánto dinero deberá devolver la campaña de Petro y qué implicaciones legales tiene la sanción del CNE?* Obtenido de La FM: https://www.lafm.com.co/politica/campana-de-petro-debera-devolver-dinero-y-asumir-efectos-legales-definidos-por-el-cne-383752#google_vignette

- Redacción BLU Radio . (28 de Nov de 2025). “El CNE se inventó que recursos de Fecode y la USO ingresaron a campaña Petro 2022”: Eduardo Noriega. Obtenido de BLU Radio : <https://www.bluradio.com/judicial/el-cne-se-invento-que-recursos-de-fecode-y-la-uso-ingresaron-a-campana-petro-2022-eduardo-noriega-pr30>
- Redacción de La Prensa. (11 de Mar de 2017). *Odebrecht pagó afiches de Santos*. Obtenido de La Prensa - Panamá: https://www.prensa.com/imprensa/panorama/Odebrecht-pago-afiches-Santos_0_4708029238.html#google_vignette
- Redacción Semana. (10 de Mar de 2017). *Odebrecht habría pagado los afiches de la campaña Santos en el 2010*. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/odebrecht-pago-los-afiches-de-la-campana-santos-en-2010/518012/#:~:text=El%20nuevo%20cap%C3%ADtulo%20se%20remonta,cuenta%20de%20Otto%20Rodr%C3%ADguez%20en%20Panam%C3%A1>
- Restrepo, V. (10 de Mar de 2017). *Fiscalía investiga si Odebrecht pagó afiches de la campaña Santos Presidente*. Obtenido de El Colombiano: <https://www.elcolombiano.com/colombia/odebrecht-habria-pagado-afiches-de-la-campana-santos-presidente-de-2010-YE6125122>
- Reuters. (24 de Feb de 2025). *Con violencia grupos armados ilegales mantienen control territorial y social en Colombia: ONU*. Obtenido de Reuters: https://www.reuters.com/latam/domestico/IGBTEUQUHVIONNMZGXISQX3OMA-2025-02-24/?utm_source=chatgpt.com
- Rodríguez, M. A. (21 de Mar de 2024). *USO giró \$1.033 millones para campaña de Gustavo Petro: se conocen más detalles de la jugosa donación*. Obtenido de Infobae: <https://www.infobae.com/colombia/2024/03/21/uso-giro-1033-millones-para-campana-de-gustavo-petro-se-conocen-mas-detalles-de-la-jugosa-donacion/#:~:text=Se%20conocieron%2C%20el%20jueves%2021,Fecode>
- Rtve - EFE. (29 de Jul de 2023). *Detienen a Nicolás Petro, hijo del presidente colombiano, por un posible delito de lavado de dinero*. Obtenido de RTVE: <https://www.rtve.es/noticias/20230729/colombia-detienen-nicolas-petro-hijo-presidente-lavado-dinero/2453058.shtml#:~:text=entonces%20en%20una%20entrevista%20con,para%20la%20campa%C3%B1a%20del%20pap%C3%A1>
- Salcedo-Albarán, E., & Garay-Salamanca, L. (2016). *Macro-Criminalidad: Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales*. Bloomington: iUniverse, Vortex Foundation, Small Wars Journal.
- Salcedo-Albarán, E., & Garay-Salamanca, E. (2025). *Simbiosis entre crimen y corrupción: de la cooptación institucional en Colombia al colapso societal de Venezuela*. St. Petersburg: SciVortex Corp.
- Salcedo-Albarán, E., & Garay-Salamanca, L. J. (2025). *Agentic AI on the Edge of Transparency: The OCCVI Observatory and the ARCON Pipeline for Mapping Crime, Corruption, and Harm in Latin America and Beyond*. Tampa: SciVortex Corp.
- Semana. (30 de Sep de 2025c). “Más de 1.000 millones de pesos que Nicolás Petro no reportó en su declaración de renta”, la imputación contra el hijo del presidente. Obtenido de Revista Semana:

<https://www.semana.com/nacion/articulo/mas-de-1000-millones-de-pesos-que-nicolas-petro-no-reporto-en-su-declaracion-de-renta-la-imputacion-contr-el-hijo-del-presidente/202550/#:~:text=La%20Fiscal%C3%ADa%20logr%C3%B3%20establecer%20que,una%20falsedad%20en>

- Swissinfo. (17 de Ago de 2023). *Fiscalía: Campañas de Santos y Zuluaga recibieron 1,4 millones de euros de Odebrecht*. Obtenido de Swissinfo: <https://www.swissinfo.ch/spa/fiscal%C3%ADa-campa%C3%B1as-de-santos-y-zuluaga-recibieron-1-4-millones-de-euros-de-odebrecht/48744266#:~:text=Santos%20de%202010%20y%202014,inform%C3%B3%20este%20jueves%20la%20Fiscal%C3%ADa>
- Transparencia por Colombia. (2022c). *Recomendaciones para la implementación efectiva de la política criminal electoral*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2023g). *Alertas de irregularidades en el financiamiento electoral 2022 - 2023*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2023h). *Balance Electoral 2022*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2024). *Alertas de Irregularidades en el financiamiento electoral 2022 - 2023*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2024f). *Balance de la financiación de Campañas Electorales 2023*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2024i). *Círculo vicioso de corrupción y conflicto armado: Desafío para la construcción de Paz*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2025c). *Trans Bambalinas: Análisis de facilitadores de corrupción en Colombia en los casos Ruta del sol II y Carrotanques de la UNGRD*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Transparency International. (2023). *Corruption Perception Index 2022*. Berlin: Transparency International.
- Unidad Investigativa El Tiempo. (10 de Mar de 2017). *El rasatro de afiches de campalpas de Santos que habría pagado Odebrecht*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16838959>
- Vásquez, J. P. (18 de Ago de 2023). *Odebrecht, Santos y Zuluaga: la historia más conocida de la financiación ilegal de campañas en Colombia*. Obtenido de El País: <https://elpais.com/america-colombia/2023-08-18/odebrecht-santos-y-zuluaga-la-historia-mas-conocida-de-la-financiacion-ilegal-de-campanas-en-colombia.html>
- Vásquez, J. P. (03 de Ago de 2023b). *¿Quién dio la plata? El exnarco Santander Lopesierra y los otros financiadores de Nicolás Petro*. Obtenido de <https://elpais.com/america-colombia/2023-08-04/quien-dio-la-plata-el-exnarco-santander-lopesierra-y-los-otros-financiadores-de-nicolas-petro.html>: El País

Vásquez, J. P. (29 de Ene de 2024b). *Una donación del sindicato de profesores, el nuevo dolor de cabeza de Petro*. Obtenido de El País: <https://elpais.com/america-colombia/elecciones-presidenciales/2024-01-30/una-donacion-del-sindicato-de-profesores-el-nuevo-dolor-de-cabeza-de-petro.html>

Van der Heijden, K. (2005). *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. John Wiley & Sons.

Verdad Abierta. (25 de Jul de 2021). *Radiografía de los 30 grupos surgidos tras el desarme de las Farc*. Obtenido de Verdad Abierta: <https://verdadabierta.com/radiografia-de-los-30-grupos-surgidos-tras-el-desarme-de-las-farc/>

W Radio. (10 de Mar de 2017). *Odebrecht habría pagado afiches de la campaña Santos en 2010*. Obtenido de W Radio: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/odebrecht-habria-pagado-afiches-de-la-campana-santos-en-2010/20170310/nota/3404809.aspx>

Zhang, H. (2013). *Crime and Corruption: An International Empirical Study*. Proceedings 59th ISI World Statistics Congress.