

PERSPECTIVAS NACIONALES

La visión del político

Financiación de partidos y campañas políticas

Humberto de la Calle

La visión del académico

El financiamiento de las campañas
electorales en Colombia

Eduardo Pizarro Leongómez

La visión del controlador

La financiación de los partidos políticos y las
campañas electorales. El caso colombiano

Carlos Ariel Sánchez Torres

La visión de una veedora ciudadana

La financiación política y electoral, la libertad
del voto y el principio de igualdad

María Teresa Garcés Lloreda

FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS POLÍTICAS

Humberto de la Calle*

Introducción

El problema de la financiación de la política ha adquirido cada vez mayor importancia en todo el mundo. Por una parte, el costo creciente de las campañas ha significado que la incidencia del dinero sea determinante. Se atribuye a algún experto norteamericano la frase según la cual no hay campañas derrotadas sino campañas a las que se les agotó el dinero. Desde esta perspectiva, la influencia de los donantes privados es cada vez mayor y, si no se establecen correctivos a esta situación, se pone en juego la transparencia del proceso electoral y la legitimidad del poder político. Si en las novelas policíacas, con el fin de adivinar el autor del crimen, se recomienda buscar la mujer —*cherchez la femme*—, en materia de campañas podría decirse: “Buscad el dinero”. Éste es como una especie de radiografía de los verdaderos compromisos de los candidatos: deja ver el esqueleto... pero también los tumores. Si a esto se suma, en muy diversos países, la presencia de dinero negro en las campañas, la relación con la ética pública es evidente y las consecuencias sobre la legitimidad aún más vehementes.

En cuanto a las actividades permanentes de los partidos, se parte de la base del reconocimiento de los mismos como organizaciones centrales en el proceso democrático y punto de encuentro del pluralismo. Si ello es así, ¿cómo debe el Estado comprometerse con su funcionamiento? ¿Cómo puede vivir de la política? En el pasado, la política era una especie de actividad colateral, de tiempo parcial. Esto le daba un carácter aristocrático, pues se requería una cierta soltura económica para incursionar en ella. Cada vez más, esto ha sido remplazado por un ejercicio político institucionalizado y profesional que, a fin de mantener cierta independencia, se ha convertido en un asunto total o parcialmente estatal.

Lamentablemente, en el caso colombiano la situación ha adquirido características de crisis política. Las acusaciones sobre infiltración de fondos provenientes del

* Profesor, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. Ex Vice Presidente de la República. Ex Ministro de Gobierno. Ex Registrador Nacional del Estado Civil.

llamado cartel de Cali en la campaña electoral de 1994 ha provocado una difícil situación, aún no superada.

Incuestionablemente, a raíz de ello, la financiación de las campañas ha adquirido en Colombia una importancia inusitada, no exenta de una fuerte dosis de crispación política. La discusión pública no cesa y, de algún modo, el tema predominante en los últimos tres años ha girado en torno a estos hechos. Esa financiación generó una crisis política de grandes dimensiones, que incluyó la denuncia presentada por el fiscal General de la Nación en contra del presidente de la República.

Ha quedado claro que el control pretendido por la ley está lejos de haber sido alcanzado.

En este marco fáctico, son indiscutibles los nexos entre financiación de las campañas y la ética pública. En los casos más extremos, la infiltración de recursos provenientes de organizaciones del narcotráfico genera compromisos que se expresan en acciones de carácter legislativo que han sido reprochadas por la opinión pública. Varios intentos de modificar las normas sobre el enriquecimiento ilícito y otras dirigidas de modo directo o indirecto a favorecer ciertas actividades delincuenciales han abortado luego de un intenso rechazo de los medios de comunicación y la opinión pública en general. Pero al lado de este fenómeno específico, y con raíces quizás anteriores a él, se sabe que los compromisos derivados de la financiación pueden ser retribuidos con favores que forman parte de un esquema más amplio de corrupción administrativa. Así mismo, los compromisos financieros adquiridos en exceso de los topes y limitaciones legales se convierte también en fuerza determinante para que los elegidos acudan igualmente a esquemas de corrupción en su propio beneficio.

Mirado así el problema, todo esfuerzo en favor de la vigencia de los controles, el respeto a los límites y la transparencia y publicidad de la financiación política, no sólo contribuye al mejoramiento y legitimidad del sistema democrático sino también a la aclimatación de la ética en la administración pública.

I. Financiamiento mixto

La legislación colombiana ha establecido un esquema de financiación mixta (concurrentencia de dineros públicos y privados) tanto en lo relativo a los partidos como a las campañas.

A. Financiación privada

La regulación correspondiente a esta modalidad está incorporada en el título IV de la Ley 130 de 1994 "por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y

movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones". Esta norma tomó como fundamento un proyecto que presentó el autor de estas líneas cuando se desempeñaba como ministro de Gobierno¹.

Concretamente, su artículo 14 se refiere a los aportes de los particulares, texto que define las siguientes líneas generales:

a. Los partidos, los movimientos políticos, los candidatos y las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos pueden recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas².

Como puede observarse, hay una multiplicidad concurrente de posibles destinatarios de las ayudas o contribuciones, la cual obedece a las particularidades propias de la política colombiana actual, caracterizada por un esquema libérrimo de partidos que le ha permitido mantener un bipartidismo que encubre una gran dispersión interna de los mismos, así como la presencia de movimientos de coyuntura que pretenden responder a la fatiga y al deseo de cambio.

Con seis meses de antelación a cada elección, el Consejo Nacional Electoral debe fijar el tope máximo de la inversión en cada campaña, sea que ella provenga del propio peculio del candidato, de sus familiares o de contribuciones particulares.

Los criterios que debe tener en cuenta el consejo para dicha fijación son los siguientes: el censo de votantes o padrón electoral, los costos de las campañas y el monto que destine el Estado para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

El candidato que infrinja esta disposición no podrá recibir dineros provenientes de fondos estatales, sin perjuicio de las multas de que se hablará más adelante³.

B. Financiación pública

1. Directa

a. Financiación de actividades ordinarias de los partidos

Está prevista la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso. Para tal efec-

1. Algunos de los cambios introducidos por el Congreso no fueron afortunados.
2. No obstante la norma general indicada, la Constitución les prohíbe a las campañas recibir donaciones de funcionarios públicos. Es una curiosidad que la Constitución se ocupe en este detalle, solamente explicada por una cierta tradición abusiva en esta materia.
3. Artículo 39, literal (a) de la Ley 130 de 1994.

to se creó un fondo que se constituye anualmente tomando del presupuesto de la nación una cantidad equivalente a \$ 150,00 por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. También recibe el producto de las multas que se deriven de la aplicación de la ley de partidos. En todo caso, la cuantía mínima del fondo es de \$ 2.400 millones.

La ley contiene los criterios de distribución de esa suma, a saber:

- El 10% se distribuye por igual entre todos los partidos y movimientos políticos.
- El 50% se distribuye en proporción al número de curules o escaños obtenidos en la última elección de Congreso o asambleas departamentales, según el caso.
- Estas dos sumas son de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos.
 - El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos. Anualmente, el Consejo Nacional Electoral reglamentará la forma de distribución de este porcentaje de manera que consulte el número de votos obtenidos en la última elección de representantes a la Cámara.
 - El 10% restante no tiene asignación específica.

Nótese que la interpretación del artículo genera dificultades por cuanto se trata de un texto que resultó recortado a consecuencia de un fallo de inexequibilidad proferido por la Corte Constitucional⁴.

Finalmente, se señala que la discusión y aprobación del presupuesto en el seno de los partidos y movimientos debe hacerse democráticamente.

Aunque podría afirmarse que la norma originalmente propuesta por el gobierno era más *progresista*, porque trataba de inducir un proceso de renovación interna de los partidos, la norma actual, después de las transformaciones impuestas por la Corte, contiene un precepto bastante equilibrado e igualitario⁵.

.....

4. En verdad, el texto original presentado por el Gobierno era más claro. La suma básica para distribución igualitaria era más alta. Destinaba una suma determinada a promover el ingreso permanente de afiliados activos. Era un texto más intervencionista en cuanto promovía ciertas actividades específicas mediante el señalamiento del destino de los dineros, dándole énfasis a la presencia de minorías, mujeres, organizaciones regionales, etc. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-089 de 1994, eliminó parte del articulado por considerar que la intervención del legislador en la vida interna de los partidos no podía ir tan lejos.

5. La Corte reconoce la bondad de la norma propuesta pero se ha visto obligada a aplicar una norma constitucional, bastante discutida por cierto, que le prohíbe al legislador incidir en la vida interior de los partidos y movimientos.

b. Financiación de campañas electorales

El sistema adoptado en Colombia es el de la financiación mixta con reposición parcial y posterior de los gastos de las campañas.

Son destinatarios de dicha financiación los partidos y movimientos, así como los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos.

La entrega de los valores correspondientes puede hacerse a través de los partidos o movimientos, o de sus organizaciones adscritas (tales como fundaciones; v.gr., constituidas con ese propósito). También se hará a los grupos o movimientos sociales salvo que se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica, que éste señale.

Como se observa, hay un repertorio sorprendentemente amplio de beneficiarios, explicado por las peculiaridades de esta discusión en Colombia. Se trata, inexcusablemente, de una regulación demasiado dispersa, débil y, en la práctica, muy poco clara.

La ley prefirió fijar por sí misma el valor de la reposición por cada voto obtenido y señaló un sistema de corrección monetaria el cual se aplicará anualmente en función de las variaciones del índice de precios al consumidor⁶.

En cuanto al umbral que es necesario superar para tener derecho a la reposición, éste varía según la naturaleza de la elección que se trate.

En elecciones unipersonales (presidente, gobernador, alcalde) no tienen derecho a la reposición los candidatos que no obtengan, por lo menos, el 5% del total de votos válidos emitidos.

Respecto a la elección por listas (Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales) se requiere obtener por lo menos la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado escaño con el menor de los residuos⁷.

Les corresponde a los estatutos establecer de qué manera se reparte el valor de la reposición entre los varios candidatos (elección por listas o presencia simultánea de varios candidatos avalados por el mismo partido como ya se ha explicado) o entre

6. La tabla de valores es como sigue: \$ 400 por cada voto para presidente en primera vuelta y para Congreso; y \$ 200 en segunda vuelta. \$ 250 para gobernadores y diputados departamentales; \$ 150 para alcaldes y concejales.

7. En Colombia se aplica en teoría el sistema de cociente electoral y residuos descendentes. En la práctica, sólo un porcentaje ínfimo de congresistas resulta elegido por el cociente respectivo. El subsistema de residuos ha reemplazado el sistema básico del cociente electoral.

los candidatos y el partido o movimiento, lo que significaría que, estatutariamente, se podría privar a los candidatos, al menos, de parte del valor de la reposición.

En cuanto a las coaliciones, sus componentes deben señalar con antelación la forma de distribución de los aportes estatales, so pena de perder el derecho a ellos si no lo hacen.

2. Indirecta

a. Espacios gratuitos en radio y televisión pública

Se establece como principio general, la libertad de acceso de los partidos, movimientos y candidatos a los medios de comunicación.

En desarrollo de este principio, se distingue entre la *divulgación política* y la *propaganda electoral*. La primera es aquella que realizan los partidos y movimientos, con carácter institucional, con el fin de difundir y promover sus principios, programas y realizaciones, así como expresar su postura política frente a los temas de interés nacional. Este tipo de divulgación no está dirigido a obtener apoyo electoral de manera directa.

La divulgación política podrá hacerse en cualquier tiempo.

En cambio, la propaganda electoral, realizada por partidos, movimientos y candidatos y por las personas que los apoyen, tiene el propósito explícito de obtener respaldo electoral.

La propaganda electoral, así definida, sólo puede realizarse durante los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones.

Ahora bien, es procedente examinar en seguida las distintas formas como se ejercita la libertad de acceso a los medios de comunicación, según se trate de publicidad gratuita o de propaganda pagada.

En el caso de los *medios de comunicación social del Estado*, esto es, la televisión y la radio nacional, los partidos y movimientos políticos que hayan obtenido reconocimiento de personería jurídica, tienen derecho gratuito de acceso de la siguiente manera:

1. En forma permanente mediante la transmisión de programas institucionales de divulgación política.

2. Dentro de los treinta días anteriores a la elección presidencial, para que sus candidatos expongan sus tesis y programas.

En caso de que sea necesaria la segunda vuelta, nuevamente se concederán espacios a los dos candidatos enfrentados. De igual modo, por petición conjunta de ellos, tendrán derecho a celebrar dos debates de sesenta minutos cada uno.

Nótese que en este caso —candidatos presidenciales— también tienen acceso los candidatos inscritos por partidos o movimientos sin personería, por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos⁸.

En cuanto a la elección de Congreso, durante los treinta días anteriores a la elección, los partidos y movimientos con personería jurídica podrán disponer de espacios gratuitos en favor de sus candidatos.

El organismo encargado de señalar el número y la duración de tales espacios es el Consejo Nacional Electoral, para lo cual requiere concepto previo del Consejo Nacional de Televisión, CNT⁹. Así mismo, reglamenta el uso de los mencionados espacios de tal manera que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

La distribución del 60% de los espacios de carácter permanente destinados a la divulgación institucional (numeral 1) se hace en función del número de miembros de la Cámara de Representantes que ostente cada partido o movimiento. Aunque la ley no lo dice, es de suponer que el 40% restante se distribuirá de manera igualitaria.

No se señala el criterio de distribución respecto a los espacios destinados a favorecer los candidatos a Congreso (numeral 3). No obstante, así como el silencio respecto al 40% restante del numeral 1 permite aseverar que la distribución ha de ser igualitaria, el mismo criterio debería imperar en este caso, tanto más, cuanto en la exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria se señaló el principio de “igualdad de condiciones y de trato” entre los partidos y movimientos, como uno de los principios rectores de la norma¹⁰.

b. Tarifas especiales de correo

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica gozan de franquicia postal durante los seis meses anteriores a cualquiera elección popular. Esta franquicia permite enviar por los correos nacionales impresos hasta de 50 gramos cada uno. El número de envíos será fijado por el Gobierno en cada caso.

.....

8. Legalmente se requiere la firma de 50.000 ciudadanos, por lo menos, para inscribir un candidato presidencial independiente.

9. El CNT es un organismo autónomo, estatal pero no gubernamental, en el cual toman asiento además de voceros gubernamentales, otros representantes estamentales y cuya función es la de regular la televisión.

10. DE LA CALLE, Humberto. “El régimen legal de los partidos y movimientos políticos”, Ministerio de Gobierno. 1992. Sección VIII.

A fin de no afectar el presupuesto de la empresa oficial de correos, se señala que el presupuesto de la nación debe asumir el costo de la franquicia. Igual criterio se dispone en relación con la televisión pública.

II. Límite de gastos de campaña

Corresponde al Consejo Nacional Electoral fijar, con seis meses de antelación a las elecciones, el tope o cuantía máxima de las inversiones que pueden hacer los candidatos, sus parientes o los particulares, en una campaña electoral.

No existe otro tipo de limitación. A diferencia de otras legislaciones, la ley colombiana no señala, por ejemplo, que cada donación deba limitarse a un determinado porcentaje del ingreso total. De este modo, cabría la posibilidad de que la totalidad de una campaña fuera asumida por un solo donante, hipótesis que muestra la debilidad de las regulaciones vigentes.

Tampoco se prevén restricciones al porcentaje de ingresos que se aplica a propaganda. De hecho, por hipótesis, un candidato podría destinar la totalidad de los ingresos de su campaña a publicidad.

Sí existe, en cambio, limitación sobre la frecuencia y el grado de difusión de distintas formas de propaganda.

El parágrafo del artículo 28 de la Ley 130 de 1994 dice lo siguiente:

"El Consejo Nacional Electoral señalará el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueda tener en cada elección el respectivo partido o individualmente cada candidato a las corporaciones públicas".

Corresponde a los alcaldes y registradores municipales garantizar el acceso equitativo a la propaganda visual en espacios públicos y velar por que ella se difunda en armonía con el derecho ciudadano a disfrutar del mencionado espacio y a la preservación de la estética.

A diferencia de otros países, la dispersión respecto a los beneficiarios posibles de la financiación política, determina que no exista de manera institucionalizada la figura de los comités independientes de apoyo. De hecho, ya se dijo, algunas organizaciones no lucrativas desempeñan este tipo de función. También ocurre que al lado de la tesorería central de una campaña se generen estructuras locales relativamente independientes y, en todo caso, sin conexión formal de carácter jurídico. A través de ellas se asume la financiación de actividades locales, muchas veces sin control de ninguna clase, todo lo cual dificulta la plena aplicación de los principios que inspiran la ley.

En cuanto a la duración de las campañas, no existe una norma global que establezca el período máximo de ellas. Tan sólo existen restricciones temporales al uso de la publicidad.

En efecto, se recordará que la ley distingue entre la divulgación política y la propaganda electoral. La primera carece de restricciones, al paso que la segunda sólo puede ser difundida durante los tres meses anteriores a las elecciones.

De hecho, con excepción del evento específico de la propaganda, que busca obtener directamente el apoyo electoral, las campañas tienen una larguísima duración. No es insólito que un año antes de las elecciones presidenciales ya comience la agitación electoral mediante la realizaciones de reuniones, desplazamiento por las distintas provincias, presencia en los medios de comunicación y preparación de cuadros. Hay una tendencia a promover regulaciones que limiten este período.

III. Obligaciones de las organizaciones políticas en materia de financiamiento. Rendición de cuentas

A. Principio general

Como ocurre en muchas legislaciones, existe la obligación legal de rendir informes periódicos sobre las finanzas de los partidos y de las campañas, los cuales deben ser revisados y publicados.

Esta obligación recae sobre los partidos, los movimientos políticos, las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales que apoyen determinadas candidaturas y los candidatos independientes¹¹.

Los informes versan sobre lo siguiente:

- a. Ingresos y egresos anuales de los partidos o movimientos. Deben ser presentados antes del 31 de enero de cada año.
- b. La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados. Se supone que este informe debe rendirse con igual periodicidad —anual— aunque la ley no lo dice expresamente.
- c. Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este informe deberá ser presentado a más tardar un mes después de las elecciones.

.....

11. Recordar las críticas expresadas varias veces sobre una nomenclatura tan difusa que pretende controlarlo todo y al final no lo logra.

B. Destinatario y publicidad de los informes

El organismo encargado de recibir y evaluar tales informes es el Consejo Nacional Electoral, el cual, una vez revisados, debe publicarlos en un diario de amplia circulación nacional.

C. Contenido de los informes

1. Ingresos

La información sobre los ingresos, tanto de los partidos y movimientos como de las campañas, debe versar al menos sobre los siguientes rubros:

- a. contribuciones de los miembros;
- b. donaciones de otras personas;
- c. rendimientos de las inversiones;
- d. rendimientos netos de actos públicos, distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partidos o movimiento;
- e. créditos;
- f. ayudas en especie valoradas a su precio comercial; y
- g. dineros públicos.

2. Identificación de donantes y acreedores

El Consejo Nacional Electoral fijará una especie de umbral, superado el cual, es necesario identificar a cada uno de los donantes o prestamistas, con indicación del nombre y el importe de la operación.

Por su parte, los partidos o movimientos deberán llevar una lista de las donaciones y créditos anotando la dirección y teléfono de las personas correspondientes, la cual sólo podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas sobre la materia.

3. Gastos

Deben consignarse en forma discriminada por lo menos los siguientes gastos:

- a. gastos de Administración;
- b. gastos de oficina y adquisiciones;

- c. inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, incluyendo publicaciones;
- d. actos públicos;
- e. servicio de transporte;
- f. gastos de capacitación e investigación política;
- g. gastos judiciales y de rendición de cuentas;
- h. gastos de propaganda política;
- i. cancelación de créditos; y
- j. aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

IV. Órganos de fiscalización y control

A la cabeza de la organización electoral se encuentra el Consejo Nacional Electoral que ejerce funciones propias en materia de escrutinios y partidos políticos y, además, ejerce la suprema inspección y vigilancia sobre la Registraduría Nacional del Estado Civil a cuyo cargo está la preparación y realización de los comicios.

El Consejo Electoral está compuesto por nueve miembros elegidos por el Consejo de Estado, organismo perteneciente a la rama judicial y que es la cabeza de la jurisdicción contencioso-administrativa, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de manera tal que refleje la composición política del Congreso. Los consejeros deben llenar los mismos requisitos exigidos para los magistrados de la Corte Suprema y no serán reelegibles. En la actualidad, están representados en el consejo el partido liberal, el conservador, la alianza democrática M-19 y el movimiento de salvación nacional.

Dentro del cúmulo de funciones a su cargo, vale la pena destacar aquellas relacionadas con el tema que nos ocupa, a saber:

“Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

(...)

Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

(...)

Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.

(...)

Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.

(...)

Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos" (C.P., artículo 265).

El consejo adopta sus decisiones por la mayoría de los dos tercios de sus integrantes, lo que busca obtener un alto grado de apoyo y compromiso político para sus decisiones.

El consejo tiene poderes sancionatorios que, no obstante, se han mostrado insuficientes. De igual modo, el consejo puede constituir tribunales o comisiones de garantías y vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados, inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras y exigir copia de las declaraciones de renta (declaraciones tributarias).

Con carácter transitorio, la Constitución de 1991 creó la llamada Veeduría del Tesoro encargada de impedir que dineros del tesoro público ingresaran indebidamente con las campañas. Esta institución finalizó sus funciones después de las elecciones pasadas.

Por último, la ley ordenó la creación de los consejos de control ético los cuales pueden hacer pronunciamientos que afecten a los afiliados cuando violen normas éticas establecidas en los correspondientes códigos internos de los partidos o cuando atenten contra los intereses generales, la buena fe o la honestidad y decoro público. Las sanciones pueden ir desde la amonestación, hasta la cancelación de la afiliación. Existe también un veedor del partido para promover el cumplimiento de las obligaciones y deberes de los elegidos. Por último, la ley ha dispuesto la presencia de auditores respecto a las cuentas de los partidos y movimientos.

En esta materia y, en general, en lo que tiene que ver con los aspectos financieros de partidos y campañas, hay que aseverar con toda claridad que las metas y aspiraciones de la ley no han sido cumplidas. A la precariedad de las regulaciones se sumó una circunstancia particularmente grave. Cuando apenas comenzaba su ejecución, estalló la peor crisis política de este siglo en Colombia, lamentablemente ligada a la infiltración de dineros negros en la campaña para las elecciones de 1994.

V. Balance. Ventajas y desventajas

Pese a que la crisis reciente ha desatado una serie de opiniones, algunas de ellas bastante respetables, las cuales recomiendan un sistema exclusivo de financiación pública, la generalidad de quienes se ocupan de estos temas ha desechado una solución de tal naturaleza, básicamente por las siguientes razones:

a. el que legalmente se imponga como fuente financiera única el tesoro público, no garantiza que de manera subrepticia hagan aparición dineros privados. La situación sería aún más grave, puesto que por tratarse de una actividad ilegal, seguramente los recursos provendrían de fuentes oscuras;

b. la financiación exclusivamente pública desconecta a los partidos de la sociedad civil y tiende a convertirlos en apéndices de la organización gubernamental. La financiación privada, pese a sus riesgos, es una forma de participación política. Las fuerzas nuevas y las fuerzas opositoras podrían quedar a merced de los funcionarios públicos encargados de esta función;

c. hay razones fiscales imperativas y poderosas que imposibilitan una solución de esta naturaleza.

En tal sentido, la financiación mixta constituye una fortaleza del sistema. Frente a los peligros de cierta financiación privada, la respuesta no es de ningún modo original: transparencia, publicidad, medidas contra la concentración, límites. Es un camino difícil pero sigue siendo el más viable.

De hecho, a partir de 1985, primera ley de partidos en Colombia, el camino que se ha recorrido lo ha sido en la dirección correcta: mayor sensibilización de la opinión y de los políticos sobre estos temas. Hay que reconocer que la pasada crisis significó un bache en este camino, pero es de esperar que uno de los frutos de la crisis una reacción favorable en este terreno.

La financiación directa del Estado respecto a actividades permanentes de los partidos, aunque ha ampliado el escenario democrático, hubiera podido ser más fructífera si se hubiese utilizado, como se concibió en el proyecto original, para favorecer una mayor democracia interior, un más eficiente trabajo frente a la sociedad civil, una acción afirmativa frente a las minorías, un despliegue de actividad en lo relacionado con la educación y la capacitación. La norma constitucional que le impide a la ley inmiscuirse en la vida interior de los partidos, que echó por tierra este esfuerzo, constituye hoy una evidente debilidad del sistema. Es preciso modificarla.

El sistema de reposición posterior de la financiación electoral tiene la ventaja de su sencilla aplicación. Ha sido difícil idear mecanismos equitativos de reparto anticipado de la financiación. No obstante, es un disuasivo frente a fuerzas nuevas y débiles, por el temor de no alcanzar los umbrales mínimos con las consiguientes sanciones. El sistema de créditos-puente actúa como atenuante en este punto.

La gran desventaja general del sistema de financiación electoral es la mentira. Culturalmente, aún no se ha logrado penetrar en la población para hacer ver que la violación de la ley electoral es un grave disvalor. La legislación sobre control financiero de las campañas ha caído en un contexto cultural bastante permisivo.

En el pasado, la truculencia electoral era difícilmente sancionada. Se partía de la base de que un cierto grado de fraude era connatural al proceso electoral. De un

modo u otro, se percibía al político que utilizaba este tipo de prácticas, como alguien mejor dotado que sus rivales, suficientemente hábil como para salir adelante en la lucha electoral. Todo esto formaba parte de la picaresca política. Hace unos 30 años principió a fomentarse una actitud distinta, particularmente cuando comienza a hacer aparición una modalidad bastante perniciosa: la compra de votos. Este hecho, sumado al asomo de fatiga de los ciudadanos con la organización clientelar de los partidos, generó un movimiento de repulsa contra la falta de transparencia electoral, el cual tuvo naturalmente impacto diferente según la región del país y la clase social.

Hay en la actualidad sobre el tapete un acervo importante de iniciativas en el plano legal e institucional, las cuales deberán ser complementadas con profundos procesos pedagógicos para corregir las deficiencias existentes.

En el capítulo siguiente, en consecuencia, miraremos las iniciativas de reforma.

VI. Posibles reformas

Distintas iniciativas, con orígenes diversos, han ocupado la discusión reciente.

- En primer lugar, en agosto de 1995 el Consejo Nacional Electoral presentó un proyecto de ley sobre financiación de campañas electorales que se ocupa primordialmente en los siguientes temas: financiación estatal parcial, límites a la financiación privada, reducción del término de duración de las campañas, mecanismos de control y régimen de sanciones.

Las *líneas generales de la propuesta* pueden esquematizarse de la siguiente manera:

1. Financiación mixta, con prohibición de donaciones provenientes de personas jurídicas. Prohibición de aportes en especie con excepción del trabajo personal voluntario. Límites a las donaciones provenientes de personas naturales, los cuales se establecen de dos maneras. En primer lugar, cada contribución individual no puede exceder el 5% del valor total de la campaña, de conformidad con la cantidad autorizada por el Consejo Nacional Electoral con una antelación igual o superior a 6 meses de cada elección. Además, la financiación privada no puede sobrepasar el 50% del tope máximo permitido.

2. Toda la propaganda política (radio, televisión y prensa escrita) a cargo del Estado. Prohibición de la contratación privada. El Consejo Electoral distribuirá los cupos de publicidad en función de los votos obtenidos en elecciones anteriores. Sólo los partidos y movimientos con personería jurídica tendrán derecho a este beneficio. Habrá también acceso para los candidatos a los medios de comunicación en igualdad de condiciones. Se prohíbe la publicidad política que el proyecto denomina

polucionante, esto es, la que se exhibe en vallas, pasacalles y murales por cuanto contamina y ocupa el espacio público. Sólo se permite la fijación de afiches y calcomanías en las oficinas, residencias y vehículos particulares.

3. Asunción por parte del Estado del costo de servicio público de transporte el día electoral. Se prohíbe la contratación privada de vehículos públicos para completar este servicio. La primera parte de este precepto proviene de legislaciones anteriores nunca cumplidas. Se explica esta reiteración, por cuanto el dominio de los medios de transporte mediante la contratación por parte de las campañas el día de los comicios se convertía en un elemento importante para obtener resultados favorables en los núcleos urbanos, dado que las líneas de transporte regular disminuían o paralizaban la prestación del servicio. La verdad es que normas iguales a ésta no han tenido efecto práctico alguno. La llamada *zonificación*, mediante la cual en las ciudades de mayor tamaño se puede inscribir la cédula de identidad cerca de la residencia, ha atenuado el efecto de este fenómeno. En cuanto a la prohibición, parecería una norma de muy difícil cumplimiento y control.

4. Fijación en sesenta días del término máximo de duración de las campañas.

5. Puesta en marcha de diversos mecanismos de control, a saber:

a. Registro de aportantes, el cual debe contener la identificación del donante y el monto del aporte.

b. Mandatario financiero de las campañas, encargado del manejo financiero, como mecanismo para facilitar el control, en la medida en que a través suyo se canalizan todas las operaciones.

c. Cuenta corriente única, a fin de facilitar el control y evitar que la dispersión en el manejo de ingresos y gastos conduzca a la impunidad.

d. Ampliación del régimen sancionatorio. En primer término, se establece la revocatoria de la elección si el candidato ha violado el régimen de financiación de campañas. Durante los seis meses siguientes a la elección, corresponde al Consejo Nacional Electoral conocer de la revocatoria directa, mediante un procedimiento expedito que se iniciará de oficio o a petición de parte. Transcurrido este plazo, y durante el término de duración del período del elegido, la competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo mediante acción pública que puede iniciar cualquier persona dirigida a obtener la nulidad de la elección. En ambos casos, la decisión se adoptará sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

Para el cumplimiento de esta función, se robustecen los poderes investigativos del Consejo Nacional Electoral.

Así mismo, el elegido pierde también el derecho a obtener reposición estatal de gastos electorales y queda inhabilitado para ejercer funciones públicas por el lapso de cinco años.

De igual modo, se establecen varios tipos penales, a saber:

- a. entrega o recibo de contribuciones prohibidas (de origen extranjero, de personas jurídicas o aportes en especie);
- b. recibo de aportes por parte del candidato o el mandatario financiero, provenientes de personas condenadas por narcotráfico o enriquecimiento ilícito; y
- c. de igual modo, se penaliza también a quien haga los aportes estando en la condición descrita en el literal anterior.

En todos estos casos, la sanción corresponde a una pena privativa de la libertad.

A. Propuesta del Gobierno Samper

El Gobierno convocó una comisión para el estudio de la reforma de los partidos políticos, con participación de la academia, los gremios y las diversas fuerzas políticas.

Dicha comisión formuló una serie de recomendaciones entre las cuales están las relacionadas con la financiación de partidos y campañas. Aunque con algunas salvedades, la comisión recomendó las siguientes iniciativas:

1. Financiación total de las campañas a cargo del Estado. Creación de un fondo que permita anticipar el pago de los gastos correspondientes. Esta propuesta, expresada sin mayores consideraciones de tipo fiscal, es quizás una reacción un tanto episódica al contexto político en que se formuló, el cual ya hemos descrito. El fondo se distribuiría de manera equitativa entre las distintas campañas y la entrega de dineros se haría exclusivamente a través de tesorerías únicas. De contera, la financiación de las campañas locales se haría a través de los organismos nacionales, los cuales deberían tomar en consideración el número de votos obtenido en las elecciones inmediatamente anteriores para el reparto correspondiente. Como se observa, la propuesta fue presentada de manera bastante vaga en cuanto a los criterios de distribución.

2. Alternativamente, en caso de que resulten necesarios los aportes privados, éstos deben circunscribirse a los que hagan personas naturales, a fin de excluir el influjo de los grandes grupos económicos sobre la marcha de la política. Las donaciones no podrían sobrepasar, anualmente, un monto equivalente a veinte salarios mínimos.

3. Prohibición de la publicidad pagada en televisión, en compensación de lo cual se ampliaría el espacio gratuito en ese medio e, incluso, en la radio. De igual modo, prohibición de contribuciones, en dinero o en especie, de los medios de comunicación en favor de las campañas.

4. Establecimiento de un período de duración de las campañas no superior a tres meses.

5. Garantía por parte de la Comisión Nacional de Televisión respecto al equilibrio informativo para todos los candidatos.

6. Participación de las estructuras locales en las sumas destinadas a la financiación de las actividades permanentes de los partidos o movimientos.

7. Incentivos para los partidos, movimientos y grupos de ciudadanos que logren la elección de mujeres, negros o indígenas en las corporaciones públicas.

Más adelante, el ministro del Interior presentó el proyecto con fundamento en las recomendaciones de la Comisión¹².

Al establecer los principios que inspiran la financiación de las campañas, alude a los siguientes:

“Igualdad material: todos los partidos, movimientos, coaliciones, grupos de ciudadanos y candidatos gozan de igualdad de oportunidades y tendrán trato idéntico por parte de las autoridades.

Favorabilidad: las candidaturas de las minorías políticas gozarán de favorabilidad para su financiación.

Proporcionalidad: los aportes estatales se distribuirán entre las diversas candidaturas en forma proporcional a su caudal electoral.

Transparencia: las autoridades y los particulares que intervienen en el proceso electoral actuarán con transparencia y sus acciones serán conocidas y controladas por los ciudadanos.

Buena fe: se presume la buena fe de los partidos y movimientos políticos, de los candidatos y de las autoridades”.

Nótese que el tono general del precepto es bastante igualitario y proteccionista de los débiles, todo ello dentro del marco de un evidente esfuerzo por parte del sistema político para abrirse hacia nuevas corrientes de opinión, a consecuencia de un cierto sentimiento que ha ido generalizándose, el cual supone que el viejo bipartidismo ha excluido sectores importantes de la vida política, hecho que ha contribuido a agravar los conflictos internos de Colombia.

Claro está que el principio de igualdad material pareciera mitigado severamente cuando se trata de la distribución de aportes estatales, para cuyo efecto rige el principio de la proporcionalidad.

En cuanto a las fuentes de financiación, el proyecto opta por proponer la financiación estatal íntegra y excluyente para las campañas presidenciales, y la financiación mixta para las demás, pero limitando en este último caso los aportes particulares a las personas naturales, las cuales sólo pueden donar dinero o servicio personal vo-

12. Proyecto 118 de 1995 publicado en las gacetas 310 y 389 de 1995.

luntario y gratuito. Se prohíbe cualquier aporte privado en especie, bien de manera explícita, o utilizando cualquier subterfugio¹³.

B. Iniciativas parlamentarias

En términos generales, las iniciativas de origen parlamentario corroboran las líneas comunes a los dos proyectos anteriores. Uno de ellos, a diferencia de los anteriores, mantiene las donaciones de personas jurídicas, fija un período máximo de dos meses para la recolección de aportes, amplía la prohibición de recibir aportes de personas ya no sólo vinculadas a casos de narcotráfico y enriquecimiento ilícito sino cobijadas en general por resolución acusatoria y prohíbe la financiación por conducto de corporaciones, fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, la cual constituye una práctica común en Colombia¹⁴.

Otro proyecto, además de reafirmar las líneas generales descritas, al igual que el anterior es más explícito en señalar que acarrearán también pérdida de la reposición oficial de gastos, la violación de los toques, la no presentación o presentación tardía de las cuentas, la incorporación de datos falsos y, claro está, la receptación de aportes prohibidos¹⁵.

C. La discusión académica y periodística

No sólo en las instituciones encargadas de velar por la transparencia electoral ha hecho presencia este tema.

También distintos escritos públicos y profesores universitarios se han ocupado en él.

La discusión ha girado, además de los puntos ya examinados, sobre lo siguiente:

- Necesidad de reducción de los costos de las campañas. A fin de lograrlo, se ha propuesto que la publicidad de televisión y radio sea gratuita en espacios que señale el Consejo Electoral.

.....

13. No deja de ser una curiosidad que pese al inmenso poder y eficacia demostrados por el Gobierno en relación con el Congreso, éste se haya abstenido de estudiar siquiera la iniciativa oficial.

14. Proyecto 195 de 1997 (Senado), presentado por Claudia Blum.

15. Proyecto presentado por Yolima Espinoza (# 213 de 1997; Cámara). *Gaceta* 96 de 1997. El tercero y último proyecto fue presentado por Jimmy Chamorro (# 36 de 1996; Cámara), gaceta 311 de 1996.

- Así como se señaló en algunos de los proyectos, se quiere definir como delito autónomo la financiación de las campañas y convertir la violación de estas normas como causal de pérdida de la investidura.

- Se quiere hacer más explícita la facultad de las autoridades que vigilen las cuentas para incluir ingresos y gastos no declarados, desplegando para ese efecto, amplios poderes para la práctica de pruebas.

A este cúmulo de iniciativas, por lo general ubicadas en la línea correcta y que deben merecer apoyo de los estudiosos, los centros de decisión y la opinión, podríamos agregar dos puntos específicos:

- Es conveniente que antes de las elecciones (15 días, por ejemplo) se le dé a conocer a la opinión una especie de balance provisional de la financiación, con discriminación de donantes importantes y principales gastos. Esto ilustraría mejor al elector antes de depositar el sufragio. En la actualidad, la información se conoce después.

- En segundo lugar, en política no hay mejor vigilancia que la que proviene de los contradictores. Se podría establecer la obligación de enviar a los demás candidatos para el mismo cargo al menos un extracto de la información, igualmente antes de las elecciones.

D. Reflexión final

El desafío es evidente. El problema existe y no hay solución mágica. Las leyes son imperfectas pero el proceso de mejoramiento de las mismas está lleno de obstáculos. Por otro lado, no basta recorrer el camino de las reformas legales. Hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública involucrada en el tema de la financiación de las campañas. Por paradoja, al lado de fuerzas destructivas (dinero negro, corrupción, clientelismo) hay que reconocer que algunos de los factores que han influido en aumentar la problemática en este terreno provienen de un cierto grado de *modernización* de la política: más publicidad y, por tanto, mayores costos; más alto grado de libertad del elector, y por tanto, campañas más activamente dirigidas a la *opinión pública* independiente; circunscripción nacional para Senado para ampliar el espacio de las minorías pero, colateralmente, mayor esfuerzo y costos para los candidatos. Por otro lado, es evidente que está en marcha un proceso de transformación de la geografía política que, al menos de manera transitoria, ha golpeado los partidos en su concepción jerarquizada original. Este fenómeno ha acrecentado las urgencias financieras. Una política menos artesanal y parroquial ha significado una mayor complejidad y ha generado más altos riesgos para la ética pública.

Hay también un mayor grado de conciencia. Ahora falta trabajo permanente y metódico para que los intentos de reforma tengan brújula y no se conviertan en un disparo en la oscuridad. □